

PALABRAS CLAVE

Herramientas de financiamiento, Asociaciones público-privadas, Acceso a la vivienda, Clase media, Rosario

KEYWORDS

Financing tools, Public-private associations, Access to housing, Middle class, Rosario

RECIBIDO

10 DE FEBRERO DE 2020

ACEPTADO

1 DE JULIO DE 2020



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

HERRAMIENTAS DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO PARA LA VIVIENDA. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA CIUDAD DE ROSARIO, ARGENTINA

*ALTERNATIVE FINANCING TOOLS FOR HOUSING.
PUBLIC-PRIVATE ASSOCIATIONS IN THE CITY OF
ROSARIO, ARGENTINA*

> CINTIA ARIANA BARENBOIM

Centro Universitario de Investigaciones Urbanas y Regionales
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño
Universidad Abierta Interamericana
Facultad de Arquitectura

> CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):

Barenboim, C. A. (2020, mayo - octubre). Herramientas de financiamiento alternativo para la vivienda. Las asociaciones público-privadas en la ciudad de Rosario, Argentina. [Archivo PDF]. *AREA*, 26(2), pp. 1-11. Recuperado de https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2602/2602_barenboim.pdf

RESUMEN

La ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina, cuenta con una gran trayectoria en el país en asociaciones público-privadas (APPs), logrando los recursos financieros necesarios para vivienda e infraestructura. El municipio asume nuevas responsabilidades para elaborar y gestionar proyectos, introduciendo instrumentos (planes especiales, convenios urbanísticos), mientras que el sector privado efectúa la inversión y ejecuta las obras públicas o privadas, acordando modalidades de financiamiento.

En este contexto, interesa analizar las APPs como una herramienta de financiamiento alternativa para la vivienda, en cuanto a su contenido e implementación en la ciudad. Además, se podrán detectar los puntos críticos y las oportunidades pudiendo contribuir en futuras políticas.

ABSTRACT

The city of Rosario, Santa Fe, Argentina, has a great track record in the country in public-private associations (PPA), obtaining the necessary financial resources for housing and infrastructure. The municipality assumes new responsibilities for preparing and managing projects, introducing instruments (special plans, urban agreements), while the private sector makes the investment and executes public or private works, agreeing on financing modalities. In this context, it is interesting to analyse PPAs as an alternative financing tool for housing, in terms of its content and implementation in the city. In addition, critical points and opportunities can be detected and may contribute to future policies.

> ACERCA DE LA AUTORA

CINTIA ARIANA BARENBOIM. Doctora en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras y Magíster en Planificación Urbana-Regional por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo ambos de la Universidad de Buenos Aires. Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Posdoctorado en Segregación Socioespacial y Valoración Inmobiliaria en el Centro Universitario Rosario de

Investigaciones Urbanas y Regionales. Investigadora Adjunta del CONICET. Directora de trabajos de investigación radicados en la Secretaría de Ciencia y Técnica (UNR), Centro de Alto Estudios en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Abierta Interamericana (UAI). Docente de Escuela de Ingeniería de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura (UNR) y Facultad de Arquitectura (UAI).
✉ <arq.barenboim@gmail.com>

Introducción

El financiamiento de la vivienda se inserta dentro de un complejo espectro de dimensiones que plantean un único problema: la valorización de la vivienda por encima de la capacidad de pago de un sector importante de la población, a partir de los intereses de los agentes privados intervinientes en el mercado inmobiliario (Domínguez, Fernandini, Riquelme y Schneider, 2017). El capital hasta cierto punto manipula y controla la oferta y la demanda de inmuebles en la ciudad (Harvey, 2012).

El Estado, actor principal, tiene una participación fundamental para asegurar el desarrollo de políticas públicas que permitan la reducción del déficit habitacional, incorporando al mismo tiempo criterios de la planificación urbana. En Argentina tiene una participación pequeña en los sistemas de financiamiento habitacional, con respecto a otras naciones de América Latina, representando solo el 1,5% del PBI en el año 2012 (Jara Musuruana, Tessmer y Almeida Gentile, 2018).

Las respuestas que brinda el gobierno en nuestro país adoptan usualmente dos maneras: del lado de la oferta, directa a través de la ejecución del loteo, la construcción o mejoramiento de la vivienda, y del lado de la demanda, indirecta cuando subsidia los créditos hipotecarios, de la construcción y/o ampliación. Cabe señalar que la mayoría de los fondos se destinan a la construcción de viviendas nuevas, debiéndose repensar políticas que reconozcan el variado abanico de necesidades de la problemática (Gargantini, 2015).

A pesar de que se implementan iniciativas vinculadas al control de precios de los materiales, a la reglamentación del mercado de alquileres, al establecimiento de los indicadores de ocupación y usos de suelo en los Códigos Urbanos (Pérez Barreda, 2015), de ningún modo el Estado logra regular el mercado de suelo urbano siendo este un elemento central para el acceso al suelo y a la vivienda.

El programa nacional Pro.Cre.Ar. lanzado en el año 2012 representó una esperanza para los sectores medios y medios-bajos. Sin embargo, a fines del 2015 el nuevo gobierno nacional bajó el subsidio, orientándose a la compra de viviendas terminadas y no a la producción.

En consecuencia, en abril del año 2016 el gobierno nacional, implementa cambios en la regulación de un conjunto

de instrumentos financieros orientados a reactivar el crédito hipotecario. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) propone una nueva unidad de valor para créditos “Unidad de Vivienda” (UVI), actualizada con el Índice del Costo de Construcción publicado por el INDEC, y otra denominada “Unidad de Valor Adquisitivo” (UVA), referenciada por la evolución del Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) regido por el índice general de inflación.

En noviembre del mismo año, se promulga en Argentina la Ley N° 27.328 de contratos de “Asociación público-privada” (APP) como una modalidad alternativa de financiamiento, regulando los aspectos esenciales de un acuerdo entre el Estado como contratante y el sector privado como contratista. El objetivo es establecer un marco jurídico que regule y estimule la inversión privada en sectores clave de la tales como infraestructuras, vivienda, equipamientos, entre otros. La última modalidad señalada para resolver la demanda de vivienda fue abordada desde las administraciones locales, habiendo pocos casos con gran trayectoria en el país, como el de la ciudad de Rosario que ya lo venía implementando. El municipio asume nuevas responsabilidades, como gestor del hábitat, introduciendo distintos instrumentos (planes especiales, convenios urbanísticos) para elaborar proyectos y gestionar el desarrollo de las diferentes intervenciones, mientras que el sector privado efectúa la inversión y ejecuta las obras públicas y privadas, acordando distintas modalidades de financiamiento (fideicomiso, Pro.Cre.Ar, créditos UVA).

En este contexto, interesa continuar profundizando en las formas de acceso a la vivienda propia para los sectores medios y medio-bajos en Rosario, describiendo las actuales políticas públicas implementadas por el municipio, a partir del análisis de las APP. El objetivo principal se centra entonces en analizar esta alternativa de

financiamiento público-privado, en cuanto a su contenido e implementación en la ciudad. Los objetivos secundarios se refieren a describir concisamente la APP (objetivo, beneficiarios, línea de crédito o fideicomiso) e identificar cuál fue su alcance en Rosario (ubicación, inserción en el tejido, cantidad de viviendas y prototipos).

Breve aporte teórico sobre las Asociaciones Público-Privada

En un difícil contexto económico es vital el aporte de las APPs para el desarrollo urbanístico y habitacional de la ciudad. La participación del sector privado, a través de sus inversiones, resulta entonces necesaria concibiendo al mismo tiempo en el ámbito público, la elaboración de proyectos y la capacidad de gestión en la administración de los contratos (Llenas, 2017, p. 33).

El fin es poder generar las obras requeridas, no contando siempre el Estado con los recursos económicos para lograrlo, combinando adecuadamente las dos fuentes de financiamiento.

Lo que se busca promover son nuevos modelos de acceso a la vivienda y a la ciudad, mediante la participación activa del sector privado. Es decir que a partir de la concepción de la vivienda como política de estado, y posibilitando la distribución equitativa de infraestructuras y equipamientos, se estimula al sector privado para que promueva con el sector público la producción de viviendas económicas o de nivel medio, aspirando a una rentabilidad adecuada (Busellini, 2019). Las APPs conllevan además una asignación eficiente de riesgos entre el sector privado y el Estado a través de contratos que establecen los criterios de participación y las responsabilidades para cada una de las partes involucradas en el desarrollo de proyectos que contemplan un activo público. En estas colaboraciones, que duran varios años, el sector privado juega un papel fundamental en el mantenimiento y explotación de una infraestructura o en el desarrollo de un conjunto habitacional o de un equipamiento con la financiación y ejecución del proyecto (Vassallo Magro, 2015, p. 21).

El rango de aplicación de las APPs es muy amplio, abarcando desde las infraestructuras de transporte, energética, de agua

potable y saneamiento hasta los equipamientos educativos, administrativos, de salud y habitacionales. También, incluye actividades como industria, investigación aplicada e innovación tecnológica.

Los contratos para construir viviendas tienen diferencias respecto a los referidos para infraestructura, por ejemplo de rutas. En el último caso generalmente el repago se hace a través de una concesión del bien, por un tiempo determinado, mientras que para las viviendas se paga con la entrega de tierras públicas (Frigerio citado en *El Cronista*, 2018).

En suma, el éxito de una inversión mediante un esquema contractual de APP, depende de algunas condiciones tales como:

un marco legal adecuado; la razonabilidad del proyecto de modo que sea económico, rentable y técnicamente adecuado al medio; capacidad de la agencia estatal que promueve el proyecto y lo licita; seriedad, capacidad técnica y financiera del proponente y efectividad del ente regulador y supervisor (Llenas, 2017, p. 33).

Características de las APPs

Rosario desarrolla suficiente experiencia acumulada en las APPs, valorándose como una herramienta eficiente de la planificación urbana. Una modalidad de ellas son los *convenios urbanísticos*, entendidos como instrumentos jurídicos y de gestión que formalizan el acuerdo entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano (municipio) y otros organismos públicos, actores privados o mixtos, para la realización de diversos tipos de proyectos e intervenciones urbanas que generen beneficios mutuos (Hagedorn, 2015). La Municipalidad de Rosario (2011, p. 102) expresa que en la ciudad se aplican en una o varias parcelas con una superficie que supere los 5.000 m², en donde luego se definirá un Plan Especial y/o de Detalle con indicadores diferenciados¹. Además, los clasifica en: *convenio urbanístico de nueva urbanización y/o reconversión urbana* para ejecutar operaciones de urbanización o de subdivisión del suelo en grandes superficies ubicadas en zonas del suelo urbanizable (operaciones de nueva urbanización) o en zonas de suelo urbanizado (operaciones de reconversión, rehabilitación urbana); *convenio urbanístico para desarrollos especiales* en operaciones de urbanización integral (de bajo impacto ambiental) en suelo no urbanizable²

1. El Plan Urbano Rosario 2007-2017 define al Plan Especial como el instrumento técnico utilizado para programar la transformación física y funcional que se propone para un determinado sector de la ciudad, conjunto de parcelas y/o ámbitos públicos (calles, avenidas, plazas), detallando las particularidades de la configuración propuesta para las áreas del dominio público y privado. Por su lado, el Plan de Detalle, con un menor ámbito de aplicación es entendido como el instrumento técnico cuya finalidad es precisar los indicadores urbanísticos para una manzana, parcela, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva (Municipalidad de Rosario, 2011).
2. Cabe señalar que el convenio urbanístico para desarrollos especiales podrá estar referido a emprendimientos productivos de gran escala que supongan la incorporación de tecnología avanzada y la generación de empleos, emprendimientos infraestructurales o de servicios a las actividades del transporte y movimiento de cargas o emprendimientos logísticos destinados a actividades de servicios integrados a empresas y al tránsito intermodal.

y convenio urbanístico de reforma interior para operaciones de renovación urbana y/o construcción en parcelas, grupos de parcelas o zonas ubicadas en suelo urbano.

El Estado (nacional, provincial o municipal), propietario del suelo, ofrece a los privados la permuta de los terrenos por viviendas terminadas, y otras obras de infraestructura del gran proyecto urbano, previamente planificado por la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario. La comercialización de las viviendas se destina en algunos casos una parte para el crédito Pro.Cre.Ar, dentro de la línea de Desarrollos Urbanísticos, y otra parte para el mercado privado a través de un fideicomiso³.

Asimismo, cuando se realiza un parque habitacional a través del crédito Pro.Cre.Ar la línea de Desarrollos Urbanísticos contempla la posibilidad de una asistencia crediticia adicional al desarrollista en UVIs de hasta el 40% del costo de construcción, a desembolsar por avance de obra⁴. Este lanzamiento representa el primer concurso público para la adjudicación de un predio bajo esta nueva asociación público-privada (*Sin Mordaza*, 2017). El público al cual está destinado son ciudadanos argentinos o con residencia permanente en el país, de sectores medios y medio-bajos, sin antecedentes negativos en el sistema financiero, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares. Las edades usualmente están entre los 30 y 45 años, tratándose en su mayoría de parejas, con o sin hijos, que suman sus ingresos para poder acceder a la vivienda propia.

Al respecto, para postularse con los créditos Pro.Cre.Ar. no deben ser beneficiarios de otro programa; tener una edad entre 18 y 64 años, luego a partir del año 2016 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 reduciéndose al 25%. Para los créditos UVA no hay restricciones sobre otros programas de financiamiento, deben tener una edad entre 18 y 60 años, contar con los tres últimos recibos de sueldo, pensión o jubilación; la cuota mensual a pagar puede cubrir hasta el 30% del ingreso neto familiar. Los trabajadores en relación de dependencia con cuenta sueldo en algún banco adherido son los principales beneficiarios.

Alcance en la ciudad de Rosario

En la ciudad de Rosario se propusieron dos emprendimientos habitacionales, orientados para los sectores medios mediante la modalidad de APP, con sus respectivos planes especiales aprobados por el Concejo Municipal. Por un lado, el Parque Habitacional Tiro Federal se realizó a través de un convenio urbanístico de nueva urbanización y/o reconversión urbana, localizado en un terreno nacional al norte (Ordenanza N° 9118/13). Por el otro, el Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121, a través de un fideicomiso inmobiliario confinado en un terreno provincial al sur (Ordenanza N° 9027/12). Cabe señalar que el área residencial de este último es el denominado Sector D ocupando solo una parte de un proyecto urbano mayor que contempla distintas actividades vinculadas a áreas administrativas, recreativas, tecnológicas, deportivas, de salud y vivienda social.

Parque Habitacional Tiro Federal

En la zona norte de Rosario se plantea el Parque Habitacional Tiro Federal para una parcela de 4,5 ha, perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación⁵. La posición geográfica es estratégica, localizada sobre una de las arterias más importantes de la ciudad (bulevard Rondeau) y a pocas cuadras de la costanera, donde balnearios, restaurantes y sistema de parques verdes proveen expansión de excelente calidad.

El barrio en el que se inserta, constituido por un entorno de casas bajas (tipo jardín), es llamado Alberdi. Este está completamente urbanizado contando con la totalidad de las infraestructuras, servicios y diversos equipamientos. La población posee una fuerte identidad barrial y un cuidado destacable del espacio público.

Allí se encontraba el club Tiro Federal Argentino, clausurado hace un tiempo por su incompatibilidad de uso con el entorno residencial, constituyendo una barrera física que privaba la conectividad norte-sur de la ciudad⁶. Por esta razón la intervención propuesta se considera de gran significación. Al respecto la Municipalidad de Rosario (2011) expresa que “la impulsa un particular interés urbanístico de reconvertir el predio para asignarle un nuevo destino de uso que sea compatible con las características residenciales del sector en el cual se implanta” (p. 209).

3. El fideicomiso inmobiliario es un contrato celebrado por escritura pública (Ley N° 24.441) por el cual una persona, el fiduciante, transmite la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otro fiduciario, quien estará obligado a ejercerla en favor de quien se designe beneficiario y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, beneficiario o fideicomisario. Los emprendimientos inmobiliarios se realizan con fondos de terceros. Los inversores son los fiduciarios que aportarán los fondos para comprar el terreno y hacer frente a los costos de la obra. El fiduciario es quien recibe el dominio de los fondos para comprar el inmueble, inscribirlo y realizar el emprendimiento según el proyecto. Al terminarse las obras y una vez afectado el inmueble al Régimen de Propiedad Horizontal o de Loteo, transmitirá a los beneficiarios el dominio de las unidades que le corresponda.
4. La Unidad de Vivienda (UVI) se actualiza con el Índice del Costo de Construcción del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para vivienda unifamiliar modelo 6 de forma tal que mil UVIs serán equivalentes a un metro cuadrado (1.000 UVIs = 1 m²).
5. Tiro Federal se localiza entre las calles Valle Hermoso, bulevar Rondeau, Vieytes y las vías del NCA (exFCB Mitre).
6. Tras un período de negociaciones con los vecinos y la municipalidad, se pactó destinar una hectárea del proyecto para mantener la actividad recreativa del club Tiro Federal en el barrio mientras que dure la obra se trasladó a un polígono en la ciudad de Capitán Bermúdez.

Mediante la firma de un convenio con el Ministerio de Defensa y la Municipalidad de Rosario se desarrolla en manos de inversores privados la reconversión del área, a través de un proceso de licitación pública que garantice la selección de la mejor alternativa de construcción del plan especial que planifica el municipio. Posteriormente el Estado ofrece a los privados la permuta de los terrenos por viviendas terminadas, las que destinarán una parte para el crédito Pro.Cre.Ar y otra para comercializarse en el mercado privado. Además, los desarrolladores deberán garantizar la apertura de calles y las obras de infraestructura necesarias (forestación, desagües pluviales y cloacales, provisión de energía eléctrica, gas y alumbrado público). 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 (Ameriso, 2016).

El proyecto fue anunciado por el gobierno nacional en el año 2013 pero, debido a un prolongado ajuste en el formato de la licitación, se formalizó en el año 2014 y se lanzó a convocatoria para desarrolladores recién a fines del año 2016. El contrato se rubricó en el año 2017 en Buenos Aires con las firmas Grupo Pecam y AMG Obras Civiles, a cargo de la obra inmobiliaria e infraestructura. El gobierno municipal, a través de la Secretaria de Planeamiento, realizó el Plan Especial Parque Habitacional Tiro Federal enmarcado en la Ordenanza N° 9118/13.

El desarrollo pretende orientar un proceso de renovación urbana que incorpore, a este sector muy consolidado, un importante espacio para el uso público de 2,5 ha, determine la apertura de tres calles (sentido norte-sur), fomente el reordenamiento urbano de áreas con asentamientos irregulares y promueva la construcción en 1,32 ha de un programa de viviendas para distintos sectores sociales. También se contempla la inclusión de la institución deportiva existente, mejorando sus instalaciones, y 750 m² para equipamientos urbanos. El proyecto está dividido en seis sectores:

Sector 1: torres de uso residencial con planta baja comercial.

Sector 2 al 4: edificios en tira de uso residencial con planta baja comercial (el primero incluye un área de equipamientos urbanos).

Sector 5: club social y deportivo Tiro Federal.

Sector 6: área de Reserva para futuras soluciones habitacionales de interés social.

En cuanto a lo residencial se prevé la construcción de 352 viviendas, para los sectores medios, con 19 locales comerciales ubicados en las plantas bajas. Los edificios son de distintas alturas estructurados en torno a un parque lineal. La tipología más alta se dispone sobre la Avenida Rondeau con torres de 11 pisos, con vistas al río siendo la mejor orientación, y en las arterias laterales los edificios tendrán entre tres y cuatro pisos, con vistas al espacio público central y las calles laterales.

Figura 1
Sectorización Parque Habitacional Tiro Federal en Rosario.
Fuente: Ábalos, 2017.

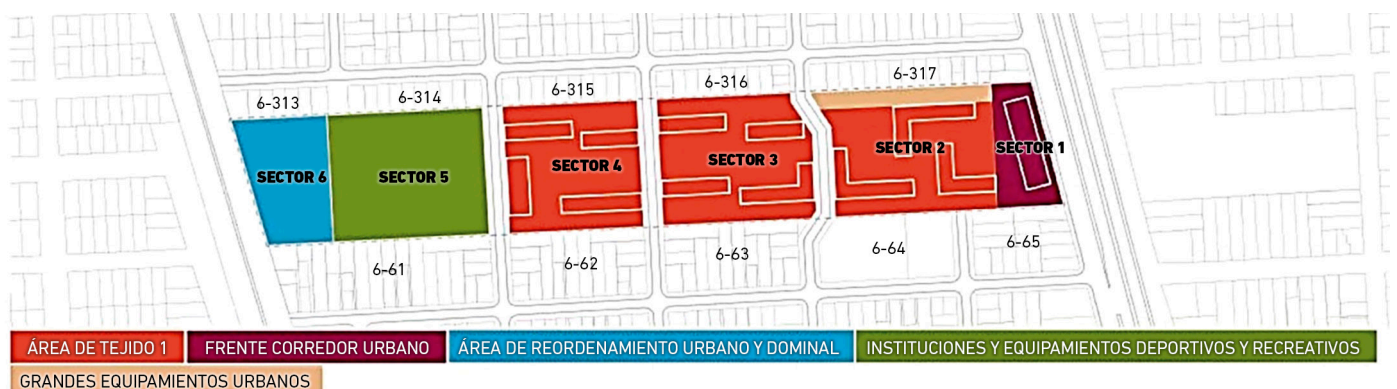




Figura 2
 Proyecto Parque Habitacional
 Tiro Federal.
 Fuente: Ameriso, 2016.

Las viviendas serán de uno, dos y hasta tres dormitorios, con una superficie entre 40 m² y 80 m². Estas se distribuyen según los siguientes números: 32 de un dormitorio, 288 de dos dormitorios y 32 de tres dormitorios. También se destina un área de estacionamiento para 230 automóviles. Cabe señalar que solamente 42 viviendas serán sorteadas para el crédito Pro.Cre.Ar. y el total restante será comercializado por el desarrollador en el mercado, destinando solo el 12% para vivienda e infraestructura básica. Este cambio sobre el proyecto original que contemplaba que todas las viviendas fueran para beneficiarios del programa, fue fuertemente criticado por algunos sectores que señalan que el Estado le cede tierras al sector privado. Además, los críticos aseguran que la compensación es mínima a cambio de un negocio millonario. Finalmente las obras se iniciaron a mediados del año 2019, fijando el municipio un plazo máximo de entrega de 36 meses para la totalidad de las unidades terminadas. Actualmente, las tareas que se están realizando son la nivelación de suelos entre las vías del ferrocarril (Valentín Gómez y Zelaya), para empezar a construir la nueva sede del club, y la demolición de la cancha de pádel. Además, se están llevando adelante los trámites ante la Municipalidad para obtener la aprobación de la apertura de las calles laterales (Pellizón, 2019).

Sector D área residencial del ex Batallón 121

En la zona sur de Rosario se está realizando el reordenamiento urbanístico del ex Batallón 121, donde funcionaba un predio militar, que estaba vedado a la ciudadanía, perteneciente actualmente al gobierno de Santa Fe⁷. La intervención posee unas 30 ha siendo una oportunidad para generar una transformación urbana que dinamice el desarrollo de la zona. Esta es una pieza estratégica por sus grandes dimensiones, las características ambientales, el valor patrimonial de las construcciones, la buena localización y accesibilidad (sobre avenidas importantes) en la ciudad. El entorno está prácticamente consolidado con una mediana densidad, de tipologías variadas (viviendas unifamiliares entre medianeras, conjuntos habitacionales, talleres, gran asentamiento irregular, pocos locales comerciales). Además, cuenta con la totalidad de las infraestructuras, servicios y ciertos equipamientos urbanos próximos. La Unidad de Proyectos Especiales de la provincia de Santa Fe diseñó el proyecto que fue formalizado por el gobierno municipal, a través de la Secretaria de Planeamiento, en el Plan Especial Reordenamiento urbanístico del ex Batallón 121, enmarcado en la Ordenanza N° 9027/12. El desarrollo pretende orientar un proceso de renovación urbana que incorpore a este sector consolidado, un importante espacio para el uso público de 8 ha, un área deportiva de 5 ha, un área de salud y educación de

7. En el año 2006 el gobierno de la provincia de Santa Fe compra el terreno del ex Batallón 121 a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (ONABE). Este se localiza entre las calles Uriburu, Juan Manuel de Rosas, Ibáñez, Ayacucho, La Madrid, Juan Manuel de Rosas, Esteban De Luca y Buenos Aires.

casi 3 ha, un área administrativa y cultural de 2,5 ha, un área tecnológica-educativa de 5 ha, dos áreas residenciales de vivienda colectiva de 7 ha aproximadamente, determine la apertura de cuatro calles (sentido este-oeste) y cinco calles (sentido norte-sur) y fomenta el reordenamiento urbano de áreas con asentamientos irregulares. El proyecto en ejecución se divide en cuatro sectores, funcionalmente diferenciados:

Sector A: área administrativa y cultural (Centro Municipal de Distrito Sur y la futura Biblioteca del Centenario).

Sector B: área recreativa y deportiva (parque ecológico sustentable, Museo del Deporte, canchas de fútbol y básquet), área de salud y educación (futuro Centro Educativo Tecnológico o CETIIS) en la misma manzana del sector C.

Sector C: área tecnológica-educativa denominada Zona i (edificios de valor patrimonial rehabilitados para empresas y Policía Científica)⁸.

Sector D: dos áreas residenciales de vivienda colectiva (Sector 01 y Sector 02).

Además, el emprendimiento prevé el mejoramiento del cordón Ayacucho, un asentamiento precario que requiere la llegada de infraestructuras y servicios básicos, proyectado por el Servicio Público de la Vivienda (SPV) de la Municipalidad de Rosario y el Plan Abre de la Secretaría de Estado de Hábitat (SEH) de la provincia de Santa Fe. Particularmente, para la construcción del Sector D, destinado a uso residencial para sectores medios, se forma un fideicomiso, administrado por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), cuyos socios serán el Estado provincial quien aporta el suelo y un actor privado, quien dispone los fondos para las viviendas y su infraestructura.

La comercialización de las unidades quedará en manos del agente privado quien, como contraparte, además deberá realizar en el cordón Ayacucho obras que incluyen la infraestructura básica correspondiente a las nuevas calles (agua potable, cloacas, energía eléctrica, veredas, cordón cuneta y alumbrado público) y la construcción de 254 viviendas para relocalizar

8. En noviembre de 2015 se inauguró la primera nave donde ya trabajan 17 empresas y en diciembre de 2017 se habilitó la segunda nave, donde se prevé que se sumen otras 20.

Figura 3
Sectorización ex Batallón 121 en Rosario.
Fuente: Ábalos, 2017.

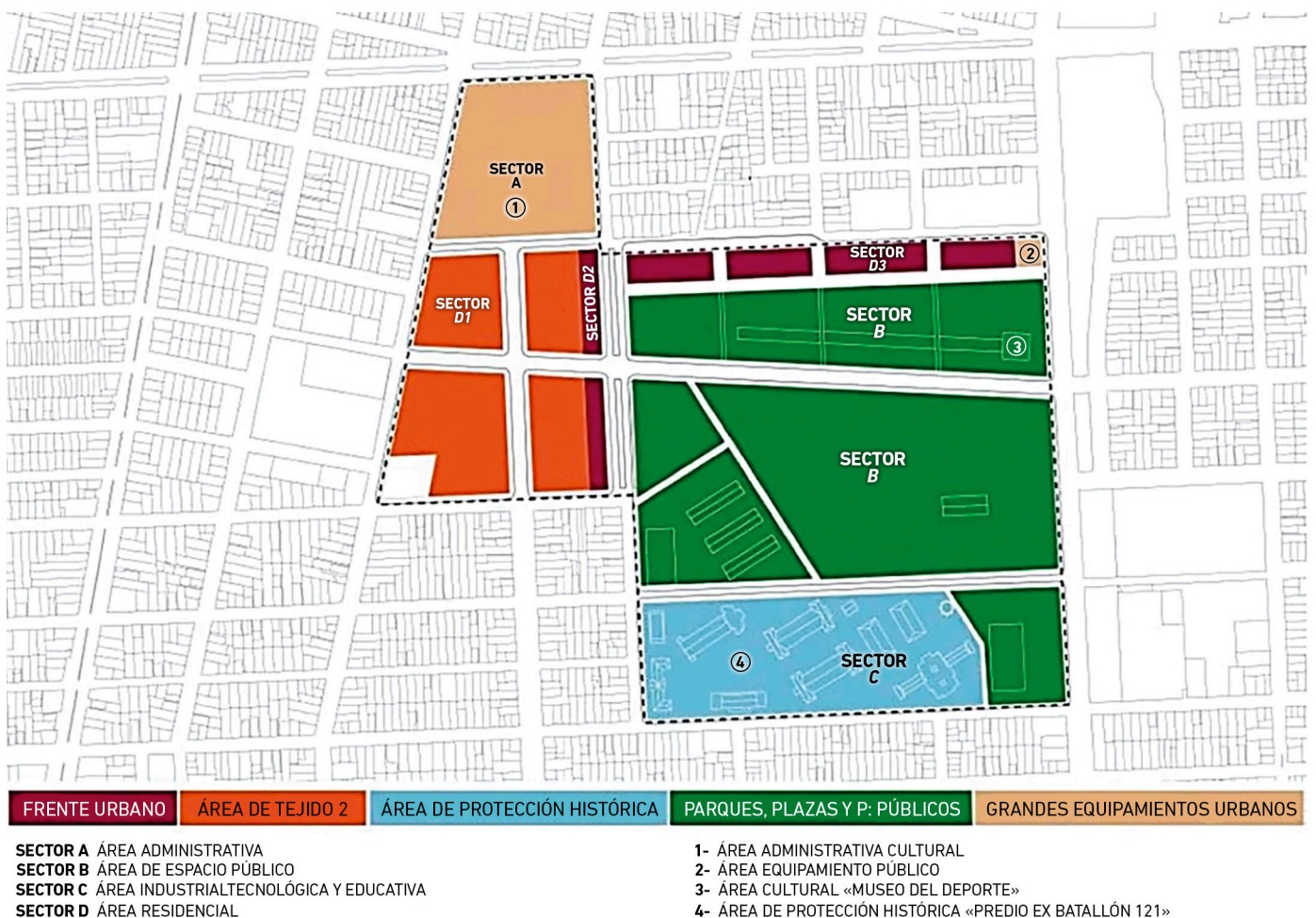




Figura 4
Proyecto Sector D
ex Batallón 121.
Fuente: Grupo Pecam, 2015.

Reflexiones Finales

a parte de las familias allí asentadas (el resto contarán con la regularización dominial, siendo más de mil familias). La licitación realizada por la DPVyU fue obtenida por Desarrollo Integral del Sur una empresa constituida por Petersen Thiele & Cruz S, Helpport y el Grupo Pecam en el año 2018. La propuesta se basa en la construcción de 1398 departamentos, 54 locales comerciales y 715 cocheras. Las unidades se agrupan en 29 edificios, distribuidos en ocho manzanas dentro del predio. Los edificios tendrán dos alturas diferenciadas (tres y siete pisos) siendo más altas las que bordean al parque, incluso más que en el entorno.

La oferta es variada en función de las distintas necesidades orientadas para trabajadores y profesionales. Los departamentos serán de uno a cuatro ambientes, distribuidos de la siguiente manera: 405 unidades de un ambiente con una superficie de 29 m², 747 unidades de dos ambientes con una superficie de 50 m², 141 unidades de tres ambientes con una superficie de 77 m² y 105 unidades de cuatro ambientes con una superficie de 103 m². Además de las viviendas, se concreta la apertura de las arterias internas que conforman el área residencial antes mencionada. En el año 2018, el Desarrollo Integral del Sur empezó junto al Plan Abre, con las obras del cordón Ayacucho, no habiendo iniciado aun con la construcción del emprendimiento residencial.

La demanda habitacional para sectores medios de la población no logra ser absorbida por los distintos programas y/o créditos hipotecarios implementados por el gobierno nacional. El modelo de las APPs que llevan adelante las administraciones locales resulta una herramienta de financiamiento alternativa y valiosa para promover el acceso al suelo y a la vivienda propia, siendo lo suficientemente flexible para adaptarse a las distintas situaciones de cada proyecto.

La ciudad de Rosario se presenta como un caso exitoso en la implementación de las APPs. Particularmente, en los casos que dicha modalidad se orientó a la construcción de vivienda e infraestructura para los sectores medios se realizaron dos proyectos: Parque Habitacional Tiro Federal y Sector D ex Batallón 121. La localización fue sobre tierras públicas en desuso (de propiedad nacional y provincial) que constituían una barrera física y estaban en una posición estratégica para la ciudad.

La planificación de los emprendimientos habitacionales estuvo a cargo de la Secretaría de Planeamiento, a través de dos planes especiales. Los agentes privados fueron elegidos por licitación pública, quienes realizaron la inversión a cambio de viviendas terminadas. Sin embargo, hubo demoras administrativas para iniciarlos, estando actualmente en su etapa preliminar.

La modalidad de gestión fue distinta en los dos casos expuestos. El Parque Habitacional Tiro Federal es a través de “convenio urbanístico de nueva urbanización y/o reconversión urbana” entre el Ministerio de Defensa de la Nación, la Municipalidad de Rosario y las empresas Grupo Pecam y AMG Obras Civiles, accediendo a las viviendas solo un 12% con los créditos Pro.Cre.Ar. y el resto se comercializan en el mercado privado. El Sector D ex Batallón 121 se realiza un “fideicomiso inmobiliario” entre el DPVyU y Desarrollo Integral del Sur, en base a un esquema de financiamiento en cuotas accesibles el privado comercializa los departamentos.

Los proyectos aprobados están plenamente integrados a las redes de infraestructuras y servicios de las que forman parte, a la tipología edilicia del entorno y a los edificios de valor patrimonial de los predios.

La propuesta del Sector D en el ex Batallón para vivienda es cuatro veces mayor que la de Tiro Federal (1.398 y 352 viviendas respectivamente), sumado al conjunto de equipamientos urbanos que ofrece, se configura en un futuro como una nueva centralidad para la zona sur de la ciudad.

Además, la construcción de estos proyectos puede dar lugar a otros beneficios como ser el incremento de precio que podría tener las viviendas aledañas asociado a la mejora de calidad de vida que la propia infraestructura originaría.

En suma, si se analizan los puntos críticos del instrumento APP se podría señalar la falta de regulación por parte del Estado en cuanto a los tiempos asignados en los contratos y/o convenios para la ejecución de los proyectos; el problema de los sobrecostos en el período de construcción por cambios en el proyecto original o los incrementos de los precios (materiales, mano de obra e insumos); los problemas de aceptación social de los proyectos, aunque en líneas generales la población tienda a aceptarlos, generalmente los vecinos perciben los cambios que se generaran en el entorno y las molestias de las obras, siendo necesario explicar las

ventajas que tendrán. Por último, la transparencia de toda la información dado que son proyectos públicos, siendo difícil encontrar datos referidos a los cambios contractuales, condiciones de financiación de las viviendas, la implementación, etc.

Sin embargo, también ofrecen grandes oportunidades para los distintos actores. El Estado consigue los recursos económicos para las obras requeridas, no contando siempre con los medios para lograrlas, distribuyendo los riesgos de la inversión. Los desarrolladores crean vínculos directos con los municipios, agilizando los trámites que si se hiciesen de forma independiente seguramente tendría otros tiempos de aprobación. También establecen un enlace directo y fluido con áreas de hábitat, suelo, infraestructura, entre otras, siendo vitales para el desarrollo inmobiliario. Por último, los vecinos tendrán revalorizadas sus propiedades, ya que las APPs generan valor en el área de inserción, y en ciertos casos podrán ampliar la oferta de equipamientos en su barrio ■

REFERENCIAS

- Ábalos, P. (2017). Nuevos paradigmas para la Vivienda en Argentina: Políticas públicas para Desarrollos Urbanos Perspectiva Regional. *Foro de Vivienda 2017 Rosario*. Rosario: Bolsa de Comercio.
- Ameriso, L. (2016, diciembre). Relanzan un plan para construir 352 viviendas de sectores medios. [En línea]. *La Capital*. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/relanzan-un-plan-construir-352-viviendas-sectores-medios-n1299553.html>
- Busellini, M. (2019). *Articular lo público y lo privado para atacar el déficit habitacional*. [En línea]. Buenos Aires: Comunidad Real Estate. Recuperado de: <https://www.comunidadrealestate.com/opinion/articular-lo-publico-y-lo-privado-para-atacar-el-deficit-habitacional/>
- Domínguez, J., Fernandini, M., Riquelme, L. y Schneider, C. (2017). *Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe*. [Archivo PDF]. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0000708>
- El Cronista* (2018, 17 de abril). Avanzan los acuerdos para viviendas bajo el modelo público privado. [En línea]. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Avanzan-los-acuerdos-para-viviendas-bajo-el-modelo-publico-privado-20180417-0031.html>
- Gargantini, D. (2015). *Sistemas de registro de demanda habitacional y políticas locales de hábitat: resultados de la encuesta nacional 2014*. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Municipales.
- Grupo Pecam. (2015, agosto). Reconversión del predio del ex Batallón 121. [En línea]. *Desarrollos Urbanísticos*. Rosario: Grupo Pecam. Recuperado de https://www.pecam.com.ar/contenidos/2015/08/20/Editorial_2880.php
- Hagedorn, T. (Coord.). (2015). *Guía de instrumentos urbanísticos*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: Secretaria de Asuntos Municipales. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/INSTRUMENTOS_URBANISTICOS_Spread_baja\(1\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/INSTRUMENTOS_URBANISTICOS_Spread_baja(1).pdf)
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londres: Verso.
- Impulso*. (2015, 25 de febrero). Así serán las 1.400 viviendas que se construirán en el ex Batallón 121 de Rosario. [En línea]. Recuperado de: <https://www.impulsonegocios.com/imagenes-exclusivas-asi-seran-las-1-400-viviendas-que-se-construiran-en-el-ex-batallon-121-de-rosario/>
- Jara Musuruana, L. A., Tessmer, G. A. y Almeida Gentile, P. H. (2018, mayo). Créditos UVA en Argentina: origen, cálculo y perspectivas. [Archivo PDF]. *Informe del Observatorio UNR*, (44), *Informe Especial*, (16), pp. 1-16. Recuperado de: <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/IO44-IE16-Creditos-UVA-en-Argentina.pdf>
- Llenas, R. (2017). Financiamiento alternativo. Herramientas para la generación de políticas que promuevan el acceso a la vivienda y mejoren el hábitat [pp. 22-36]. En N. Carnovale y L. Bertolaccini *Transformaciones del espacio urbano y gestión de la ciudad*. Rosario: Consejo Económico y Social.
- Municipalidad de Rosario. (2011). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Rosario: Borsellino Impresos.
- Ordenanza N° 9118/13. *Plan Especial Parque Habitacional Tiro Federal*. Rosario: Concejo Municipal.
- Ordenanza N° 9027/12. *Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121*. Rosario: Concejo Municipal.
- Pellizón, I. (2019, octubre). Iniciaron las obras de viviendas en el ex predio de Tiro Federal. [En línea]. *Mirador Provincial*. Recuperado de: https://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=210583-iniciaron-las-obras-del-viviendas-en-el-ex-predio-de-tiro-federal-a-traves-de-un-contrato-publicoprivado&otras_interior
- Pérez Barreda, N. (2015). *Acceso a la Vivienda y al Hábitat. Formas de financiamiento a la Vivienda y experiencias integrales de planificación e intervención territorial*. Rosario: Instituto de Gestión de Ciudades.
- Sin Mordaza*. (2017, mayo). Firmaron el contrato para construir 500 viviendas el predio del ex Tiro Federal. [En línea]. Recuperado de: <https://www.conclusion.com.ar/sin-categoria/firmaron-el-contrato-para-construir-500-viviendas-el-predio-del-ex-tiro-federal/05/2017/>
- Vassallo Magro, J. M. (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: CAF. [Archivo PDF]. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/758>
- Yeca Estudio. (2017, junio). 13 Criterios del Proyecto. *Revista Hábitat Inclusivo*, (9), p. 5. Recuperado de: <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/13-criterios-de-proyecto/5/>