

Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2016

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN

PUBLICACIONES RECIENTES



[http://arq.unne.edu.ar/
publicaciones.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones.html)

Dirección General

Decano de la Facultad
de Arquitectura y Urbanismo

Dirección Ejecutiva

Secretaría de Investigación

Comité Organizador

Evelyn ABILDGAARD

Herminia ALÍAS

Andrea BENÍTEZ

Anna LANCELE

Patricia MARIÑO

Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

Impresión

VIANET. Av. Las Heras 526, PB, Dto.
B. Resistencia. Chaco. Argentina.
vianetchaco@yahoo.com.ar

Colaboración

Lucrecia SELUY

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María
Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Gui-
llermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura
ARTIEDA / Gladys Susana BLAZICH / Walter
Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René
CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / En-
rique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susa-
na COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia
DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del
Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela
Cecilia GAYETZKY de KUNA / Elcira Claudia
GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ /
Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAI-
DANA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MAR-
TÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE
/ María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz
MORENO / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ /
Patricia NÚÑEZ / Mariana OJEDA / María Mer-
cedes ORAISON / Silvia ORMAECHEA / María
Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO /
Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑONEZ
/ Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI /
Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del
Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAP-
PENBACH / Luis VERA.

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727.
Resistencia. Chaco. Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

ISSN 1666-4035

Reservados todos los
derechos. Impreso en
Vía Net, Resistencia,
Chaco, Argentina.
Septiembre de 2017.

La información contenida en este volumen es absoluta
responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la infor-
mación contenida en el presente volumen con el expreso
requerimiento de la mención de la fuente.



POLÍTICAS HABITACIONALES Y DESIGUALDAD SOCIAL. EL PROGRAMA PROCREAR DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DESTINATARIOS

PALOMINO, María Fernanda
fernanda_palomino6@outlook.com

Becaria de Pregrado de la SGCyT.
Dir.: Mgter. Benítez, María Andrea.
Sede en el IIDVi de la FAU-UNNE.

OBJETIVOS

Esta comunicación tiene como objetivos

- Presentar una síntesis de los avances de la profundización conceptual de la problemática desigualdad habitacional y las políticas habitacionales;
- presentar una aproximación a la caracterización del programa y
- exponer una introducción de las perspectivas de los destinatarios y profesionales intervinientes en procesos vinculados con el programa Procrear.

PROBLEMA

El área donde se inserta dicha investigación, en la ciudad de Resistencia-Chaco, ha sido definida como un Área Urbana Deficitaria Crítica (imagen 1). Esta AUDC presenta rasgos de fragmentación territorial y sociocultural fundamentada en procesos históricos de desigualdad social, producida por la acción desarticulada de los organismos del Estado en el territorio, y los procesos de *desolidarización* entre sectores sociales, reforzada por la acción del mercado (Barreto y otros, 2014).

En esta área detectamos el emplazamiento de viviendas realizadas con créditos Procrear, y en relación con ello, surgieron interrogantes referidos a cómo la resolución habitacional mediante este programa aborda aspectos urbano-ambientales, jurídicos, institucionales, en las escalas doméstica y barrial; cómo esta forma de resolución habitacional se articula con otras del mismo barrio (vecinos históricos); en qué medida los destinatarios de este programa cumplieron sus expectativas de integración en el entorno barrial donde emplazaron sus viviendas; de qué manera vieron satisfechas sus aspiraciones habitacionales y qué dificultades debieron afrontar en el proceso de ejecución de sus viviendas.

Esta investigación se propone analizar los procesos de ejecución de sus viviendas de los residentes de la AUDC Golf Club que son destinatarios del programa Procrear. Algunos supuestos orientadores de la investigación postulan que las áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) en el AMGR, por haberse configurado en pro-

cesos que combinan la acción del mercado, el Estado y la práctica de distintas organizaciones sociales, tienden a ser territorios con escasa integración, muchas veces fragmentados socioculturalmente. Esta condición afectará la elección del emplazamiento a los destinatarios del programa Procrear.

Estudios previos nos permiten afirmar que los programas habitacionales generalmente aportan soluciones sectoriales que se materializan en la provisión de una unidad de vivienda en la que el destinatario tiene escasa participación en el proceso de ejecución. El programa Procrear, al constituir un tipo de asistencia diferente, probablemente resultará en soluciones más integrales y con mayor incidencia de los destinatarios en sus distintas instancias.

DESARROLLO

El estudio teórico iniciado busca articular conceptos clave para el estudio de un programa en particular desde la percepción de sus destinatarios, con la premisa de que el análisis de la contribución de las diferentes políticas habitacionales a los procesos de fragmentación urbana puede contribuir a reorientar las políticas y aportar a lineamientos de integración.

RESUMEN

Esta comunicación tiene por finalidad presentar avances de un estudio realizado en el marco de una beca de pregrado que analiza de qué manera el Programa Procrear operó en relación con la desigualdad socio-habitacional durante su implementación en el período 2012-2015, dentro de un Área Urbana Deficitaria Crítica, en la ciudad de Resistencia. El plan de trabajo de la beca propone analizar experiencias de la resolución habitacional de destinatarios del programa en términos de trayectoria habitacional, expectativas y aspiraciones habitacionales y relaciones con su entorno barrial.

PALABRAS CLAVE

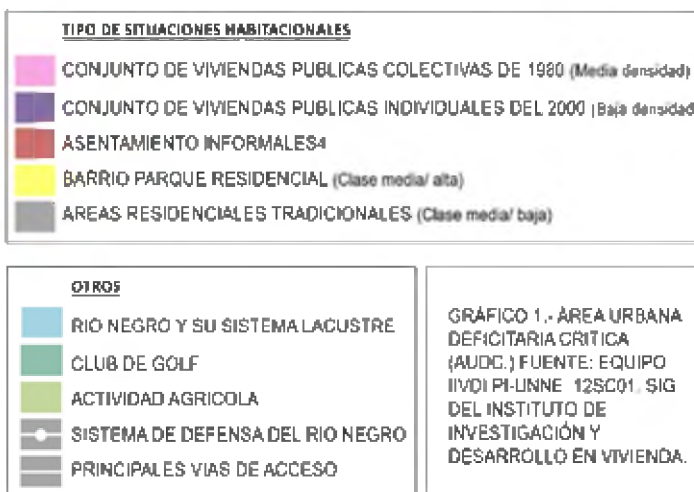
Política habitacional; desigualdad; segregación; fragmentación; programa Procrear.



Gráfico 1. Área urbana deficitaria crítica (AUDC.) Fuente: equipo IIVDI PI-UNNE 12SC01. SIG del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda

La fragmentación es un proceso que vincula la dinámica espacial (suburbanización, movilidad, emergencia de centralidades periféricas) y la fractura social y homogeneidad urbana como resultado del agravamiento de las desigualdades sociales (Prevot Schapira y Pineda, 2008).

Cuando nos referimos al término **desigualdad**, aludimos a aquella de tipo material (derivada de la distribución social desigual de los recursos) y desigualdad identitaria (generalmente expresa en términos de diferencia). Resulta imposible desligar la producción y sostenimiento de la desigualdad de aquellas políticas a través de cuyas pautas e intenciones se produce y se mantiene dicho fenómeno, aunque son las principales fuentes constitutivas de las posibilidades de



participación e inserción de los sujetos en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Las políticas contribuyen a superar las desigualdades, aunque —como se ha detectado en muchos estudios— en ocasiones provocan un efecto de profundización (Benítez y otros, 2015).

La política habitacional comprende todas aquellas acciones públicas que inciden en cada uno de estos campos de manera directa o indirecta en las posibilidades de acceso a la vivienda de los distintos sectores de la sociedad. Podemos definirla como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones, realizadas desde determinadas orientaciones políticas, en la producción habitacional, y aunque se destine a sectores de la sociedad con ingresos insuficientes que no pueden acceder a ella, impacta en todos los sectores sociales (Barreto y otros, 2014). A partir de este planteo se debe generar la solución de la problemática habitacional, es decir, desde una perspectiva de integración social, en el marco del desarrollo de una sociedad más equitativa, democrática y sustentable.

El programa

El Programa Procrear Bicentenario fue una iniciativa del gobierno nacional en el año 2012, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que se instrumentó mediante la creación de un Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, que se creó e implementó a través del Decreto 902/ 2012.

Este programa tenía por objetivos atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de si-

tuaciones familiares, mediante entrega de créditos hipotecarios para construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como también aquellas que son construidas por el programa a través de desarrollos urbanísticos. Como en la Política federal de Vivienda implementada desde 2003, también se pretendió impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas, lo cual tiene efectos sobre el conjunto de la economía, tanto en la producción como el trabajo y el consumo interno. Es decir, articuló dos líneas de acción estatal: la construcción de proyectos habitacionales y la movilización de recursos públicos en un programa de préstamos hipotecarios. Los requisitos para constituirse en destinatario implicaban una orientación a sectores con capacidad de ahorro, ingresos familiares netos en el año 2012, cuando se lanzó por primera vez el programa, de cinco mil pesos mínimo y treinta mil pesos máximo, actualizados en el período del año 2016 con un mínimo de ocho mil pesos y un máximo de treinta y cinco mil pesos. Complementó el espectro de atención a demandas habitacionales de la política federal de viviendas implementada desde 2003, que se destinaba a los quintiles más pobres (TNA, Tasa Nacional Anual. Procrear).

Percepciones relevadas de actores involucrados

Hasta el momento se relevaron las visiones de los destinatarios y de técnicos, a través de entrevistas realizadas a integrantes de la Asociación Civil BE.Procrear.CHA (Beneficiarios del Procrear Chaco¹) y un destinatario de crédito individual Procrear, para la construcción de una vivienda en el segundo sorteo (período 2013) y a un profesional con experiencia en proyectos de obras individuales financiados con Procrear y en la dirección de obras de edificios realizados con la línea de desa-

rrrollos urbanísticos del mismo programa. En estas entrevistas surgen los siguientes aspectos más significativos:

- El lanzamiento del Procrear generó gran interés en los posibles beneficiarios debido a la flexibilidad del programa, ya que brindaba varias alternativas de resolución de las distintas instancias de proyecto y construcción de la vivienda; asimismo, por su relativa facilidad de tramitación, según nos indica un informante: *"solicitaba la pericia de la etapa de obra finalizada al Banco Hipotecario con una llamada telefónica, y en el transcurso de uno a dos días adquiría el desembolso de la próxima etapa"*. Por otra parte, las tasas de interés de devolución eran relativamente accesibles: en el año 2012 la tasa fija para el ingreso neto familiar mínimo exigible era del 2 %, con una tasa variable del 4 %, y en el ingreso neto familiar máximo la tasa fija correspondía a un 14 % con una tasa variable del 18 % (TNA Tasa Nacional Anual. Procrear).

En el caso de aquellos que contaban con terrenos en el momento de solicitar el préstamo, se les facilitó la realización. Nuestro entrevistado de la línea individual para vivienda² se posicionaba dentro de un estrato de la sociedad con necesidad habitacional que contaba con un nivel económico apto para pagar un crédito para la construcción de una vivienda única familiar, por poseer la familia dos ingresos fijos de profesionales con alta ca-

1. Comenzó como un grupo que se crea por un medio virtual (Facebook) con el fin de informar-se aquellos beneficiarios o interesados del Programa Procrear. El grupo alcanzó a tener más de 150 integrantes con la misma problemática.

2. Es el caso de una familia tipo que solicitó el crédito Procrear en el año 2013. Ya contaban con un terreno escriturado, adquirido con ahorros personales, ubicado en el barrio Parque Golf Club. Antes y durante el proceso de adquisición del crédito y construcción de la vivienda, la familia alquilaba en la zona céntrica de la ciudad de Resistencia.

lificación, pero no contaban con el monto suficiente para costear la obra de manera particular. Es necesario señalar que el caso de nuestro entrevistado beneficiario de la línea de préstamos individuales sin terreno, paralelamente a la solicitud del crédito Procrear, contó con un préstamo personal adicional que le permitió realizar la obra sin paralizaciones. Los desembolsos del crédito Procrear en las etapas finales de terminación y detalles no resultaron suficientes, de acuerdo con los gustos de esta familia en particular.

Por su parte, los destinatarios que recurrieron al préstamo para compra de terreno y construcción de la vivienda, resaltan el impacto sobre el mercado de suelo. Los destinatarios marcan los negocios y especulaciones que generó esta nueva iniciativa. Como nos indica nuestra informante, en el mismo año en que se lanzó el Programa Procrear, los terrenos pasaron a costar el triple de su precio. La línea de crédito compra de terreno y construcción otorgaba hasta ciento cincuenta mil pesos para la compra del terreno, lo cual resultó insuficiente, y llevó a que el grupo se manifestara en contra de esta situación (entrevista a destinatario Procrear, miembro de la Asociación Civil BE.Procrear.CHA).

3. Todos los montos son estimativos y se refieren a valores de 2012-2015, aproximadamente.

Mediante la movilización y visibilización de esta problemática (dificultad de acceso al suelo urbano al alcance de los fondos otorgados por el programa), el grupo nucleado en la asociación solicitó numerosas veces al gobierno provincial que se disponga del terreno del ex Ejército Argentino, propiedad en su momento del Estado Nacional (Agencia de Administración de Bienes del Estado), y se logró el traspaso a un fideicomiso Procrear que finalmente no alcanzó a concretarse, hasta el momento (Beneficiarios del Procrear Chaco lamentaron quedar afuera del nuevo plan lanzado por el Gobierno Nacional. Domingo 2 de octubre de 2016. www.diarionorte.com).

Según el profesional técnico, el programa Procrear impactó sobre la industria de la construcción a nivel local, que realizó la selección de empresas constructoras para la construcción de desarrollos urbanísticos a través de concursos públicos y con criterios de optimización de tres factores: precio, tiempo de ejecución de la obra y calidad. Los beneficiarios formaban parte del proceso de construcción de la vivienda, iniciado con la solicitud del préstamo, la elección o diseño de sus viviendas y la posibilidad de presenciar el proceso constructivo.

Con respecto a los destinatarios, esta línea de crédito apuntó a otro segmento de clase social más elevada, ya que el costo de las unidades funcionales fue estimado en un millón quinientos mil de pesos, en comparación con los seiscientos cincuenta mil pesos que se otorgaban aproximadamente para créditos individuales para la construcción de una vivienda. Esto tuvo como consecuencia abarcar una clase social media amplia y beneficiar en mayor medida al segmento de clase media alta³ (entrevista a arquitecto, director de obra de Edificio Procrear, Chaco). En Resistencia se realizaron dos

edificios mediante esta línea de créditos, que se encuentran terminados y entregados a sus propietarios, pero todavía no están habitados.

REFLEXIONES FINALES

Las entrevistas realizadas nos permiten confirmar nuestros supuestos vinculados con aspectos positivos del programa y algunos aspectos negativos, como también incorporar nuevos conceptos que no fueron percibidos anteriormente. Se tomaron tres casos de informantes que formaron parte de procesos vinculados al programa Procrear, que por su función diferente nos brindan distintas perspectivas y miradas del programa.

Hasta el año 2012, una porción de la sociedad comprendida por la clase media no fue objeto para la implementación de políticas habitacionales. El programa Procrear, gracias a su relativa facilidad de acceso al crédito, permitió que gran parte de los solicitantes se convirtieran en beneficiarios. Su flexibilidad ofreció la oportunidad al segmento de clase media, compuesto por ciudadanos con perfiles socioeconómicos distintos, de acceder a un crédito para la construcción, refacción o ampliación de una vivienda única familiar, como también la posibilidad a otros de acceder al crédito para la línea de desarrollos urbanísticos. El programa resultó un importante aporte para la industria de la construcción, ya que incentivó la actividad económica y generó fuentes de trabajo en todo el país.

Esta comunicación constituye una aproximación a la caracterización del programa y provisionalmente una introducción de las perspectivas de los destinatarios y profesionales intervinientes en procesos vinculados con el programa Procrear, que será profundizada en lo sucesivo.



BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, M. A.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, Ma. A.; FERNÁNDEZ, M. E.; GIRÓ, M.; PELLÍ, M. B.; ROMAGNOLI, V. (2014) (a) *Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos*. Primera edición. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. E-Book en línea en: http://www.upe11.org/libro_digital.
----- (2014) (b) *La Política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y Recomendaciones*. Diseño Editorial. Bs. As., Argentina.

BENÍTEZ, M. A., ROMAGNOLI, V., CESSANA BERNASCONI, M. I., SAKAMOTO, G. (2015). "Territorios de desigualdad". *Revista Theomai* N.º 30, segundo semestre de 2014. UNQ. / CONICET. En línea: [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/11_BenitezOtros_pa-PDF_\(theo30\).pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_30/11_BenitezOtros_pa-PDF_(theo30).pdf). Argentina.

PRÉVOT-SCHAPIRA, Marie-France y CATTANEO PINEDA, Rodrigo (2008). "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N.º 103, pp. 73-92, diciembre de 2008. Sección *Artículos*. Bs. As., Argentina.

FUENTES

www.procrear.anses.gob.ar.
<http://www.ibr.com.ar/web-diccionario-inmobiliario>.
<http://www.diarionorte.com/article/139809/beneficiarios-del-procrear-chaco-lamentaron-quedar-afuera-del-nuevo-plan-lanzado-por-el-gobierno-nacional>.
DECRETO 902/ 2012 - Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Buenos Aires, 13 de junio de 2012).
Entrevistas a informantes clasificados (se resguarda la identidad de los entrevistados).
Arquitecto, director de obra de Edificio Procrear, línea de créditos Desarrollos Urbanísticos.
Arquitecta, miembro de la Asociación Civil BE.Procrear.CHA - Beneficiarios del Procrear Chaco.
Beneficiario de crédito individual Procrear para la construcción de una vivienda en el segundo sorteo (período 2012). ■

