

# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2018

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN

## Comisión evaluadora

### Dirección General

Decano de la Facultad  
de Arquitectura y Urbanismo

### Dirección Ejecutiva

Secretaría de Investigación

### Comité Organizador

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO

### Coordinación editorial y Compilación

Secretaría de Investigación

### Diseño y Diagramación

Marcelo BENÍTEZ

### Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

### Impresión

Editar SRL/ Cacique Ñaré 151/  
Resistencia/ Chaco/ Argentina/  
imprensa@editarsrl.com

### Colaboración

Lucrecia SELUY  
Cecilia DE LUCCHI

### 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>

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa  
ALCALÁ / Gisela ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ / Abel  
AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO  
/ Teresa Laura ARTIEDA / Milena María BALBI /  
Indiana BASTERRA / Gladys Susana BLAZICH  
/ Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI  
/ René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO  
/ Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA /  
Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia  
DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del  
Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela  
Cecilia GAYETZKY de KUNA / Claudia Fernanda  
GÓMEZ LÓPEZ / Elcira Claudia GUILLÉN / Delia  
KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA  
/ Sonia Iratí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ  
NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María  
del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO  
/ Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Claudio  
NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA /  
Mariana OJEDA / María Mercedes ORAÍSON /  
Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge  
PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI /  
María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMÍREZ /  
María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena  
SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER /  
Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

### ISSN 1666-4035

Reservados todos  
los derechos. Im-  
preso en Vía Net,  
Resistencia, Chaco,  
Argentina. Octubre  
de 2018.

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

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



## METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS HABITACIONALES PROCREAR 2012-2015

**PALOMINO, María Fernanda**  
fernanda\_palomino6@outlook.com

Becaria de pregrado de la SGCyT. Dir.: Mgter. Benítez, María Andrea. Codirector: Mgter. y Dr. Barreto, Miguel Ángel. Sede en el IIDVi de la FAU-UNNE.

### RESUMEN

Esta comunicación expone avances de la investigación beca de iniciación "Políticas habitacionales y Desigualdad. Análisis del Programa ProCreAr desde la perspectiva de los actores involucrados", iniciada en el año 2017. Se presenta una reflexión sobre la utilización de una matriz de análisis de programas habitacionales (Barreto y otros, 2014), aplicada al análisis de ProCreAr. Esta comunicación tiene como finalidad exponer potencialidades y dificultades de la implementación de esa metodología.

### PALABRAS CLAVE

Metodología; variables; programa ProCreAr.

### OBJETIVOS

- Presentar la matriz de variables<sup>1</sup> reflexionando acerca de sus potencialidades y dificultades en su aplicación en el trabajo "Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa ProCreAr Bicentenario 2012 – 2015".<sup>2</sup>
- Comprender la importancia de la metodología como sustento de las investigaciones, y demostrar a través de lo expuesto la flexibilidad para adaptarse a estudios de diferentes programas y políticas habitacionales.

### DESARROLLO

Para comprender la metodología implementada, es necesario entender las bases que la fundamentan. En primer lugar, presenta un abordaje complejo y multidimensional del hábitat (Barreto y equipo basado en Morín y García). Entiende que el hábitat debe ser tomado como un sistema complejo en el que entran en juego varios aspectos<sup>3</sup> que se relacionan e inciden entre ellos. Estos no pueden ser descompuestos en aspectos aislados, para ser abordados en forma independiente, sino que deben ser considerados a partir de las relaciones que los interdefinen, concibiéndolos como dimensiones de un único problema.

En segundo lugar, la metodología implica un análisis crítico. La construcción de un marco teórico propio que actúa como posicionamiento para el autor, con el que se sustenta el análisis de políticas o programas. Estas decisiones metodológicas condujeron a la construcción de una matriz de análisis basada en Paugam. La matriz consta de tres grandes bloques conceptuales: "la intervención, el problema y su abordaje"; "los destinatarios" y "las soluciones habitacionales". Cada

1. Barreto, M. Ángel; Alcalá, Laura; Benítez, M. Andrea; Fernández, M. Emilia; Giró, Marta; Pelli, M. Bernabella; Rogmanoff, Venettia. Colaboración: Depetris, Noel. "La Política Federal de la Vivienda desde su Implementación en el Gran Resistencia 2003-2007" (Resistencia, Chaco, 2014. IIDVi, FAU-UNNE/ diseño editorial).

2. Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social. Módulo 4. "Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa ProCreAr Bicentenario 2012-2015" (Palomino, Ma. Fernanda; Olmedo, Rosario; Aguirre, Ma. Laura).

3. Los aspectos se traducen en las diferentes dimensiones necesarias para una producción habitacional integral (habitacional, urbano-ambiental, económica, social, cultural y jurídico-política).

bloque está conformado por un conjunto de variables, las cuales fueron desarrolladas en el trabajo de Análisis ProCreAr (Barreto y otros, 2014).

### Análisis del Programa Procrear

El Programa ProCreAr fue seleccionado como objeto de estudio para este trabajo debido a su relación directa con el plan de trabajo propuesto en la beca de iniciación, y como motivación de grupo por desarrollar el análisis de un programa poco estudiado en la región hasta el momento.

El primer recorte que se realiza es temporal; se define estudiar el programa durante el período 2012-2015, coincidente con un tipo de gestión política que culminó junto con el programa. El segundo recorte que se busca precisar es el contextual; los casos testigo que íbamos a analizar

4. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. Buenos Aires, 12 de junio de 2012.

5. ProCreAr Bicentenario es una iniciativa del Gobierno Nacional que proyecta la entrega de créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el programa a través de desarrollos urbanísticos. El objetivo es atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares, e impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas. Las líneas de créditos están dirigidas a una clase social de determinado poder adquisitivo, familias de clase media que tienen una capacidad de ahorro, pero no lo suficiente para sostener por sí solas dicho proceso ([www.procrear.anses.gov.ar](http://www.procrear.anses.gov.ar)).

correspondían al sitio de implementación del Área Metropolitana del Gran Resistencia.

El trabajo se estructura sobre la base del "cuadro de análisis" (imagen 1), el cual estaba aplicado al estudio de una política habitacional. Estructura el análisis a partir de dividirlo en dos bloques, la formulación y la implementación, de las cuales propone estudiar la ejecución real y la deseable. El cuadro nos pareció flexible de adaptar a la estructura de análisis pensada para del Programa ProCreAr. De esta manera, estructuramos el trabajo en cuatro fases:

- La primera fase hace referencia a la "Formulación del Programa", al estudio de la normativa existente. El decreto 902/2012<sup>4</sup> representó la letra del programa; a esto se pudieron incorporar

las bases y condiciones de cada línea<sup>5</sup> expresada en la página oficial del programa, cerrada con el posterior cambio de gobierno en el año 2015, lo que imposibilitó el acceso a esta última.

- La segunda fase estaba dada por el estudio de casos, la cual se definía como "Implementación del Programa". Para contrarrestar el análisis de la letra, se buscó indagar aspectos del programa ProCreAr a partir de casos puntuales dentro del Área Metropolitana de la Gran Resistencia como fuente primaria con entrevistas de un informante clave beneficiario de un crédito para la línea construcción, un informante clave funcionario del Ministerio de Economía durante el período 2012-2015 y un informante clave integrante de la Asociación Civil BE.ProCreAr. CHA. Esto se complementó con datos

		ANÁLISIS	
		De la ejecución del Programa PROCREAR	De la ejecución deseable del Programa PROCREAR
Fases del Programa PROCREAR	Formulación	Análisis del proceso de formulación programa.	Valoración de la formulación del programa.
	Implementación	Análisis del funcionamiento y de los resultados del programa.	Valoración del funcionamiento y de los resultados del programa.

Imagen 1. Cuadro tipos de investigación. Fuente: adaptación del cuadro. "La Política Federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007)", Barreto y otros, 2014



a nivel nacional de fuente secundaria, de la página oficial de ANSES y de trabajos realizados sobre la temática (Negro, 2015; Lezcano, 2017).

- La tercera fase estaba dada por un listado de valoraciones positivas y negativas a modo de conclusión, que resultaron del análisis de las fases anteriores y su comparación, lo que permitía concluir con la cuarta y última fase plasmada en una propuesta, la cual se componía de lineamientos que proporcionaban mejoras al programa.

Fue esclarecedor y muy oportuno estructurar el trabajo a partir de aplicar el cuadro de análisis. El cuadro resultó flexible para adaptarlo, y proporciona una visión clara de cómo se va abordar

el estudio de una política habitacional, o el de un programa, como fue en este caso ProCreAr. Para desarrollar las dos primeras fases, se utilizó la matriz de variable de análisis de programas habitacionales de la política federal de vivienda implementada entre 2003 y 2007 (Barreto y otros, 2014). Las variables fueron elaboradas con base en tres preguntas: ¿quiénes, cómo y para qué se interviene?; ¿a quiénes y con qué principio se ayuda?; ¿a través de qué medios? Estos interrogantes intentan dar respuestas a tres grandes bloques conceptuales: el primero, “la intervención, el problema y su abordaje”; el segundo, “los destinatarios” y el tercero, “las soluciones habitacionales”. El cuadro proporciona los

observables de cada variable, lo que permite saber qué se debía indagar en cada punto y establecer valoraciones que definieran el nivel deseable de cada una de ellas.

Las variables fueron aplicadas de manera paralela a las dos primeras fases; nos pareció pertinente poder ir analizando en paralelo la letra del programa y su implementación, para generar un análisis crítico a través de un posicionamiento teórico formado en el transcurso de la beca de iniciación y perfeccionado en la maestría. El objeto de aplicación de las variables fue el programa seleccionado y no la política habitacional, o en su defecto, el proyecto, como en este caso al que

<b>La intervención, el problema y su abordaje</b>	<b>Los destinatarios</b>	<b>Las soluciones habitacionales</b>
1- El problema y su abordaje. 2- Marco normativo.	1- Las necesidades de los destinatarios. 2- Definición de las necesidades de los destinatarios.	1- Dimensiones de los satisfactores. 2- Tipo de satisfactores.
3- Organización administrativa. 4- Articulaciones jurisdiccionales y entre áreas del gobierno.	3- Satisfacción de las necesidades de los destinatarios. 4- Los destinatarios.	3- Definición de los satisfactores. 4- Progresividad de los satisfactores.
5- Instrumentos operativos.	5- Elección de los destinatarios.	5- Formas de producción de los satisfactores.
6- Participación y funciones de actores extra estatales.	6- Participación y organización de los destinatarios.	6- Tecnologías de producción de los satisfactores.
7- Recursos financieros.		
8- Condiciones y requisitos a las jurisdicciones.		
9- Capacidad operativa.		

**Imagen 2.** Cuadro de variables de análisis. Fuente: adaptación del cuadro “La Política Federal de vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007)” (Barreto y otros, 2014).

pertenecía ProCreAr llamado "Proyecto Nacional de Crecimiento con Inclusión Social".

Una de las dificultades encontradas fue la comprensión de las variables; se generaba confusión y debates en torno a qué se debía observar en cada una de ellas, debido a las similitudes entre algunos observables. El bloque de "los destinatarios" fue el que generó mayor confusión y problemas en su aplicación, aportando a su complejidad el difícil acceso a la información.

Las valoraciones de las variables constituidas desde un marco conceptual fueron de mucha importancia, debido a que permitieron evaluar desde un posicionamiento crítico el grado de aplicación del programa, y evidenciar en qué bloque tuvo menores o mayores problemas, y puntualmente en cada variable.

El análisis a través del cuadro de variables demostró, bajo un marco teórico, que el programa se desenvuelve dentro de sistema complejo, compuesto por diferentes escalas, en el que intervienen distintos actores de diferentes jerarquías, con roles específicos que desempeña cada uno de ellos y dan como resultado la elaboración y aplicación de un programa. Entender esto permitió concretar la cuarta etapa proponiendo lineamientos que refuerzan aquellos puntos débiles detectados a partir de la matriz, para presentar así una propuesta justificada en gran medida.

## REFLEXIONES FINALES

La elaboración del trabajo "Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa ProCreAr Bicentenario 2012-2015" se llevó adelante desde una postura de análisis crítico, con el que se pretendió aportar a la reflexión sobre las prácticas de la Política Habitacional Argentina. Esta postura constituyó la metodología que estructuró el trabajo en su totalidad.

La metodología de análisis crítico contribuyó a la evaluación tanto de los logros como de los obstáculos que presentó el programa elegido, a partir de los resultados que produjo, así como las bases para su análisis, interpretación, discusión y presentación de resultados.

La matriz de variables construida para el estudio programas habitacionales de la política federal de vivienda fue totalmente flexible para adaptarla al estudio del programa ProCreAr. Se pudieron aplicar todas las variables de los diferentes bloques, y las que no se lograron desarrollar fue por no estar contempladas en el programa. El cuadro de variables es un significativo instrumento para evaluar políticas habitacionales y programas. Colabora en un orden de ejecución determinado, que está justificado desde su base teórica. Ayuda a un mayor rendimiento productivo en el proceso de elaboración.

La tarea de visibilizar las distintas aristas necesarias para el análisis

de un programa fue posible en gran medida por la guía del cuadro de variables, que condujeron a un proceso de reflexión y producción que culminó con un análisis óptimo para los objetivos planteados. El análisis de las variables permitió generar una evaluación integral, para llegar a un diagnóstico de los tres diferentes bloques y elaborar una propuesta superadora a través de lineamientos que se sustentaban en ellos.

## BIBLIOGRAFÍA

**BARRETO, M. Ángel; ALCALÁ, Laura; BENÍTEZ, M. Andrea; FERNÁNDEZ, M. Emilia; GIRÓ, Marta; PELLI, M. Bernabé; ROGMANOLI, Venettia** (2014) *La Política Federal de la Vivienda desde su Implementación en el Gran Resistencia 2003-2007*. Colaboración: Depetris, Noel. Resistencia Chaco: IIDVi – FAU UNNE/ Diseño Editorial.

## FUENTES

**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).

**MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA SOCIAL**. Módulo 4. "Análisis de la formulación, implementación y propuesta superadora. Programa ProCreAr Bicentenario 2012-2015" (Palomino, Ma. Fernanda; Olmedo, Rosario; Aguirre, Ma. Laura).

**PRO.CRE.AR**. (2012-2015) Recuperado de [www.procrear.anses.gob.ar](http://www.procrear.anses.gob.ar). ■

