

## El Pro.Cre.Ar el sueño de la casa propia. El sentido de la política pública y los vínculos estado/actores en el aglomerado Gran Paraná. Entre Ríos - Período 2012-2015

*Mingo Graciela*<sup>1</sup>; *Sarrot Elisa*<sup>2</sup>, *Teresa Luque*<sup>3</sup>, *Cesar Sione*<sup>4</sup>, *Lautaro Reyes*<sup>5</sup>

AUTORES: Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos. Almirante Brown N° 54 - Paraná CP E3102FMB - Entre Ríos - Argentina

CONTACTO: [gmbevilac@gmail.com](mailto:gmbevilac@gmail.com), [elissarrot@yahoo.com.ar](mailto:elissarrot@yahoo.com.ar)

### Resumen

El artículo analiza al plan Procrear como política pública para posibilitar que los sectores medios de la sociedad accedan a la vivienda propia. Se describen los objetivos y principios que sostienen a esta propuesta en el período 2012/2015, en el marco del contexto económico.

Se examinan las distintas miradas que tienen: los adjudicatarios, los trabajadores que participaron en la construcción, y otros actores favorecidos por la diversidad de piezas interactuantes en la concreción de una vivienda. También se bucea en el sentido de esta política pública, como una de las tantas formas en que el Estado interviene ante la demanda de la ciudadanía y cómo se configura el espacio rururbano, con énfasis en el aglomerado Gran Paraná.

**Palabras clave:** Procrear, actores de la política pública, espacios rururbanos

### Abstract

The article analyzes the Procrear plan as a public policy to reach the own house by the middle sectors of society. The objectives and principles that underpinned the proposal in the period 2012/2015 are described, the views of different actors involved: contractors, workers who participated in the construction of houses, and other actors favored by the diversity of interacting pieces in the concretion of the same.

Reconfigurations of urban spaces that the plan provokes are acknowledged, contributing to the appearance of rururbano spaces. It also dips in the direction of this public policy, as one of the many ways in which the State intervenes before the demands of the citizens.

**Key words:** Public policy's actors, Procrear, rururbano spaces.

---

1. Mingo Graciela: Magister en Metodología de la Investigación, Licenciada en Ciencia Política, cursando el Doctorado en Ciencias Sociales UNER. Profesora titular e Investigadora categoría I del CIN. Directora de la especialización en Metodología de la Investigación. UNER

2. Sarrot Elisa: Magister en metodología de la Investigación, Licenciada en Ciencia de la Educación. Profesora asociada e Investigadora Categoría III. Coordinadora académica de la Especialización en Metodología de la investigación. UNER.

3. Luque Teresa: Especialista en Metodología de la Investigación, Licenciada en Trabajo Social por la UNER. Profesora JTP e Investigadora.

4. Sione César: Magister en Metodología de la Investigación por la FCeco UNER. Profesor JTP e Investigador categoría III del CIN.

5. Reyes Lautaro: Estudiante avanzado, Becario de la carrera Licenciatura en Ciencia Política por la FTS UNER.

## Introducción

El Plan<sup>6</sup> Pro.Cre.Ar (*Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar*<sup>7</sup>), adquirió particular relevancia en nuestra investigación sobre el sector de la construcción, por su incidencia en el desarrollo urbano y en la satisfacción de una necesidad como es la vivienda, en sectores medios de la población. Al profundizar en él enmarcados en el aglomerado Gran Paraná (Entre Ríos), pudimos ver que implicó importantes procesos de rururbanización y tuvo beneficiarios directos e indirectos.

El análisis está centrado en distintas miradas: los destinatarios específicos de la política pública, los trabajadores que participaron en la construcción, y otros actores favorecidos por la diversidad de piezas que interactúan en la concreción de una vivienda. También buceamos en el sentido de esta política pública, como una de las tantas formas en que el Estado interviene, en este caso, a través de un régimen de protección pública que otorga accesibilidad a la vivienda propia a un sector de la ciudadanía.

A pesar de la distancia formal entre Estado y ciudadanos, propia de una política social, en el Procrear observamos que la gestión política fue respondiendo a las vicisitudes de su concreción. Así, de acuerdo a Offe (1994) analizamos a la misma como una acción política en la que el Estado, a través de un mecanismo de integración y cohesión, intenta proteger relaciones sociales necesarias, como fuerza simbólica concretizada en la búsqueda de inclusión social.

## Cuestiones metodológicas

En primera instancia analizamos los contenidos, objetivos y metas del Procrear, en fuentes documentales, reflexionando sobre el tipo de política pública que se fue desarrollando entre los años 2012 a 2015. El aporte de la bibliografía y de otros materiales como las páginas web del ANSES<sup>8</sup>, nos permitió escudriñar en el sentido subyacente a esta política pública, según el estilo de intervención estatal que implica.

En segunda instancia hay una aproximación a los actores a través de entrevistas semi estructuradas, otorgando cabida a voces diversas: adjudicatarios, profesionales y obreros.

Estas fuentes se complementan con fotografías obtenidas por los investigadores y con la cartografía correspondiente, para apreciar determinadas trazas urbanas en imágenes consideradas como indicadores epistémicos de lo que ha implicado este plan para los sectores medios de la sociedad.

El período de análisis abarca desde su implementación en el año 2012- hasta el último sorteo realizado –principios de 2015-<sup>9</sup>.

6. Se ha consignado como “Plan” porque el ANSES en su página lo define como tal, aunque en otras páginas se lo nombre como “Programa”

7. Creado por Decreto N° 902/2012 del Poder Ejecutivo Nacional. Su objetivo es atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares -numerosas, monoparentales, unipersonales, recién constituidas, etc.-. Tiene dos líneas de acción estatal: por un lado la construcción de proyectos habitacionales, y por otro, la movilización de recursos públicos en un programa de préstamos hipotecarios y se impulsa la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas, lo cual tiene importantísimos efectos beneficiosos sobre el conjunto de la economía, tanto en la producción, como el trabajo y el consumo interno. <http://www.procrear.anses.gob.ar/institucional>.

8. Administración Nacional de la Seguridad Social

9 El recambio de gestión de gobierno se realizó en diciembre de 2015.

## Ideas rectoras del PROCREAR

Presentamos algunos puntos neurálgicos del **Pro.Cre.Ar.** como uno de los últimos programas de vivienda propuestos por el gobierno nacional de la presidenta Cristina F. de Kirchner (finaliza su gestión en diciembre de 2015), acorde a uno –entre muchos- de los reclamos de la ciudadanía.

Para su implementación se creó el Fondo Fiduciario Público<sup>10</sup> modo de financiamiento que requirió la participación de la ANSES, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, e inversores privados interesados en una de las líneas como son los desarrollos urbanos.

El Banco Hipotecario fue elegido para la ejecución del plan, haciéndose cargo de la implementación en el otorgamiento de los créditos, y luego se encargó de los cobros de cuotas de los créditos obtenidos por los adjudicatarios, garantizando de esta manera su ejecución y “constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo.” (ANSES, 2012).

La esencia del programa fue atender, mediante líneas de crédito, la problemática habitacional en todo el territorio de nuestro país, según diferentes demandas y de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región y a las diferentes situaciones de quienes se inscribían en el mismo. Entre las líneas estaban la construcción, la ampliación, terminación y refacción de viviendas, y la adquisición de aquellas construidas por el Plan a través de desarrollos urbanísticos.

El plan presentó sus argumentos promoviendo otros ejes: impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su efecto dinamizador, ser partícipe en el desarrollo activo de la inversión pública y en el subsidio al consumo masivo, y apuntalar la generación de empleo en todo el país mediante la incorporación de mano de obra directa e indirecta.

La línea de créditos del Plan ofreció plazos para su devolución en cuotas durante 20 a 30 años (ANSES, 2012). Los montos otorgados ascendieron hasta \$500.000, y la relación cuota-ingreso podía llegar al 40%. Las tasas oscilaron del 2 al 14%. Las edades requeridas en los solicitantes abarcaron entre 18 y 65 años. La adjudicación de los créditos se realizó mediante sorteos por lotería nacional. Por último, cada línea de crédito fue diseñada para que sea accesible y pueda saldarse en su totalidad.

Un aspecto sobresaliente fue la habilitación de una línea destinada a aquellas familias que no tenían terreno pero deseaban acceder a una vivienda de los desarrollos urbanísticos del plan. Se buscó con ello inscribir a personas o familias que residan en las localidades próximas al lugar donde se construían los mismos. Esto significó la creación de zonas urbanísticas en tierras fiscales otorgadas por los gobiernos Nacional, Provincial o Municipal.

## El PROCREAR en números

El programa comenzó a funcionar a mediados del mes de junio de 2012, y en el período analizado (hasta febrero de 2015) se realizaron 11 sorteos con 7 repechajes (última instancia para aquellos que no salieran sorteados). En 2012 se inscribieron 21.863 familias, y se otorgaron 11.604 créditos (ANSES, sorteo). Estas cifras no se detuvieron, sino que, por el contrario, fueron creciendo año a año.

En total se otorgaron 400 mil créditos en 4 años, 200 mil para el período 2012-2014 para construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas. Del total, casi el 85% pertenece a una de las líneas de crédito destinada a viviendas únicas, con un total de 171.143 casas terminadas, refaccionadas y/o am-

10. El Fondo Fiduciario creado “...emite deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Merval, con garantía del Estado Nacional, y tendrá una duración de 30 años.” Que, a su vez, “el ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Además, cualquier inversor privado podrá invertir, dado que se trata de una oferta pública.” (Página de ANSES, Financiamiento)

pliadas. El 25% restante fueron otorgados dentro de la línea denominada “desarrollo urbanístico”; traducido en números, 29.325 casas en los 79 desarrollos urbanísticos que se habilitaron en todo el país.

El plan tuvo una vigencia de tres años, y en la totalidad de sorteos y repechajes se inscribieron 1.35 millones de familias, de las cuales fueron sorteadas 567.280 (ANSES).

Las líneas directas y desarrollos urbanísticos, a la manera de una radiografía del Pro.Cre.Ar en las distintas regiones del país, fueron identificadas por zonas, a saber:

ZONA CENTRO: 61.232 viviendas.

NOROESTE ARGENTINO: 19.119 viviendas.

NORESTE ARGENTINO: 10.542 viviendas.

CUYO: 18.156 viviendas.

PATAGONIA: 18.114 viviendas.

PROVINCIA DE Bs. As.-CIUDAD AUTONOMA: 73.305 viviendas.

En el total del país participaron 649.261 familias y se otorgaron créditos en las diferentes líneas a 309.606 familias.

Una de las zonas más favorecidas en la adjudicación de créditos fue la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), detrás de Provincia de Bs. As y Ciudad Autónoma. Del 100% de los créditos, la Zona Centro representó el 30,54%, con un agregado: que en la capital de Entre Ríos se levantó uno de los 79 desarrollos urbanísticos, en los terrenos que pertenecían al Ejército Nacional Argentino<sup>11</sup> y se incorporó para dicho emprendimiento a más de 600 obreros.

En la provincia de Entre Ríos se otorgaron más de 8.200 préstamos hipotecarios, en los 11 sorteos realizados incluidos los repechajes. La inversión, contabilizada en función de la cantidad de créditos que se otorgaron en el marco del plan, fue de 87.225 millones de pesos (ANSES) al año 2015.

En uno de los documentos del plan se hacía mención a dar respuestas a las necesidades de la población, lo cual permite desde una lectura más abarcativa suponer que se responde a las dificultades vivenciadas y expresadas por amplios sectores sociales en Argentina para acceder a una vivienda.

Muestra de ello es el déficit habitacional que en 2010 llegaba a 3,5 millones de viviendas (Censo Nacional de Población y Vivienda 2010), considerando a quienes alquilaban o vivían en vivienda deficitaria. Se suma a esto lo expresado por el Departamento de Investigaciones de la Fundación de Estudios para Desarrollos Inmobiliarios (FEDI, 2015) cuando proyecta que se requería un ritmo de 36 mil viviendas más por año para dar respuesta a dicho déficit y satisfacer la demanda de muchos hogares de nuestro país. A la realidad que devela esta información estadística, sumada a los reclamos de la población, se responde con esta alternativa política, que intenta morigerar el déficit habitacional y compensar el reclamo de numerosas familias argentinas impedidas de alcanzar la vivienda propia.

Los reclamos de los distintos sectores sociales, los acontecimientos en el Parque Indoamericano (2010), y los datos del déficit habitacional, pusieron de relieve una de las tantas asignaturas pendientes de satisfacer, pues algunos proyectos anunciados por el gobierno estaban referidos a la construcción de vivienda a través de créditos<sup>12</sup> y no se concretaron, o tuvieron un éxito mínimo, como fue en el año 2008/09. En ese entonces, se buscaba paliar los posibles efectos de la crisis financiera internacional del 2008 con epicentro en EEUU, y con ese fin entre las políticas anti-cíclicas se anunció

11. El Desarrollo es una obra para 600 unidades habitacionales, con espacio para recreación y cuidado del medio ambiente, que se integrará con distintos proyectos de planificación, que actualmente se está terminando un nuevo Hospital, y fue aprobada la realización del Campus Universitario de la Universidad Autónoma de Entre Ríos, emplazado en la zona sur de la ciudad capital. Si bien, aún no se han realizado los sorteos de los distintos tipos de departamentos, se estima que beneficiará a unos 2400 paranaenses.

12. Otros de los planes más importantes son el Programa Federal de Construcción de Viviendas con más de 166 000 viviendas, el Fondo Nacional de la Vivienda con más de 160 000 y el Programa Federal Mejor Vivir con más de 75 000.

la construcción o remodelación de propiedades a través de los bancos con una tasa media. Pero esta medida fue anunciada y luego se vio postergada, razón por la cual quienes accedieron en ese momento a créditos, debido a las altas exigencias bancarias, fueron únicamente jóvenes profesionales que tenían un salario bastante elevado (Mingo y otros, 2013).

## El PROCREAR y la retórica de la política pública

Entendemos que este plan es coherente con la retórica específica de la política social asumida por el gobierno y, junto a otras propuestas adoptadas, puso de relieve acciones que marcaron significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales. Los objetivos anteriormente reseñados muestran que la implementación de esta política estuvo guiada por la accesibilidad a la vivienda propia, el afán de dar continuidad al empleo y la dinamización del consumo de bienes y servicios.

Esto parece indicar que la propuesta política considera las evidencias del contexto social y económico: caída de la producción y por ende del crecimiento económico (2011) - que pasó a ser negativo después de haber crecido a un ritmo del 8% entre los años 2003/07-. Fue a partir de la declaración de la crisis internacional de 2008 que comienza a notarse la retracción del crecimiento económico a un 4% entre 2007 y 2011, y el estancamiento se expresó a fines del 2011 con un 2% después de las elecciones realizadas en octubre de este último año, en las cuales se obtuvo un nuevo triunfo del Frente para la Victoria (Tiempo de Economía, 2015).

En algunas de sus pautas y formas de implementarlo, Procrear se vincula con Procreauto (2014) que trató de evitar el derrumbe de la producción automotriz, aunque su impacto fue menor pues no logró retenir ni revertir la caída de patentamiento de vehículos de uso doméstico. Tanto en uno como en otro, por el modo de adquisición (de la vivienda o del auto respectivamente) y por la modalidad de financiamiento, se evidencia un estado promotor de políticas anti-cíclicas<sup>13</sup>, activando mecanismos motorizadores de la economía, a través del consumo como una manera de frenar la caída del empleo que se había comenzado a apreciar.

Utilizando los fondos recuperados por la re-estatización del sistema previsional que puso fin al sistema de las AFJP<sup>14</sup>, estas políticas apostaron a responder a cuestiones sociales apremiantes, como intento de reducir en algunos niveles la desigualdad y por ende la fragmentación social.

A contrapelo de lo sucedido en los '90 (S. XX), momento en que primó un posicionamiento -propio del neoliberalismo- de corte privatista, de descentralización y focalización del gasto social en poblaciones específicas (Soldano, 2009), la gestión del Frente para la Victoria implementó políticas extensivas de restitución de derechos a partir de intervenciones públicas con sentido "universalizador", permanentes y complementarias de la política de promoción de empleo.

En este sentido el PROCREAR intentó dar respuesta a las necesidades de vivienda fundamentalmente de los sectores medios, y al mismo tiempo, respondió a ciertas reglas del mercado inmobiliario, incorporando nuevas líneas para acceder al crédito –refacciones, ampliaciones, etc.- y agregando, en los primeros meses de 2015, los planes en 12 cuotas para adquirir insumos de la construcción (altamente afectados por la inflación) y otros bienes.

Tampoco escapó a este plan la cuestión del acceso a la tierra, pues se les dio intervención a los Estados provinciales y/o municipales en negociaciones por los loteos de terrenos que ampliaron las posibilidades otorgadas por esta política, acorde a cada región geográfica y las normativas reguladoras

13. Una política anticíclica es la que permite la generación de demanda, para lo cual se necesita la intervención del Estado aumentando el gasto público, contribuyendo a generar empleo y poner en marcha a la economía.

14. Administradora de Fondos de Jubilaciones Privadas

del manejo de tierras fiscales en cada territorio. Producto de estas negociaciones se llegó a acuerdos importantes en los que tomaron protagonismo las jurisdicciones municipales.

Es por ello que se entiende que la acción política responde a la promesa de cumplir con la justicia social (D'Amico, 2013), con una valoración de necesidades acorde al correlato social, cuando se busca reactivar la economía y reconocer a un colectivo social por su demanda. Este posicionamiento político tiene presente la cuestión social al contribuir a la mejora en la calidad de vida de una parte de la ciudadanía, como una de las directrices para pensar en sociedades más incluyentes morigerando las profundas brechas en la distribución del ingreso. El Procrear en su diseño aspiraba a garantizar un piso de mayor homogeneidad material (Soldano y Andremacci; 2006) mejorando las condiciones de vida de una de las franjas sociales- sector medio- demandantes de vivienda.

Afirmamos entonces que constituye una política direccionada a sectores medios de la sociedad argentina, quienes han experimentado dificultades en el acceso a la vivienda propia desde hace unos veinte años a esta parte.

En este punto es importante reflexionar que quienes integran este amplio sector social ya no muestran homogeneidad en sus pautas culturales y fortaleza en los lazos sociales como otrora; sino que, como consecuencia de transformaciones estructurales globales que en el país tuvieron expresión en las políticas neoliberales de los años noventa (siglo XX), las necesidades y demandas se expresan de diferentes maneras en este amplio grupo el cual, por ende, muchas veces se observa como altamente fragmentado.

Al escudriñar en la lógica subyacente de la política pública con alto contenido social examinada, observamos que prima la idea de alcanzar la protección pública del entramado social, pues el acceso a la vivienda suaviza la profundización de las desigualdades y la fragmentación en los modos de sociabilidad (Castel, 1997). Está latente entonces la idea de inclusión social, pues la forma de pensar y ejecutar el plan se sustenta en aportar a la constitución de sociedades menos fragmentadas, desde una visión amplia de inclusión.

En los propios documentos del Procrear se lo caracterizaba como un plan de creación de oportunidades, conceptos que se reforzaban en otros documentos del Ministerio de Desarrollo Social que planteaban entre los ejes de las políticas sociales la valorización de *“los ciudadanos como sujetos titulares de derechos, (...) permitiendo implementar diversas políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad.”*

De acuerdo a D'Amico (2013) en las decisiones de la agenda pública se abogaron valores dados por los principios republicanos y liberales, en los que sobresalen los intereses de una clase sobre el resto. En los '90 la población había sido interpelada en torno a una lista de “atributos” con los que se calificaba a quienes vivían “en y con problemas sociales” (Soldano, 2009). Dichos atributos eran indicadores de pobreza o vulnerabilidad (Cardarelli –Rosenfeld, 2001). Entonces, identificada esta población mediante mediciones estadísticas, se focalizaba a quién debía estar dirigida la política social, y recién entonces surgía el destinatario de la misma.

En el Procrear estos procedimientos no aparecen, aunque en su concreción e implementación se van visibilizando “restricciones” que debían sortear los adjudicatarios, dadas por “diferencias” - ser o no trabajador registrado, tener o no capacidad de pagar la cuota, etc.-.

Su presentación y puesta en marcha estaba articulada a la manera en que el gobierno concibió la intervención del Estado y la forma de diseñar y concretar la política social, bajo el principio de acercarse a la “inclusión social” a través de la promesa de achicar las brechas producidas por las asimetrías sociales. Lo mismo puede decirse de la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH), cuyas acciones marcaron una postura diferenciadora en el principal mecanismo articulador de la política social, distinguiéndose de otros momentos por los que ha atravesado la Argentina en materia de políticas sociales, fundamentalmente en la última década del siglo XX con el neoliberalismo, en que se apuntaba, como

dijimos, a una distribución focalizada de la política social. En definitiva, se trataba del fortalecimiento del rol del Estado como garante de la cohesión social.

### Las voces de los adjudicatarios

En términos generales, en las entrevistas realizadas a los adjudicatarios del crédito, se encontró una valoración positiva, pues lograrlo fue “como un empuje” que les permitió pasar de meros inquilinos a propietarios “...ya me había hecho la idea de que iba ser inquilino de por vida, esto me permitió tener mi propio hogar...”, “...fue un sueño que pude concretar...”, “...llegué a la vivienda propia...”.

Existe simbólicamente un puente que une el accionar del Estado y las condiciones de vida de un sector de la población, desde la experiencia de salir seleccionado hasta el momento de recibir el crédito, trayectoria que va incidiendo en los relatos identitarios, conjugada a las expectativas que despierta “iniciar la construcción”.

En un primer momento, los montos para el prototipo de vivienda facilitaban llegar a lo básico. Luego, estos montos comenzaron a ser percibidos como escasos, precisamente cuando los costos aumentaban y el contexto económico daba cuenta de un avance inflacionario mientras que los montos otorgados se mantenían fijos. Así los actores recurrieron a otras alternativas, acotando aspiraciones en cuanto al tipo de vivienda, fundamentalmente en los casos de quienes dependían exclusivamente del crédito.

Acceder a la casa propia provoca en las subjetividades de los destinatarios dimensiones incalculables: no es meramente la casa, significa en el imaginario la idea de progreso, pertenencia, ascenso social, bienestar, propio aporte dado por la modernización reflejado en una movilidad ascendente. Dicha meta, como ya se expresó, estuvo a veces condicionada y restringida, cuando el crédito no alcanzó para cubrir todo el proyecto. La situación socioeconómica de cada uno marcó posibilidades o restricciones, entrando a jugar otras condiciones del capital social y económico: tener o no terreno, ingresos extras al momento del otorgamiento del crédito, ahorros, ayuda familiar, esfuerzo personal puesto en la construcción de la obra, etc.

Desde un análisis estructural puede ubicarse a los destinatarios como provenientes de los sectores medios. Di Virgilio y Gil y de Anso (2012) afirman que las estrategias más utilizadas para alcanzar una solución habitacional por parte de los sectores medios, han estado asociadas a la percepción de herencias, la capacidad de ahorro y/o el acceso a financiación en bancos o empresas constructoras, y en menor medida figuran la autoconstrucción y la intervención de organismos públicos. Sostienen las autoras que la mayoría de estas estrategias denotan el apuntalamiento de las redes de parentesco, ya sea a través de los beneficios sucesorios, mediante la posibilidad de cohabitar hasta tanto se acumulen los ahorros suficientes para efectuar la compra, la cesión de tierras, entre otras. De este modo, las líneas de crédito del Procrear se inscriben como estrategias en el sentido que le dieron las autoras, y según nuestra experiencia en terreno éstas han sido complementadas en muchos casos con los ahorros que tenían los beneficiarios.

Sin duda que el espíritu del Procrear fue atender a una demanda social, pero en el trayecto se presentaron variadas situaciones problemáticas y estrategias de los adjudicatarios que tuvieron que sortearlas. Así surgían, al momento de comenzar la obra, contradicciones, paradojas y puntos conflictivos, en donde el apuntalamiento a través del parentesco estuvo presente.

Los adjudicatarios expresaron que entre los mayores problemas estuvo el tiempo transcurrido entre la presentación de la carpeta, la aprobación del proyecto y la puesta en marcha concreta de la obra. La presentación implicaba la elaboración de los planos de la casa en conjunto con el presupuesto, detalle del crédito otorgado, y una vez aprobado el monto, éste era inamovible, transformándose en una barrera en un país cuya situación económica se desestabilizaba, reflejándose en aumentos continuos de precios de los productos de la construcción, el traslado de materiales, el costo de la mano de obra, etc.

Las expresiones de estos conflictos fueron “(...) *cuánto más se demore en la aprobación y en efectivizar el crédito, con un proceso inflacionario creciente y la especulación de los empresarios de la construcción, más perjudicado estoy*”, “(...) *no sé cuánto van a tardar en el banco en aprobar mi carpeta. Hace ya más de tres meses que la presenté, (...) todo sube y no sé para qué me va alcanzar.*” Vemos que la espera se vivió como incertidumbre caótica sobre la cual el adjudicatario no tenía posibilidades de intervenir.

Se adiciona a esto que para acceder al crédito debían ser trabajadores registrados. Fuerte restricción teniendo en cuenta que en el mercado laboral los jóvenes son uno de los grupos con mayores problemas para lograr empleo registrado, primando el trabajo no registrado por lo que algunas familias solicitantes recibieron montos menores.

En el plano de la construcción, a la hora de comenzar la obra, los proyectos aprobados contaban con un desfase de 20 a 30 % respecto del presupuesto inicial, por la actualización del valor de la mano de obra y fundamentalmente de los materiales. Los entrevistados recurrieron a otros capitales económicos, y cada uno a su manera fue cubriendo estos gastos al margen del monto del crédito hipotecario. “*recurrí a los ahorros que tenía*”, “*vendí el auto*”, “*le pedimos ayuda a nuestros padres, no llegamos*”.

Las estrategias para sortear esta restricción fueron variadas: “*sacar un nuevo crédito en un banco para poder ir completando las etapas y así seguir avanzando en la obra*”, “*que me sigan acreditando las etapas restantes del crédito*”. Otras estrategias fueron: dejar de alquilar y volver a casa de padres o suegros para ahorrar el alquiler y destinarlo a achicar la diferencia; suspender la contratación de mano de obra, “*...me tuve que poner a pegar ladrillos y aprender hacerlo, porque si no hacía esto, no me alcanzaba la plata, no iba a poder finalizar para habitarla...*” o modificar el proyecto: “*eliminé una de las habitaciones planificadas originariamente para hacerla más adelante*”. Los entrevistados valoraron también la ayuda familiar: “*(...) por suerte mis viejos me ayudan mes a mes con el avance de la obra y pago de la mano de obra, es la única manera de llegar*”.

En la dinámica del programa, la gestión política no estuvo ajena a las demandas, y en la búsqueda de mantener la legitimación como Estado y menguar posibles conflictos públicos, se tomaron medidas como por ejemplo acuerdo de precios con los corralones, frente a la situación de aumento de los costos de materiales. Al momento de preguntar a los entrevistados si en los corralones se encontraban las marcas y productos englobados en el acuerdo, si había diferencia con otros productos o si existía un descuento por ser del Procrear la respuesta fue desalentadora. Ninguno pudo comprar a través de los acuerdos de precios, como tampoco hubo descuento. Uno de ellos justificó diciendo: “*...tal vez el acuerdo de precio es sólo para las ciudades grandes de Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, porque acá el único beneficio que encontré es que un corralón me fie \$25.000 en ladrillos...*”.

Esta situación que atravesó a todos los adjudicatarios fue mucho más devastadora para aquellos que contaban con la línea “*compra de terreno y construcción*” que sólo financiaba \$150.000 para compra del terreno, mientras la especulación del mercado inmobiliario produjo un aumento sin precedentes en los costos que, en menos de un año, pasaron de un promedio de \$90.000 a \$200.000 dependiendo de la zona<sup>15</sup>. Vale recordar que varias inmobiliarias directamente se negaron a vender para el Procrear. Según ellos, esto implicaba blanquear el dinero de la venta y dejaron de ofrecer los terrenos para este plan.

Muchos adjudicatarios solucionaron comprando terrenos en ciudades aledañas a las que residían. Otros insistieron en que el loteo fuera en su ciudad de residencia. Una de las entrevistadas manifestó “*... junto a 6 mujeres luchamos un año hasta conseguir un lote que estuviera ubicado en la ciudad de Paraná. En un primer momento no se lograba respuesta por parte de las autoridades municipales hasta*

15. [www.ellitoral.com.ar](http://www.ellitoral.com.ar), 30 de agosto de 2015



*que después de muchas manifestaciones, cortes de calle y salir por los medios de comunicación, se logró instrumentar una mesa de trabajo para encontrar una salida y realizar la aprobación de un loteo.”*

Es así como se reagruparon tanto de manera personal como a través de las redes sociales, para exigir en conjunto a los gobiernos municipal y provincial la liberación de tierras fiscales, o la mediación para que propietarios de grandes terrenos lotearan y así poder adquirirlos a precios moderados.

No obstante estos conflictos, el Procrear incentivó al empleo y la producción al no agotarse en la satisfacción individual de los adjudicatarios y tener un efecto redistributivo de derrame, pues incorporó la construcción o refacción de la vivienda manteniendo en parte el dinamismo económico del sector de la construcción y con ello, de otros sectores productivos que nutren al mismo (puertas, muebles, vidrios, etc.) y que por la incidencia del plan siguieron activos.

### **El vínculo en la regulación del mercado de trabajo**

El plan impulsó el movimiento de la economía y fomentó el consumo interno, lo cual es valioso en un momento en el cual el crecimiento económico había entrado en una meseta. Además contribuyó a regular la fuerza de trabajo, como mecanismo instrumental que garantizó fuentes de ingresos dentro del mercado laboral (Cortés y Marshall, 1993).

El énfasis de una política pública extendida que da respuesta a varias demandas, en la que el trabajo –en lugar del ingreso- ocupa una categoría central, asegura la protección social, cuya premisa radica en que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la de incorporarse al mercado de trabajo, lo cual también mejora la distribución del ingreso en la sociedad (Alonso y Di Costa, 2013).

Del grupo de entrevistados trabajadores de la construcción, algunos pertenecían a empresas constructoras y en esos casos la participación en la construcción de viviendas Procrear fue tomada como un segundo empleo a contra-turno o en los períodos entre que finaliza una obra y comienza otra - intermitencia laboral -. Así, trabajaban algunos meses hasta que eran reincorporados a la empresa constructora.

En estas situaciones asomó otra paradoja. El sentido del plan era mantener o incentivar el empleo, menguar el conflicto social y por ende proteger el volumen de la mano de obra. Pero es evidente que en algunas construcciones Procrear, se produjeron acuerdos laborales precarios, como también en las refacciones y ampliaciones, produciéndose meros acuerdos verbales entre adjudicatario y albañil, desde la informalidad laboral, como reflejo de lo que ocurre en el contexto general de este oficio.

Los adjudicatarios consensuaron diferentes acciones respecto al marco de tratamiento y protección en las frecuentes situaciones en que trabajaban en la obra personas que no eran familiares. Esta frecuencia se dio al no disponerse dentro del crédito partidas para cubrir los gastos de mano de obra. El tema requirió de atención para evitar inconvenientes futuros, y así se gestionó la cobertura de seguro que cubriera riesgos de accidentes de trabajo en obra. Este dato fue corroborado luego por los representantes de UOCRA sede Paraná.

No obstante estas paradojas, los testimonios evidenciaron que esta política abrió nuevas alternativas laborales, y el sector de la construcción tuvo mayores posibilidades en general, y en particular los jóvenes que, aún sin haber finalizado los estudios secundarios, pudieron incorporarse a trabajar dentro de la obra como peones, tarea para la cual no se exige calificación alguna, sino “un cuerpo joven y fuerte” (Mingo *et al.* 2013). Esto es un beneficio parcial, en un contexto de meseta en el campo laboral que disciplina al trabajador, lo coloca en condiciones asimétricas y reproduce la inseguridad laboral, situación inherente a las propias reglas del capitalismo (Cortés y Marshall, 1992).

Incide en estas situaciones que la contratación para la realización de las obras se efectúe de manera particular e informal, entre el adjudicatario del plan y el propio obrero, pues no es frecuente la contrata-

ción de una empresa constructora. Los escasos –y fijos– montos otorgados en el crédito, no alcanzan para cubrir los costos de una empresa, sumado a otras restricciones propias de la obra a las que se ven sometidos los adjudicatarios.

No obstante, en las líneas de crédito para “*desarrollos urbanísticos*” del Programa - destinadas a la edificación de un barrio - sí participan necesariamente por licitación las empresas constructoras. En ese marco, las contrataciones se realizan respetando el sistema de seguridad social y forman parte de un trabajo registrado. Esto se debe a la envergadura y dimensión que en estos casos adquirió la obra en construcción.

No obstante que el trabajo registrado sea la excepción, en estos casos se encuentra igualmente una división del trabajo en las obras, pues algunos cumplen la función de ayudante albañil, y otros son jefes o capataces de la obra.

Los obreros entrevistados en los desarrollos urbanísticos y en la construcción de viviendas únicas sostuvieron que la mano de obra se vio favorecida por el aumento de las obras de la construcción, tanto por el Procrear como por la obra pública en general (construcción de edificios, rutas o reparación de instituciones públicas como hospitales, escuelas, etc., ejecución de pavimento y de alcantarillas en el período en análisis). Pero el aumento de la mano de obra ocupada no siempre significó mejor empleo, pues en muchos casos los trabajadores, ante la escasa oferta de puestos, aceptan condiciones laborales endeblés como salida ante la intermitencia laboral (Mingo et al. 2013).

### **Procrear y Profesionales de la construcción**

Los proyectos de vivienda presentados por los adjudicatarios potenciales conllevaron a la intervención de los profesionales del rubro de la construcción, y por ende, estos devienen otro grupo que es preciso involucrar en el análisis de esta política pública.

En el Procrear, el primer paso era, una vez sorteado, presentar los formularios al banco, documentación que incluía los planos de la casa con la ineludible certificación profesional.

No obstante, por lo general, estos profesionales se desligaban de la ejecución o dirección de la obra. En las entrevistas comentan que “desligarse no significa no seguirla”, pues el Plan establece inspecciones de avances que los involucran “(...) *porque nosotros somos los responsables civiles de lo que pase después con esa construcción, nosotros somos los que firmamos el proyecto...*”. Además aunque no ejecuten ni dirijan la obra, se mantiene una relación con los obreros que se ve claramente cuando los mismos profesionales recomiendan que se los contrate.

Un dato curioso es que para la línea “*compra de terreno y construcción*” el proyecto era elegido entre los muchos prototipos que el programa propone. En cambio, si se era propietario del terreno, sí era posible el diseño original de la propia casa. Al elegir un prototipo previamente disponible, el adjudicatario reducía muchos gastos, pero igualmente se requería la certificación de un profesional.

Se ponen en juego así cuestiones éticas que los entrevistados expresan de esta forma: “(...) *nosotros adecuamos el plano para facilitarle el otorgamiento, ese no es el problema, el problema es que nos encontramos con un dilema ético profesional por ser que esos planos no son nuestros, no los elaboramos de una idea sino que son copiados de la página, pero lo firmamos igual...*”.

El profesional cumplía también un papel fundamental a la hora de re-adaptar el presupuesto original a los precios actualizados, reduciendo gastos, modificando, sin que esto repercuta en la calidad final de la propuesta de vivienda.

Sintetizando entonces, la relación del Procrear con el grupo profesional de la construcción, aumentó considerablemente la demanda de servicios profesionales -lo cual no significó un aumento de profesionalización al estar los modelos de vivienda pre-establecidos-. Al requerir el plan el aval profesional del diseño de la vivienda, se legitima la presencia del Estado resguardando la gestión habitacional eje e incentivando la prestación de servicios profesionales como garantía del proyecto.

En este sentido ampliamos la mirada del impacto del plan, al constatar que, además de llegar a los adjudicatarios, a los obreros y a otros sectores productores de bienes para la construcción, también impacta en el grupo profesional (Arquitectos, Ingenieros y Maestros mayores de obra).

### Los loteos del PROCREAR: conquista constreñida en zonas rururbanas<sup>16</sup> del aglomerado Paraná

Como dijimos, además de la repercusión del Procrear en la vida cotidiana de los adjudicatarios, el impacto llegó a otros actores involucrados de manera directa en la construcción (obreros, profesionales, técnicos, etc.) o indirecta (la propia dinámica de consumo a través de la ejecución de las obras). Esto deja ver que, aún con limitaciones, esta política motorizó el mercado laboral e incentivó a otros sectores de la economía (electricidad, metalurgia, transporte, mobiliarios, etc.).

Otro de los alcances del PROCREAR, tiene que ver con la constitución de nuevas tramas urbanas en los loteos adquiridos por los adjudicatarios, muchos de ellos en los ejidos de ciudades pequeñas o intermedias, que hoy son denominados espacios rururbanos.

Para nuestra investigación sumamos la utilización de fotografías en el trabajo de campo, lo cual permitió descubrir las nuevas tramas mediante observación directa, junto a la cartografía como herramienta anexa. En ese recorrido, sumamos también algunos testimonios recogidos en diálogos informales con propietarios que estaban trabajando en sus construcciones.

Aunque es sabido que hay una dinámica permanente en el territorio urbano de cualquier ciudad y que en esa metamorfosis operan las acciones espontáneas de la población, las políticas económicas subyacentes y otras políticas públicas y decisiones de organizaciones estatales o privadas, en cada caso, encontramos formas de gobernanzas gestadas según las oportunidades o restricciones del sector social al que se quiere llegar o sobre el cual se trata de intervenir desde la política social.

Para develar el sentido del dinamismo de este plan de viviendas en las zonas aledañas a nuestro aglomerado bajo estudio (Paraná), penetramos en las localidades de San Benito, Colonia Avellaneda, Sauce Montrull y Oro Verde, bajo el supuesto de que en estas tramas se conjugan representaciones de la vida cotidiana y del estado construidas por los nuevos propietarios de las viviendas. Resulta oportuno aquí traer el planteo de Daniela Soldano (2009:235) cuando relaciona los puntos de unión entre estado y sociedad a partir de la implementación de una política social, y dice *“es un excelente contexto para pensar los procesos de representación social en torno al fenómeno estatal, pero también es una escala a partir de la cual abordar las relaciones que los actores establecen con sus figuras o mediaciones”*.

La textura de los espacios visitados y fotografiados da cuenta –por el tipo de viviendas, la mayoría siguiendo los prototipos previstos por el plan, como ya lo expresamos– que la política se orientó a atender los reclamos de los sectores medios de nuestra sociedad.

Nos referimos a indicadores que lo evidencian como por ejemplo: las formas de construir las casas en los loteos acorde a un tipo de desarrollo urbano, pero además, lo que se considera nivel cultural y estilo de vida se ve posibilitado por determinadas condiciones materiales. Estas conductas y valoraciones expresan las aspiraciones de familias de clase media y se traslada en la trama urbana.

La distribución territorial que permite apreciar la fotografía, evidencia un uso racional y armónico de los lotes, lo cual le otorga un equilibrio al espacio: las viviendas van poblando las zonas rururbanas dentro del ejido del aglomerado. Esto es un rasgo diferenciador respecto a construcciones más pauperizadas donde prima la racionalidad de instalarse “donde y como se puede” (Mingo *et al.*, 2003).

16. Las zonas rururbanas son **espacios mixtos** donde se combinan áreas de características rurales con otras propiamente urbanas. Los menores costes de emplazamiento y su mayor flexibilidad favorecen esta tendencia.

Las viviendas Procrear en muchos casos tienen dos plantas, elementos de construcción y rasgos que reflejan necesidades y aspiraciones de la clase media (construcciones de material, tanques de agua, calentadores solares, ventanas, persianas).

Esto fue observado en el recorrido por los loteos y luego se constató en la propia fuente documental de las páginas del ANSES PROCREAR, que en uno de los apartados en su página web trata el tema de los loteos y expresa “(...) *se dispone de recursos públicos y se trabaja en forma articulada con provincias y municipios de todo el país, generando acciones coordinadas que permitan planificar y desarrollar ciudades inclusivas.*

*Este trabajo es posible gracias a un fuerte involucramiento de los gobiernos locales quienes ceden tierras fiscales en zonas urbanas para la generación de lotes con todos los servicios de infraestructura” (ANSES, 2013)*

En las propuestas por una parte se ponderaba la accesibilidad económica en la adquisición del lote y por otra la accesibilidad en las diferentes maneras de buscar la comunicación y desplazamiento de las familias.

### **Los factores exógenos limitantes**

Así como hemos mostrado rasgos comunes, los recorridos de los adjudicatarios no han sido lineales, tanto en los años que lograron acceder al crédito, como posteriormente, al sortear las dificultades económicas que fueron surgiendo.

Este plan en un primer momento, trataba de llegar a un amplio sector de la población, pero esto se fue desmarcando (años 2013/2015) por el contexto económico atravesado por múltiples factores o trabas, y fue dejando fuera a aquellos grupos que sufrían inestabilidad en el puesto de trabajo y no tenían capacidad de ahorro, sumado a las propias dificultades que acarrearón la inflación y el alza de precios.

En el caso de la inflación, los porcentuales anuales fueron marcando otra de las grandes limitantes en las proyecciones de los hogares, tanto al pensar en lograr el crédito como a la hora de decidir cómo ejecutar su vivienda. Esto se debió a los fuertes saltos en el costo de vida de un año a otro, y en el desfase en los ritmos de aumento de precios y salarios.

En el año 2012 la inflación<sup>17</sup> cerró con un 25,9 %. Al siguiente creció aún más (28,3 %), dando un salto de más de 10 puntos (38,5% en 2014), hasta alcanzar casi un 27% en el 2015. Por otra parte operó la suba de precios de los materiales que componen el Índice de la construcción. Ambos factores fueron permeando los proyectos de diferentes grupos sociales que dejaron de acceder a esta posibilidad y esta política quedó más enfocada en los grupos o sectores medios.

En síntesis, este plan apuntó a satisfacer la demanda de los sectores medios a quienes les venía siendo difícil acceder a la vivienda propia.

Pero en muchos casos, cuando el sueño estaba por concretarse, se frustró. El aumento de los valores de los terrenos desencadenó la decisión (alentada por las voces de los adjudicatarios) de asentar las viviendas en tierras fiscales. Al momento de negociar, una de las demandas fue que los lotes contasen con todos los servicios básicos (agua, luz, cloacas) lo cual es inherente también a los estilos de vida y necesidades que el sector medio prioriza. La demanda se concatena con las condiciones de vida, pues no solo deseaba la vivienda propia, sino que demandaban ser propietarios de los terrenos, y esta política atendió a esto.

---

17. Datos de las Consultoras Privadas.

## Las tierras fiscales y las voces de los adjudicatarios de clase media

Identificamos a los sectores sociales medios o clase media<sup>18</sup> aludiendo a las condiciones y manifestaciones que los caracterizan en su modo de vivir, sus intereses y su cultura. Recurriendo a Marx (1985), destacamos que identificó a este grupo como la pequeña burguesía, por ser un sector intermedio entre los obreros y los burgueses que, en la esfera de la producción, incluyen la distribución, la circulación y el consumo al que aspiran y las exigencias que ponen en juego. En este caso, esta noción de clase media se equipara en relación a las condiciones exigidas para adquirir los terrenos y su ubicación territorial.

En cada provincia y en cada localidad, el juego de tensiones y la necesidad de visibilizar la lucha por los terrenos en tierras fiscales, se presentaron con heterogeneidades, según las negociaciones logradas. Si bien en lo que atañe al perfil de los adjudicatarios y en sus aspiraciones, había cierta homogeneidad, en las formas de adquirir los terrenos sí surgían heterogeneidades. Es por ello que muchos propiciaron negociar en conjunto o solicitar la intermediación las autoridades municipales.

Las relaciones estado-sociedad se gestaron procesualmente en el marco de esta política pública. Los adjudicatarios muchas veces, después de manifestarse públicamente utilizando los medios de comunicación para dar visibilidad a sus reclamos, lograron el lazo entre su representación y la legitimación del estado, a través del contacto más directo: los representantes de los municipios. Soldano (2009) expresa que el momento de encuentro entre ciudadanos y Estado encarna empíricamente el momento (o el soporte) de la legitimación y de sus crisis.

En estas luchas y tensiones, algunos adjudicatarios pudieron mantenerse en su ciudad de residencia -Paraná-; otros optaron, restringidos por sus limitaciones económicas, por elegir localidades aledañas a la misma que conforman el gran aglomerado. Parte de estos loteos aledaños son los que recorrimos, mapeamos y fotografiamos en el trabajo de campo. Los adjudicatarios de este grupo social valoraron los terrenos pues contaban con elementos que los identifican en lo que se podría denominar su "cultura material" (Rosati y Donaire, 20112) como lo son: el asfalto o la broza, las alcantarillas, el alumbrado público, las cloacas. A esto pudimos apreciarlo en la cartografía y el soporte visual.

En otro plano, aunque en la misma línea de análisis, se visualizaron elementos que expresaron la regeneración de algunos vínculos debilitados en la descripta fragmentación. Nos referimos a que los propios adjudicatarios generaron estrategias de organización y reconocimiento grupal, no sólo con planteos ante el gobierno local, particularmente en las ciudades de Paraná y San Benito, sino además como modo de identificarse grupalmente desde las necesidades comunes.

Al recorrer los loteos, muchos adjudicatarios expresaron que la organización espontánea les permitió accionar como "grupo de presión" no solo para lograr una mejor ubicación, sino, una vez instalados en el lugar y a medida que finalizaban las obras, para que se responda a otras demandas ajustadas a lo cotidiano, por ejemplo solicitar extensiones de servicios como el transporte interurbano.

Operó en los grupos la intercomunicación a través de las redes sociales como Facebook, que posiblemente hoy sea sustituida o complementada con los grupos de WhatsApp. Esta modalidad también les permitió actuar desde un colectivo y tender redes de recíprocos cuidados a medida que las obras avanzaban para evitar la intrusión a terrenos y viviendas y el robo de materiales.

Estos grupos se conformaron apenas realizadas las primeras reuniones informativas acerca de la presentación de los proyectos y la disponibilidad de terrenos, ubicaciones y costos, ya que como hemos señalado, sobre todo en las grandes ciudades, se produjo un incremento significativo en los avalúos de

18. Al hablar de clase, se toma el aporte de Germani (1987) cuando dice: la clase (...) se refiere a un conjunto de individuos que tienen ciertos elementos comunes que se manifiestan concretamente en la manera de pensar y de obrar

terrenos factibles de destinarse al programa. Esto último, no obstante, activó la dinámica de crecimiento y desarrollo local de las ciudades pequeñas, circundantes a las capitales provinciales.

## Los nuevos espacios rururbanos a través del PROCREAR

### San Benito

Es una de las localidades que configuran el aglomerado Gran Paraná, ubicada a 12 Km. de la capital de la provincia (Tabla 1 y Plano 1). Con la expansión de las viviendas se fue modificando y ampliando parte del recorrido de las líneas interurbanas de colectivos (4 y 22), lo cual permitió una mejor circulación de la población, cambiaron los tiempos de espera y mejoró la interconectividad con la ciudad capital.

Al llegar al lugar, los vecinos daban una orientación que ubica fácilmente a los “extraños observadores”: son casas construidas cerca del cementerio (al Sureste de la ciudad actual).

Volviendo a nuestra observación referida a que se trata de satisfacer demandas propias de sectores medios, en San Benito prevalece para estas nuevas urbanizaciones, la traza de calles que van componiendo las manzanas y muestran un espacio ordenado, cuidadoso y regulado por el municipio.

Las viviendas presentan diferentes estados de avance, según el momento en que se accedió a los créditos y las oportunidades de cada grupo familiar (Fotos 1, 2, 3 y 4). Se vislumbran también nuevos modelos de construcción “en seco” de estructuras prefabricadas (Fotos 5 y 6). Cada uno le va dando la impronta personal al desarrollo de la vivienda. Los entrevistados expresaron las urgencias, las resignaciones o los problemas extras que estuvieron presentes en los diseños de sus casas.

La organización espacial está diseñada en torno a una perspectiva “racionalista y funcionalista” del espacio (Boito y Espoz, 2012:55). Hay una interacción entre las calles que marcan la recta regulando las cuadrículas de cada manzana (Fotos 7, 8 y 9). Esta organización podría caracterizarse como un esquema disciplinario (Le Corbusier, 1930) pues la recta permite imaginar dónde ubicar al hombre, según el autor “fácil de vigilar y de asear, para que fuera fácil de orientarse en ella, para que se la recorriera cómodamente”.

Dicho orden estético y externo es inherente al imaginario social del sector medio o medio alto de la sociedad y, en la práctica, dicho disciplinamiento se trasunta también en la edificación de medianeras o la división con alambres - muchos de ellos de púa - por la seguridad.

Vemos en las fotografías las medianeras de alambre, en casas de una sola planta algunas de las cuales fueron las primeras en construirse. Si bien se dejan de lado los “espacios comunes” que en un principio permitieron mayores lazos de solidaridad o de comunicación entre vecinos, sin duda existen otras cuestiones comunes que los integraron o integrarán al momento de demandar servicios de comunicación, pavimentación u otras necesidades que surjan con el tiempo. Se concentra una fuerza colectiva en la petición como estrategia de hacer sentir la voz de los sectores medios.

Se podría decir que las divisiones de los espacios o lotes son fronteras que dan cuerpo a la propiedad privada de cada familia. Así se suman señales identitarias de este sector social: dispositivos como la recta de las calles configurando las manzanas, las medianeras, los avances en recorridos de las líneas de transporte, el asfalto, son cuestiones no menores que los sectores medios rescatan y valoran.

Se agrega, a la importancia de llegar a la vivienda propia, la ubicación del loteo, la accesibilidad, la comunicación, como ítems prioritarios a la hora de definir y seleccionar dónde construir.

### Sauce Montrull

Estas mismas cuestiones se detectaron en la localidad de Sauce Montrull, otra de las opciones seleccionadas por los adjudicatarios (Tabla 2 y Plano 2). Está integrada al aglomerado Gran Paraná, y se encuentra ubicada sobre la Ruta Nacional 12, vía principal de su comunicación, vinculándola al SE con

la ciudad de Paraná y al NE con una localidad menor cercana –Cerrito–. La distancia con la capital de la provincia es aproximadamente de 22 Km, y está mucho más próxima a San Benito.

Las fotografías (10, 11 y 12) muestran estructuras sólidas de las viviendas ubicadas en espacios definidos y las calles presentan sus cordones, lo cual reafirma que serán grupos familiares de sectores medios quienes habitarán o habitan dichas construcciones. Esto muestra signos de una cierta homogeneidad en el diseño de las viviendas, como en las formas de respetar la traza urbana.

Los significados descriptivos “son productos culturales visibles, entes artificiales fabricados por el ser humano y no destinados exclusivamente a la comunicación visual –edificios, vehículos, armas, trajes o uniformes cuyo interés visual puede ser muy grande, pero cuya visibilidad no sustenta su única función–” (Gubern, 1987: 151). Encontramos marcas (casas de dos plantas, tanques de agua revestidos, aleros de protección en las fachadas, etc.) que van cristalizando estilos propios de los modos de vivir de estos sectores medios.

### **Oro Verde**

Esta localidad se encuentra a 10 Km. de la ciudad de Paraná por ruta 11 (Tabla 3). Allí se visitaron viviendas del Plan en dos puntos marcados en el plano 3. Una parte está dentro del radio urbano municipal y otra avanzando más por la ruta, en cercanías de la estación experimental INTA Paraná; forma parte de un loteo llamado “Altos de Oro Verde” (Fotos 13, 14 y 15). En el recorrido encontramos un proyecto rururbano que se estaba desarrollando paralelo a la ruta, que contaba con calles de broza.

En la parte urbana configurativa del ejido municipal, como se aprecia en las (Fotos 16, 17 y 18), se adicionaron viviendas a manzanas ya establecidas conformando un grupo de viviendas en el que se han respetado más los prototipos que el Procrear ponía a disposición de los adjudicatarios: casas típicas con una puerta y dos ventanas, de una sola planta, en algunas se observa el techo de chapa de zinc.

### **Comentarios finales**

El programa analizado evidencia una política con dinamismo para modificar e incorporar diferentes cuestiones, haciendo frente a un contexto con duras reglas del mercado inmobiliario que impactaban en aumentos excesivos en los precios de los terrenos. Esto se intenta resolver acordando con provincias y municipios para facilitar la compra de terrenos fiscales, potenciando desarrollos urbanísticos municipales.

Por la forma del accionar, se evidencia un estado que interviene y legitima su accionar mediante esta política de vivienda, superadora de algunos manejos propios del clientelismo político. La documentación requerida por el PROCREAR exigía certificación profesional y mecanismos legales como la licitación. El manejo de tasas bajas para la devolución de los créditos otorgados muestra la tutela que la política ejerce sobre la cuestión social, y la adjudicación por sorteo de la lotería nacional, implica un afán de transparencia.

Fue una política pública que trató de apaciguar y disminuir el déficit habitacional y las brechas económicas, mediante tasas bajas para la devolución de los créditos, posibles de afrontar por parte de los sectores medios. Las marcas de este sector social se aprecian en los tipos de viviendas construidas que hemos fotografiado y cartografiado, atestiguando la prevalencia de pautas, estilos y necesidades de dicho sector social, que ha luchado por mantener condiciones acordes a su estilo de vida.

Es por ello que las acciones que algunos adjudicatarios de sectores medios llevaron adelante, pueden ser vistas como reclamos identitarios de su “cultura material” que dinamizaron la política, en un marco de tensiones entre estado y ciudadanía, pero en la búsqueda de respuestas a demandas concretas. Por último, la política analizada se enmarca, por el momento económico que se atravesaba, como una política contra-cíclica, proactiva y por ende inclusiva.

Como política pública impulsada en un momento de reclamos y en un contexto de meseta en el crecimiento económico, primaron valores relacionados con la equidad y la inclusión al posibilitar el acceso de muchas familias a la vivienda propia, bien articulador de la vida cotidiana. “... *la casa propia*,... *este sueño*”. Esto lleva a afirmar que esta política social entró, a la manera de capilaridad (Oszlak, 2014) en la subjetividad de los adjudicatarios y aportó a mejorar las condiciones de vida de quienes accedieron al crédito.

El impacto social se percibió también en el plano de la producción de bienes para la construcción y en la prestación de servicios profesionales. En el mercado laboral, frenó en parte la desocupación en el sector de la construcción. También dio empuje a desarrollos urbanísticos. El lado negativo de la cuestión es que muchos de los puestos de trabajo en que se desempeñaron los trabajadores de la construcción –mayormente jóvenes– encuadran en lo que se denomina trabajo precarizado o no registrado.

## Bibliografía

- ANSES. Página Web <http://procrear.anses.gob.ar/lote-servicio> consultada el 12 de febrero de 2017.
- Alonso y Di Costa (2013) *Documentos de Trabajo. Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la Política Social Argentina, 2003-2011* disponible en [http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/Documento%20N2\\_4.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/Documento%20N2_4.pdf) Fecha 12/11/2016.
- BOITO, E. Y ESPOZ, M., SORRIBAS, P. (2012) *Pensar los des-bordes mediáticos del conflicto: las ciudades-barríos como síntoma de la actual tendencia urbana de socio-segregación* CIECS/ CONICET-UNC. Unidad Ejecutora del CONICET. Universidad Nacional de Córdoba, Colección Acción Social. Córdoba.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado* Paidós Bs. As. Crecimiento: la decepción de 2011/2015 disponible en <http://www.tiempodeeconomia.com/2015/06/crecimiento-la-decepcion-de-20112015/> <http://fedi.org.ar/investigacion-inmobiliaria/> recuperado el 14/04/2016.
- Cardarelli y Rosenfeld (2001) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós. Bs.As
- Cortés, R y Marshall, A. (1993) *La política social y la regulación de la fuerza de trabajo* En Cuadernos Médicos –Sociales Números 65-55-Rosario.
- Di Virgilio, Ma. M. y Gil y de Anso, M. L. (2012) *Estrategias habitaciones de familias de sectores populares medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)* En: Revista de Estudios Sociales N° 44, p. 158-170, Bogotá. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n44/n44a15.pdf> Consulta 15 de Febrero de 2017.
- D’Amico, V. (2013) *La política social en debate. Desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática* En: Cuestiones de Sociología, n° 9, 2013. ISSN 2346-8904. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>
- El Litoral disponible en [www.ellitoral.com.ar](http://www.ellitoral.com.ar) 30 de agosto de 2015. Consulta 21/06/2016
- Germani, G. (1987) *Estructura Social de la Argentina*. Buenos Aires. Editorial Solar-Hachette.
- Gubern, Román (1987) *La mirada opulenta* Editorial Gustavo Gilli. Barcelona.
- INDEC (2012). Tomo 1. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B N° 2. Buenos Aires, 2012.
- Le Corbusier, Charles Edouard (s/f) *El Camino de los Asnos. El Camino de los Hombres* Texto publicado en el libro *La Ciudad del Futuro* / Ed. Infinito, Buenos Aires/1962 (Bib. de Planeamiento y Vivienda, Vol.6) disponible en <http://www.revistacontratiempo.com.ar/lecorbusier1.htm> Consulta 16 de febrero de 2017.



- Marx, C. (1985) *El 18 brumario de Luis Bonaparte en trabajo asalariado y capital* Editorial Planeta Agostini. Barcelona.
- Mingo et als. (2000) *Pobreza y condiciones de vida en Paraná*, FTS, UNER, Paraná.
- Mingo et als. (2013) *Estudio de caso: impacto de la crisis económica en el colectivo laboral y las subjetividades de los trabajadores de la construcción del Gran Paraná*, Entre Ríos Informe Final. Facultad de Trabajo Social. UNER.
- Offe, C. (1994) *Contradicciones del Estado de Bienestar* Editorial Alianza. Madrid
- Oszlak, Oscar (2014) *La capilaridad social del rol del estado* en [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/01\\_6.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/01_6.pdf) Consulta 21-9-2017.
- Rosati, G. y Donaire, R. (2012) Sobre los supuestos de la "homogeneidad" en el análisis de la estructura social en *Entramados y perspectivas* Revista de la carrera de sociología. Vol 2 N22. Junio. Buenos Aires
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006) *Aproximación a las teorías de la política social en el caso argentino* En Andrenacci, L. (comp.) (2006) *Problemas de Política Social en la Argentina contemporánea* UNGS Editorial Prometeo. Buenos Aires
- Soldano, D. (2009) *El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía* en Frederic, Sabina y Soprano, Germán (comps.) (2009) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la argentina* Prometeo- Universidad Nacional de General Sarmiento ISBN: 978-987-574-310-6 (pp. 235-254)

**Tabla 1. PROCREAR: Loteo en San Benito**

<b>Ubicación:</b>	Sureste de la ciudad de San Benito.
<b>Tipo de Obra:</b>	Viviendas individuales en loteo.
<b>Fecha de visita:</b>	17 de octubre de 2016.-

**Plano 1.**



Fotos 1, 2, 3 y 4



Construcción de viviendas de 1 y 2 plantas.

Fotos 5 y 6



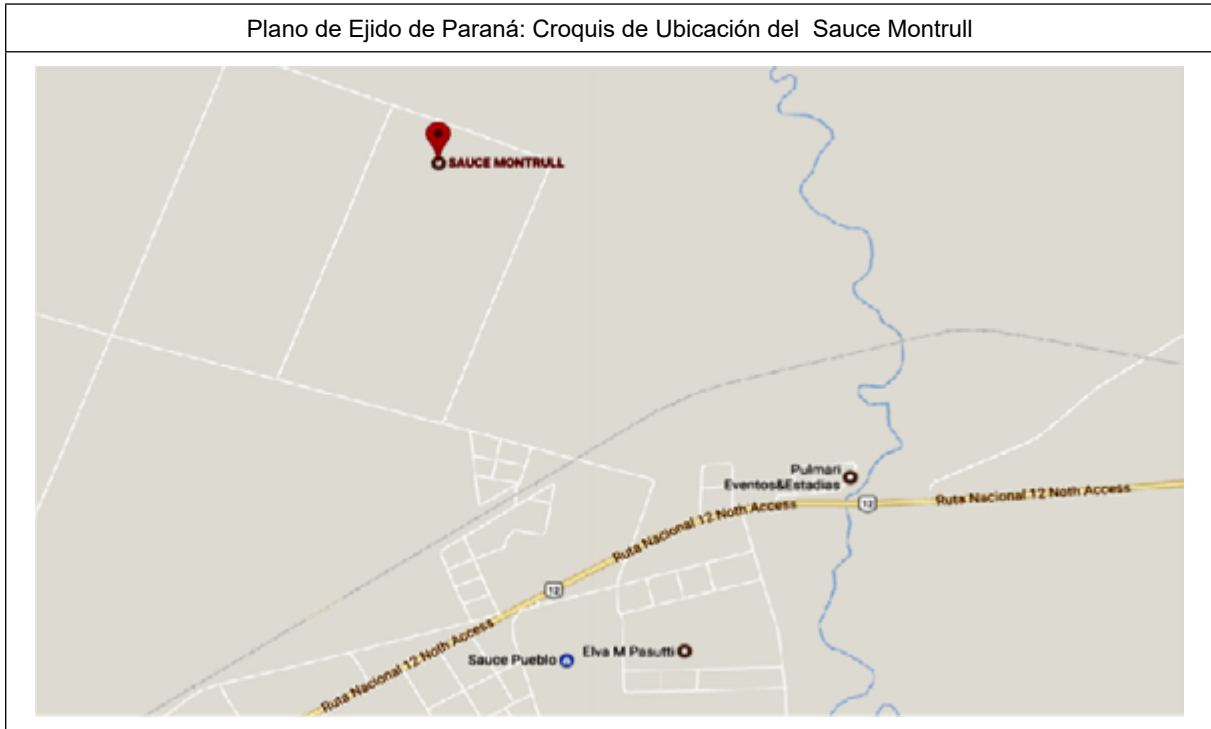
Fotos 7, 8 y 9



**Tabla 2 PROCREAR** Loteo en **Sauce Montrull**

<b>Ubicación:</b>	Acceso Norte de Paraná.
<b>Tipo de Obra:</b>	Viviendas particulares.
<b>Fecha de visita:</b>	7 de septiembre de 2016.-

**Plano 2**



Fotos 10, 11 y 12.



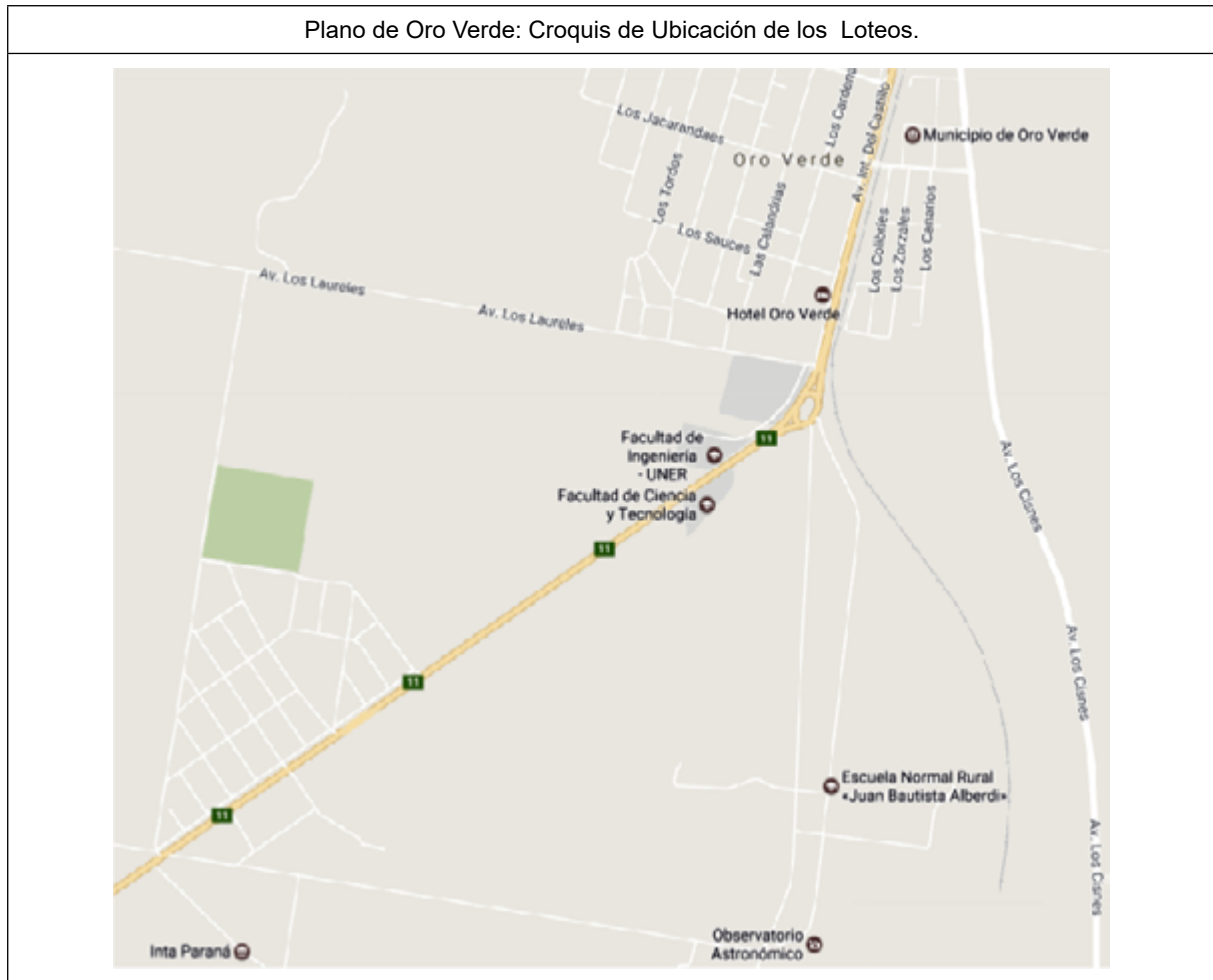


Viviendas particulares en construcción, con cartel Procrear.

**Tabla 3 PROCREAR: loteos en Oro Verde**

<b>Ubicación:</b>	Oro Verde.
<b>Tipo de Obra:</b>	Viviendas particulares.
<b>Fecha de visita:</b>	17 de febrero de 2017.-

**Plano 3**



Fotos 13, 14 y 15





Viviendas Procrear en el loteo "Altos de Oro Verde".

Fotos 16, 17 y 18



Viviendas Procrear construidas en la localidad de Oro Verde.

**PID 5093 Denominación del Proyecto**

El sector de la construcción en Santa Fé y Paraná. Configuración de las relaciones laborales: contexto económico, políticas públicas y subjetividad de los trabajadores

**Directora del proyecto**

MINGO, Graciela

**Codirectora**

SARROT, Elisa

**Unidad Ejecutora**

Facultad de Trabajo Social (UNER)

**Dependencia**

Universidad Nacional de Entre Ríos

**Contacto**

[gmbevilac@gmail.com](mailto:gmbevilac@gmail.com)

**Integrantes del Proyecto**

BENASSI, María E.; BOGADO IBARRA, Fabiola M.; GONZALEZ, Alicia M.; LUQUE, Teresa G.; PERBELLINI, Melina; SIONE, César A.; VICENTINI, Antonela (colaboradora)

**Fechas de iniciación y de finalización efectivas**

30/09/2014 y 30/09/2017

Aprobación del Informe Final por Resolución CS N° 508/17

(19/12/2017)

«« VOLVER AL INICIO