

## Título: Políticas públicas urbanas y desigualdades territoriales en el Área Metropolitana Gran Resistencia (Chaco)

### **Autor/es:**

#### **Mónica Inés Cesana Bernasconi (\*)**

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del PI 16C004: Hábitat, desigualdad social y Políticas urbanas (IIDVi – FAU- UNNE).

Contacto [mcesana@eco.unne.edu.ar](mailto:mcesana@eco.unne.edu.ar)

(\*) Contadora Pública. Especialista en Tributación. Magíster en Epistemología y Metodología de la investigación científica. Docente investigadora Categoría I.

#### **María Emilia Fernández (\*)**

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU). Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi). Instituto de Investigación y Desarrollo Territorial del Hábitat Humano. CONICET. Resistencia-Chaco-Argentina

Contacto: [mariaemif@hotmail.com](mailto:mariaemif@hotmail.com)

(\*) Licenciada en Servicio Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Profesional Principal del CONICET. Integrante de proyectos de investigación acreditados sobre política habitacional en Argentina y provincia del Chaco e incidencias en la fragmentación y desigualdad socio-urbano-territorial.

#### **Silvina López (\*)**

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU).

Contacto: [silvina\\_lopez@hotmail.com](mailto:silvina_lopez@hotmail.com)

(\*) Arquitecta de la UNNE. Docente investigadora de la FAU, UNNE. Jefe de Trabajos Prácticos de Trabajo Final de Carrera de la FAU. Integrante de proyectos de investigación acreditados en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNNE sobre Ordenamiento territorial y política habitacional y hábitat.

#### **Guiomar Sakamoto (\*)**

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Facultad de Ciencias Económicas (FCE)

Contacto: [quiosakamoto@hotmail.com](mailto:quiosakamoto@hotmail.com)

(\*) Contadora Pública de la UNNE. Especialista en Docencia Universitaria. Auxiliar de Primera en la Cátedra de Historia Socioeconómica General de la Lic. en Relaciones Laborales. FCE. Integrante de proyectos de investigación acreditados en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNNE sobre política habitacional, hábitat y desigualdad.

## RESUMEN

En torno al objetivo del III Congreso Internacional de “Vivienda y Ciudad” este trabajo analizó la relación entre las políticas urbanas y los procesos de fragmentación territorial en el área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Focalizó sobre algunos de los procesos de conformación y de transformación de la sociedad y el territorio, con especial atención el fenómeno de la desigualdad y fragmentación socio-urbana territorial. Estos aspectos fueron considerados desde una concepción integral y multidimensional, que plantea la necesidad de analizar la relación entre hábitat, desigualdad social y políticas públicas urbanas, a fin de desarrollar pautas de intervención que contribuyan a una mayor y mejor integración social. El trabajo se articula con un proyecto mayor a fin de aportar una complementación metodológica cualitativa al estudio de las Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC), como unidades de diagnóstico e intervención, recorte territorial que, a efectos metodológicos, se caracteriza por la desigualdad socio económica, habitacional, jurídica (entre otras), resultando en un sector de ciudad deficitario. Desde esa mirada multidimensional esta ponencia identificó algunas políticas públicas urbanas implementadas en el territorio de una de las AUDC seleccionadas del AMGR, y los principales resultados de su impacto en los procesos de (des)fragmentación territorial, comprendiendo que una política urbana debe propender a la integración en el territorio del conjunto de la ciudadanía. Finalmente, se propuso evidenciar esos resultados en términos del impacto que produjeron en las subjetividades ciudadanas, e identificar los aspectos más sobresalientes para la construcción de una nueva agenda urbana pendiente e inscripta en el marco del nuevo contexto político, con nuevos escenarios y modelos de desarrollo territorial y socioeconómico.

**Palabras claves:** políticas urbanas – fragmentación territorial- enfoque integral del hábitat – perspectiva cualitativa y multidimensional

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo capitaliza aprendizajes conceptuales y metodológicos obtenidos de la participación de sus autoras en varios proyectos de investigación que tuvieron como objeto de estudio el hábitat urbano desde la desigualdad social<sup>1</sup> y desde los procesos de fragmentación socio-urbana del territorio<sup>2</sup>, en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), Provincia del Chaco, Argentina.

El AMGR es un conglomerado urbano conformado por los municipios de Resistencia (capital de la Provincia del Chaco), Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas<sup>3</sup>, cuyo territorio fragmentado es

---

<sup>1</sup> Proyecto de Investigación (2017) PI: 16C004 SGCyT-UNNE: “Hábitat, desigualdad social y políticas urbanas. Desarrollo de pautas de Intervención urbana para la integración social en el AMGR”. Directora Mg. BENITEZ, María Andrea.

<sup>2</sup> PICT 2014 0999. “Las AUDC como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social”. Proyecto Tipo A ANPCYT (FONCYT). Dir: Dr. Miguel Ángel BARRETO (2015–2018)

<sup>3</sup> El AMGR tenía 387.340 habitantes y 83.781 hogares en 2010 (INDEC, 2010)

resultado de procesos históricos de ocupación y producción del espacio urbano y de las diferentes intervenciones de la política habitacional.

Las políticas públicas son herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido. Con las decisiones que el Estado asume en relación al territorio y su intervención a través de las políticas públicas, le atribuye a un determinado lugar una ganancia o una pérdida que modifica de inmediato la organización del espacio (Santos, 1990), y modela simultáneamente las prácticas sociales, legitimando en términos de Bourdieu (1993) a un determinado grupo social por sobre otro.

Una política integral del hábitat involucra múltiples dimensiones y articulación interinstitucional (Barreto y otros, 2014), sin embargo persiste la aplicación de políticas y programas desde el Estado que muchas veces producen una disrupción en los procesos organizativos (Benítez, 2012) y por otro lado, resultan en soluciones habitacionales parciales e ineficaces (Barreto y Otros, 2014).

En ese marco y como avance de los estudios realizados, surgió el concepto de Área urbana Deficitaria Crítica (AUDC) como unidad territorial de diagnóstico e intervención, que permite identificar el entrelazamiento de estrategias habitacionales que siguen la lógica de la reproducción de la vida (autogestión social del hábitat); la reproducción del capital (acciones del mercado inmobiliario y de la construcción); y la lógica de las políticas estatales habitacionales y urbanas desde una perspectiva multidimensional.

La AUDC responde a una construcción conceptual que refiere a un recorte territorial, en donde se tejen una serie de relaciones sociales e históricas devenidas de procesos diversos, caracterizada por la heterogeneidad y desigualdad tanto en dimensiones urbano-habitacionales, jurídico-político-institucionales, como sociales.

El registro de las condiciones materiales y simbólicas, integrando en la observación dimensiones territoriales y socio antropológicas, parte del reconocimiento de la incidencia de las condiciones estructurales en la construcción de subjetividades, es decir, la forma en que las personas organizan su forma de relacionarse, de definirse, organizarse, participar (Benitez, Romagnoli, 2014).

En relación con la dimensión urbano-habitacional, la configuración espacial condiciona las prácticas sociales y los modos de vida. Los espacios urbanos degradados o de riesgo ambiental, y con escasa o nula presencia de servicios públicos básicos, son una manifestación espacial de la falta de equidad en la distribución de los recursos de la ciudad, y dificultan el logro de niveles adecuados de cohesión social, a la vez que favorecen la aparición de conflictos sociales en la ocupación y uso de espacio urbano. En tanto, las soluciones habitacionales que no responden a los patrones de vida socio-culturales de la población, o que no tienen la suficiente flexibilidad como para adaptarse a sus modificaciones en el tiempo, sufren procesos de tugurización.

La observación de una práctica institucional desde la dimensión jurídica- institucional, alude al tipo de vínculo que establece el Estado con la ciudadanía como sujetos políticos, individuales, colectivos y organizados, mediante acciones que implican disposición de conocimientos y habilidades para su desarrollo, en conformidad a las disposiciones jurídicas normativas que la enmarcan y legitiman como tal. Su definición y modalidad de aplicación, edifica subjetividades

sobre la razón y el sentido político que adquiere en todos los actores protagónicos como resultado de la experiencia vinculares (Fernández, 2016).

En sintonía con Shapira y Pineda (2008) sobre la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada, la retirada que experimentó el Estado en la Argentina en los 90', contribuyó a quebrar la red de solidaridad social y urbana favoreciendo de ese modo a los actores privados y asociativos de mayor incidencia en la gobernanza política de las ciudades.

En concordancia con ello, para los habitantes pobres de diferentes barrios, las instituciones públicas en general no propician relaciones de sociabilidad común e integrada a la de los vecinos de mejor estándar de vida. Ese vacío de gestión de la acción pública, a su vez, entrampa una lógica de valorización subjetiva en los habitantes del barrio y de identidad socio-territorial, escindida de la de los otros, como estrategia individual competitiva para la obtención de beneficios de asistencia y cobertura social. De manera tal, que la ausencia del Estado en la construcción de procesos colectivos de socialización integrada y organizativa de la ciudad, profundiza la organización basada en la negación a los otros barrios, como excusa estratégica de competir y obtener mayores beneficios, ante su permanente olvido de la política pública.

La elección de la categoría "trabajo" responde a un recorte posible dentro de las multifacéticas caras de la desigualdad social para diferentes situaciones que buscan su integración y reconocimiento primero en el seno de sus propias familias, vecinos dentro de un territorio inmediato y, luego, de manera plena en otros colectivos sociales en la ciudad. El trabajo humano tiene esta potencia por su propia naturaleza y por su significación en relación a la constitución de la persona y su identidad, hacen del mismo un derecho y una obligación social, *"del cual dependen la reproducción de la especie humana, el progreso científico y tecnológico y el mejoramiento de las condiciones generales de vida."* (Neffa, 1988: 23).

El análisis de la relación entre hábitat y desigualdad en su versión trabajo, no solamente involucra el concepto hegemónico de la distribución del ingreso, sino que fundamentalmente encierra las diferencias de poder y de posición de distintos sujetos en la sociedad, sea en términos de etnia, lengua, religión, género, entre otros, que han posicionado y condicionado históricamente en un lugar subalterno a diferentes actores o grupos sociales (Fraser, 1996, 1997; Rapisardi, 2001 y 2003; Di Virgilio y Perelman, 2014). En ese marco, siguiendo a Rodríguez (2011), se visualiza críticamente al emprendedurismo, ya que incentiva a los sujetos a asumir la responsabilidad por salir de la situación de vulnerabilidad adaptándose al medio, sin cuestionar el statu quo. Esto implica resolver los problemas no desde sus causas sistémicas, sino desde sus consecuencias, las cuales se presentan fragmentadas.

Esta ponencia intentará aportar en la construcción de una nueva agenda urbana a partir de la revisión de los impactos de políticas públicas urbanas implementadas en el territorio de la AUDC Golf Club, su relación con los procesos de (des)fragmentación territorial y los efectos en la construcción de subjetividades ciudadanas.

## II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

El enfoque de la ponencia sigue la línea de análisis teórico de la desigualdad social multidimensional, a partir de una mirada cualitativa sobre el impacto que produjeron algunas de las políticas urbanas, habitacionales, institucionales y de empleo, implementadas en el territorio

de las AUDC Golf Club y en particular en el B° Mujeres Argentinas, cuyos principales resultados resaltan los procesos de fragmentación territorial entre las áreas urbanas del AMGR.

Apelando al proceso de análisis basado en las citadas categorías de políticas públicas estatales, el objetivo es evidenciar el impacto de las mismas en las subjetividades ciudadanas, tal que nos permita diferenciar aquellos aspectos más sobresalientes que posibiliten forjar una nueva agenda urbana para la integración social en el territorio.

En el marco del abordaje integral y multidimensional de los Proyectos mencionados, este análisis observa:

- Desde la dimensión urbano-habitacional, el B° Mujeres Argentinas como conjunto habitacional cuyo origen responde a la Política Nacional de Vivienda a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), implementada entre las década de 1970 y 1980. Además de la modalidad de producción de suelo urbano implícita en esta política, se consideraron los hechos identificados por informantes claves y vecinos del barrio en las memorias urbanas<sup>4</sup>realizadas en los barrios de la AUDC Golf Club. En forma complementaria a los observables espaciales, se consideró la percepción de los vecinos a través de sus manifestaciones en el *focus group* y entrevistas recuperadas del trabajo de campo realizado en los Proyectos citados anteriormente, y en el Facebook del Barrio Mujeres Argentinas<sup>5</sup>. Incluye categorías tales como: los espacios urbanos degradados, el riesgo ambiental, los servicios públicos básicos, los conflictos sociales en la ocupación y el uso del espacio urbano.
- Desde la dimensión jurídico- política - institucional de las políticas públicas urbanas, la práctica del Presupuesto Participativo (PP), implementado por la Municipalidad de la Ciudad de Resistencia en 2014. Como práctica institucional, edifica subjetividades sobre la razón y sentido político que adquiere en todos los actores protagónicos de la experiencia vincular. Involucra relaciones entre el Estado Municipal y la ciudadanía, a través de sus marcos jurídicos normativos, políticos y presupuestarios, y capacidades de los recursos físicos y humanos. En relación a la observación de la participación ciudadana como construcción subjetiva de derechos, se pondera desde un sentido de “poder transformar”, en tanto incluya debates y acuerdos desde una visión conjunta y cohesionada sobre los problemas y desigualdades existentes, en base a los registros de la observación de su implementación en distintos talleres, entrevistas a directivos y técnicos responsables de su aplicación.
- Desde la dimensión socio- laboral, el trabajo desde la informalidad<sup>6</sup> y el cuenta-propismo en la vía pública, y el impacto del Plan Chaco Emprende en mujeres beneficiadas por el mismo entre 2011 y 2015. En el primer caso, se tomó la percepción de los vecinos del *focus group* y las entrevistas personales a trabajadores informales en la vía pública del B° Mujeres Argentinas.

---

<sup>4</sup>En trabajos anteriores se realizó la reconstrucción histórica del proceso de conformación del AUDC Golf Club, recuperando las memorias urbanas de informantes claves y vecinos del lugar, de forma individual y colectiva aplicando el método biográfico. (Cazorla, 2015).

<sup>5</sup>El Facebook del Barrio Mujeres Argentinas, creado por vecinos del barrio, funciona desde 2013. [https://es-la.facebook.com/pg/BarrioMujeresArgentinasResistenciaChaco/about/?ref=page\\_internal](https://es-la.facebook.com/pg/BarrioMujeresArgentinasResistenciaChaco/about/?ref=page_internal)

<sup>6</sup>A fines de este trabajo se entiende a la informalidad como propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para las actividades informales en América Latina “*son trabajadores informales aquellos por cuenta propia (con la excepción de las profesiones liberales), los familiares no remunerados, el servicio doméstico y empleadores y empleados de pequeñas empresas*”.

Por otra parte, en relación con el impacto del Plan Chaco Emprende desde la percepción del sujeto/ trabajador, como es propio de la investigación etnográfica, se recogieron a partir de entrevistas de manera continua e interactiva con el ambiente natural del sujeto/objeto, las características tanto esenciales como existenciales que definen la situación del “trabajo/ trabajador” en la vida de la persona.

### III. DESARROLLO

#### 1. Dimensión urbano - habitacional

La configuración del AMGR permite distinguir por su origen diferentes tipos de conjuntos habitacionales: los promovidos por el Estado, destinados a sectores socioeconómicos medio y medio-bajo; los originados en procesos de ocupación informal del suelo y de autoconstrucción de las viviendas por sectores socioeconómicos bajos; los desarrollos residenciales promovidos en el marco de las condiciones del mercado por sectores socioeconómicos medios; y los desarrollos promovidos por empresas inmobiliarias, o consorcios, auto segregaciones de seguridad y exclusividad, orientados a perfiles de nivel socioeconómico medio-alto.

Cada tipo de promoción residencial, combinada con el efecto de la política de provisión de infraestructura y equipamientos por parte del Estado, han ido transformando el territorio del AMGR, hacia una configuración notablemente fragmentada, en la que se han reproducido y profundizado las desigualdades urbanas.

El AUDC Golf Club es una porción de territorio urbano compuesto por distintas unidades espaciales (o barrios) internamente homogéneos, pero altamente fragmentado (Figura N°1).

Figura N° 1: Localización del AUDC Golf Club y el B° Mujeres Argentinas en el AMGR



Fuente: elaboración propia con base en Fotografía Aérea del AMGR de 2011 y SIG Municipalidad de Resistencia. 2018

El B° Mujeres Argentinas inició su construcción a principios de 1980 por el Gobierno de Facto, cuando la Política de Vivienda, a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), consolidó la modalidad de producción de suelo urbano a través de la construcción de conjuntos masivos de viviendas con equipamiento urbano, ejecutados por empresas constructoras.

La construcción se vio interrumpida por las inundaciones en 1982, cuando la obra fue cubierta por las aguas hasta el primer piso de las edificaciones. Las graves inundaciones de los años 1982-83 llevaron a la institucionalización del Plan de Defensas Contra Inundaciones del AMGR, en el marco del cual se iniciaron en 1983 las obras de protección, ejecutándose terraplenes en más de 25 kilómetros entre Puerto Vilelas, Barranqueras y Resistencia.

La construcción se reinició en 1990 y fueron entregadas a sus adjudicatarios 1.048 viviendas entre individuales, en planta baja y dúplex, y departamentos en viviendas colectivas, en dos etapas durante el año 1991. Posteriormente, en el año 2011, se construyó una ampliación del conjunto habitacional con viviendas individuales. (Figura N°2)

Debido a las características de plan habitacional, donde la ejecución del sector urbano y de las unidades habitacionales se dieron al mismo tiempo, este barrio no tuvo un proceso de conformación progresiva como otros de la ciudad. Este hecho ya generó un impacto desde su origen, tanto para el entorno donde se implanta, como para sus habitantes.

Figura N° 2: Momentos más significativos del B° Mujeres Argentinas



Fuente: Elaboración propia con base a Cazorta, 2015

El barrio durante las inundaciones de 1982



Fuente: Diario Norte 13/05/2018

El barrio a inicios de la década de 1990



Fuente: Facebook B° Mujeres Argentinas. Abril 2018

En el tiempo transcurrido desde la ocupación del barrio, se ha verificado la escasa flexibilidad para la incorporación de otros usos no residenciales y para la modificación edilicia que requiere la dinámica de las familias que lo habitan. Ambas cuestiones son observables en la utilización de los espacios públicos que son ocupados para el desarrollo de actividades comerciales informales y para la construcción de cocheras de los habitantes de las viviendas colectivas.

Al respecto los vecinos del *focus group* manifestaban:

*“...Y lo que pasó con el tema de la cocheras era que al principio las cocheras estaban destinadas a los que vivían en los departamentos y acá el 20% de la gente tenía auto, después cada familia tiene un auto y algunos más de uno...”*

La localización del conjunto habitacional en área de riesgo ambiental y con accesibilidad limitada, han marcado la evolución del barrio y las problemáticas percibidas por los vecinos como las más importantes.

A pesar de estar rodeado de un terraplén de defensas, el problema de las inundaciones fue una amenaza constante para los habitantes del barrio desde su ocupación en 1991. Recordando el evento del año 1998, los vecinos del *focus group* manifestaban:

*“En el 98 mucha gente se fue del barrio, el agua estaba en el borde del terraplén... era el temor la gente estaba más en la bomba que en las casas...”* “...se repartían bolsas de arena, era medio psicológico...” *“Mucha gente vendió las casas y se fue por la memoria de cómo estuvo el barrio en el 83, yo recuerdo que hasta el primer piso llegaba el agua en los bloques...”*

El terraplén, a la vez de ser una defensa, se transforma en un obstáculo al escurrimiento pluvial hacia la laguna, provocando anegamiento de gran cantidad de sectores, problema identificado por los vecinos en el *focus group*: *“...El problema más grave, permanente acá es de los desagües...”*. Es el problema que provoca el reclamo de los vecinos:

*“Esta es la realidad de los vecinos del barrio Mujeres Argentinas, vecinos que viven hace muchos años en el lugar y que en los días de lluvias son días de sufrimientos al ver como se les inunda sus propias casas y no pueden transitar por el lugar por la falta de obras de infraestructuras...”*(Facebook del barrio, abril 2017). *“Qué vergüenza. De nuevo el agua hasta el cuello. No corre el agua en la Mz 34 porque están todos tapados los desagües y bocas de tormenta...”* *“...no sé qué pasa en el barrio cada vez que llueve se inunda todo en mi casa, las veredas, todo tapado estarían las cañerías, un horror la verdad. Llueve un poco o mucho y ya entra el agua todo adentro de mi casa. Es horrible vivir así! el agua tapa todo las veredas no se puede ni salir en Mz 2.”* (Facebook del barrio, mayo 2018)

Por otra parte, la defensa es utilizada como conexión vial debido a que es el camino más corto de vinculación con el centro de la ciudad, pero la indefinición y la falta de consolidación del terraplén y su entorno inmediato, en tanto vía de circulación y tipo de tránsito, genera problemas de inseguridad:

*“la inseguridad se profundizó por la iluminación, en mi sector tuvimos que ir hasta el defensor del pueblo...mi sector da justo frente al terraplén y en ese tiempo de tanta oscuridad había robo de carteras, celulares a las chicas que iban a trabajar de noche...”*(vecino en el Facebook del barrio, abril 2017).

La escasa integración a la trama urbana de la ciudad, origina dificultades en la provisión de los servicios públicos, siendo el transporte público de pasajeros el que tiene la percepción más negativa:

*“Se llevó adelante la junta de firmas en el barrio Mujeres Argentinas en reclamo por un mejor servicio de transporte público para los vecinos de la barriada.” (vecino en el Facebook del barrio, febrero de 2017). “Vecinos olvidados ... Sin servicio de transporte público de pasajeros... Aumento del boleto... Servicio pésimo..Rehenes de una empresa de transporte... Abandonados a nuestra suerte...indignación”.(vecino en el Facebook del barrio, abril 2017).“.. qué bueno sería que el 111 tenga las puertas más bajas como los del 106. Nuestros viejitos y personas con problemas es imposible subir y bajar, es muy alto...”(vecino en el Facebook del barrio, abril 2018)*

La configuración del barrio y su localización en un sector con características de enclave y en un área de riesgo ambiental, obstaculizaron su integración al sector urbano y al resto de la ciudad, condicionantes que no pudieron ser superados hasta el momento. Los espacios urbanos degradados, con riesgo ambiental y con escasa presencia de servicios públicos básicos, observados y percibidos por los vecinos, ponen en evidencia la falta de equidad, la segregación que profundiza la desigualdad en la distribución de los recursos de la ciudad, que dificultan la cohesión social, a la vez que favorecen la aparición de reclamos de los vecinos en la ocupación y uso de espacio urbano.

## **2. Dimensión jurídico-política- institucional en relación a prácticas de participación ciudadanas en el territorio**

La implementación que tuvo el Presupuesto Participativo (PP), promovido por la Municipalidad de la Ciudad de Resistencia en el año 2014, produjo indagaciones orientadas a revisar si la forma de distribución territorial y la metodología utilizada, contribuyó a una visión fragmentada de la ciudad, configurándose de ese modo, en una práctica institucional que restringe la construcción de subjetividades como poder de ciudadanización.

Las Ordenanzas N° 5243/00 y la N° 6865/03, instituyeron el proceso de intentos y posterior arribo a la normativa que estableció el reglamento definitivo mediante la Ordenanza N° 9492/09, que legitimó su aplicación y surgió como resultado de una revocación a la normativa existente, con el argumento de otorgar mayor eficiencia, agilidad y simplicidad al proceso participativo, modificándose las nueve zonas/unidades operativas de trabajo Municipio-Ciudadanía que la misma establecía.

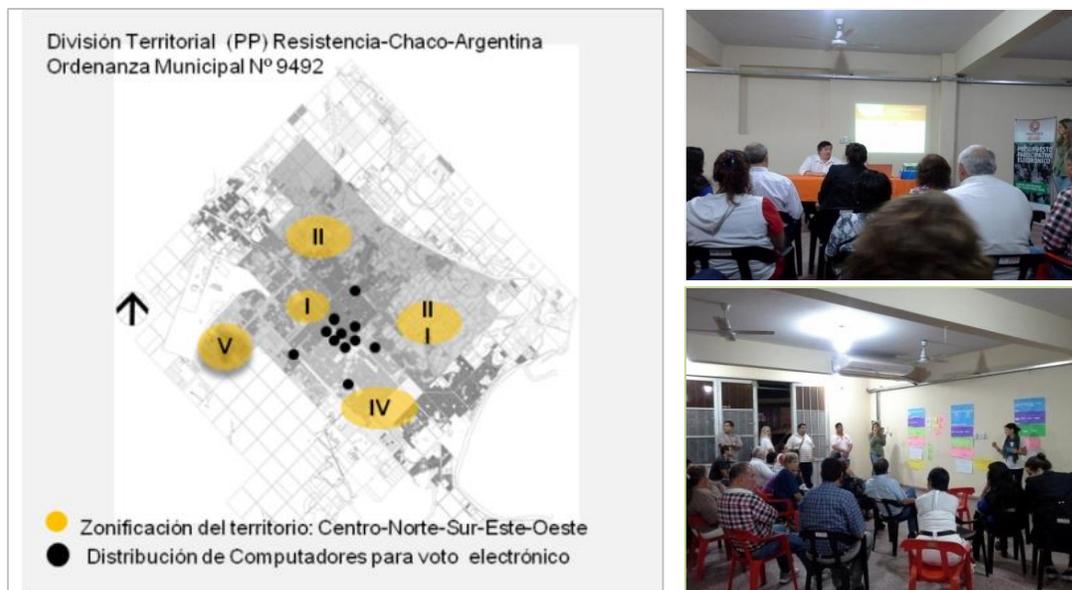
En el estudio comparativo de las ordenanzas previas a la finalmente promulgada e instaurada como práctica institucional, pudo observarse que la nueva Ordenanza municipal, restringió el criterio de la división del territorio en cinco zonas, unidades operativas de implementación del PP, con un único propósito de sustentación, el de lograr agilidad del proceso consultivo. De ese modo ponía en cuestión la metodología de aplicación anterior que implicaba un trabajo intenso en las nueve zonas delimitadas territorialmente, y un proceso de aplicación en 190 Barrios y Villas existentes en ese momento en la ciudad. Las etapas incluía la realización de una Asamblea Barrial Ordinaria, una Asamblea general popular, una Asamblea Barrial extraordinaria y una Segunda Asamblea Zonal General Popular como mínimo, lo que en total implicaba realizar entre 600 y 800 Asambleas en un plazo de cinco meses, y en ese sentido determinó la imposibilidad de cumplimentar adecuadamente dicho proceso.

Por otra parte, la Ordenanza derogada tuvo la intencionalidad de enlazar el proceso de participación con la implementación de puntajes cuyos valores incidirían en las decisiones sobre

los proyectos zonales, tales como: la cantidad de población de la zona a ser atendida por los proyectos; la carencia de infraestructura, el porcentaje de asistencia e involucramiento de los vecinos en las distintas rondas del proceso, entre otros. Si bien no logro superar el nivel de formulación, al menos se planteó dinamizar relaciones inter-zonales que dialoguen sobre las necesidades y los problemas, el conocimiento e intercambio de diversidades y desigualdades contrastantes, que conviven en diferentes partes de la ciudad.

Finalmente, el PP se implementó bajo un mecanismo de carácter no vinculante que consideró la participación de los vecinos en la elección de proyectos afines a las necesidades de sus barrios, organizados en cinco zonas territoriales de la ciudad, en un proceso aproximado de cinco meses (Figura N°3).

Figura N° 3: Implementación Presupuesto Participativo 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Municipalidad de Resistencia

Fuente: Registro propio. Zona Este, Segunda ronda. 06/08/2014

El PP tuvo como objetivo que la población, mediante el debate y la consulta directa, decidiera las obras y acciones prioritarias de su zona, garantizando la participación en las distintas etapas de elaboración, ejecución, seguimiento y control de la gestión del Presupuesto Municipal.

En tal sentido puede señalarse que el PP, como modelo de gestión pública, se instituyó en una herramienta innovadora en relación a una forma distinta de concebir el presupuesto financiero y de administración de los recursos públicos; y como tal implicaba el establecimiento de relaciones más directas entre el Estado municipal y la ciudadanía y una práctica institucional, en la que mediaría un tipo de diálogo, con intensidades en las discusiones y debates de acuerdo a la metodología de trabajo establecida (Figura N°4).

Figura N°4: Metodología del PP y ejes temáticos de proyectos previstos en la Ordenanza Municipal

Instancias Participativas	Etapas del proceso	Ejes temáticos de proyectos
	<p>► <b>Momento 1: Apertura</b></p> <p><b>a-</b> El Municipio Informa-explica sobre el PP, objetivos, características, procedimiento, los proyectos que se pueden proponer. Informa sobre la situación presupuestara municipal.</p> <p><b>b-</b> Los vecinos en cada centro zonal, de acuerdo a la cantidad de participantes, operaría en sub-comisiones, mediante debates sobre los problemas que observa en su zona.</p> <p><b>c-</b> El Municipio conforma la comisión promotora del Concejo Participativo Zonal integrado por 25 a 40 vecinos</p> <p><b>d-</b> Las Comisiones promotoras informa sobre cuestiones presupuestarias y acciones prioritarias a llevar adelante. Posteriormente tendrán funciones de trabajo con las instituciones comunitarias para la puesta en marcha de los proyectos a desarrollarse en cada zona y sus eventuales correcciones y ajustes, también la de promover la puesta en funcionamiento de los Consejos Consultivos Zonales.</p> <p><b>e-</b> Cada Comisión promotora, define la organización de su trabajo, nº de subcomisiones, temáticas, frecuencia de reuniones, registro de actas. Y sistematizan las conclusiones del primer taller en coordinación con funcionarios y técnicos municipales, como insumo para la segunda ronda.</p> <p>El listado de problemáticas listadas por los vecinos en ésta primera ronda, pasan a ser sometidas a consideración de las secretarías competentes del Departamento Ejecutivo municipal para contemplar su viabilidad política, técnica y económica.</p> <p>► <b>Momento 2: Prioridades</b></p> <p><b>a-</b> El Municipio: plenario de apertura; Informe del Dpto del Ejecutivo Municipal; descripción de la metodología de trabajo.</p> <p><b>b-</b> Trabajo en talleres:</p> <p>1- Informe de lo actuado Comisión Promotora.</p> <p>2-Trabajo en talleres para la definición de prioridades de los vecinos</p> <p>► <b>Momento 3: Asamblea General de Comisiones Promotoras Zonales</b></p> <p>Los representantes de las Comisiones promotoras junto a funcionarios y técnicos municipales, donde se comparten las prioridades asignadas en cada una de las cinco (5) zonas en relación a los seis (6) ejes temáticos de proyectos, se acuerda una lista de prioridades zonales. De manera conjunta se delinearán aspectos operativos de la elaboración presupuestaria.</p> <p>► <b>Momento 4: Formulación ante proyecto presupuestario</b> Se elevan las prioridades jerarquizadas para la elaboración del anteproyecto presupuestario del ejercicio correspondiente, para que cada una de las Secretarías del Departamento del Ejecutivo Municipal, las incluya como propuesta emanada del PP</p>	<p>1-Infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de veredas</li> <li>• Ripiado de calles</li> <li>• Pavimentación</li> <li>• Construcción de desagües</li> </ul> <p>2- Equipamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Playones deportivos</li> <li>• Centros Comunitarios</li> <li>• Plazoletas</li> </ul> <p>3-Medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacios verdes</li> <li>• Limpieza lagunas</li> <li>• Plantación de árboles</li> <li>• Reciclado de basuras</li> <li>• Concientización ciudadana</li> </ul> <p>4-Cultural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fábricas culturales barriales</li> <li>• Intervenciones urbanas mediante murales, esculturas</li> <li>• Talleres de arte</li> </ul> <p>5-Social</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escuelas deportivas</li> <li>• Campañas de prevención y atención de la salud</li> </ul> <p>6-Productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en oficios</li> <li>• Ferias productivas barriales</li> <li>• Financiamiento emprendimientos productivos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a información documental

En la implementación, el caudal de ciudadanos registrados de las cinco zonas, en la primera ronda, fue de carácter informativo y motivador a la participación de los vecinos sobre los problemas que observan en su zona, daba cuenta de un total de 529 participantes<sup>7</sup>, dato que resulta interesante al contrastarse con la cantidad de hogares de la ciudad de Resistencia<sup>8</sup>.

La participación fue diluyéndose en las sucesivas rondas/etapas previstas en la metodología, y al respecto no se puede desconocer que la cesión de poder real y efectivo que le otorga el

<sup>7</sup> Información proporcionada por el Municipio de la ciudad de Resistencia a cargo del operativo 2014.

<sup>8</sup> Resistencia tenía 83.781 hogares en 2010 (INDEC, 2010).

carácter consultivo, demarca un tipo y involucramiento que dista mucho de prácticas más decisivas o co-gestionadas.

La segunda ronda, se llevó adelante con el fin de que los vecinos presenten de manera acotada sus necesidades, problemas y aportes sobre proyectos a radicarse dentro de su zona. Los técnicos del Municipio ejercieron un papel orientado a encuadrar la participación dentro de los ejes seis (6) ejes temáticos, propuestos por el Municipio. Las iniciativas consideradas alejadas de la competencia del PP, serían delegadas al sector del poder ejecutivo municipal, mediante notas o informes. El resultado de ésta instancia fue la presentación individual y listado de problemas y proyectos en papelógrafos, los que pasarían a una tercera ronda de debate y acuerdo final.

El debate tuvo un alcance más de asesoría de técnicos del municipio hacia los ciudadanos, que deliberativo. En este sentido unos de los representantes técnicos manifestó:

*... “Se toma nota de todos los proyectos de los vecinos y los mismos ingresan a la votación, no hay mucho debate entre ellos, ya tienen como un proyecto en mente. Los ciudadanos presentes y los representantes municipales entran en debate en el momento en el cual se explica si la obra o el proyecto que tienen en mente es factible o no”..... El Presupuesto Participativo no se produce mucha participación, no le estamos encontrando la vuelta a la convocatoria (diario, medios digitales, portal municipal, volantes invitatorios)...(Entrevista personal realizada el 11/09/2014).*

El relato del referente municipal, coincide por otra parte con el registro realizado en la segunda ronda de PP en la zona Este, salón “Casa Paraguaya” del día 06/08/2014, con una cantidad de 15 vecinos de toda la zona. En el desarrollo de ésta reunión se hizo mucho hincapié en la cuestión de la salud y drogadicción, como situación que afecta a todo ese sector, sin embargo, el directivo Municipal dejó asentada la no competencia municipal en el tema, aunque si la posibilidad de articulación con otras áreas de gobierno para la realización de charlas informativas y de concientización.

La escasa participación que tuvo se refuerza con la respuesta obtenida con respecto a criterios o aspectos considerados para la división de la ciudad en cinco zonas:

*“... Se armaron las zonas, de acuerdo a la cuadrícula original de la ciudad. Y como estamos viendo la poca participación a la convocatoria municipal, es posible que las definamos con otros criterios, como por ejemplo de acuerdo al tipo de infraestructura de los distintos barrios o sectores, es decir organizarlo en zonas más homogéneas.... “La zona sur es la más humilde, de la soberanía para atrás hay mucha población, muchos asentamientos y vive la gente pobre, y ahí se ven las verdaderas necesidades, los problemas de la gente”. (Referente institucional de la implementación de PP Municipalidad de Resistencia, 2014)*

La estigmatización, como fenómeno que contribuye a reproducir espacios y relaciones fragmentadas, también se evidencia en las prácticas institucionales. Vecinos residentes en los barrios de mayor nivel socio-económico en relación al resto de sus colindantes que conforman la AUDC Golf Club, no fueron invitados a los talleres de su zona.

*En voz de una ciudadana “...Al respecto debo decir que perteneciendo a la zona “Este”, no fui convocada, y veo que tampoco hay personas representantes de mi barrio.... En voz respuesta del agente municipal...Es que la gente de su barrio, no necesita ser convocada a las reuniones donde se decide sobre problemas. En su barrio no tienen necesidades, ahí vive gente de otra clase social de mejor posición...”.*

Las subjetividades que expresan quiebres o rupturas y que discriminaron la participación según el sector de pertenencia de los vecinos, logró observarse también en lo expresado en voz, en entrevista a Directivo que decía:

*“...La participación no es la misma en todas las zonas. En el centro la gente participa menos... también son distintas las demandas, en la zona sur, demandan generalmente cloacas, zanjeos e iluminación pública. En cambio, en el área céntrica se demanda la expulsión de circulación de los carros tirados por caballos, la colocación de cámaras de seguridad, etc....en los barrios –de las zonas más humildes- se ven las verdaderas necesidades, problemas de la gente...La zona sur es la más humilde, de la soberanía para atrás hay mucha población, muchos asentamientos y vive la gente más humilde”.*

Resulta posible entonces afianzar la noción de que la fragmentación como fenómeno observado en sus diversas manifestaciones sobre el territorio, en éste caso desde una práctica institucional, también expresa y refleja la fragmentación que subyace en la vida interna de las instituciones, de modo que política- prácticas y ciudadanía, quedan entrampadas en una lógica de reproducción de fracturas y desigualdades en la distribución de poder, de hacer y decidir para transformar.

### **3. Una mirada sobre la dimensión trabajo como integrador social del territorio.**

#### **La relación del trabajo con el hábitat desde la subjetividad de los trabajadores**

Como se ha señalado en la introducción, el análisis se sitúa en términos de la relación entre hábitat y desigualdad en su versión trabajo, en las diferencias de poder y de posición de distintos sujetos en la sociedad, que posicionan en un lugar subalterno a diferentes actores o grupos sociales.

El B° Mujeres Argentinas está constituido por familias cuyos ingresos oscilan entre los niveles medio y medio bajo, que en muchos casos los complementan con actividades comerciales y de servicios informales en sus propias viviendas, o incluso en las veredas y en algunos espacios comunes del barrio.

En el *focus group* realizado en la Delegación municipal del B° Mujeres Argentinas (Figura N°5) aparecen algunas voces que destacan la vinculación del territorio con la ocupación de las personas:

*“Algunos vecinos estamos aquí desde 1991 y no nos fuimos porque estamos muy felices de vivir aquí, orgullosos del barrio y de cuidarlo.” (...)* *“La mayoría somos gente buena y trabajadora. Nosotros somos todos trabajadores, somos empleados públicos, algunos ya estamos jubilados.”*

Recuperando lo vertido en el *focus group* se resaltan otros fragmentos referidos al trabajo:

*“Y los caballos son de personas de alrededor, que trabajan de ladrilleros y vienen a nuestro patio... parece que nuestro pasto es el más rico”...*

En voz de la Delegada municipal: ... *“Es zona de carritos y ladrilleros esta zona es de muchos ladrilleros, entonces toda la mañana vos ves que vienen a recoger los caballos..si vienen a la mañana van a ver...”.*

La relación de los sujetos involucrados con su hábitat, aquellos que lo habitan y quienes ejercen parte de su actividad económica, refleja procesos históricos de desigualdad, los que a su vez definen su subjetividad, es decir, la forma de definirse a ellos mismos y a otros.

En voz de los vecinos: .....*“el mayor problema son los caballos (...) son de personas de alrededor, de afuera, del otro lado de la defensa, que trabajan con carritos y así y vienen y lo dejan en nuestro patio.....”*

Figura N°5: *Focus Group* en la Delegación Municipal del B° Mujeres Argentinas



Fuente. Registro fotográfico propio

Se pueden introducir dos conceptos en el análisis del territorio y de la territorialidad. Entendiendo al territorio como realidad significada, es la interacción, la complejidad y el cambio a partir de los diferentes actores que interactúan en él, y territorialidad como el ejercicio de poder en ese espacio.

Sin embargo, no todas las actividades que se realizan en el espacio público tienen la misma significación tanto para los que las ejecutan como para quienes habitan el lugar. Estos significados no son consensuados sino que implican jerarquías sociales y de poder. Así como se observa que la presencia de caballos y carritos conlleva a un significado negativo, otras actividades como la venta de diarios, no resulta discriminada por los vecinos.

En la esquina principal del barrio, se encuentra ubicado desde hace más de quince años, Pablo, el diariero. Su puesto de ventas está formado por un conjunto de bloques de cementos puestos como asientos en una de las esquinas más transitadas frente al centro comercial del barrio Mujeres Argentinas. Su horario de trabajo se extiende aproximadamente entre las 4.30/5.00 - 12.30 /13.00. Al preguntarle si alguna vez sufrió algún hecho de violencia, expresó: *“nunca me robaron ni me pegaron, yo conozco a todos los del barrio y tengo un buen trato, siempre saludo, de muchos conozco los nombres”*. Remarca también, que realiza el reparto en moto por todo el barrio.

La calle se convierte en el lugar de contacto, al realizar el trabajo en el mismo horario le permite cruzarse con las mismas personas todos los días y conocerlas personalmente. La importancia de las redes y vínculos sociales se ve reflejada además por la madre que sirve de soporte y sostén en la logística del trabajo:

*“mi madre vive a cincuenta metros y me sirve de apoyo, cubre el puesto cuando hago el reparto, también me trae agua, agua caliente para el mate, utilizo el baño”.*

Al ser consultado sobre como inicia su actividad nos cuenta que fue a los 13 años por una diferencia con su padre:

*“yo quería tener algunas cosas que mi papá no me podía dar, tenía un amigo que ya trabajaba y además no me gustaba la escuela”.* Aquí señala que abandonó el colegio para retomarlo ya de adulto y completar sus estudios secundarios. En su relato vuelve a resaltar el papel que tuvo su familia para el desarrollo de su actividad económica *“mi papá me compró la primer tirada y una bicicleta para que me sirviera de transporte”.* Agrega *“los domingos es el día de mayor venta entonces trabajamos mi mamá, yo y nos ayuda mi hija mayor”.*

Al ser consultado sobre si cuenta o no con alguna cobertura social, contestó: *“No, pero gozo de buena salud. Gracias a Dios, no me enfermé en todos estos años”.* A pesar de estar en una situación vulnerable, él se siente afortunado por tener un trabajo que le permite mantener a su familia, constituida por su mujer y un niño de siete años, aclara que tiene dos hijas mas pero ya son grandes, se encuentran en pareja y no viven con él.

En su discurso se aprecia la idea de trabajo digno y autónomo. Son efectos buscados de nuevas posibilidades laborales autosustentadas, que no son sólo materiales, sino también simbólicas. En el caso del diariero se pueden apreciar ciertas ideas de emprendedurismo, ya que remarca el hecho que no tiene jefe, que el horario le permite acompañar por la tarde a su hijo pequeño a la escuela de fútbol. Todas las actividades las realiza en el barrio Mujeres Argentinas.

### **El objetivo integrador del Plan Chaco Emprende**

Ésta política pública forma parte, como ya se dijo, de un amplio campo de políticas nacionales y provinciales que tuvieron lugar dentro del periodo comprendido por los años 2003 a 2015, cuyos objetivos principalmente estuvieron dirigidos a producir un fuerte impacto para salir de una fuerte crisis sociopolítica y económica ocurrida en el año 2001 en Argentina, sobre todo en la cuestión del desempleo.

En dicho contexto, el Plan Chaco Emprende fue establecido por Decreto 619/10 del Gobierno de la Provincia del Chaco, y prorrogado en el año 2013 (Decreto 925/13) e integró, junto a otras numerosas iniciativas, un conjunto de políticas del Estado provincial que buscaron *“promover y facilitar la plena inclusión social y equitativa del ingreso, a través de la creación de oportunidades de empleo y de la incorporación al mercado laboral formal de todos aquellos ciudadanos con posibilidades de hacerlo.”*

El objetivo fue *“brindar servicios financieros y no financieros a los pequeños y micro emprendedores que residen en la Provincia del Chaco, impulsando así actividades productivas”.* Concretamente, a través de asistencias técnicas- financieras que facilitaron la generación de micro-emprendimientos de distinto tipo y que se reflejaron en distintas actividades productivas tales como: la carpintería para amoblamientos, la industrialización de carne reestructurada para materia prima y elaboración de alimentos, la fabricación de telares y de artesanías, la adquisición de maquinaria para corte y confección y, finalmente, la fabricación de panificados.

En el caso de las mujeres entrevistadas en el Barrio Mujeres Argentinas (Figura N°6), que por su condición cultural, social y económica fueron destinatarias del financiamiento del Plan Chaco Emprende entre los años 2011 a 2013, se identifican las siguientes relaciones entre trabajo y territorio:

Una joven de 32 años (Nancy), con el financiamiento instaló una planta para la elaboración de milanesas a partir de carne modificada, pero nunca estuvo operativa ya que al poco tiempo abandonó el barrio para trasladarse a otra zona urbana de la misma ciudad. En la entrevista, destacó que el programa le permitió desarrollar sus conocimientos para presentar proyectos y que podría asistir a otras personas para también lo hagan. Lo considera una excelente oportunidad y una valiosa experiencia para formar vínculos, junto a otros emprendedores, y por las actividades de capacitación y de venta que pudieron concretar.

Una señora de 58 años (Irma), quién antes de ingresar al plan trabajaba como ama de casa hasta que su esposo quedó excluido del mercado laboral por un problema de salud (EPOC). El programa significó la posibilidad de desarrollar una actividad independiente, *“no es por nada, pero yo no quería trabajar de empleada doméstica”*, y fue así que habiendo quedado fuera del sistema sin posibilidades de ingresar a un trabajo formal, se lanzó a un pequeño emprendimiento familiar. Teniendo conocimientos previos de la práctica del oficio del tejido en telares, que aprendió de pequeña en el campo con su abuela, desarrolló un proyecto para fabricar bastidores. Comenzó con \$5.000 que le permitieron comprar sus primeros insumos. A partir de allí, creó su emprendimiento y desarrolló su mercado a partir de sus propios alumnos, ya que dicta cursos de tejido en distintos lugares del Gran Resistencia. *“Los bastidores son especiales, con formas que diseñamos especialmente nosotros (con mi esposo).”* El programa significó el reconocimiento por la reconstrucción de un contexto familiar ante el cual ambos miembros, como sostén principal, quedaron excluidos del sistema, dicho en sus propias palabras, uno por cuestiones de salud y la otra por falta de educación. Asimismo, permitió un proceso de reparación y de reconocimiento de la mujer en su condición de tal dentro del núcleo familiar, lo cual se evidencia en el orgullo de la actividad que realiza y el apoyo que recibe de su esposo.

La tercera señora de 49 años (Mercedes), tenía seis hijos y nos recibió en su casa. Con enorme orgullo nos habló de sus creaciones de bijouterie, las que siempre fueron un hobby, a las que anexó otras cosas. En principio, accedió al Plan para tener un dinero para comprar una máquina de coser, de la cual no se quiere desprender: *“me dijeron si la quiero vender, pero no.”* Comenzó cosiendo pañuelos: *“hacía pañuelos para uniformes para las escuelas que era a dónde tenía acceso para entrar.”* Su historia vinculada al Plan comienza cuando se acercó a la Agencia y habló con la Subsecretaria y le comentó lo que hacía, y entonces hizo la capacitación, para aprender a hacer el proyecto, la solicitud, en el año 2011. Había llevado en ese momento su maletín y tenía sus creaciones, y espontáneamente la funcionaria (Subsecretaria de Empleo) le expresó que tenía que continuar porque *“ella era vendedora”*. Así se sumó al programa y comenzó a trabajar con la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), y viajó a Buenos Aires. Esto le permitió vincularse y conocer a otras mujeres emprendedoras, sus vidas y sus experiencias, y aprovechó para hacerse de insumos para el emprendimiento, con los fondos del programa. Hace 3 años que dejó esa actividad, pero entonces estuvo inscripta en el Monotributo y también pudo devolver el crédito. Su esposo trabaja como empleado de comercio. Mientras hizo el emprendimiento ella manejaba su plata, pero luego que dejó la actividad ya estaba económicamente más ajustada. *“Pero por suerte me salió la beca del bicentenario y con eso puedo seguir estudiando, me alcanza para comprar los*

*materiales*”. En el emprendimiento la ayudaba su nuera, desarrolló estrategias de ventas, aprendió a llevar el registro de sus operaciones, vendió en ferias y por venta ambulante, saliendo todas las mañanas a distintas instituciones públicas y fue haciendo con el tiempo su clientela. Trabaja con venta en locales por consignación. Si bien ya no se dedica a esta actividad, cuenta que le permitió recobrar la confianza en sí misma, su dignidad como mujer trabajadora en el seno de su familia y así lograr retomar sus estudios de magisterio.

Finalmente, la cuarta entrevista se realizó de forma telefónica. En el caso de Mónica, se disculpó por no tener demasiado tiempo para un encuentro personal, diciendo que lo veríamos más adelante... ya que la actividad por la cual trabajó en el plan le facilitó mucho trabajo en la panadería, con todos los miembros de su familia.

Figura N°6: Entrevista a beneficiaria del Plan Chaco Emprende



Fuente. Registro fotografico propio

A partir de la recuperación de estas vivencias, se puede apreciar en el relato de los actores una valoración en todos los casos muy positiva, por lo significativa y reparadora, desde los aspectos materiales y simbólicos.

En cada uno de los casos atribuyeron el impacto al reconocimiento y, en algunos casos, una oportunidad laboral que les permitió contar con una entrada económica y contribuir o sostener la economía familiar. El rol de la mujer que trabaja trayendo dinero al hogar, da cuenta de un reposicionamiento en la situación socioeconómica familiar, se la respeta y se la valora porque posee un trabajo remunerado, diferente a ser ama de casa.

Asimismo, permitió la construcción de vínculos comerciales y la integración de relaciones sociales concretas mediante la venta y la participación en eventos, superando las barreras del hogar y su territorio.

Otro impacto, el efecto multiplicador del Plan. El último caso, permite identificar la generación de oportunidades que se extienden al interior de las familias que reciben el financiamiento pero que también generan un desarrollo productivo que sirve a la economía del barrio con enclave dentro del territorio.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

Para concluir esta ponencia, teniendo presente el objetivo de evidenciar el impacto que tuvieron las políticas públicas de cada dimensión analizada en las subjetividades de los actores sociales residentes de la AUDC, es importante señalar la significativa riqueza de las diferentes voces en la comprensión del problema.

La configuración del barrio y su localización en un sector con características de enclave y en un área de riesgo ambiental, obstaculizaron su integración al sector urbano y al resto de la ciudad, condicionantes que no pudieron ser superados hasta el momento.

Los espacios urbanos degradados, con riesgo ambiental y con escasa presencia de servicios públicos básicos, observados y percibidos por los vecinos, ponen en evidencia la falta de equidad y la desigualdad en la distribución de los recursos de la ciudad.

Aportando a la agenda enmarcada en nuevos modelos de desarrollo territorial, es fundamental formular los planes y proyectos a nivel provincial y municipal, en el marco de políticas públicas urbano-habitacionales que aborden integralmente la problemática del hábitat y que permitan diferenciar a los destinatarios de las mismas de acuerdo a las características de sus necesidades básicas multidimensionales y de sus capacidades para resolverlas

Las formas que asumen las prácticas institucionales no solo no resultan neutrales, sino que muchas veces la práctica estatal constituye un factor colaborativo en el quiebre o la ruptura de relaciones entre residentes de los distintos barrios. En el caso que se analizó, la división del territorio en sub-unidades operativas, que podría haber sido una interesante oportunidad para encauzar un debate ciudadano progresivo sobre opciones excluyentes o combinadas de aplicación y distribución del financiamiento de la ciudad, finalmente terminó colaborando con ese quiebre.

Las capacidades institucionales estatales, están muchas veces atrapadas en la inmediatez de la gestión y con reducidas posibilidades de sus equipos técnicos para diseñar e implementar políticas que incluyan estrategias y procedimientos con impacto positivo en procesos de integración ciudadana.

Resulta posible entonces, afianzar la noción de que la fragmentación como fenómeno observado en sus diversas manifestaciones sobre el territorio de la ciudad, expresa y refleja la fragmentación que subyace en la vida interna de las instituciones, de modo que política, prácticas y ciudadanía, quedan entrampadas en una lógica de reproducción de fracturas y desigualdades en la distribución del poder de hacer y decidir para transformar.

La complejidad de las condiciones de desigualdad socio-urbano-territorial, presenta el desafío de instrumentar prácticas institucionales que promuevan instancias de participación real que impriman de significados y sentido a la noción de corresponsabilidad de la gestión de la política pública. Los problemas y las desigualdades, en el marco de un trabajo colectivo, deben ser visibilizados, comprendidos y valorados por todos.

Se puede concluir además, que es necesario tener en cuenta la relación entre el hábitat y la producción, considerando el desarrollo de actividades económicas en las viviendas. Para esto se precisa que las soluciones habitacionales planteadas a través de las distintas políticas habitacionales se hagan con la consulta de los destinatarios para permitir adecuaciones o ampliaciones que hagan factible la realización de las actividades económicas.

Respecto a las actividades económicas informales realizadas en la vía pública, impera la adecuación de ordenanzas respecto a la utilización del espacio público y sobre todo de las actividades que entran en conflicto con las residenciales, realizando previamente una adaptación a nuevas actividades económicas.

Para ello es imprescindible la participación de todos los actores involucrados a través de procesos participativos genuinos y la promoción de las organizaciones colectivas de la Economía Social (cooperativas, asociaciones, entre otras) para capitalizar las capacidades de los sectores populares en la resolución de sus necesidades básicas.

Aunque también se advierte la precariedad del ejercicio de este tipo de oficios, bajo una práctica que se encuentra naturalizada bajo esa modalidad.

En relación con el Plan analizado, en términos de integración, hubiera sido deseable que el Plan previera los instrumentos que impulsaran al trabajador a desarrollar actividades que lo vincularan más estrechamente con su propio hábitat y que los proyectos tuvieran relación con las diferentes necesidades y recursos del mismo y se financiara actividades productivas para afianzar la identidad del territorio y sus habitantes.

Claro está, en el contexto económico y político actual la importancia y posibilidad de continuidad que puedan tener las mismas se encuentran condicionadas por el seguimiento y evaluación de sus resultados, por lo que se espera haber contribuido en dicho sentido a la revalorización de las políticas iniciadas en el 2003 por el Estado Nacional y que actualmente, se han visto menoscabadas en el contexto nacional.

En tal sentido, encontramos una Agenda Pública pendiente en donde las Universidades y otros centros de investigación deben participar y contribuir reforzando los estudios que abonen esta mirada que trae consigo el paradigma cualitativo de la investigación social, que permite descubrir los diferentes e importantes tipos de impacto que se pueden lograr mediante políticas de reconocimiento, así como de redistribución, cuando han sido adecuadamente implementadas.

Asimismo, que resulta posible bajo este mismo enfoque medir, evaluar y cuantificar sus resultados en los términos de otra moneda de intercambio, esto es: el valor social y personal del trabajo en la construcción de la identidad y la personalidad del sujeto por referencia a su entorno más próximo: el territorio.

Finalmente, en cada una de dichas dimensiones podemos resaltar que estos aspectos constituyen aún materias pendientes en el esfuerzo de las políticas públicas que persigan la integración social dentro del territorio, sea a través de la vivienda e infraestructura, de las prácticas y sus instituciones o del trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ameigeiras, AR (2006) El abordaje etnográfico en la investigación social. En: Vasilachis de Gialdino, I (coord.); Ameigeiras, AR; Chernobilsky, LB; Giménez Béliveau, V; Mallimaci, F; Mendizábal, N; Neiman, G; Quaranta, G y Soneira A. Estrategias de investigación cualitativa. (coord.) Capítulo 3. Gedisa: Barcelona. España. ISBN 978-84-9784-173-3
- Barreto, M.; Alcalá, L.; Benítez, M.; Fernández, M.; Pelli, M.; Giró, M.; y Romagnoli, V. (2014) "La Política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones". ISBN 978-987-3607-40-0. Ed. DISEÑO, Buenos Aires. (Págs. 332)
- Barreto, M. y otros (2014). "Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos". "UPE 11 Conducir las Transformaciones Urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura". Editorial Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Tomo I. E-Book ISBN 978-950- 34-1133-9 - CDD 307.12.
- Barreto, M. y otros (2014). "Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de una política habitacional". En: Barreto M. y Lentini M. (coord.) "Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina". Editorial Café de las ciudades. Bs. As. ISBN: 978-987-3627-01-9
- Barragán, V., Romero, R., y Sanz, J. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Direitos fundamentais & democracia*, V.8, n.8, (jul./dez.2010), p.31-64
- Benítez, M. (2012) Signos de la desigualdad en la ciudad. Una aproximación desde el Área metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), Chaco, Argentina. III Simpósio Nacional Direitos, Desigualdades e Políticas Públicas "Periferias, Territorios e Saberes" Universidad Do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) Río Grande del Sur. Brasil
- Benítez, M.; Romagnoli, V. (2014). La Configuración de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) como expresión de la desigualdad. El caso de la AUDC Golf Club de Resistencia (Chaco) desde la perspectiva de los actores. XXXVI Encuentro Geohistoria Regional. ISBN 978-987-4450-00-5 [www.iighi-conicet.gob.ar/./Actas-Digitales-EGHR](http://www.iighi-conicet.gob.ar/./Actas-Digitales-EGHR)
- Benítez, A; Romagnoli, V; Cesana Bernasconi, M.; Sakamoto, G (2014) Territorios de desigualdad. Avances sobre las formas de abordaje desde la perspectiva cualitativa. *Revista Theoami*. N° 30 (97- 105). Segundo Semestre 2014. Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires, Argentina. ISSN 1515-6443. Disponible en: [http://www.revista-theoami.unq.edu.ar/NUMERO\\_30/Index.htm](http://www.revista-theoami.unq.edu.ar/NUMERO_30/Index.htm)
- Bourdieu, Pierre, en Fernández, J. (2013). Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu. En *Papers* 2013, 98/1 33-60 ISSN 2013-9004.
- Bourdieu, P. (1993). "Esprits d'Etat". *Revista Actes de la Recherche* N° 96/97.
- Cazorla, M. (2015). Génesis y transformación de cinco barrios de un AUDC del AMGR. *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas*. FAU. UNNE. En: [http://www.unne.edu.ar/trabajando/com2015/CS-SOCIALES\\_HUMANISTICAS/CS-47.pdf](http://www.unne.edu.ar/trabajando/com2015/CS-SOCIALES_HUMANISTICAS/CS-47.pdf)
- Ciolli, V; Rodriguez, M (2011). Tensiones entre emprendedurismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido. *Org&Demo*, Marília v,12, n.1 jan/jun 2011.
- Di virgilio, M. y Perelman, M. (2014) Ciudades Latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-722-019-3 Ebook.
- Fraser, N (1996) Redistribución y Reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género. *New Schol of Social Reserch*. RIFP/8 pp18-40.

- Heredia, J.; Montoya, L. (2013) De la ciudadanía social al individuo fragmentado Política y Cultura, primavera, núm. 39, pp. 201-227. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n39/n39a10.pdf>
- Hernández, A. (1984) Derecho Municipal, Vol. I Teoría General Depalma, Buenos Aires, pág. 372 y ss. Recuperado en <https://es.scribd.com/doc/103522256/Derecho-Municipal-Parte-General-Antonio-Maria-Hernandez-PDF>
- Iturburu, M. (1999) MUNICIPIOS ARGENTINOS Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local (2° edición) I.S.B.N. 987-96756-4-9.
- Neffa, JC (1988) ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva. HVMANITAS- CEIL: Buenos Aires, Argentina.
- Perelman, M. (2014) Pobreza Urbana, Desempleo y Nuevos Sentidos del (No) Trabajo. Cirujas y Movimientos de Trabajadores Desocupados de la Ciudad de Buenos Aires En: De Virgilio M, - Otero M; Boniolo P. (coordinadoras). Pobreza Urbana en América Latina y El Caribe. Colección CLACSO-CROP
- PNUD- BID. El capital Social Hacia la Construcción del Índice de Desarrollo Humano (1998) Edilab ISBN 950-9487-13-9 Argentina- Chaco Págs. 191- 205. Recuperado en [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios\\_argentinos.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/municipios_argentinos.pdf)
- Santos, M. (1990). *Por una geografía nueva*. Madrid: Espasa-Calpe. S.A.
- Schapira, M. y Pineda, R. (2008) Revista Eure, Vol. XXXIV, Nº 103, pp. 73-92, Buenos Aires: La fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada ISSN impreso – 0250-7161 / ISSN electrónico – 0717-6236
- Zito Lema, (1976) Conversaciones con Enrique Pichón Reviere. Cap. “La psicología Social, Sus fundamentos. El esquema conceptual referencial y operativo”. Ediciones cinco, Bs As. Págs. 103-114

### **Marco Normativo e información cartográfica.**

Carta Orgánica Municipal- Municipalidad de Resistencia Chaco En Portal electrónico: [http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/varios/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag\\_id=23](http://www.mr.gov.ar/v2/Documentos/varios/Carta%20Organica%20Municipal.pdf?pag_id=23)

Ordenanzas de la Municipalidad de Resistencia, Chaco. Nº6865/2003 y Nº 9492/2009. Edición impresa. Biblioteca de la Municipalidad de Resistencia Chaco.

Decreto 619/10 “Plan Chaco Emprende” Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, y su prórroga a través del Decreto 925/13 (BO 13/05/2013).

SIG Municipalidad de Resistencia. En: <http://www.mr.gov.ar:1313/pmapper/map.phtml?language=es>

Facebook Barrio Mujeres Argentinas. En: [https://es-la.facebook.com/pg/BarrioMujeresArgentinasResistenciaChaco/about/?ref=page\\_internal](https://es-la.facebook.com/pg/BarrioMujeresArgentinasResistenciaChaco/about/?ref=page_internal)