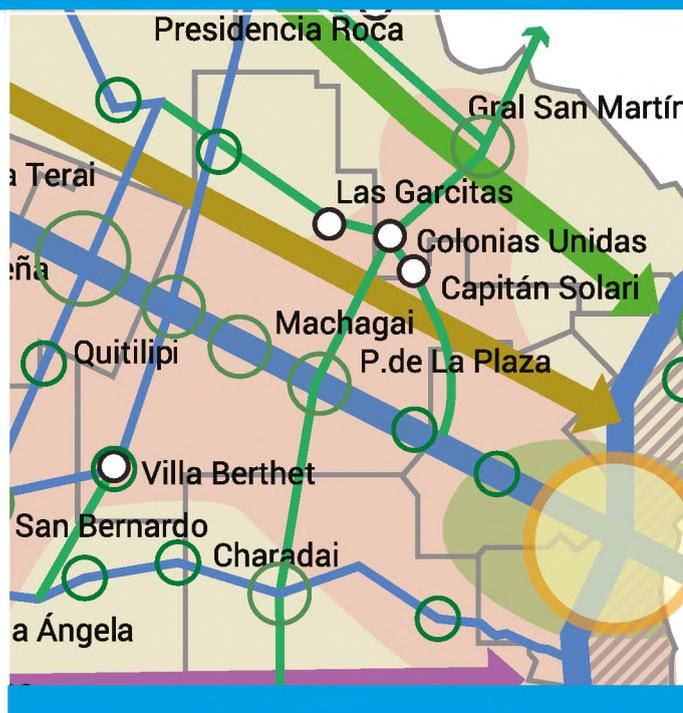


# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

2017

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN



## Comisión evaluadora

### Dirección general

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

### Dirección ejecutiva

Secretaría de Investigación

### Comité organizador

Herminia ALÍAS  
Andrea BENÍTEZ  
Anna LANCELLE  
Patricia MARIÑO

### Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

### Diseño y diagramación

Marcelo BENÍTEZ

### Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

### Impresión

BECOM S.I. - Obligado 311 -  
Resistencia - Chaco -  
becom-si@hotmail.com

### Colaboradora

Lucrecia SELUY

### Edición

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

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

---

### ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.

Impreso en BECOM S.I., Resistencia, Chaco, Argentina.  
Octubre de 2018.

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

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



## 'SER PARTICIPATIVOS' PARA HABITAR LA CIUDAD. ANÁLISIS DE EXPERIENCIA PROMEBBA - RESISTENCIA

**BARRIOS, Gabriela;**  
**PONZIO, Diego**  
rriosba@gmail.com

### RESUMEN

Nos propusimos analizar la gestión de la participación promovida desde organismos públicos en el caso particular del Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) Resistencia. El programa enuncia el abordaje integral y la participación como medios para lograr la sustentabilidad. Los barrios son comunidades heterogéneas, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que responden a la convocatoria estatal con expectativas de alcanzar condiciones de habitabilidad. Nos propusimos describir los procedimientos que conformaron la intervención y revisar el pos-proceso de los sujetos involucrados en torno al interrogante del lugar que se asigna a la participación de vecinos para el acceso al derecho a habitar la ciudad.

### PALABRAS CLAVE

Hábitat; participación; decisión.

### OBJETIVOS

Para esta comunicación nos propusimos como objetivo analizar la gestión de la participación promovida desde organismos públicos en un caso particular de programas destinados al mejoramiento del hábitat<sup>1</sup> y su implicancia en las relaciones comunitarias. La investigación general se propone verificar si una de las causas del fracaso de las soluciones implementadas desde las políticas públicas para dar respuesta a las necesidades habitacionales de los sectores que se encuentran en situaciones críticas radica en la inadecuada gestión de la participación, fundamentalmente, en la etapa de implementación de los proyectos (diagnóstico, elaboración y ejecución).

### INTRODUCCIÓN

Desde los proyectos que integramos, "Desarrollo de pautas metodológicas e instrumentos de gestión participativa, para la intervención integral en áreas urbanas críticas" y particularmente la beca "La gestión de la participación en instituciones públicas. Programa Mejoramiento de Barrios, Intervención Integral del Área Sur de Resistencia, Chaco. Año 2008 a la fecha"<sup>2</sup>, partimos de reconocer que durante la década de los 90, se instaló en las agendas administrativas nacionales "la participación" como un modelo de gestión para reconstruir el tejido social daña-

Ambos integran un equipo de investigación inscripto en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda IIDVi-FAU-UNNE dirigido por la Mg. Arq. Bernabela Pelli. Gabriela Barrios es trabajadora social y magíster en políticas sociales, docente adjunta de la Facultad de Humanidades y Diego Ponzio es estudiante avanzado de arquitectura y becario de pregrado EVC-CIN en el IIVDi.

do. Entendemos que en ese momento se asumía la necesidad de buscar formas para democratizar las relaciones entre la Sociedad y el Estado, de modo de generar redes de vinculación que soportasen las tensiones de los nuevos procesos democráticos (Rodulfo, 2005 en Pelli, M. B., 2014). Esta orientación impactó en la Política Federal de Vivienda en Argentina, que promueve desde su formulación la participación,

1. Hábitat: entiéndase como el entorno o conjunto de factores geográficos relativos a la vida del hombre, como el emplazamiento, la forma, la cultura, etc. El término hace referencia al lugar que presenta las condiciones apropiadas para que viva y se desarrolle una comunidad. El hombre en su aspecto y entorno multidimensional en relación con los demás.

2. Ambos con asiento en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE, con la dirección de la Mg. Arq. Bernabela Pelli.

articulación y concertación de los distintos actores intervinientes, pero en la implementación efectiva es donde dominan los intereses de los actores convocantes, ya sea el Estado o Grupos Sociales (Rodulfo, 2005, en Pelli, M. B., 2014), que distorsionan lo formulado en el momento de la implementación y producen en muchos casos resultados poco satisfactorios respecto de la demanda.

## DESARROLLO

Para llevar a cabo la investigación se definió un caso testigo. La selección del caso estuvo orientada por los siguientes criterios: por un lado, porque dicha intervención fue catalogada como una de las experiencias más significativas en relación con los procesos participativos implementados por el programa en Resistencia y, por otro, porque fue una intervención en un área urbana, que superaba la escala barrial. El relevamiento de información posibilitó visibilizar el proceso metodológico desarrollado y su impacto en los barrios de la Zona Sur.

En el marco del proyecto de investigación general, nos propusimos describir los procedimientos que conformaron la intervención y revisar el pos-proceso de los sujetos involucrados. En esta comunicación nos centramos en analizar los testimonios de vecinos de dos barrios de la zona: "Familias Unidas" y "Resistiré". En ambos casos las necesidades y demandas reconocidas por los vecinos de manera colectiva superaban la "oferta" del ProMeBa.

Del relato realizado por vecinos y por técnicos nos surgen interrogantes respecto de los problemas en la implementación de la política pública: ¿son de "gestión" o de "intención" de la participación?; ¿la participación se plantea como una posibilidad en tanto derecho de los vecinos a decidir sobre su hábitat o es un camino de delegación de la responsabilidad estatal en los vecinos?

### Deber participar

El programa enuncia su intención de abordaje integral de los problemas habitacionales y expone que la participación es un medio para lograr la sustentabilidad del proceso, presentando un esquema de fases con explicitación de momentos en que se promueve la participación de la comunidad.

Los lineamientos en relación con la implementación del proceso participativo de ProMeBa descriptos en sus documentos oficiales determinan solamente pautas generales de actuación, y dejan a criterio de cada jurisdicción las particularidades de cada caso. En la intervención del Área Sur de Resistencia, el proceso comienza con convocatorias sectoriales de base territorial —la chacra—, a fin de transmitir información del alcance de ProMeBA, y continúa con la elaboración del diagnóstico y priorización de etapas. Los pobladores de los diversos barrios y asentamientos fueron convocados a organizarse en torno a las distintas dinámicas propuestas por el equipo técnico (en especial,

propuestas por los profesionales sociales) en las mesas barriales y de área, partiendo de la elección de "cuadros" y de delegados barriales. Los vecinos se involucraron desde intereses diferentes:

... estábamos cansados de miles de promesas, pasamos por muchas situaciones: inundaciones, el barro, no tener cuneteo, los cables, ¡los cables! Hubieron dos electrocutados en nuestro barrio (...) esas situaciones extremas te llevaban a seguir, pero ya no todos. Algunos decían: hasta acá llegué, sigo hasta acá... y otros con la frente en alto: no... esto tiene que seguir. (Vecina Familias Unidas)

... todos los vecinos queríamos saber de qué se trataba, era una incógnita... por qué vinieron a trabajar acá, nunca antes vino nadie al barrio a trabajar así, con los talleres de diagnóstico... a nosotros nos favoreció muchísimo... porque fueron pasando los talleres y quedamos los que nos interesaba, como pasa en todos lados... (Delegada Familias Unidas)

Inicio y continuidad en la participación indican en varios relatos el interés y compromiso individual, pero procesado desde el reconocimiento de una experiencia colectiva de "años de vivir en la carencia".

(...) la que seguí la carrera del proyecto digamos fui yo... porque yo tenía un problema, porque mi casa estaba en la calle... y no sabía qué iban a hacer conmigo, a dónde me iban a llevar, si



me iban a construir una casa nueva... a dónde, en el aire... Entonces empecé a seguirlos a ellos, a estar en cada taller que había yo participaba... yo soy la loca de la Bertaca. (Delegada Familias Unidas)

### Deber decidir

La oferta del ProMeBa en su formulación general (aportar infraestructura comunitaria —cloacas, red de agua y electricidad, veredas, apertura de calles— en terrenos con dominio catastral regularizado) constituyó el marco de límites de las decisiones colectivas. Cada intervención barrial definió las características particulares del proceso de decisiones que se llevó a cabo, y también generó diferencias en los alcances de resolución del problema en cada barrio vinculado con los límites del programa por su financiamiento acotado y predefinido. Esto involucra a los vecinos en decisiones de renuncia de bienes individuales (reducción de terrenos y/o relocalización de viviendas), en vista de un reordenamiento que signifique la inclusión como comunidad en la trama urbana que consolidar.

Como señalamos, el programa no contemplaba la construcción de viviendas individuales, sino que se centraba en la provisión de infraestructura básica. Sin embargo, el reordenamiento de espacios ocupados implicó en varias intervenciones la necesidad de relocalizar viviendas de distinto grado de consolidación de familias asentadas en el lugar. En este contexto, la "provisión de vivien-

das" para que los vecinos se "sumen" al programa resultó imprescindible.

El caso del barrio Familias Unidas fue uno de los barrios con más necesidad de relocalizaciones de viviendas —no previstas por ProMeBa—, que fue resuelta mediante la articulación con otros programas habitacionales del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV), fundamentalmente mediante acciones concretas de presión de los vecinos sobre las instituciones y sus decisores políticos ("piquetes a Viviendas"). De ese modo, lograron la construcción de siete casas, realizadas por cooperativas:

... se hacían siempre tipo talleres, ¿entendés?, y se armaba todo y se hablaba con el vecino si iba a ceder, la cuestión de ceder ellos también planteaban algo, entonces, como la casa era precaria, se le ofrecía la vivienda... (Vecina Familias Unidas)

En el caso del barrio Resistiré, la intervención de ProMeBa fue mucho menor, ya que tenían mayor urgencia en resolver los aspectos dominiales, condicionados de base en la casi imposibilidad de la intervención del programa en el sector.

ProMeBa hizo el relevamiento, y ahí se descubre de que éramos más familias que superficie de terreno, de lotes para habitar, y bueno, y ¿qué pasa? Bueno, se armó el proyecto, se armó el plano, y ahí se fueron acomodando... ¿Y cuál era la solución? Achicar los lotes, para que podamos entrar todas las familias. (Vecina Resistiré)

Los barrios que conforman el área de estudio son comunidades heterogéneas, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que responden a la convocatoria estatal con expectativas de resultados que modifiquen sus condiciones de habitabilidad. Los procesos participativos implementados a través o por intercesión del Estado, en un contexto de alta vulnerabilidad social, presentan un abanico de distintas formas de participación propuestas, que van desde formas a veces muy accesorias, casi "decorativas", de participación a esquemas complejos en los que se promueven algunas actuaciones sociales significativas y se reconocen las existentes en el territorio.

En este escenario, detectamos que las formas de participación implementadas dependen, en gran medida, de las decisiones de la unidad ejecutora provincial y de las capacidades de los equipos técnicos locales, por sobre las indicaciones oficiales del programa, lo que le da una impronta local a la intervención, diferente de lo implementado en otras provincias. Es así que en el área sur, se implementó un proceso participativo que logró, en cierta medida, promover el desarrollo de las personas y de las comunidades a las que pertenecen.

## REFLEXIONES FINALES

### Descoordinación estatal = subordinación comunitaria

Como señalamos, y por los límites de la intervención de ProMeBa, la articulación entre distintas esferas



estatales era insoslayable, pero sus modos de acción o metodología de intervención ubicaron como bisagra entre ellas la participación de los vecinos y en especial, de los delegados.

...fue muy difícil acá; yo siempre digo y se enojan conmigo, yo digo todo, lo que perjudicó acá en el barrio fueron los propios vecinos y la mala coordinación del trabajo del Instituto de Vivienda, porque ProMeBa no tenía poder de decisión, de decidir bueno, hacemos tal cosa. La orden daba de que se hacía o que no se hacía el Instituto de Vivienda. (Delegada Resistiré)

... me tocó a mí, por eso también fue una de las razones por las que yo tuve para poder renunciar, porque me dijo que diga no sé qué cosa, bueno, yo vine, le dije a los vecinos; por ejemplo acá mi manzana y después, él vino y dijo –no ellos no tienen nada que ver, ustedes se tienen que comunicar conmigo, ni con los técnicos de ProMeBa ni con los manzaneros. (Delegada Resistiré)

Como sostiene Palma (1998), la participación se considera como un rasgo técnicamente necesario de las nuevas políticas sociales, que han aprendido a respetar y a perseguir metas de eficiencia, de eficacia y autosustentabilidad. Es así que la participación se propone como un aporte “funcional” al desempeño de las políticas y, de este modo, porque es funcional es a la vez subordinada, ya que solo existe en la medida en que aporta a iniciativas que son decididas, diseñadas y controladas por el aparato técnico

burocrático, que es externo a quienes se invita a participar.

Podemos hablar de participación cuando se ha provocado una adecuación entre las dos dinámicas, o sea que las capacidades de participar del grupo incorporado se ajustan a las oportunidades que abre la forma de funcionamiento de la red o política. Cuando no se intentan abrir oportunidades a la participación, entonces estamos enfrentados a políticas “asistencialistas”, en las cuales se diagnostican solo necesidades y la política asume el encargo de responder a esas carencias.

Sin embargo, entendemos que en estas situaciones se abren las oportunidades de participar, se generan marcos y espacios para que los vecinos puedan tener poder de decisión. Espacios con dinámicas que no se terminan de legitimar si el aparato y la estructura institucional no está sincronizada, pero que generan experiencias que potencian la emergencia de referentes comunitarios que asumen acciones de presión constante para hacer posibles las decisiones tomadas colectivamente.

... el ProMeBa nos fortaleció desde el lado de la iniciativa... nosotros tal vez teníamos miles de ideas pero no sabíamos cómo volcarlas... Entonces ellos fueron aparte de ir a armar un diagnóstico para cambiar el barrio dentro de estos micro emprendimientos ... nosotros teníamos idea pero no sabíamos a qué área ir, como

presentar la nota, entonces fueron como una orientación de mucha fortaleza... hemos aprendido mucho, nosotros de ellos y ellos de nosotros. (Delegada Familias Unidas)

Esta práctica en cuestión forma a quienes se comprometen y ejercitan como sujetos –comunitarios y estatales– con grados de incidencia efectiva relativa a los procesos políticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PALMA, Diego** (1998) *La participación y la construcción de ciudadanía*. UARCIS. Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile.
- RODULFO, María B.** (2005). “Gestión de la participación en escenarios de riesgo y emergencia”. En *Arquitectura para la emergencia*. Coloquio, Bs. As. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Editorial Nobuko.
- RODULFO, M. Beatriz** (2009). “Propuestas de Políticas Superadoras de Inclusión Social, con énfasis en lo habitacional. Política federal de vivienda nuevos o viejos desafíos. En: Peyloubet, Paula y De Salvo, Laura (Comp.) *Ciencia y tecnología para el hábitat popular. Articulación de Políticas Intersectoriales: Científico Tecnológicas y de Inclusión Social*. Ed. Nobuko, Buenos Aires.
- PELLI, María B.** (2014). “Gestión participativa para el abordaje integral de áreas urbanas críticas del AMGR Chaco Argentina”. *Publicación digital CLEFA 2014*. Asunción, Paraguay.

