

CRECIMIENTO URBANO Y NUEVAS IDENTIDADES SOCIALES EL CASO DE LA
CIUDAD DE RESISTENCIA

Jorge Próspero Roze

(Dr. en Ciencias Antropológicas— Universidad Nacional de Buenos Aires, miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET, de la Fundación IdEAS — Instituto de Estudios Ambientales y Sociales profesor da Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales — Universidad Nacional de Misiones)

Ana Rosa Pratesi

(Ora. en Antropología Social — Universidad Nacional de Misiones, profesora de la Universidad Nacional del Nordeste e miembra de la Fundación IdEAS — Instituto de Estudios Ambientales y Sociales)

Se trata de explicar diferentes aspectos involucrados en el fenómeno de expansión urbana de una ciudad de las llamadas "de nivel intermedio", en el marco de diversos procesos de crisis de los sistemas ecológicos que afectan en general la región Nordeste de Argentina.

Desarrollamos el estudio operando en varios niveles de análisis. Por una parte damos cuenta de las condiciones generales y las características particulares del proceso de expansión urbana y por otra parte, a la construcción *de las nuevas identidades urbanas* -tentados estaríamos de decir "ciudadanos"- a partir de las determinaciones propias de los procesos de asentamiento así como de la acción de los aparatos del estado, particularmente en relación con los denominados "programas sociales"

Aspectos teóricos

Asumimos la necesidad de una teoría que nos permita estructurar las explicaciones de los fenómenos sociales a partir de las determinaciones del funcionamiento del sistema en su conjunto para, por un lado, derivar de ello las particularidades de nuestra situación en el funcionamiento de conjunto y, por el otro, incorporar determinaciones teóricas en niveles particulares que hagan posible la integración de resultados.

Es decir, lo que tratamos de interpretar son las estructuras que operan como estructurantes de los diversos procesos, y derivar las particularidades propias de la génesis de los

procesos de la realidad que analizamos. La noción de estructura la derivamos de Piaget (1968) como "un sistema de transformaciones que implica sus leyes como sistema (por oposición a la propiedad e los elementos), y que se conserva... (...) una estructura comprende los tres caracteres de totalidad, transformación y autorregulación"

La búsqueda de explicación de los fenómenos de expansión y crecimiento urbano en las condiciones de dominio de las relaciones capitalistas sobre el conjunto social, nos ha llevado a incorporar a nuestras reflexiones, como punto de partida necesario la denominada "Teoría de la renta", estructurada a partir de los estudios de Marx en relación con la formación de precios de la tierra, en tanto medio de producción apropiable pero no reproducible.

La teoría de la renta aparece en el imaginario sociológico vulgar como una explicación limitadamente económica; pero en términos científicos, nos permite hacer observable el papel de la propiedad del suelo en la acumulación y reproducción de las relaciones sociales, así como entender la dinámica de los distintos sujetos sociales vinculados con la producción, distribución, el cambio y el consumo del suelo urbano, así como avanzar en una teoría acerca de la configuración espacial de las ciudades en relación con la dinámica del capital y el papel del estado.

Desde esa perspectiva estudiamos, a través de "casos", los diferentes procesos de incorporación de población a la ciudad y el conjunto de relaciones, sujetos e identidades sociales que este proceso involucra.

Se nos hace imprescindible, por otra parte, dar explicación a un conjunto de acciones particulares de los sujetos operantes de los procesos, en particular los elementos activos de las acciones (ocupantes, vecinos, tomadores, etc.), así como los grupos que alcanzaron niveles de institucionalización que, al relacionarse con los primeros, imprimen dinámicas particulares a los procesos (dirigentes, operadores políticos, comisiones vecinales, Organizaciones no gubernamentales), es decir las llamadas "organizaciones de la sociedad civil" y, en particular, la acción del estado a través de la nueva dinámica surgida de los "programas sociales".

Importa señalar que estas perspectivas teórico-metodológicas constituyen elementos vertebradores del estudio, pero no excluyentes en relación con otras teorías que explican aspectos particulares de la realidad. Podemos pensar las teorías como Giles Deleuze [1972] en sus aspectos puramente instrumentales:

'Esto es, una teoría es exactamente como una caja de herramientas. Ninguna relación con el significante... Es preciso que funcione. Y no para uno mismo...' *en Foucault(1978)*

de esa manera -a condición de mantener la coherencia de partida-, analizamos los posicionamientos sociales a partir de los conceptos de Bourdieu o las relaciones de poder con el pensamiento de Foucault y las sugerencias de Cannetti.

La articulación del pensamiento de Carlos Marx con los avances contemporáneos de Jean Piaget constituyen un marco donde es posible desarrollar -y de hecho lo estamos haciendo- una multiplicidad de articulaciones con los desarrollos teóricos de los autores clásicos del pensamiento sociológico como Weber o Durkheim, de las teorías del conflicto armado como Clausewitz, o las teorías de Foucault, Norbert Elias o el análisis de los sistemas complejos de Illia Prigoyine y Rolando García. Se hace imprescindible señalar que estos avances se relacionan con el conjunto de investigaciones que dirige y articula Juan Carlos Marín, a partir de sus trabajos y seminarios en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires

Este esfuerzo teórico lo planteamos en oposición a la construcción de la hegemonía de cierto tipo de pensamiento de lo social, -tanto en sus formulaciones positivas como desde su crítica-, impuesta por la acción de las políticas de contención social emanada de las agencias internacionales para paliar las consecuencias de los planes de ajuste, que se expresa como "planes o programa sociales"

La preocupación por temas tales como la pobreza, la desocupación, la participación social, no surge en general como problemas para comprender la sociedad, sino de las diversas líneas de subsidios a investigaciones, congresos, estudios, así como a las fuentes de empleo que constituyen estos programas para sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, etc. Ello origina la búsqueda de respuestas positivas a su aplicación de los científicos sociales embarcados en la defensa del Régimen, y las respuestas, en el mismo marco epistemológico de los científicos "críticos". Así se construye un fondo editorial sobre el tema en el se enmarcan la totalidad del "saber" sobre esos particulares. Aparece como obvio que queremos escapar a esas determinaciones.

Si no queda del todo claro, nos referimos, entre otros a los planes que se llevan adelante en todo América Latina y que en Argentina se denominan FOPAR, Programa Materno Infantil (PROMIN), Programa Joven, Trabajar, Fortalecimiento de la Sociedad Civil,...

En este marco han reaparecido las metáforas de las redes, con menos precisión que sus antecedentes en el campo de la antropología social, pero con mayores consecuencias en el ámbito de lo social.

La Provincia Del Chaco y Su Ciudad Capital Resistencia

Empezaremos por señalar la complejidad que presenta el problema donde, como datos de partida, debemos hacer presente la crisis recurrente de la producción algodonera por más de cuatro décadas. La producción del textil constituyó y sigue constituyendo la base económica dominante de la provincia del Chaco, cuyas consecuencias fueron en todo el período un

ininterrumpido movimiento de población, caracterizado por migraciones rurales-urbanas y una permanente recomposición de las características de la pequeña explotación algodonera.

Otro elemento que suma a la complejidad, fue el proceso de desindustrialización que alcanzó al conjunto de la Argentina desde mediados de la década del '70, proceso que en el Chaco se inicia casi treinta años antes con el cierre casi continuo de las fábricas de derivados del tanino obtenidos por la industrialización de un árbol nativo: el quebracho colorado. La existencia excluyente de este recurso en los bosques chaqueños determinó la localización de los procesos productivos en asentamientos aislados dependientes de la única industria. Esta explotación de bosques y fuerza de trabajo llegó a constituirse como monopolio internacional bajo el nombre de La Forestal, y que constituye un paradigma de la explotación extractiva de los recursos locales por Empresas extranjeras (inglesas), y su abandono en relación con los avatares del mercado. La crisis de estos procesos industriales generaron un primer contingente regional de desplazamiento poblacional hacia los asentamientos de mayor porte. Los últimos procesos de desindustrialización alcanzaron los establecimientos del Gran Resistencia; en principio, los vinculados a la producción algodonera - particularmente las fábricas de aceite - para hacerse extensa aún a establecimientos vinculados con productos extrarregionales, como la fábrica de plomo National Lead en Puerto Vuelas, Alimentos con Molinos Río de la Plata, etc.

Un tercer componente del proceso de crisis del Gran Resistencia deviene de los desbordamientos periódicos de los ríos Paraná y Paraguay, así como de las grandes lluvias en las cuencas de los ríos que componen el sistema, lo que se manifiesta como inundaciones recurrentes, tanto de carácter urbano - particularmente del asentamiento de referencia -, como rural, que suman consecuencias a los procesos de crisis en la dinámica de la producción.

Estos elementos operantes de las crisis, se han combinado, dando como una de las consecuencias determinantes de nuestro estudio el acceso permanente de familias que se incorporan a la ciudad capital, generando un proceso de expansión ininterrumpido de la trama urbana, tanto hacia los bordes como sobre sus espacios intersticiales, cuyas consecuencias son el aumento del hacinamiento en el parque de viviendas marginales, y una demanda creciente de espacio, que en nuestro estudio lo limitaríamos a lo que en principio podemos caracterizar como suelo urbano.

Como datos ilustrativos del fenómeno, señalemos que la ciudad de Resistencia, entre 1970 y 1990 se transforma en el "Gran Resistencia", al definirse un continuum de urbanización que alcanza las ciudades de Puerto Vilelas y Barranqueras al sudoeste, y los municipios de Fontana y Puerto Tirol al Nordeste, funcionalizando sectores de Colonia Benítez y Margarita Belén en su área de influencia.



El problema

El proceso de expansión urbana de una ciudad puede ser visto, en principio, como una mancha en un plano que, periódicamente, rompe barreras y límites, determinados ya sea por ciertos accidentes geográficos (área de monte, ríos o riachos, lagunas, etc.), ya sea por obras que actúan como bordes (una ruta, un canal, el cementerio, el aeropuerto, áreas de parques industriales, etc.), donde se supone que grupos de población se establecen para producir y reproducir sus condiciones de existencia.

Ahora bien, cuando hablamos de "lo urbano", en un nivel elemental de aproximación, hacemos referencia por lo menos a **tres aspectos** que, en primera instancia, pueden caracterizar un asentamiento con características de ciudad:

1. **Un tipo de ocupación** producto de la concentración de personas e inversiones de capital, donde la relación entre el lugar de vida y el lugar de trabajo constituiría una de las determinaciones básicas de la dinámica urbana.

2. Esta concentración hace necesario y debe hacer posible **la provisión de elementos básicos para la reproducción diaria de la vida**, por ejemplo agua, alimentos, combustible, y de los elementos imprescindibles determinados por los niveles de sociabilidad y cultura que se expresaría en la gama infinita de servicios, instituciones y espacios diferenciales que componen el asentamiento.

3. Finalmente, **un conjunto particular de relaciones entre los individuos y grupos sociales** determinado por la infinidad de mediaciones que ofrece la complejidad derivada de la suma de acciones de los sujetos interactuantes.

Decimos entonces "suelo urbano" o producción de suelo urbano, al continente espacial que hace posible lo urbano, que permite, determina, condiciona el complejo conjunto de artefactos y relaciones a través de los cuales los individuos pueden producir y reproducir sus condiciones materiales de vida.

La ciudad capital - Resistencia -, lugar en que desarrollamos nuestras vidas sociales, es producto, por una parte, de las caóticas condiciones determinadas por las formas de regulación del sistema a través del mercado y la competencia, donde de forma permanente se generan y reproducen, a la par que aparecen resultantes las diversas formas de diferenciación social, (estratificación, exclusión, polos de acumulación y polos de miseria), que se hacen a través de diversas formas de diferenciación espacial.

Tres conjuntos de relaciones posibilitan y redefinen la configuración de la vida y los espacios urbanos.

Un primer conjunto lo constituyen las determinaciones del capital en sus procesos expansivos permanentes, a través de la localización de emprendimientos (empresas) en la casi totalidad de los órdenes de las necesidades para las condiciones de existencia, y de los necesarios espacios de habitabilidad de capitalistas y asalariados (así como del conjunto de asalariados del estado).

Un segundo conjunto lo conforman las resistencias operadas a partir de consecuencias negativas sobre diversos segmentos de la población, que se expresan bajo diferentes formas de acción y que han sido denominados "movimientos sociales", cuyas acciones tienden a neutralizar las tendencias propias de la caótica acción del capital, buscando redefinir espacios de vida posibles. Se trata del movimiento de lo social en la multiplicidad de sus acciones.

El tercer elemento operante en la configuración de la ciudad del capital es la acción racionalizadora de los aparatos del estado, a través de las diversas formas de intervención que en su conjunto se pueden caracterizar como "planificación", donde el objetivo se expresaría en la necesidad de introducir un elemento de orden en el doble caos operado por la dinámica del capital y la reacción de lo social.

No hacemos referencia al "estado", sino a los "aparatos del estado". Cuando hablamos de Estado, estamos haciendo referencia a un conjunto dinámico, conflictivo, cambiante, de relaciones entre clases en una determinada sociedad. Decimos aparatos del estado, al conjunto de relaciones históricamente estructuradas que expresan la dominación bajo formas aparentes de consenso. Se trata del conjunto de instituciones que operan sobre diversos aspectos de la vida social.

En este marco debemos situar la ciudadanía, como el elemento que articularía al sujeto en las tres dimensiones configuradoras del orden de lo social.

Acciones políticas de representantes de intereses corporativos así como el accionar de los intereses corporativos en el juego político se hacen presente de modo permanente en la disputa por el recurso suelo, en tanto elemento primario en las condiciones de subsistencia de crecientes masas de población.

Por ello, situar nuestro ámbito empírico de la investigación en el caso de Resistencia nos ofrece la posibilidad una reflexión de conjunto en relación con la totalidad de los elementos involucrados en una (o más de una) teoría que pretenda explicar los fenómenos de expansión urbana desde una perspectiva social con acento en las relaciones espaciales.

La condición positiva de estudiar la problemática de la expansión urbana en Resistencia, en función de los aspectos críticos señalados al principio, refiere a que estamos frente

a un laboratorio donde se manifiestan e interactúan fenómenos que expresan los elementos configuradores de la estructura urbana.

Ellos son:

1. Las diversas crisis y cambios de hegemonía del capital (Roze, 1979 y 1987), operaron complejos desplazamientos de personas y transformaciones en la ocupación y el empleo. Aquí se produjo una articulación necesaria y móvil entre diversas expresiones del aparato del estado, ya como promotor de ocupación y empleo (por ejemplo a través de los contratos de obra pública, principalmente las viviendas del Fondo Nacional de la Vivienda en adelante FONAVI), ya como empleador en las distintas instancias de la administración. Obviamente, operaron en la creación de suelo urbano a través de la producción directa de vivienda, infraestructura y equipamiento, en el ámbito de la especulación, etc..

2. Se nos hacen presentes de manera casi exhaustiva las expresiones de acción de los diversos sectores de la sociedad en relación con diversos aspectos de su localización, donde la ocupación, la toma, y otras variadas formas de asentamiento espontáneo se configuran como punto de llegada de las estrategias encontradas de los distintos grupos sociales con intereses en el suelo urbano.

4. Las planificación urbana ausente como estrategia racionalizadora queda librada a la suma de acciones de las diversas expresiones del aparato del estado y, más precisamente, a los objetivos resultantes de la acción de sus agentes como operadores de estrategias político-partidarias en sus objetivos inmediatos de captar caudales de votantes. El desafío de la recurrencia de los desborde de los ríos, que a partir de las condiciones de vulnerabilidad creciente se expresan como catástrofes, limita cualquier concepción del desarrollo urbano con características puramente normativas o rígidamente estructuradas (Roze. [1997]).

Génesis De Los Procesos De Expansión Urbana En Resistencia

La expansión de la ciudad de Resistencia en el plazo de los últimos 50 años, ha adquirido ciertas "formas" particulares, determinadas por el dominio de procesos productivos originales al interior del territorio, y la articulación de distintas fracciones de burguesía con segmentos del aparato del estado. En general adquirió características de enfrentamientos a partir de los desplazamientos de fracciones del capital en la lucha por la hegemonía del territorio.

El asentamiento se genera, a fines del siglo XIX en la necesidad de ocupación del territorio con campañas militares y fundación de pueblos y su expansión estuvo vinculada con la expansión de la producción de tanantes producto de la explotación de los bosques nativos, ricos en quebracho colorado, y en particular de la producción algodonera, donde los asentamientos

urbanos (Resistencia, Saenz Peña y Villa Ángela) acompañaron la expansión de la frontera agropecuaria como centros de servicios, y particularmente con procesos de industrialización que constituyeron estos asentamientos bajo el dominio de burguesías comerciales e industriales.

Una aclaración lingüística: A lo largo del trabajo de forma reiterada hacemos uso de los términos de "villa" y "barrio". La realidad es que ambos términos presentan significados equívocos en tanto en la región son usados en varios niveles con significados distintos. Por ejemplo, a un nivel geográfico "villa" y "barrio" describen cierto tipo de unidad, que delimitaría áreas dentro de una ciudad. "Villa los Lirios" como el "Barrio Llañonagat" son unidades y figuran en los mapas de Resistencia. No obstante en la provincia tenemos localidades que asumen la denominación de "villa" (Villa Ángela). Una segunda acepción sería diferenciar "Barrio" cuando son producto de planes de viviendas y "Villa" como asentamientos espontáneos. Finalmente. Un último nivel -usado por los ocupantes- referiría a que "villa" sería sinónimo de "villa miseria" con trazados irregulares y viviendas muy precarias, y "barrio" supondría niveles de integración, trazado urbano, loteo, etc. "No queremos ser una villa, sino un barrio" afirman los ocupantes.

1. La expansión en el período de crecimiento (1930-1955): La expansión urbana en este período guarda un cierto orden en relación con la articulación de los municipios con el sector de burguesía vinculada con el mercado inmobiliario, quienes tenían a su cargo la transformación de la tierra rural en "tierra urbanizada", a partir del loteo con provisión mínima de servicio básicamente electricidad y una relativa accesibilidad.

Esta forma de expansión urbana, puede absorber en su casi totalidad el impacto de la primera gran crisis agroindustrial cual fue la de la producción de tanino para los mercados de exportación, pero genera un primer cinturón compuesto por barrios lejanos al centro, pero todos ellos con trazados perfectamente adaptados a la cuadrícula dominante. Cuando decimos "lejanía" del centro, hablamos en términos relativos, ya que ese cinturón, hoy, constituye áreas residenciales de Resistencia con distintos niveles socioeconómicos de población) esta podía incluir en el trayecto lagunas que quedarían atrapadas en la "urbanización", o los meandros del riacho Arazá, por ejemplo.

2. La expansión producto de la crisis (1956-1975) Un segundo período se vincularía con las sucesivas crisis de la producción algodonera que en su largo alcance va al transformar a la provincia en expansión en una provincia expulsora de población, y generadora de flujos de población rural a los asentamientos urbanos.

El alcance del impacto y la duración de la crisis producirán, en la década del '60 y mediados del los'70, un nuevo proceso de expansión, que ya no puede ser cubierto por el capital

inmobiliario local, particularmente porque los niveles económicos de los nuevos migrantes estaba muy por debajo de los del período anterior, y particularmente, porque nuevos procesos especulativos permitían acumular a una burguesía de terratenientes urbanos.

Este proceso de expansión dará lugar a los "nuevos barrios", creando otro cinturón de expansión, generando ahora la ocupación de lotes con escasa conexión con la ciudad, en terrenos de dificultosa accesibilidad, y en un conjunto de intersticios urbanos, particularmente con el taponamiento de lagunas. El relleno y la ocupación de los espejos naturales de agua determinaron la destrucción de un sistema lacunar que permitía absorber los excedentes hídricos producto de las grandes lluvias o de las crecientes de los grandes ríos. La crisis ecológica generada por la liquidación de este sistema regulador transformó la ciudad en "inundable" bajo cualquier alternativa de exceso hídrico, aspecto que se agudizó en los últimos 30 años.

Será el período de aparición en la escena urbana de las "villas", y las nuevas reflexiones acerca de la marginalidad, la pobreza urbana, etc.

Coincide con este período, la aparición de inundaciones catastróficas, cuyo inicio podemos datar en 1966 (Roze, 1997) Las características de catástrofe en relación con las crecientes de los grandes ríos y las lluvias en el interior de la provincia, se vinculan de manera directa con la inexistencia de una política de regulación en la ocupación del suelo urbano que asumiera las determinaciones naturales. Esta anarquía en el crecimiento urbano va a hacer crisis con las grandes inundaciones de los años 1982-83, no obstante la inexistencia de políticas de regulación de tierras alcanzará la década del 90.

Señalemos, a modo de ejemplo que pasadas las inundaciones de 1966 se hacen presente en Resistencia tres fenómenos en relación con el tema que nos compete:

§ Se produce la primera ocupación de terrenos con destino determinado, con la toma de los terrenos de expansión de la Universidad Nacional de Nordeste, por parte de familias inundadas. Este asentamiento se consolida dando lugar a Villa Universidad.

§ Se planifica -en los papeles- el crecimiento urbano de Resistencia a los efectos de evitar los efectos de nuevas inundaciones. Se plantea la expansión de la ciudad hacia la zona sur que se hará realidad recién en la década del '80.

§ Se inicia la gestión de los proyectos de defensas definitivas contra inundaciones.

3. La expansión urbana de la alianza Estado - Empresarios de la Construcción (1976-1992). La siguiente etapa de expansión urbana tendría como premisa la aparición en escena

de un organismo del estado a cargo de la construcción de viviendas "de interés social", que además se constituía como ente de regulación urbana.

Se trata del planteo de solución del déficit habitacional a partir de la construcción de grandes conjuntos de viviendas con equipamiento urbano financiadas por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) administrados desde la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano que dependía del Ministerio de Acción Social de la Nación. En cada provincia, con carácter autárquico manejaban los fondos los Institutos Provinciales de Vivienda. Es decir, la expansión urbana estaría predominantemente a cargo del capital industrial concentrado en grandes empresas constructoras.

El estado construyó a través del FONAVI islas de urbanización alejadas del centro de la ciudad que dieron lugar a la ocupación de tierras aledañas por pobres urbanos y migrantes rurales.

Señalemos que la Secretaría de Vivienda exigía a las Provincias la puesta en marcha de "Planes de Desarrollo Urbano" con lo que, de nuevo en los papeles, se plantearon ciertas regulaciones como por ejemplo la necesidad de acompañar los proyectos (que se aprobaban en Buenos Aires) con una certificación de no inundabilidad del terreno. No fueron excepciones los nuevos barrios que se inundaron en diversos desbordes de los grandes ríos.

La determinación espacial de esta alianza adquiere su definición total por cuanto el capital industrial de la construcción realizaba también operaciones inmobiliarias, de modo que ofrecía a los Institutos Provinciales proyectos urbanísticos con tierras (que aparecía como bien escaso). Muchos de los lotes ofrecidos estaban bajo las cotas de inundación, con lo que la aprobación debía estar acompañada de alguna presión castrense (no olvidemos que desde 1975 hasta 1984 gobernaban los militares) o algún tipo de "mordida".

Este período coincide, en el Chaco, con un conjunto de transformaciones en el sistema productivo, fundado en la internacionalización de la producción algodonera chaqueña (Roze, 1979), con el objetivo de "erradicar la subversión" (como el gobierno del Proceso había caracterizado a los movimientos sociales que en el período inmediato anterior habían protagonizado la protesta rural a través de las Ligas Agrarias). Estas transformaciones se fundan en la liquidación del minifundios que, en los hechos, significó un nuevo impulso a la migración rural urbana.

Condiciones político-militares - como conatos de movimientos armados en el interior -, hicieron que, para "erradicar la subversión", el Chaco fuera una provincia favorecida con la distribución de los cupos del FONAVI.

No podemos dejar de señalar que el FONAVI refiere a la producción de viviendas de interés social; ahora bien, las viviendas producidas bajo este sistema tenían un buen estándar de habitabilidad y a pesar de ser presentadas como "de interés social" fueron, en su casi mayoría,

ocupadas por diversas fracciones de pequeñoburguesía urbana. No alcanzaron a los pobres, sino en sus expresiones más marginales. No obstante, en términos económicos y estratégicos se trataba de impulsar el empleo de las masas migrantes en la construcción, pues los varios miles de viviendas construidas no redujeron el déficit habitacional, mientras que a cada apertura de nuevos barrios de vivienda, a su alrededor se asentaban sin control nuevas villas marginales.

Para hacer comprensible la profundidad de las transformaciones operadas a partir de fines de la década del '80, debemos incorporar los resultados de las investigaciones previas, en tanto dan cuenta - desde la teoría de la renta - de las estrategias de los diferentes agentes involucrados en los procesos de creación de tierra urbana en el marco del dominio de la expansión urbana determinado por el FONAVI y su contraparte las empresas constructoras.

Los mecanismos que pone en descubierto fueron aquellos vinculados con la transformación de la tierra rural que configuraba los límites de la ciudad de Resistencia en tierra urbana. Circunstancias parecidas pudimos observar en ciudades del Interior y bajo premisas similares en otras provincias.

Las bases de esta especulación se vinculaban con las operatorias del FONAVI que contemplaba la construcción de grandes conjuntos habitacionales en las ciudades capitales (entre 100 y 1000 viviendas) con infraestructura y equipamiento y la inexistencia de tierras urbanas. Señalemos que la normativa del Fondo contempla que las tierras, al momento de la construcción de los conjuntos deben ser titularizadas a nombre del Instituto Provincial de Vivienda. Esta demanda puso en marcha varios procesos alternativos:

1. La venta de tierras de los propietarios privados (terratenientes) al Instituto de Vivienda, las que eran pagadas a muy buen precio, con lo que el instituto pretendía constituir un "banco de tierras", iniciativa que nunca se llevó a cabo.

Sobre estas tierras se construyeron los primeros conjuntos de viviendas adjudicados a las recientemente constituidas grandes empresas, cuyos capitales iniciales, en la mayoría de los casos provenían del propio fondo.

2. Muy pronto las empresas constructoras adquieren de los terratenientes los grandes terrenos aledaños a los conjuntos, con lo que se convierten en proveedores de tierras al Instituto agregando a las ganancias derivadas de la construcción, sobrepuestos del monopolio de las tierras urbanizables.

Estos mecanismos no se articulan a espaldas del Organismo del estado, ya que los funcionarios que los manejaban, particularmente durante el período militar, participaban de distinta forma en las empresas constructoras. Además, tan grande era el impacto del Fondo en relación con la dinámica de la construcción que las organizaciones "de la sociedad", por ejemplo las

corporaciones y asociaciones profesionales (arquitectos, ingenieros, etc.), apoyan sin crítica las acciones del Instituto.

3. La Secretaría de vivienda, ante la "falta de tierras" creará operatorias donde las empresas ofertaban, además de la construcción de viviendas, el terreno.

Con este mecanismo, el poseer tierras "urbanizables" aseguraba a las empresas la adjudicación de grandes conjuntos; en algunos casos, como señalamos, no tan urbanizables ya que estaban por debajo de las cotas de inundación lo que no impidió la construcción de conjuntos habitacionales.

Los mecanismos desplegados en este proceso de urbanización en esta alianza estado - capital privado dé la construcción adquirieron tal solidez, que en el tránsito del gobierno militar al gobierno institucional-constitucional ("democracia") se desplegaron todos los mecanismos para mantener la continuidad, a costa de tapar ilícitos a grandes escalas.

Este proceso de urbanización seguirá funcionando hasta fines de la década del '90.

4. **Catástrofes y crecimiento urbano.** (1982-1990) superpuestos con el período de hegemonía de la expansión urbana por parte de las empresas, se hace presente, a partir de las grandes inundaciones de los años 1982-83 y 1986, una forma de expansión urbana donde se combinaron la distribución de tierras por parte del estado con diversas formas de construcción precarias dando lugar a asentamientos con característica de villas miserias con un alto grado de marginalidad.

Frente a grandes masas de población alcanzadas por las aguas, hacinadas en galpones, en viviendas particulares o en campamentos, enfrentan el problema a través de la construcción de viviendas de emergencia producto de Organismo Internacionales de Ayuda (iglesias), o loteo y provisión de servicios (a veces de materiales) o simplemente espacios para ocupación.

El resultado fue la existencia de importantes áreas de la ciudad (en general flanqueadas por asentamientos del FONAVI), de villas con altísimos grados de necesidades básicas insatisfechas, muy alto nivel de precariedad, hacinamiento, etc. Una parte importante de las políticas de asentamientos con características de "programas sociales" del siguiente período se desarrollará en estos asentamientos, que se consolidan, crecen y expanden durante toda la década del '90.

Otro fenómeno que forma parte de este proceso fueron las **tomas de viviendas** construidas por el estado, de grandes conjuntos FONAVI apenas terminados o en construcción, en general producto de la demanda de techo ocasionada por picos en las inundaciones recurrentes. Con carácter individual y poca prensa la mayoría, así como de forma colectiva generando grandes enfrentamientos sociales en por lo menos dos momentos de las señaladas grandes inundaciones,

el fenómeno mostró las relaciones entre el control social y las situaciones habitacionales no resueltas.

(Roze, 1993)

5. **La expansión con el "ajuste" y el "retiro del estado"** (1992 ->...) A comienzos de la década del '90 asistimos a la transformación del FONAVI, con la reducción del Fondo y la instauración de nuevos programas, que en los hechos significó una baja en la calidad de las vivienda y la reducción de los porcentajes para la provisión de infraestructuras y servicios, es decir la "urbanización".

La construcción y adjudicación de vivienda quedaba ahora en manos de los municipios, de los gremios, cooperativas de vivienda y otras organizaciones de la sociedad, de manera que el control del proceso de crecimiento y la distribución de fondos para la "urbanización", si bien se regionaliza, se transforma en un instrumento de acción político-partidario.

La expansión urbana, a partir de comienzo de los '90 estará predominantemente caracterizada por el asentamiento sin control, tanto en ocupaciones individuales de espacios marginales e intersticiales, como de grandes movimientos de ocupación de terrenos privados en los bordes de la ciudad.

La intervención del estado se realizará siempre a continuación de estos procesos, dependiendo su éxito de diversos factores vinculados tanto con la dinámica interna de los asentamientos como con la intervención de los partidos del régimen.

Debemos señalar que existen aun planes del Fondo Nacional de la Vivienda y otros derivados de Programas Sociales (Plan Arraigo, Viviendas para Inundados, etc.) pero frente a la demanda de espacio habitable tienen un impacto mínimo. También existe un mercado de tierras particulares, No obstante, la escasez de tierras urbanizables y los costos privados de urbanización hacen imposible el acceso al sector mayoritario de la demanda.

La Dinámica Socio-Espacial

La temática del asentamiento de población, con su correlato de formación de villas miserias, por un lado o la manipulación de políticas de vivienda como base de sustento de diversos tipos de gobiernos, es un hecho que alcanza varias décadas en América Latina. (Castells, 1988)

No obstante, reaparece en los ámbitos de la investigación social a partir del descubrimiento por parte de las agencias internacionales de *la pobre* que sus propias políticas contribuyen a crear. La creación de la pobreza no es un descubrimiento de las ciencias sociales contemporáneas: una copla medieval da cuenta de este mecanismo:

*Yace en este santo lugar / el Bienamado Gil de Robles /
Que hizo este santo hospital / Pero antes hizo a los pobres.*

Es decir, no estamos hablando de sujetos e instituciones preocupados por el bienestar de las poblaciones sino de organismos cuyo objetivo es sostener y reproducir un orden social, para lo cual se hace imperativo *contener la población*. Entre las llamadas *políticas de contención*, la cuestión de la vivienda ocupa un lugar central, y las respuestas de diversos grupos sociales a través de tomas, ocupaciones, invasiones etc., llevaron a la necesidad de esos estudios.

Este trabajo pretende resituar el problema fuera de los marcos epistémicos impuestos por las agencias, y observar el fenómeno a partir del juego de los intereses de los distintos actores, mas allá de toda valoración moral de esas acciones. Nos situamos en la última década, no obstante, no podemos aislar el proceso de sus diferentes antecedentes.

La Construcción de Identidades Sociales

En el desarrollo de los diversos procesos de asentamiento los sujetos actuantes - en los distintos casos - constituyen conjuntos de relaciones sociales estructurados bajo forma de instituciones o personificaciones, que sintetizan en su corporeidad determinados conjunto de relaciones, que en general operan bajo una lógica determinada por una sumatoria (variable en sus magnitudes y contradictorias, por lo tanto en conflicto permanente) de intereses en los planos económicos, políticos o corporativos.

En relación con la dinámica de la acción de los diversos grupos sociales, las diversas respuestas estructuradas en el plano académico o del trabajo social, no nos ofrecían un marco explicativo, particularmente en los aspectos relacionales entre diferentes actores sociales.

La causa, hipotetizamos, reside en el origen de las reflexiones en la casi totalidad de los casos originada en los paquetes de respuestas a las consecuencias de los ajustes - en principio - desde lo organismos financieros internacionales y, a continuación, desde los investigadores locales.

Asumido ese marco epistémico, ello nos conduce a movernos de forma permanente en el juego de la contención social, las relaciones estructuradas desde los programas, y básicamente de la defensa del *status quo* generado por la realidad del ajuste.

Es decir, lo que no está presente en esa reflexión (hoy de uso permanente) en los niveles de las acciones sociales es la dinámica de los grupos directamente involucrados en la acción en términos de alianzas y enfrentamientos, la construcción de situaciones de autonomía, frente a la heteronomía normativa de las acciones del estado y, particularmente, el papel que juegan en estos procesos los programas sociales.

El problema que condujo nuestras reflexiones se vincula con las estrategias de supervivencia de los sectores más pobres de vida e influencia, cual serían los migrantes recientes, es decir, estos sujetos en proceso de asentamiento. No podemos dejar de señalar que mucho se teoriza sobre "estrategias de supervivencia", pero en la búsqueda de antecedentes encontramos mucho discurso, ensayo y muy poco trabajo empírico.

Cuando nos acercamos a niveles de acción de los sujetos, lo que tenemos son sumatoria de acciones que se imbrican construyendo relaciones sociales, que estructurarían lo que hemos hipotetizado como diversos niveles de redes, donde cada nivel estaría dado por las características de los objetos que media, y los tipos de prestaciones que cada uno de ellos supone.

Nuestra hipótesis de partida refiere entonces a la existencia de redes -entendidas como relaciones de diversa índole y de carácter extensa- donde los individuos pueden operar situaciones de reciprocidad y desarrollar gran parte de su existencia en los límites del mercado.

Las tres líneas de investigación desarrolladas con referentes empíricos en diversos barrios de Resistencia al que se agregaron estudios en localidades vecinas de la región fueron:

1. El impacto de los programas sociales en las comunidades
2. Los niveles de relaciones estructurados en redes asociativas
3. El papel jugado por los cuadros sociales en los procesos de enfrentamiento

A continuación presentamos los resultados alcanzados hasta el presente:

1. El Impacto De Los Programas Sociales: La Heteronomía Dominante

En relación con los impactos de los programas sociales incursionamos a través de las investigaciones de Ana Rosa Pratesi (1997, 1998) el *Proyecto "La Alteridad en la Génesis Moral. Viada una lógica de la acción"* precisamente sobre las condiciones de posibilidad para la construcción de conductas autónomas. También constituyen antecedentes las investigaciones sobre Chicos de la Calle (Roze, Pratesi, Benitez, Mobiglio, 1999), y la investigación en los lotes del Juan Bautista Alberdi en el marco de un conjunto de trabajos de tesis de grado bajo nuestra dirección.

Sintetizamos algunas de las conclusiones que guardan un importante grado de originalidad en relación con los discursos dominantes de las agencias internacionales y sus intelectuales orgánicos, así como de los supuestos - en la misma línea - en que fundamentan los programas sociales.

En relación con la acción de diferentes aparatos del estado, particularmente aquellos que instrumentan políticas sociales hemos llegado - a través de distintos estudios de caso -, a las siguientes conclusiones:

La instrumentación de Programas Sociales se lleva adelante en función de objetivos fijados desde las oficinas internacionales y sus grupos subalternos en Argentina, y la necesidad de cumplir esos objetivos determina, en su funcionamiento, un conjunto de distorsiones que determinan consecuencias catastróficas en el funcionamiento autónomo de las comunidades.

Las condiciones de participación - planteadas como eje en todos los programas - determinan, a la inversa de lo esperado, condiciones paradójicas al ser impuestas a vecinos no acostumbrados a tomar decisiones. Participar e! obedecer la orden "se participativo" "participa", creando una situación contra paradójica de confusión.

La conclusión general es que *La eficacia de las organizaciones está acompañada por la heteronomía de la comunidad.*

Así, en tanto los operadores bariáles de los programas se extraen de los vecinos menos pobres, y los mas pobres despliegan estrategias propias para recibir beneficios marginales de los programas, los medios de comunicación reproducen diariamente escenas donde pobladores de barrios pobres hacen reclamos utilizando los términos técnicos y proponiendo acciones que parecen extraídos de los documentos del 13anco Mundial.

- La estrategia de participación que se impulsa queda reducida a su mínima expresión, ya que: se impone el discurso que sustenta el programa como el único válido;
- se privilegia la eficiencia técnica de las organizaciones y no su representatividad;
- se determinan políticamente las redes sociales en detrimento de las que han sido socialmente construidas.

Estas estrategias de focalización, descentralización y participación han sido diseñadas para reemplazar a las políticas asistencialistas -tan criticadas por ser meros paliativos que sólo conducen a mantener la misma situación de necesidad-, pero producen los mismos efectos de sujeción de un grupo a otro, con el agravante de introducir fisuras entre los grupos más desfavorecidos.

2. Redes Asociativas: de la diversidad a la desigualdad

Cuando hablamos del "análisis de redes", no adoptamos las significaciones que cobró a partir de la vigencia de las tecnologías sociales de los Organismos Financieros Internacionales, antes bien retomamos la reflexión antropológica de Hannerz (1980), a la que incorporamos elementos de la tradición sociológica. Así, hemos definido como red social al

sistema relacional de soporte mediante el cual, los individuos y grupos humanos producen y reproducen sus condiciones de vida. En ese sistema los sujetos establecen relaciones directas o mediadas, adjudican distintas jerarquías a los integrantes de la red y establecen interacciones de reciprocidad con el intercambio de bienes, servicios, favores, etc. (Pratesi, 2002)

Nuestra hipótesis refiere a que en la dinámica de construcción de relaciones asociativas, la existencia o no de ciertos conjuntos de relaciones que caracterizamos como redes, su posibilidad de consolidación y su permanencia, generan procesos de construcción de identidades colectivas con capacidad de transformación. Pensados diversos niveles de redes, solo en algunos esto se hace posible, mientras que en otros, en general operan heteronomías a partir de la aplicación de normas exógenas, de modo que no pueden operar ninguna transformación en el horizonte de las existencias de los grupos involucrados, excepto la provisión de bienes materiales bajo la forma de prebenda del estado o de las organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los hallazgos de nuestras investigaciones, es que los programas sociales y las políticas derivadas de los organismos internacionales, tiene como consecuencia [¿objetivo?] la destrucción o al menos el debilitamiento de las redes de los niveles de solidaridad autonómica, y la construcción de alternativas heteronómicas a partir de los niveles donde operaran los aparatos de institucionalización del estado, así como las organizaciones no gubernamentales (o de la "sociedad civil"), que mas que de la sociedad civil, en su dinámica operan como grupos paraestatales de disciplinamiento social.

Las diversas experiencias que hemos conocido indicarían que las políticas sociales - sean estas implementadas a través de programas por organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, confesionales, etc.-, presuponen objetivos institucionales, metodologías restrictivas de participación y procesos acotados por los cronogramas impuestos por las agencias financiadoras .

Estas estrategias de incidencia sobre la población confrontan las políticas sociales con la germina acción política de los sujetos activos.

3. Los Cuadros Sociales

De los varios trabajos sobre la ocupación de tierras en Resistencia, resultó notablemente heurístico, el estudio de un caso donde se combinaron dos estrategias de conducción y alternativas de participación que hicieron posible una intervención exitosa desde una perspectiva de la comunidad. (Pratesi, 2002)

Aquí, ha sido decisivo para la consecución de los objetivos comunitarios la intervención de dos agentes diferentes del nivel político social: uno orientado hacia las decisiones políticas y la organización guiado por el horizonte de la autonomía de los pobladores; el otro orientado hacia las tareas solidarias y la construcción de la identidad comunitaria dentro de los límites de la heteronomía.

La combinatoria de las dos estrategias potenció la capacidad de la comunidad y redundó en la saturación de los espacios de poder, evitando la posibilidad de penetración de agentes del nivel político (funcionarios de estado, de partidos con representación parlamentaria, punteros, etc.) que traían un claro objetivo de sujeción de la comunidad en beneficio de los objetivos partidarios propios.

En relación con los dos polos del nivel político social nos cabe la pregunta acerca de la eficacia comparativa de sus estrategias.

En primera instancia aparece la estrategia basada en la heteronomía con una eficacia en el corto plazo, obturando la intervención a través de formas "técnicas". Sin embargo, su eficacia se desvanece en el mediano plazo pues, con el retiro del líder, entre sus seguidores surgen los conflictos y no se plantean otra alternativa que la reproducción de relaciones complementarias, es decir basadas en posiciones de jerarquía.

La estrategia basada en la autonomía aparece como un camino más costoso y esforzado, pero más eficaz en el mediano plazo, la obturación de la intervención netamente política permitió una acumulación de experiencia por la cual hoy existen pequeños grupos que continúan organizándose en pro de sus reivindicaciones.

Esta realidad es la que indica la posibilidad de surgimiento de nuevas formas, o resurgimiento de las anteriores, basadas en la autonomía de los niveles sociales de la red comunitaria.

Nuevas experiencias se despliegan desde el momento que cerramos este trabajo. La aparición de los piqueteros y las organizaciones de desocupados son fenómenos nuevos, con fuertes rasgos de autonomía en términos de organización, pero aun no podemos aventurar su efecto sobre los individuos y sobre las redes sociales.

A Modo De Cierre

Las situaciones de crisis de los sistemas ecológicos se expresan como crecimiento explosivo de los centros urbanos determinando procesos de expansión particularmente de las ciudades capitales.

La provincia del Chaco y su capital, Resistencia constituyen un caso paradigmático con un sistema productivo en crisis, inundaciones recurrentes y un estado provincial que sostiene la principal estructura de empleo a costa de un endeudamiento crónico, jaqueado por las políticas de ajuste que exigen eficacia y eficiencia, y gastos acordes con los ingresos. A pesar de ello, las oportunidades de la ciudad siguen siendo un paliativo a la producción sin precios y la desocupación rural.

Analizamos la expansión urbana desde la perspectiva del juego de las alianzas y los enfrentamiento para diversos períodos en el continuo de crecimiento, y pusimos el acento en la posibilidad de configuración de nuevas identidades en cada uno de los procesos.

La determinante heteronómica tanto en las alternativas de un mercado inmobiliario regulador de la expansión como de la producción de viviendas a partir de la alianza del capital industrial y el estado, pareciera sufrir un vuelco hacia formas de autonomía en la acción a partir de la aparición de nuevas formas de urbanización ligadas a la acción asociada de las fracciones sociales desposeídas de lugares de vida, ya en su carácter de migrantes, afectados por las inundaciones o hacinados en misérrimas condiciones.

Vislumbramos la posibilidad de la emergencia de nuevas identidades en la acción solidaria, en el enfrentamiento, en la construcción de las nuevas condiciones de vida.

Encontramos enfrente, la nueva institucionalización a partir de los programas sociales del estado y corporaciones de la sociedad civil, quienes expropiaron el protagonismo de los movimientos sociales, a través del clientelismo o la transformación en movimientos políticos-partidarios. Todo ello bajo una lógica emanada de los programas de contención producidos por los intelectuales de los organismos internacionales de créditos y los cuadros nativos.

En la posibilidad de acumular experiencias que hagan posible articular nuevas identidades autónomas y solidarias será posible instaurar formas democráticas de convivencia y avanzar en la construcción colectiva de nuestras sociedades.

Como así también se impone la reflexión acerca de nuestra propia praxis:

¿Estamos tejiendo redes de intelectuales y profesionales autónomos, o tratamos de insertarnos en redes preestablecidas en las cuáles solo la heteronomía es posible?

Bibliografía

- BARRIOS, Fernando Producción De Espacios Urbanos Interciales y Asentamiento Compulsivo de Población: Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. Actas, Tomo 1. Corrientes, 1998
- PRATESI, Ana Rosa. Estudio De Grupos Sociales De Barrios Periféricos Del Gran Resistencia: Reunión de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. Actas, Tomo 1. Corrientes, 1997
- PRATESI, Ana Rosa. (1997). De las Necesidades a los Recursos: Primer Congreso Nacional sobre Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Quilmes, Noviembre 1997.
- PRATESI, Ana Rosa. (1998) Algunas prácticas sociales que construyen heteronomía: III JORNADAS NACIONALES: DEBATES DE ACTUALIDAD EN LA UNIVERSIDAD ARGENTINA. Rosario: 25 y 26 de setiembre de 1998
- PRATESI, Ana Rosa (2002) La saturación de espacios de poder. Tomadores de tierras en asentamientos del Gran Resistencia (Argentina) En: Cuaderno Urbano n° 3. 2002. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional del Nordeste. Argentina.
- ROZE, Jorge Próspero La "Internacionalización" de un Sistema Productivo: El caso de la

Economía Chaqueña a Partir de 1976: Buenos Aires: Cuadernos de CICSO. Serie Estudios N° 36.1979.

ROZE, Jorge Próspero. Más que pobres. Pobreza y estigmatización. Los inundados de Resistencia: Primer Congreso Nacional sobre Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina. Universidad Nacional de Quilmes, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Quilmes, Noviembre 1997.

ROZE, Jorge Próspero. Capital Financiero y Democracia. El nuevo orden en el territorio Chaqueño. (1979 - 1985): Resistencia. Secretaría General de Ciencia y Técnica. UNNE. 1987.

ROZE, Jorge Próspero, PRATESI, Ana Rosa, BENITEZ María Andrea, MOBIGLIO, Inés. Trabajo, moral y disciplina en los chicos de la calle: Buenos Aires: Editorial Espacio. 1999

Bibliografía general

CASTELL, M. Crisis urbana, estado y participación popular: Cochabamba: Colegio de arquitectos de Bolivia, 1988.

DABAS, Elina Nora. Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales: Buenos Aires: Paidós. Grupos e Instituciones, 1998

DOUMONT, Louis. Ensayos sobre el individualismo. Madrid: Editorial Alianza Universidad. 1987

FOUCAULT, Michel. Microfísica del Poder: Madrid: Ediciones de la Piqueta. 1968

HANNERZ, Ulf Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana. España: Fondo de Cultura Económica, 1993

LEFEVRE, Henri. El derecho a la ciudad: Barcelona: Ediciones Península, 1969.

LEFEVRE, Henri. La revolución urbana. Madrid: Alianza editorial. 1972

MARÍN, J.C. Programa de Investigación sobre cambio social: Instituto de Sociología. Universidad de Buenos Aires, 1988

MARX, Carlos. El capital. Crítica de la economía política: México: Fondo de Cultura Económica, 1966

PIAGET, Jean. El Estructuralismo: Buenos Aires: Editorial Proteo, 1968

TOPALOV, Christian. Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos. Madrid: Siglo XXI Editores S. A., 1984

WATZLAWICK et al. Teoría de la comunicación humana. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 1976

Resumen

Se trata de explicar diferentes aspectos involucrados en el fenómeno de expansión urbana de una ciudad de las llamadas "de nivel intermedio", en el marco de diversos procesos de crisis de los sistemas ecológicos que afectan en general la región Nordeste de Argentina.

Desarrollamos el estudio operando en varios niveles de análisis. Por una parte damos cuenta de las condiciones generales y las características particulares del proceso de expansión urbana y por otra parte, a la construcción *de las nuevas identidades urbanas* -tentados estaríamos de decir "ciudadanos"- a partir de las determinaciones propias de los procesos de asentamiento así como de la acción de los aparatos del estado, particularmente en relación con los denominados "programas sociales"

Abstract

An attempt is made here to try and explain several aspects of the urban expansion phenomenon in the so-called "intermediate cities". All these occurrences take place in the middle of several crises in the ecological systems, which affects mostly the North-Eastern region of Argentina.

We develop this study operating within various levels of analysis. On one hand we take into account the general conditions and the particular characteristics of the process of urban expansion. On the other, we review the conformation of new urban identities -not to say "citizens"- that are the result of determinations within each process of settling as well as an outcome of the pressure from State agencies, specially those related to the so-called "social programmes".