

# GÉNERO Y DERECHO A LA CIUDAD: CLAVES PARA PENSAR LAS DESIGUALDAD(ES) Y TERRITORIALIDAD(ES) EMERGENTES EN EL ESPACIO METROPOLITANO DE TUCUMÁN

## GENDER AND RIGHT TO THE CITY: KEYS TO THINK ABOUT THE EMERGING INEQUALITY(IES) AND TERRITORIALITY(IES) IN THE TUCUMAN METROPOLITAN AREA

Natalia Czytajlo<sup>1</sup>

### Resumen

El escrito que se presenta parte de una línea de investigación sobre políticas públicas de hábitat desde enfoques emergentes<sup>2</sup> y se propone reflexionar sobre los aportes del género como categoría analítica y concepto político para operativizar el derecho a la ciudad. Reúne, en esta oportunidad algunos elementos del trabajo presentado en el I Encuentro de la Red de Asentamientos Populares sobre el eje Derecho a la ciudad: conflictos y disputas por el territorio urbano. Amplía el análisis de estudios anteriores sobre los aportes de la perspectiva de género en el abordaje de la cuestión habitacional en relación a la desigualdad y la vulnerabilidad, desde la articulación de dimensiones (material, simbólica y política). El análisis de la casuística en relación a los asentamientos informales del espacio metropolitano de Tucumán, se enmarca en el abordaje desde una perspectiva comparada con otros espacios de la región<sup>3</sup>. Reflexiona además sobre las respuestas en materia de política de hábitat y la construcción de territorialidad(es), ello en el marco de los desafíos disciplinares del derecho a la ciudad y nuevas problemáticas, avances y retrocesos ante la avanzada neoliberal en la región.

**Palabras Claves:** hábitat, agenda urbana, género

### Abstract

The paper presents a research about public habitat policies from new approaches. It is proposed to reflect on the contributions of gender as an analytical category and political concept to operationalize the right to the city.

It exposes some elements of the work presented at the first meeting of the Network of Popular Settlements about the right to the city: conflicts and disputes over urban territory. This work expands the analysis of previous studies on the contributions of the gender perspective in the habitat policies issue in relation to inequality and vulnerability, from the articulation of dimensions (material, symbolic and political).

The case of the Tucuman metropolitan agglomerate is analyzed in the framework of a comparative study on other Latin American metropolis. It also reflects on the responses regarding habitat policy and the construction of territoriality, in the context of the disciplinary challenges of the right to the city and new problems, advances and backward movement of the neoliberal advance in the region.

**Keyword:** habitat, urban agenda, gender

---

1 UNT – CONICET. Facultad de Arquitectura y Urbanismo - Universidad Nacional de Tucumán. Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales- PICT 2027 - PIUNT B 618. E-mail: nczytajlo@herrera.unt.edu.ar – web: www.observatoriofau.org

2 La línea de Investigación CONICET (OFUT - FAU - UNT) avanza en relación a tres ejes analíticos: a) estudio de los procesos contextuales sobre la situación socio-habitacional con énfasis en las persistentes desigualdades de género; b) análisis de políticas como construcciones institucionales; c) capacidad de gestión urbano/habitacional e iniciativas de inclusión.

3 Proyecto Misiones VII (SPU), Proyecto Cooperación CAPES / MINCYT, Universidad Federal de Paraná (Brasil), Universidad Nacional de Tucumán y Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Caben mencionar articulaciones con el Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo (Uruguay).

## 1. Introducción: El contexto de ideas

Según CEPAL (2017) las ciudades del continente latinoamericano, a la vez que concentran el poder económico, político y administrativo, concentran la población; se estima que más del 80 % de la población de la región es urbano. El proceso de urbanización de las últimas décadas del siglo XX y las primeras del S XXI, ha tenido como consecuencia un auge de las metrópolis, aún con la desaceleración del crecimiento de la población y el aumento en las ciudades medias. Estos nuevos patrones de urbanización se entrelazan a cambios demográficos y socioculturales tales como el mayor envejecimiento de la población, el papel de las mujeres en el mercado laboral, los cambios en las tasas de fecundidad.

Por otra parte, se advierten transformaciones en las dinámicas y procesos urbanos en particular en relación a la producción del hábitat. Ello, en el marco de las lógicas de financiarización del mercado de la vivienda y la ciudad, que se acentúan a partir de la década de 1990. La cuestión metropolitana y la desigualdad, adquieren nuevos sentidos (Firkowski, Moura, 2015).

El contexto de recuperación del rol del estado en la mayoría de los países latinoamericanos, durante la primera década del S.XXI planteaba algunas tendencias virtuosas respecto de la disminución de las desigualdades a partir de la implementación de políticas de corte redistributivo. Según Catenazzi y Reese (2016) como parte del análisis de tres ciclos referidos al entramado de problemas, actores y políticas públicas, el 2015 aparece como punto de inflexión, diferenciado del período anterior por el menor nivel de intervención estatal, una fuerte reducción del gasto público, hegemonía del capital financiero y precarización de las relaciones de trabajo.

Por otra parte, en particular en la segunda década del siglo XXI, emerge una agenda de derechos que permea la agenda pública, a la vez que una serie de demandas son colocadas por los movimientos sociales y en particular por el movimiento feminista. Caben mencionar los consensos a nivel global referidos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (adoptados por todos los miembros de las Naciones Unidas en 2015), la Nueva Agenda Urbana -NUA- y regionales, tales como el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo (CEPAL, 2013). La agenda regional de género incluye acuerdos que han permeado instrumentos y medios para avanzar hacia la garantía efectiva de esos derechos y la autonomía bajo los principios de igualdad y no discriminación en dimensiones críticas vinculadas con los derechos humanos<sup>4</sup>.

En Argentina un contexto de “transiciones”, a partir de nuevas legislaciones, cambios jurídicos y culturales en lo relativo a derechos e igualdad social y de género, hace parte de un escenario dinámico que lleva a repensar lo que implica en términos de reconocimiento de sujetos de derechos. Pero, ¿cuánto permea el género los análisis y abordajes de intervención desde la política pública de hábitat? ¿Existen abordajes interseccionales que permitan superar las visiones tradicionales sobre las desigualdades? ¿Cuáles son los desafíos para la disciplina urbanismo y qué herramientas discursivas y técnicas pueden contribuir a operativizar el derecho a la ciudad?

## 2. Algunos puntos de partida

El estudio sobre la(s) desigualdad(es) ocupa un espacio relevante en los aportes académicos recientes desde miradas que suponen privilegiar categorías omitidas, superando un foco tradicional que prioriza las desigualdades de ingresos. La desigualdad social resulta de una constatación, puede ser observada y medida. La desigualdad social es también resultado de una

---

<sup>4</sup> Derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación, Derechos sexuales y reproductivos, Derechos económicos, sociales y culturales, Derechos civiles y políticos, Derechos colectivos y medioambientales.

distribución desigual, de los recursos de una sociedad entre los miembros de la misma. Recursos que según Garnier (2010) no son solamente materiales: no sólo haberes, sino también poderes y saberes. Asumimos la noción de desigualdad como un hecho subjetivo, ya que los actores se construyen una representación de las desigualdades, las perciben o no, las cualifican como aceptables o como escandalosas, las dan un sentido.

En América Latina, las metrópolis experimentaron importantes transformaciones derivadas del nuevo ciclo del capitalismo, siendo una de las implicaciones la profundización de las desigualdades socioespaciales materializadas por el proceso de producción del hábitat (Silva, et.al, 2016), así como procesos de expulsión, social, territorial, cultural. El crecimiento que han conocido la mayoría de las ciudades de la región en las primeras décadas del siglo, no permitió superar la expresión territorial de la desigualdad.

En relación a las desigualdades socio territoriales, la Argentina es un país en el que históricamente los sectores de menores ingresos, han debido enfrentar limitaciones estructurales para acceder a un espacio habitable digno de manera legal y a través del mercado, la producción social o las políticas públicas. Diversos autores dan cuenta de estos procesos. El modelo de ocupación de estos sectores se basó históricamente en el mecanismo de loteo popular a bajo precio, en territorios con escasos niveles de cobertura de infraestructura (Catenazzi, Reese, 2016).

El territorio puede ser considerado uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, porque tiene un peso determinante sobre la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social. Si bien las desigualdades territoriales perjudican, en particular, a las personas que viven en los territorios rezagados, también tienen significación, consecuencias y costos para el conjunto<sup>5</sup>.

Podemos reconocer también desigualdades emergentes. Asumimos lo señalado por Ana Falú (2016) sobre que los bienes urbanos no son igualmente accesibles. Las mujeres y los cuerpos feminizados confrontan mayores desigualdades, discriminaciones y vulnerabilidades; no por su "naturaleza", sino por las "causas" de sus circunstancias y de la cultura patriarcal. La categoría género en los estudios de hábitat y urbanos permite entonces, visibilizar y complejizar el abordaje interseccional, visibilizando aquellas que quedan diluidas en la consideración de los procesos socioespaciales desde perspectivas tradicionales.

El concepto de vulnerabilidad contribuye a mostrar ciertos procesos que conducen a la pobreza. Aunque no es sinónimo de pobreza, supone el aumento de la fragilidad de las personas o las familias respecto de ella<sup>6</sup>. Un punto colocado por el concepto moseriano de vulnerabilidad, es el papel del Estado como fundamental en la conformación de las oportunidades que, a través de su impacto en la producción, distribución y uso de activos, actúan como facilitadores del acceso a los canales de movilidad e integración social (CEPAL, 2015).

Respecto al enfoque del capital social, Caroline Moser plantea que los pobres poseen cuatro tipos de activos que se organizan en distintas combinaciones para hacer frente a la precariedad. Entre los activos considerados por la autora, el trabajo, las políticas sociales, la vivienda y las redes informales de intercambio y cooperación, ya sea entre miembros de la familia o entre conocidos

---

5 Desde un punto de vista estructural, la CEPAL ha caracterizado la desigualdad como un fenómeno de heterogeneidad territorial, que sería resultado de un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material (CEPAL, 2010a; CEPAL, 2015d). Este patrón ha dado lugar tanto a territorios con dinámicas exitosas de desarrollo territorial, como a un número considerable de territorios que no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos y persistentes niveles de pobreza (CEPAL, 2016 en Czytajlo, 2017).

6 Los sectores de la periferia corresponden a un tipo de vulnerabilidad que podría asociarse a situaciones de mayor carencia sociohabitacional y de condiciones de vivienda e infraestructura. Coincide también con porcentajes por encima de la media provincial de mujeres jefas de hogar y altas tasas de personas con condiciones socioeducativas desfavorables.

y vecinos. El capital social aportaría una visión integral para la comprensión de los procesos de desarrollo y pobreza, en la que se incluyen aspectos políticos, sociales y económicos.

El concepto de derecho a la ciudad es derecho de acceder a todo lo que participa de la calidad de la vida urbana y también derecho a cambiar la ciudad según las necesidades y los deseos de la mayoría de la gente (Lefebvre, 1968 en Palero, 2016). Como derecho colectivo, de todas las personas que habitan, acceden y usan la ciudad, supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer la necesidad humana de llevar una vida decente (Harvey, 2003 cit. Cuenya, 2016). Borja asigna un papel relevante en la transformación urbana, no solo a los movimientos urbanos, sino también al Estado (Cuenya, 2016). Según este autor, la ciudad futura dependerá de cómo se confronten las dinámicas negativas y positivas implícitas en el desarrollo urbano, siendo determinante en el resultado de esa confrontación, los actores de las políticas públicas y la fuerza de las demandas ciudadanas. El derecho a la ciudad aparece así para Borja, como ingrediente clave en el desarrollo de una democracia real ciudadana (Íbid). Ello demanda, a su vez, la construcción de nuevos paradigmas discursivos, interpretativos, metodológicos para este cambio de época y ante las nuevas orientaciones del desarrollo urbano.

Según Chant (1996 cit. Falú, 2014), el género, como perspectiva de análisis, hace visible un conjunto de inequidades y desigualdades en el “acceso a las oportunidades de vida en la ciudad”, que afectan particularmente a las mujeres pobres y sus familias, y se expresan de distintas formas en la ciudad —en la precariedad de las condiciones habitacionales, falta de seguridad, deterioro de la calidad ambiental, provisión insuficiente de equipamiento y servicios.

Además, como concepto político aporta además elementos transformadores, útil a la gestión de las políticas habitacionales y urbanas desde la perspectiva de derechos<sup>7</sup>. A partir de la reflexión en esta línea de trabajo, el escrito trae a colación una reflexión sobre la misión de la universidad desde la vinculación de investigación, docencia y extensión y da cuenta de avances de proyectos de un espacio de experimentación temático<sup>8</sup>.

Desde la articulación de estos conceptos, y en articulación a los objetivos planteados en los proyectos y línea de investigación en curso<sup>9</sup>, proponemos un grupo de cuestiones<sup>10</sup> para repensar el derecho a la ciudad, los conflictos y disputas por el territorio urbano, relevantes en el abordaje particular sobre los asentamientos informales a partir de la presentación de algunos resultados para el caso del sistema metropolitano de Tucumán:

---

7 Ello, ante el requerimiento de políticas que efectivicen derechos humanos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) comprometidos entre otros, por el Estado Argentino <http://www.oas.org/es/cidh/desc/default.asp>

8 La investigación se enmarca en los temas de trabajo del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales que analiza el caso del sistema metropolitano de Tucumán (SiMet) desde la perspectiva del "derecho a la ciudad". Cabe mencionar PICT 2027/ 2016: Desafíos metropolitanos de Tucumán: Instrumentos para un nuevo programa urbano. Inv. Resp. M. Casares- Grupo Resp. N. Czytajlo, B. Garrido/ Programa PIUNT B 618 Programa Metropolitano de Tucumán 2030 / Proyecto Laboratorio de Género y Urbanismo / Proyecto de Extensión: Género, ciudad y violencias en articulación con la Secretaría de la Mujer, del Gobierno de la Provincia de Tucumán. Participantes: Alumnas FAU: Yubalena Grimaldos (becaria), Virginia Soria Mansilla (PPA), Sofía Ordoñez (PPA), Jazmín López (Tesisista doctoral).

9 Entre los objetivos del Proyecto de Investigación PIUNT Laboratorio Género y Urbanismo (directora: Natalia Czytajlo) se plantean: a) Reconocer particularidades en los procesos transformaciones territoriales sobre los ejes temáticos que articula el trabajo del equipo: ciudad- hábitat -inclusión - ciudadanía / políticas públicas / infraestructura-gestión metropolitana. b) Analizar desigualdades socio territoriales y de género en relación a los procesos de transformación metropolitana recientes. c) Generar indicadores que contribuyan al seguimiento de las metas ODS 11 y en particular sobre ODS 5 (Igualdad de género) y 10 (Reducción de las desigualdades) en relación a los fenómenos de transformación que caracterizan las metrópolis contemporáneas latinoamericanas y a los DDHH y DESC reconocidos en documentos internacionales y compromisos asumidos por el Estado. d) Analizar las políticas de hábitat y urbanas como construcciones institucionales, identificando actores y prácticas. e) Sistematizar y estudiar iniciativas e instrumentos innovadores de gestión que contribuyan a su potencial papel en la inclusión e integración social, desde la articulación de categorías.

10 Esta propuesta de abordaje multidisciplinar articula categorías, dimensiones y enfoques para el seguimiento de las políticas habitacionales y urbanas (Czytajlo, 2013).

- 1) desigualdades de género y vulnerabilidad
- 2) territorialidad(es), condiciones materiales y simbólicas de las políticas de hábitat
- 3) desafíos disciplinares

El abordaje metodológico combina análisis cualitativos y cuantitativos en el análisis territorial, para el abordaje de las desigualdades y vulnerabilidades en relación a los asentamientos. Además, incorpora enfoques de análisis institucional y documental de las políticas públicas de atención a los asentamientos informales y orden de género. Proponemos herramientas innovadoras a partir del relato de experiencias de desarrollos socio técnicos y participación en procesos de gestión pública como insumo para las políticas públicas en tanto permiten sintetizar la información proveniente de numerosas variables superando las desigualdades materiales. Por otro lado, exploramos el aporte de información georeferenciada y la cartografía social en la línea de los observatorios urbanos y metropolitanos para la identificación de dimensiones y cruces desde enfoques emergentes y considerando la complejidad en el abordaje desde la disciplina urbanismo desde una perspectiva de derechos.

## 2.1 Desigualdades de género y vulnerabilidad

En relación a la producción residencial en el país (Catenazzi, Reese, 2016), la urbanización popular --mediante el completamiento de loteos suburbanos, densificación de villas y formación de nuevos asentamientos con ocupaciones de tierra en las periferias--, fueron las formas más relevantes de acceso al suelo de los sectores populares. El crecimiento de la informalidad fue del 9,2% entre el 2001 y 2010. La informalidad refuerza las desigualdades sociales y espaciales, tanto en términos de ingreso como en el acceso a la protección social, agravando la vulnerabilidad social y territorial (CEPAL, 2017).

En el caso de Tucumán, entre 1990 e 2010, el crecimiento de los asentamientos y viviendas en espacios informales fue del 80,20% con una concentración en el polo de San Miguel de Tucumán (81%). Al final de la década del 2000 en Tucumán, se observaba una expansión de las villas en dirección a los municipios del entorno, sin embargo, el proceso no alcanzaba la intensidad de otras ciudades de América Latina (Silva, et.al, 2017). Tal proceso se verificaba en el crecimiento en número de asentamientos y superficie de villas preexistentes (Fortini, Czytajlo, 2016), también en la modalidad de asentamientos con trazados similares al parcelamiento formal, organizados y ejecutados colectivamente en tierra fiscal o privada<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup>Respecto de las tipologías identificadas, pueden mencionarse básicamente tres:

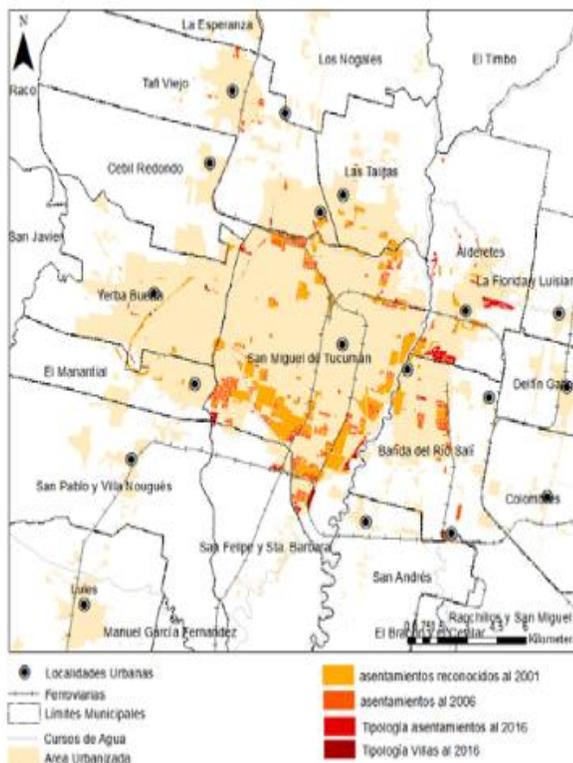
I. VILLAS: ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que: a) Producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos; c) Las viviendas tienen diferentes grados de precariedad; d) Poseen una alta densidad poblacional; e) Generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra; f) generalmente se asentaron en tierras de propiedad fiscal;

II. ASENTAMIENTOS irregulares: a) Sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzanamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras, es decir en forma de cuadrícula; b) Por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.); c) En su inmensa mayoría están ubicados sobre tierra privada.

III. ASENTAMIENTOS REGULARIZADOS: Aquellos asentamientos y/o villas sobre los cuales se han desarrollado intervenciones que han permitido resolver la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y el suministro de infraestructura urbana y servicios.

(Fortini, Czytajlo, 2015 cit. Cravino, 2008, Monayar, 2011, Fernández, 2011)

Figura 1. Localización de las villas y asentamientos en el aglomerado metropolitano de Tucumán



Fuente: Czytajlo, Silva, 2016 en base a Jarma, 2001, IPVyDU, 2006 y IPVyDU/OFUT, 2016

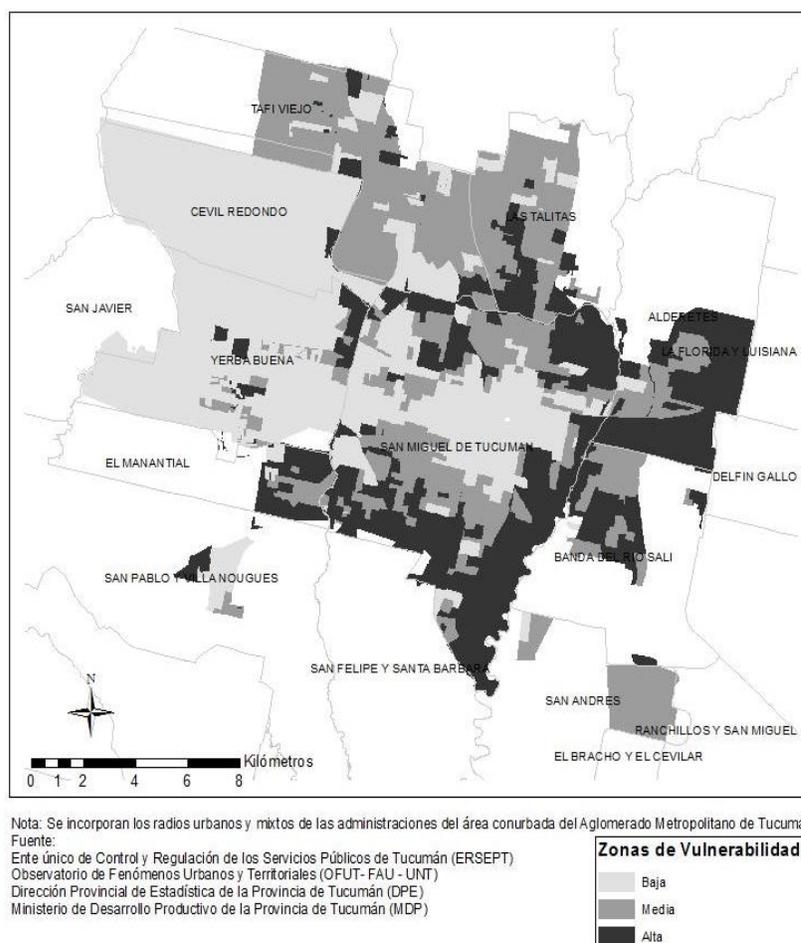
En etapas anteriores, en el marco de una articulación interinstitucional se avanzó en la sistematización, criterios de definición y clasificación, con hincapié en el potencial de la información georeferenciada como herramienta de análisis e intervención socio habitacional (Fortini, Czytajlo, 2016).

En una segunda etapa, tal que aportara a la definición de acciones prioritarias desde las políticas públicas, se analizaron diferentes grados de vulnerabilidad socio habitacional de los barrios identificados. Para ello, se estudió el comportamiento de variables censales por radio, asociadas al déficit habitacional relativo (Jarma, 2017 en base a INDEC, 2010)<sup>12</sup>. Más adelante se articularon los avances de un trabajo interinstitucional orientado a la definición de zonas de vulnerabilidad socioterritorial para la asignación de tarifa social de agua potable y saneamiento de la provincia de Tucumán<sup>13</sup>, en diálogo con otros aportes en el abordaje de las desigualdades socioterritoriales en espacios metropolitanos desde una perspectiva comparada (Polidoro, 2016).

12 Ello en el marco de los resultados del Proyecto PICT 3026/2012. IR: Casares, M. Grupo Responsable: Garrido, B.; Jarma, N; Czytajlo, N.

13 Bonacina, Casares, Czytajlo, 2018. Marco: Articulación Inter-institucional: Zonas de Vulnerabilidad socioterritorial para la asignación de tarifa social de servicio de agua potable y saneamiento. 1ra etapa Setiembre 2017 - 2018 - 2019. Instituciones / Equipo Técnico: Ente único de Control y Regulación de los Servicios Públicos de Tucumán (ERSEPT) - Antonella Bonacina) Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (OFUT- FAU - UNT) - Marta Casares / Natalia Czytajlo (CONICET)/ Silvia Politi. Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Tucumán (DPE) - Gabriela Odstrcil / Nora Jarma (ISES-CONICET-TUCUMAN) Ministerio de Desarrollo Productivo de la Provincia de Tucumán (MDP)- Área SIG - Mónica Odstrcil / Luciana Paz.

Figura 2. Zonas de vulnerabilidad para el aglomerado metropolitano de Tucumán



Fuente: Bonacina, Czytajlo, Casares (et.al.) (2018)

Presentamos a continuación, una relectura de los resultados de los análisis sobre los asentamientos informales en el aglomerado metropolitano de Tucumán incorporando la mirada de género. En un estudio de las políticas de hábitat desde una perspectiva de género (Czytajlo, 2013) se proponían indicadores específicos. Se retoma esa lectura interseccional de la vulnerabilidad sobre los asentamientos informales.

Figura 3. Esquema explicativo ensayado por la autora



Fuente: Czytajlo (2013)

Respecto del primer grupo, para el abordaje<sup>14</sup> del *acceso a la vivienda*, las variables analizadas respecto de las condiciones de vivienda fueron: i) asentamientos con porcentaje de viviendas irrecuperables mayor a 25%; ii) asentamientos con CALMAT IV (Calidad de Materiales) mayor a 10%; iii) asentamientos con hacinamiento crítico mayor a 10%. También indicadores en relación a la calidad de servicios: iv) asentamientos con porcentaje de hogares sin agua mayor a 25%, sin descarga a red mayor a 40%. En ese sentido, se observa que las lógicas de localización de los asentamientos informales siguen el patrón de las ciudades latinoamericanas dado por los procesos de desalojo de los habitantes de espacios informales de vivienda en relación a la valorización de la tierra (Silva, et.al., 2016).

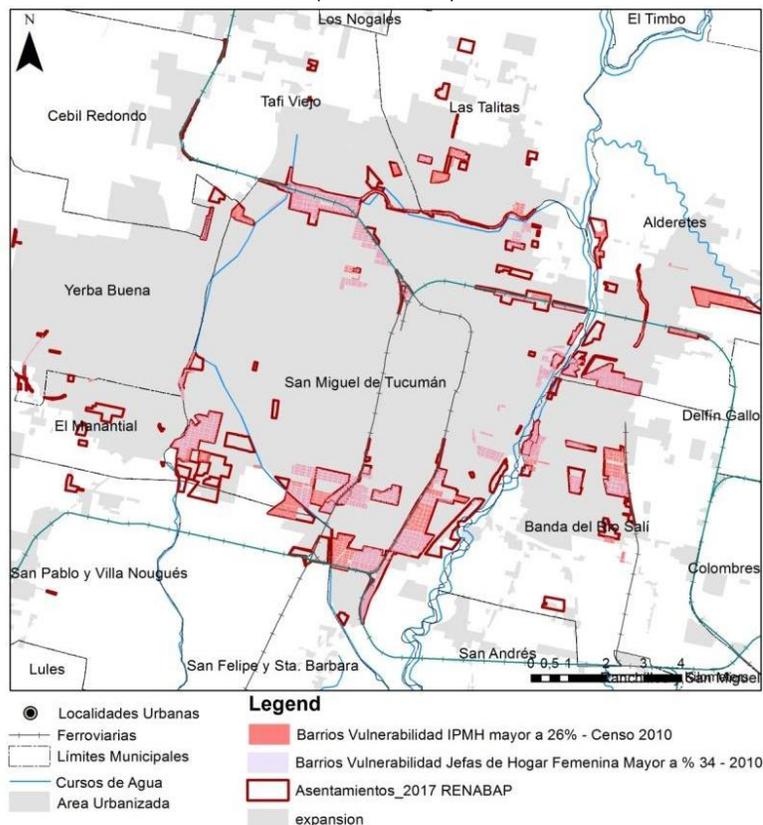
Respecto del segundo grupo de cuestiones, sobre el *acceso a los recursos*, se advierte a partir del análisis de los asentamientos, que la mayoría de los asentamientos posee un porcentaje de hogares con jefatura femenina por sobre la media provincial. Ello, sumado a la constatación, a través de otros trabajos empíricos (Czytajlo, 2009; Czytajlo, 2013), de que la mujer es la encargada principal de la reproducción familiar: crianza de los hijos, elaboración del sustento familiar, mantenimiento de la higiene, salud familiar, etc. da cuenta del impacto diferencial de la provisión de infraestructura y servicios en las mujeres y entre ellas en las más pobres.

La jefatura de hogar femenina, en tanto indicador diferenciado por género, posibilita además seguir los cambios y transformaciones de orden demográfico, relacionados a las subjetividades de las mujeres y traducidos como emancipación femenina, constatando un elevado crecimiento de las familias jefaturadas por mujeres<sup>15</sup>. La calidad de vida de las mujeres no puede dejar de percibirse como parte de las transformaciones en las relaciones de poder, que reflejan cambios en los papeles y responsabilidades con un consecuente aumento del protagonismo social.

14 Metodológicamente se definieron indicadores negativos, clasificando según cortes naturales (natural break) cada variable, definiéndose un valor por cada indicador para realizar los filtros y establecer un cruce con la capa de asentamientos, seleccionando aquellos que cumplieran esa característica (Fortini, Czytajlo, 2016).

15 Sin caer en una lectura binarista del análisis del género, en tanto se constata una carencia de indicadores que den cuenta de otras identidades de género, se valora el aporte de este indicador para visibilizar desigualdades en particular de las mujeres, aspectos abordados según Macedo (2008 cit. Czytajlo, 2017).

Figura 4. Asentamientos con porcentaje de hogares con Jefatura Femenina mayor a la media provincial (Censo 2010)



Fuentes: Fortini, Czytajlo, 2015; Czytajlo, Silva, 2016, RENABAP, 2017

Fuente: Elaboración de la autora, 2017 p/ OFUT en base a IPVyDU/OFUT, 2016

En relación al tercer grupo de indicadores sobre el *acceso a la ciudad* se analizan las características de los hogares y la relación de dependientes, así como el comportamiento de variables incorporadas en el estudio de las zonas de vulnerabilidad: i) asentamientos con porcentaje de población 65 años y más; ii) asentamientos con relación niños-mujeres en edad fértil<sup>16</sup>. La carga del trabajo no remunerado tiene un sesgo de género marcado y la brecha es mayor durante las etapas en las que es más probable la presencia de menores de edad y dependientes. Así, la participación masculina reducida en esas actividades y la ausencia de sistemas asequibles de cuidado tienen como contrapartida menores posibilidades para que las mujeres puedan acceder a un trabajo remunerado, en particular en la etapa adulta<sup>17</sup>.

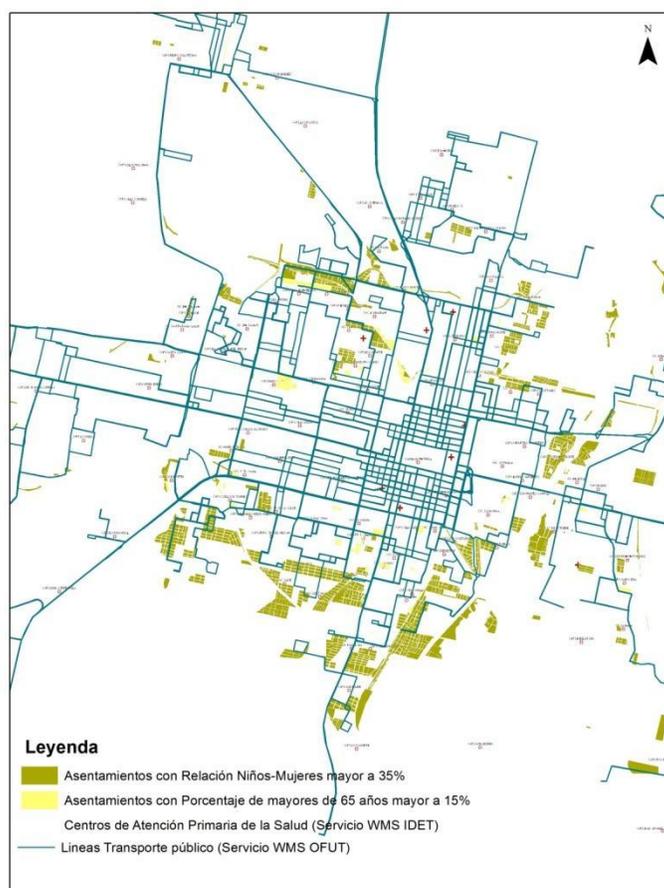
16 Representa el número de niños menores de 5 años por cada mujer en edad fértil. Cálculo: Resultado de dividir la población de 0 a 4 años de edad entre el número total de mujeres de 15-49 años. En ocasiones se expresa como el número de niños por cada 100 mujeres, en caso tal se multiplica el resultado anterior por 100

17 Según la Encuesta sobre trabajo remunerado y uso del tiempo desarrollada por INDEC (2014), como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) durante el tercer trimestre de 2013, el total nacional urbano de la tasa de participación femenina en el trabajo remunerado ronda en un porcentaje de 88,9 y el tiempo promedio dedicado por las mujeres al mismo es de 6,4 horas. En la provincia de Tucumán el porcentaje es mayor: 93,4% y el promedio es de 7,3 horas (Czytajlo, 2017).

El proceso desigual de ocupación urbana en Tucumán, así como en otras ciudades latinoamericanas, refleja una localización de equipamientos y servicios públicos en las áreas centrales, que facilita la accesibilidad de parte de una parte de la población. Análisis previos muestran que aún en un escenario con políticas activas, la periferia asiste a un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales asociadas a asimetrías de poder, de clase y también de género.

El creciente incremento de hogares con jefatura de hogar femenina, la relación de dependientes y las condiciones de movilidad vinculadas a las principales modalidades de las mujeres: transporte público y traslado a pie<sup>18</sup>, acentúa las condiciones de desigualdad. También plantea desafíos disciplinares en relación a la localización de equipamientos y servicios desde el paradigma de ciudad próxima (Muxí, 2014) cobertura de sistemas de salud, servicios y equipamiento de cuidado.

Figura 5. Asentamientos según variables de servicios y acceso a la ciudad



Fuente: Elaboración de la autora (2019) en base a información disponible en servicios WMS IDET y OFUT y IPVyDU/OFUT, 2016.

18 Gonzalez Alvo, inédito, 2019 en base a PTUMA, 2011.

El crecimiento de asentamientos informales se da particularmente en sectores con mayor dificultad de acceso a los medios que facilitan la participación en los intercambios productivos (tierra, trabajo, capital, capacitación, servicios), no disponen de equipamientos de uso colectivo imprescindible para el funcionamiento normal de la estructura social. Asimismo, este análisis pone en cuestión una preocupación a largo plazo, dada por el crecimiento en este sector principalmente del este y sur del aglomerado, tanto en de los porcentajes de jefas de hogar jóvenes, como de la mayor tasa de fecundidad (Czytajlo, 2017). La vulnerabilidad se incrementa en el caso de las mujeres de grupos sociales con menor poder social, en tanto persisten mayores responsabilidades en el hogar -cuidado y tareas cotidianas-.

Desafíos en torno a la provisión de servicios básicos, la política de regulación de tierras urbanas para el mercado de viviendas y, consecuentemente, para las estrategias de los sectores pobres, se vuelven más relevantes en el período reciente, ante la situación económica y política del país (con visibles señales de deterioro del mercado laboral, consecuencias en la pobreza y el aumento de las restricciones fiscales para mantener los niveles de inversión y gasto).

El abordaje de diferentes dimensiones de la desigualdad: i) una *esfera material*, que visibiliza las desigualdades de acceso a los activos y oportunidades de la vida en la ciudad; ii) una *esfera simbólica*, que desentraña los sistemas y construcciones discursivas, las representaciones sociales sobre la identidad de género; iii) una *esfera política*, que permite abordar las relaciones de poder, de dominación y resistencia, la apropiación de diferentes sujetxs, la(s) territorialidad(es) (Czytajlo, 2016 en base a Falú 1999), nos permite reconocer cómo las desigualdades sexuales y de género se expresan en el espacio a través de usos diferenciados, prácticas desiguales, participación desigual en espacios de decisión política y exclusión física y simbólica, resultando en diversas estrategias de apropiación del territorio.

El abordaje de la dimensión cultural / simbólica supone traer a la discusión el tema de las violencias que se infringen de manera particular en el cuerpo de las mujeres. Según Ramiro Segura (2014), todo poder busca naturalizar un orden social contingente. El espacio urbano legitima una configuración socio-espacial desigual, basada también en el género.

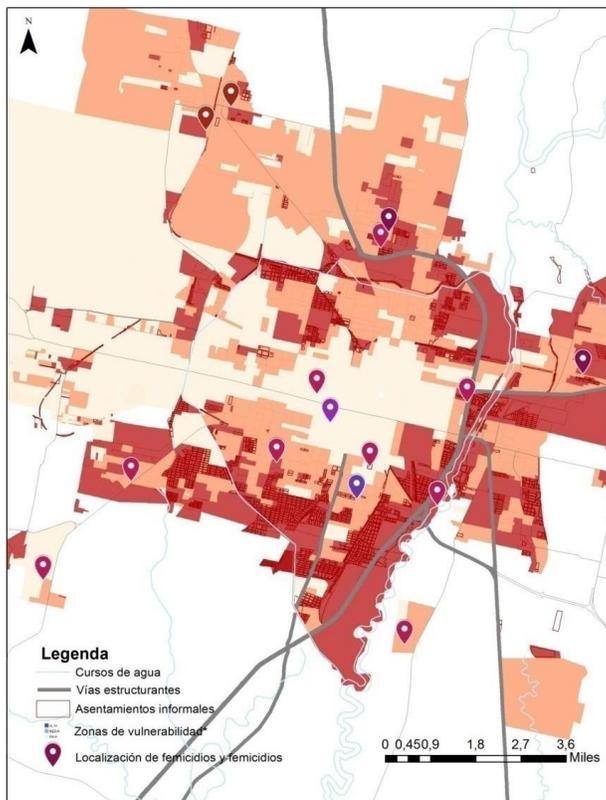
En ese sentido, traemos otros procesos de seguimiento de información territorial desde una perspectiva de género vinculados a la localización de los femicidios<sup>19</sup>. Observamos que la misma, se corresponde con áreas de vulnerabilidad media y alta. Incluso muestra una tendencia de expansión hacia áreas de la periferia del aglomerado y hacia el interior de la provincia. En cambio, la localización de los travesticidios tiene una localización más central<sup>20</sup>.

---

19 Programa de trabajo en el marco del Acta Acuerdo entre Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales y Secretaría de la Mujer (Gobierno de Tucumán). 2019. Mapeo Colectivo en el marco del Proyecto de Extensión y PPA Géneros, ciudades y territorios.

20 La localización de los travesticidios (puntos marcados en violeta y azul) tiene una localización más central.

Figura 6. Asentamientos informales en relación a zonas de vulnerabilidad y localización de femicidios y transvesticidio.



Fuente: Elaboración de la autora (2019) en base a Bonacina, 2018 en servicio WMS OFUT, y mapa de femicidios (En elaboración, OFUT / SEM, 2019)

El análisis de la dimensión política posibilita advertir también elementos de empoderamiento y autonomía. El seguimiento y registro de las iniciativas de diferentes actores y agentes -- principalmente gubernamentales y no gubernamentales-- vinculadas a la instalación de la agenda pública de género<sup>21</sup>, se corresponde con la concentración de servicios y equipamientos. ¿Qué desafíos de equidad se plantean en el plano de las respuestas? ¿Qué enfoques permea la gestión de las políticas públicas?

## 2.2 Territorialidad(es), condiciones materiales y simbólicas de las políticas de hábitat

En este apartado ahondamos en las respuestas, enfoques y políticas de abordaje específico de la informalidad urbana. En las últimas décadas en Argentina, las políticas pasaron de la erradicación de barrios ilegales a la integración a la ciudad (Catenazzi, Reese, 2016). Sin embargo, en un contexto nacional y regional particular que afianzaba la reducción de las funciones del Estado en materia de protección y seguridad social con el objetivo de transferirlas a la sociedad civil o a las instituciones que a su vez muestran signos de pérdida de capital social

<sup>21</sup> Mapeo colectivo de iniciativas en el marco del Programa Género, ciudad y Violencias de articulación con la Secretaría de la Mujer – Provincia de Tucumán. Laboratorio de Género y Urbanismo, 2018-2019.

comunitario en el que se apoyaba su capacidad para contribuir a la formación de la ciudadanía, interpela la estructura de oportunidades ofrecida por la vinculación de estado / mercado / sociedad.

El seguimiento de las políticas y programas socio habitacionales implementados durante 2004 - 2015 daba cuenta de una mayor diversificación de respuestas de hábitat. En Tucumán aumentaba el porcentaje de las obras del Programa de mejoramiento de vivienda (PRO.ME.VI.) y de mejoramiento barrial (PMB), a pesar de la predominancia de la producción de vivienda nueva con tipología de vivienda unifamiliar en terreno propio. Por otra parte, los recursos extrapresupuestarios de ANSES (fondos de fideicomisos a ejecutar por las provincias) y la activación de una esfera de acceso al financiamiento hipotecario que culminaría en el Programa de Crédito Argentino PRO.CRE.AR, con una débil reglamentación de instrumentos de regulación de suelo urbano, propician una elevada oferta de terrenos periféricos y redundan en el aumento del consumo de suelo en diversos aglomerados metropolitanos de segundo orden (DAMI, 2016). La regularización de asentamientos como política social y de Estado surgía a mediados de la década del 90 como respuesta a la aceleración de la expansión del uso informal del espacio urbano y del reconocimiento del fracaso de la lógica de erradicación de los asentamientos informales (MVOTMA, 1997 cit Champion Ott, 2018). Los PMB nacidos a fines de los años 90 en toda América Latina, con algunas variantes y financiados por organismos de crédito multinacionales, apuntaron a la provisión de servicios básicos y a la legalización de la tierra<sup>22</sup>. En Tucumán el PMB, bajo la órbita del Instituto Provincial de la Vivienda, se proponía contribuir a la inclusión urbana y social de los sectores más vulnerables, brindando acceso a los servicios e infraestructura básicos (agua potable, desagües pluviales, cloacas, alumbrado, etc.) y el acceso a la propiedad legal sobre el terreno que habitan y mantienen desde hace años<sup>23</sup>.

Estas políticas, sin embargo, no son neutrales. El género, como construcción discursiva, se despliega también en el orden social. Este "orden de género" se evidencia también en la estructura organizativa y trama institucional (secretarías-oficinas), normativa (discursos) y programática (acciones, objetivos, programas).

En Argentina un contexto de "transiciones", a partir de legislaciones recientes, cambios jurídicos y culturales en lo relativo a derechos e igualdad social y de género, hace parte de un escenario dinámico con un mayor reconocimiento de sujetos de derechos<sup>24</sup>.

El análisis de programas implementados en la provincia de Tucumán desde esta mirada y recuperando trabajos previos (Czytajlo, 2013) permite algunos señalamientos.

En Tucumán, en la primera década del siglo las orientaciones de las políticas públicas evidenciaban aún formas tradicionales de organización familiar proclives a la preservación y afianzamiento del perfil familiar, maternal, reproductivo de la mujer y gestora de la cotidianeidad; en desmedro de reequilibrios en las relaciones de género y mayor autonomía como sujeto independiente de los roles familiares (Czytajlo, 2013).

---

22 En Uruguay, el Programa1 se viene desarrollando a nivel nacional desde el año 1999, mediante sucesivos contratos de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrapartida local. El nombre del programa en su inicio es "Programa de integración de asentamientos irregulares" (PIAI). Pasa a llamarse Programa de mejoramiento de barrios (PMB) en 2008.

23 Cabe señalar también que, en 2015, este programa sufrió alguna discontinuidad. Los empleados del PROMEBA Tucumán comenzaron a ser notificados de su desvinculación, por la baja transitoria del programa. Aunque luego siguió su curso, solo continuó en ejecución entre 2015 y 2019 el Proyecto de Riveras del Salí.

24 Son algunas de ellas, las leyes de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (N° 26.485 /2009), de Matrimonio Igualitario (N° 26.618 / 2010), Ley de Identidad de Género (N° 26.743 /2012), así como algunas estrategias referidas al registro de datos censales, como el registro de parejas convivientes del mismo sexo (INDEC, Censo 2010).

El *enfoque de equidad* no lograba desplazar al de bienestar o asistencial, pero incorporaba la importancia del rol productivo de las mujeres y abría la perspectiva a la igualdad de oportunidades en las relaciones entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, enfatizando la independencia económica de las mujeres como sinónimo de igualdad<sup>25</sup>.

Respecto a las estructuras e instituciones para promover la "igualdad de género" y la "autonomía de la mujer", en el último período de gobierno desde 2015 se registraban avances y retrocesos; a nivel Nacional, en 2016, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ente descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, reemplazaba el otrora Consejo Nacional de las Mujeres, primer organismo nacional establecido en 1992, que dependía de la presidencia y tenía participación provincial.

Por otro lado, la suscripción a acuerdos globales (Agenda ODS) y el Objetivo 5<sup>26</sup> que posibilita un "lenguaje común", no siempre se expresaba en las medidas de políticas públicas y programas, que quedaron, en relación a este objetivo, reducidas a la atención de la violencia de género y no redundaron en prácticas de consolidación institucional<sup>27</sup>.

En contraposición, en la provincia de Tucumán, sin embargo, emerge con rango de Secretaría de Estado, la Secretaría de la Mujer, con la misión de coordinar, orientar y supervisar la ejecución de políticas públicas destinadas a la promoción, desarrollo y protección de los Derechos de la Mujer<sup>28</sup>. Aunque se avanza con una estructura gubernamental que busca transversalizar la perspectiva de género, en el contexto político nacional y provincial, los dos espacios institucionales de la mujer se encuentran en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social (Secretaría de la Mujer y Observatorio de la Mujer) sin partida presupuestaria específica, redundando en un esfuerzo constante en la gestión de recursos y en articulaciones entre actores y socios estratégicos. Ello que incluso involucró el papel de espacios de la Universidad Nacional de Tucumán<sup>29</sup>, no ha permeado la gestión del hábitat.

---

25 En este sentido cabe mencionar las medidas orientadas a la universalización como la Asignación Universal por Hijo, que redundan en una mejora particularmente en la condición de las mujeres. Por otra parte, de las más de 2.500.000 de personas que accedieron a la jubilación, el 86% fueron mujeres, por lo que se conoció la medida como "la jubilación para amas de casa". En 2004, el entonces presidente Néstor Kirchner lanzó una moratoria previsional por la cual todas las personas que no tuvieran aportes (varones y mujeres) podían iniciar los trámites jubilatorios por situaciones laborales informales, cumpliendo con los requisitos de edad. El Sindicato de Amas de Casa de la República Argentina (SACRA) fue otro de los organismos que avanzó con peso en el último tiempo. Su titular sostiene que las mujeres son quienes llevan adelante a las familias, cuidando los niños, los enfermos. Por cada hombre que sale a trabajar, hay una mujer que realiza las tareas del hogar para que ese hombre pueda dedicarse al trabajo. Incluso cuando la mujer es la que sale al mercado laboral, en lo general contrata a otra mujer que se encargue de las tareas domésticas. Acá es donde se ve lo imprescindible de las labores domésticas, desde allí reconocidas.

Programas como el "Ellas Hacen", implementado a partir del 2013, implicaron revertir la lógica, involucrando en capacitaciones no tradicionales al género femenino.

26 Objetivo 5: Igualdad de Género.

27 Ello, se contrapone por ejemplo a la continuidad dada en otros países de la región, tales como Uruguay, donde Montevideo sostiene su Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y propicia la transversalización de la perspectiva de género en todos sus programas (Champion Ott, 2018).

28 El Observatorio de la Mujer, se concibe como un espacio intersectorial e interinstitucional que surge como una experiencia innovadora desde el Ministerio de Desarrollo Social con la creación de la "Comisión Coordinadora de Acciones para la Mujer" formada por representantes de diferentes áreas gubernamentales: Educación, Salud Pública, Políticas Sociales, Justicia, Desarrollo Productivo y Seguridad. De dicha comisión, a través del Decreto N° 1446/05, depende el observatorio; dedicado al análisis, estudio de la realidad social de las mujeres; sus grupos de convivencia, prevención en las áreas más significativas de la condición femenina. El Objetivo central es generar conocimiento y acopiar información a los fines de contribuir a la formulación de políticas, difusión de información, y elaboración de herramientas apropiadas para el seguimiento e implementación de aquellas; con una perspectiva de convergencia disciplinaria, cuyo eje transversal será el enfoque de género. Los programas con los que cuenta el Observatorio de la Mujer son: Prevención de Cáncer de mama, Prevención de Cáncer de Cuello Uterino, Control de enfermedades Cardiovasculares, Observatorio de Violencia Contra la Mujer.

29 LA UNT además de los espacios de abordaje disciplinar de la temática de género en distintas unidades académicas vinculados a la investigación y la docencia con proyectos y espacios curriculares, ha promovido la aprobación del "Protocolo de acción institucional

Desde el análisis institucional de los programas de hábitat orientados a asentamientos exploramos relaciones con el objeto de develar significados, tensiones, prácticas y construcciones discursivas, detectar y explicar el sistema de enunciados y dispositivos relacionados a las tecnologías de intervención de las políticas.

Los aportes de la antropología social nos posibilitan interpretaciones sobre los sistemas discursivos utilizados por las políticas sociales en relación a la pobreza. Traemos el análisis de Sonia Álvarez (2005) sobre las transformaciones en las formas de gestión de la pobreza y las representaciones predominantes en la Argentina de la década del noventa. Ello, en tanto se advierten algunos paralelos con las respuestas implementadas en materia de hábitat hacia los asentamientos a partir del 2015.

Las políticas de desarrollo social como forma predominante de intervención social se materializan en el discurso del desarrollo humano. Este enfoque sostiene un "umbral de ciudadanía" que incluye básicamente la necesidad de alimentación, aunque actualmente también necesidades antes asociadas a la idea de bienestar, como la educación, la salud, la vivienda y el trabajo. Sin embargo, no se trata de derechos que otorguen garantías sino apenas de derechos (valores sociales potenciales a alcanzar a niveles básicos) para unas ciudadanía "de segunda" a niveles mínimos básicos (Álvarez, 2005).

Proponemos una relectura de los "sistemas discursivos" asociados a la dinámica institucional, socio-histórica en la que se insertan los actores que participan, ponemos especial atención en los referidos al desarrollo social -focalización, satisfacción de mínimos y capital social- y en su relación con las desigualdades de género.

La revisión del documento operativo del PMB (2016) en Argentina, nos permite identificar algunos cambios, aunque mínimos respecto de la incorporación del género<sup>30</sup>. En relación al componente Legalización de la Tenencia de la Tierra, se señala específicamente: "se realizarán acciones para promover la titulación a nombre de mujeres o parejas."

El componente de *provisión de Infraestructura, saneamiento ambiental y equipamiento social* incorpora criterios de eficiencia energética diseñados de acuerdo a las condiciones bioclimáticas en las distintas regiones del país y elementos de infraestructura verde, sin embargo, no menciona otras orientaciones sobre equipamientos emergentes (tales como el cuidado de dependientes).

El componente *desarrollo comunitario*, se refiere específicamente a la contención y prevención de riesgos en grupos vulnerables, donde ubica principalmente a jóvenes, mujeres y personas con capacidades diferentes con el objetivo de mejorar su potencial para inclusión social, incrementando capacidades para su desarrollo.

A partir de la revisión de los dispositivos implementados en el programa de mejoramiento de barrios (Czytajlo, 2013) podemos señalar las siguientes cuestiones:

i) La formulación

La focalización como criterio basado en el lenguaje de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) no reconoce la heterogeneidad de la pobreza, invisibiliza las desigualdades hacia el interior de los hogares y contribuye a la limitación de estos programas en su efectividad en la reducción de la pobreza.

---

para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual" (Res. HCS UNT 2241/17).

30 Respecto del Programa en Uruguay, el análisis de los documentos que acompañaron los tres préstamos sucesivos del BID a Uruguay, se observó un cambio de enfoque. El primer préstamo del año 1999 parte de una única mención a las mujeres en su rol de jefas de hogares monoparentales como grupo vulnerable, factor de priorización y es ciego al género. El segundo préstamo es sensible al género y apunta al diagnóstico de necesidades e intereses de las mujeres. Finalmente, el préstamo en vigencia preconiza un enfoque de derechos y de transversalización de la perspectiva de género.

Aunque algunas preguntas planteadas en los documentos del programa sitúan algunas preocupaciones en torno a indicadores de impacto y resultado, la línea de base centrada en el porcentaje de NBI e indicadores de desigualdad espacial y material, no permite considerar otros elementos en relación a las desigualdades de género. Otorgar valor analítico a las diferencias de género para acercarnos a la complejidad de la pobreza, abordar las condiciones de vulnerabilidad de la jefatura de hogar y las diferencias de acceso a los recursos, con indicadores y metas específicas de género y su espacialización permite considerar no solo diferencias cuantitativas sino cualitativas y actuar sobre las posibles causas de la privación.

ii) La propuesta de intervención

Las intervenciones del programa se limitan a la atención del orden existencial, sin atender el orden simbólico. El saneamiento y la provisión de infraestructura como satisfacción de las necesidades prácticas; la regularización de la tierra, como parte de la lógica de formalización de “lo informal”. Como afirma Nicole Champion Ott (2018) respecto del caso uruguayo, el programa atiende a las obras de infraestructura, equipamiento, viviendas con la regularización de la propiedad y las acciones de desarrollo barrial y social que buscan favorecer los procesos de inclusión social, la calidad de vida de las y los residentes y la sustentabilidad de las intervenciones. El (re)ordenamiento espacial del territorio que configura la urbanización de un asentamiento irregular y los procesos de organización barrial influyen en las relaciones sociales en general y las de género en particular. El PMB colabora en reducir algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social mediante activos materiales, sociales, políticos, ambientales y de infraestructura, sin embargo, ello no alcanza para la integración de los asentamientos y su población a la ciudad.

Quedan sin incorporar elementos vinculados a servicios y equipamientos fuera de la esfera de la política de hábitat concebida como política sectorial, con fuerte sesgo “viviendista” y desvinculada de una agenda y política urbanas. Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género en el programa (prevista en los documentos del programa) depende más del orden de género del marco institucional en el que se inserta, que del tipo de programa<sup>31</sup>.

Recientemente, otra respuesta de política pública orientada a la atención de los asentamientos informales, se aprobaba en 2018, la Ley de creación del Régimen de Integración Socio Urbana y Regularización Dominial. La ley se plantea entre sus objetivos, fortalecer la futura norma hacia una realización integral del derecho a un hábitat adecuado<sup>32</sup>.

---

31 Cabe mencionar en este sentido dos instrumentos que incorporan explícitamente la categoría de género en el accionar del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo urbano, referido al cupo de 5% de viviendas destinadas a madres solteras o jefas de hogar (Ley Provincial 7177 artículo 3°, 2001) y más recientemente una Declaración de Emergencia por Violencia contra la Mujer, por el término de dos años en relación al cupo especial de casas o departamentos, por cada nuevo barrio que realice, a sortearse entre mujeres víctimas de violencia contra la Mujer, sobre las que la justicia haya ordenado una medida cautelar de restricción de acercamiento y/o dictaminado la prisión para el agresor, debiendo establecerseles facilidades sobre los requisitos de ingreso (Ley Provincial 8981, Artículo 5, 2017).

32 El proyecto parte de considerar un previo relevamiento de más de 4.200 barrios registrados en el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana), dicho registro da cuenta de algunos datos tales como 3,5 millones de personas que habitan en dichos barrios y no cuentan con la totalidad de servicios básicos que requieren para su desarrollo personal. Esta legislación busca:

- Promover el acceso de las familias a los servicios públicos en forma simultánea a la realización de los largos trámites de la regularización dominial..
- Disponer de un conjunto de instrumentos jurídicos alternativos a la expropiación, que permite, en los casos en los que sea posible, llevar a cabo procesos de regularización dominial con ahorro de tiempos, costos y conflictos.
- Establecer estándares respecto de los procesos de integración socio-urbana, para garantizar el cumplimiento integral de los derechos de los habitantes de los barrios.
- Promover la utilización de figuras jurídicas alternativas al título de dominio perfecto, que preserven la función social de las tierras sobre la que se asientan los barrios informales y, al mismo tiempo, proteger a las familias de posibles desplazamientos.
- Garantizar la participación informada, el debido proceso y la protección de los derechos de la población involucrada durante la tramitación de los procesos de integración y de regularización urbano-dominial.

A pesar del avance ineludible en el reconocimiento de los derechos de las personas, el análisis de este instrumento normativo desde los dispositivos de la focalización y la intervención sobre mínimos permite señalar algunos limitantes y desafíos.

i) Focalización

La definición territorial de los barrios inscriptos en el RENABAP<sup>33</sup> continúa asociada a indicadores de carencia material y NBI. El concepto usado es el propuesto por la Agrupación “Techo”: barrio que “reúne al menos a ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).” Por otra parte, en tanto la metodología de trabajo de la inscripción del interesado en el RENABAP y el relevamiento del barrio a cargo de distintas ONGs, la verosimilitud y profundidad de los datos está, por ende, sujeta a la metodología de trabajo de cada agrupación, la subjetividad de la persona a cargo del proceso de relevamiento y la subjetividad de los que implementen el análisis de datos.

ii) La propuesta de intervención

El procedimiento de relevamiento de los barrios inscriptos en el RENABAP dio lugar a la objeción de la escasa participación dada a los municipios y comunas de cada provincia. Esto produjo cierta incertidumbre en el futuro rol que cumplen estas administraciones en el desarrollo de este proyecto de ley. Se advierte la ausencia de la participación de nivel urbano y metropolitano en las definiciones que definirán usos de suelo sin vinculación con el proyecto de ciudad o plan urbano (competencia del gobierno local) y provincial (competencias administrativas). Con ello impide la vinculación y previsión de instrumentos de gestión urbana en relación a la cobertura de infraestructura, la previsión de reservas de suelo para equipamientos, servicios y bienes comunes, entre otros. Ello teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de villas se ubican en espacios degradados en relación a vías de comunicación tales como el FFCC y en áreas de riesgo (áreas inundables).

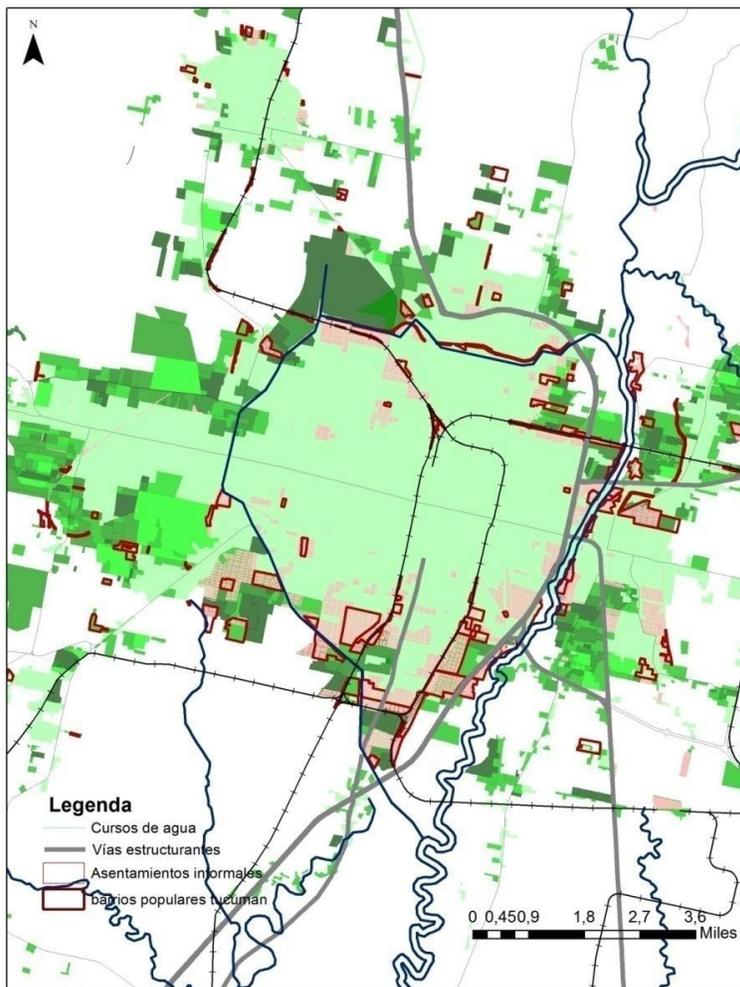
---

- Asegurar el reconocimiento, protección y efectividad del derecho a la seguridad de la tenencia de las familias inscriptas en el RENABAP.

- Garantizar que los procedimientos administrativos orientados al cumplimiento de esta ley sean tramitados en un plazo razonable, de forma gratuita, con preferente despacho y asegurando los derechos humanos de la población que habita los barrios populares.

<sup>33</sup> Registro nacional formalizado legalmente en mayo del año 2017 con el fin de constituir la base de las políticas tendientes a la regularización dominial. La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) es el organismo responsable de emitir un Certificado de Vivienda Familiar para ser entregado por ANSES a los Responsables de Vivienda para su inclusión en este registro. se manifiesta una etapa inicial de relevamiento de los barrios inscriptos en el RENABAP llevada a cabo por diferentes agrupaciones. Cáritas, Techo, CCC, Barrio de Pie, Cetep fueron las ONGs que participaron y con quienes se pre-estableció cierta metodología de trabajo para emprender tal tarea. La información obtenida en dicho relevamiento fue volcada en la página oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Figura 7. Localización de barrios populares identificados por el RENABAP (2018) en el aglomerado de Tucumán



Fuente: Elaboración de la autora (2019) en base a información disponible en servicios WMS IDET y OFUT y IPVyDU/OFUT, 2016.

### 2.3 Los desafíos disciplinares

Diversos autores dan cuenta de las consecuencias de la combinación de conceptos tales como la focalización y la pobreza en la instrumentación de las políticas sociales centradas en el hábitat especialmente durante la década del noventa. El territorio en tanto demarcación política: como noción jurídico-política, que es controlado por un cierto tipo de poder. De esta forma el lugar de la intervención se transforma en territorio, en un espacio jurídico que legitima la intervención política. Estas implican fragmentación y atomización del espacio urbano de la ciudad, en desmedro de la constitución de un espacio público de carácter universal y de integración social, entre otras razones, debido a que la vivienda, pasó a ser concebida de manera cada vez más aislada de los demás componentes que configuran el espacio urbano (Barreto et.al. s/f).

Las políticas públicas juegan un papel en la categorización cognitiva y la construcción social de la realidad, a la vez que tienen implicaciones simbólicas y semióticas.

Adherimos a la perspectiva del derecho a la ciudad como concepto analítico que permite evaluar la evolución de las políticas urbanas y como concepto político para promover políticas alternativas, que invita a un proceso de reflexión intelectual y ciudadano. A los intelectuales les plantea el desafío de contribuir a entender lo ocurrido: la crisis, los mecanismos que la provocaron, los responsables que la promovieron, sus conductores y beneficiarios, y sus efectos en territorios y poblaciones; propone impulsar programas de investigación crítica que contribuyan a denunciar los procesos en marcha, los efectos perversos de las dinámicas del crecimiento actual. Ello implica analizar el comportamiento de los actores y las reacciones o movimientos sociales que suscitan y reclama la construcción de nuevos paradigmas interpretativos para este cambio de época. El derecho a la ciudad es para Borja (2015 cit. Cuenya, 2016) un ingrediente clave en el desarrollo de una democracia real ciudadana.

Francois Ascher (2001) se refiere a los desafíos disciplinares de más conocimiento, más democracia. Recuperando las invitaciones de este autor respecto del urbanismo, nos convoca a *un urbanismo de dispositivos*: no se trata tanto de diseñar planes como de establecer dispositivos que los elaboren, los discutan, los negocien y los hagan avanzar, además de *un urbanismo reflexivo*: el análisis no precede a la regla y al proyecto, sino que está presente permanentemente. El conocimiento y la información se usan antes, durante y después de la acción. Recíprocamente, el proyecto se convierte plenamente en instrumento de conocimiento y negociación.

Los desafíos de renovación disciplinar implica el desarrollo de dispositivos discursivos, técnicos y de diseño (Casares, Czytajlo, et.al. 2019). Los *dispositivos discursivos* suponen incorporar nuevas claves de lectura en la dimensión más teórica del urbanismo, con la incorporación de categorías emergentes. Ante las cuestiones que definen las mayores vulnerabilidades de las ciudades contemporáneas: acceso diferencial a la vivienda, procesos de exclusión y desigualdades; enfoques emergentes tales como la perspectiva de género, permiten pensar en nuevos paradigmas de hogar, de barrio y de ciudades, al decir de Hayden (1984 cit Falú, 2016) como soporte de la vida cotidiana<sup>34</sup>.

Los *dispositivos técnicos* incluyen las metodologías de los Sistemas de información geográfica y la cartografía social, así como el trabajo con indicadores. Además, el diseño de instrumentos y herramientas para la formulación y seguimiento de políticas habitacionales y urbanas que incorporen nuevos enfoques y permitan diagnósticos fehacientes de la situación para la formulación de políticas más equitativas, permitiendo, a la vez, comparar y evaluar respecto a otras realidades.

---

34 En ese sentido se incorporan los aportes de proyectos en curso del Observatorio Metropolitano desde la perspectiva del derecho a la ciudad. La estrategia utilizada implica la vinculación de actividades de investigación, docencia y extensión. En particular respecto a la dimensión de género, desde un espacio de experimentación universitaria el Laboratorio de género y urbanismo, la experiencia articula investigaciones y tesis doctorales, asignaturas electivas en la carrera de Arquitectura con participación de estudiantes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Metodológicamente implica el seguimiento y registro de información socioespacial, construcción de nueva información a partir de encuestas ad hoc, el seguimiento de fuentes secundarias, en particular medios locales, la observación participante a partir de articulaciones interinstitucionales con organismos gubernamentales y no gubernamentales. <http://www.observatoriofau.org/?p=53> / <https://www.facebook.com/groups/261137021064227/>

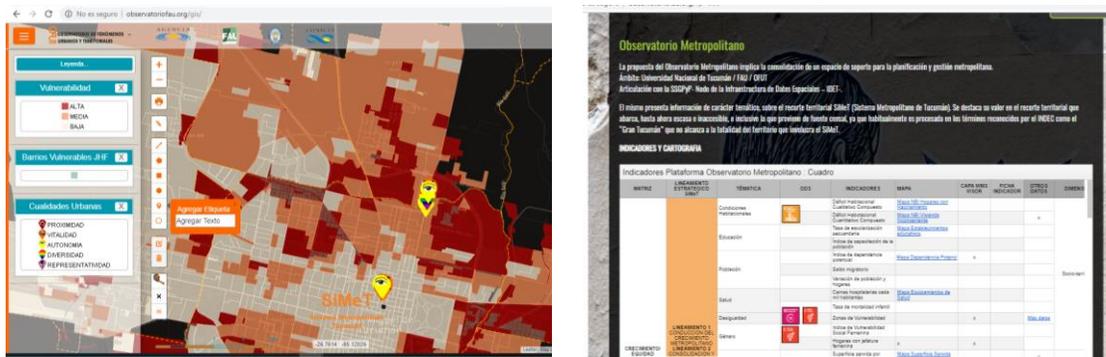
Figura 8. Cartografía Social de Género



Fuente: Laboratorio de Género y Urbanismo, 2017

El trabajo en la generación de cartografía cualitativa permite visualizar en el territorio diferentes dimensiones de la desigualdad de género e implica el análisis en distintas escalas de trabajo e investigación, por un lado, aquellas que permiten dar cuenta de las desigualdades socioterritoriales en términos de acceso a bienes y servicios, a partir de indicadores de base censal. Por otro, aquellas indagaciones que implican el análisis del entorno urbano y la ciudad a escala barrial y de espacio público con el fin de visualizar, además, aspectos vinculados a la percepción, la vivencia y el uso de la ciudad según género.

Fig. 9. Sistemas de Información Geográfica / Observatorio Metropolitano



Fuente: Autora p/ Laboratorio de Género y Urbanismo, 2019 y Observatorio Metropolitano (www.observatoriofau.org/gis)

Los *dispositivos de diseño*, suponen reflexionar en la dimensión proyectual en relación a los temas del urbanismo, vivienda, movilidad, espacio público, equipamientos, servicios y seguridad<sup>35</sup>.

Pensar en diseños centrados en las personas, de espacio público de calidad, con consideración de los aspectos físicos, sociales y normativos que actúan en la calidad urbana. El espacio

35 Proyecto Género, ciudad y violencias. Red Contra el Acoso Callejero, espacios de resguardo inmediato y trayectos seguros. Laboratorio de Género y Urbanismo, 2019. En base a Falú, Segovia, 2007.

“comunitario” como ámbito de resolución de problemas, de sociabilización, los espacios de articulación de las dicotomías del espacio privado, que guarda distancia con lo “productivo”, donde se realizan las actividades “reproductivas”, muchas veces vinculados a actividades de cuidado de niños/as y mayores.

En los debates subyace la necesidad de la consideración del espacio público como espacio clave para la vida urbana, como espacio de interacciones, tal que responda a requerimientos y necesidades de personas cada vez más diferenciadas. Pensar en ciudades cuidadoras, ciudades seguras, ciudades amigables, con mayor sentido de pertenencia que favorezca el empoderamiento de sujetos históricamente omitidos en las respuestas habitacionales y urbanas, nos lleva también a reconocer las expresiones que les otorgan nuevos significados, apreciaciones y valoraciones.

Figura. 10 Expresiones en el espacio público de barrios populares



Fuente: Fotografías propia y medios locales, 2018

### 3. Algunas reflexiones finales

En el marco de los desafíos de la región en relación a la producción de la ciudad y el hábitat, las demandas disciplinares de mayor experiencia y más conocimiento, a la vez que permeada por una agenda de derechos, la discusión desde enfoques emergentes (el género) sobre temas estructurales (desigualdad e informalidad) se vuelve sustantiva. Nos demanda trabajar en nuevas claves de aproximación a los problemas, que permita la construcción de nuevas preguntas, el ensayo de respuestas en relación al desarrollo de más experiencias.

María Ángeles Durán (2008) invita a recuperar la perspectiva de las mujeres, en un contexto en el que la producción sobre ciudad y arquitectura ha sido construida mayoritariamente desde la perspectiva de los varones. Para ello, afirma, no basta que las mujeres razonen y transfieran su experiencia sobre ellas mismas, sino que invita a hacerlo sobre los otros y el conjunto. Así, la apuesta se orienta a avanzar, con esfuerzos modestos y seguramente insuficientes, pero constantes; a pesar de saberse parte de una cultura construida sobre experiencias ajenas y carecer, al mismo tiempo de elementos suficientes para construir la propia, no necesariamente individual, sino colectiva.

## Bibliografía

- Ascher, F. (2001) *Los nuevos principios del Urbanismo*. España. Alianza Editorial.
- Bonacina, Czytajlo, Casares (et.al.) (2018) *Índice de vulnerabilidad y bienestar social: Aportes para el análisis y políticas públicas de igualdad en espacios metropolitanos*. CLACSO, Buenos Aires, noviembre 2018.
- Casares, M.; Czytajlo, N.; Llomparte, P. (2019) *Aportes del Observatorio Metropolitano a los ODS*. Jornadas IDET, Tucumán, Setiembre 2019.
- Catenazzi, A.; Reese, E. (2016) Argentina: a 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes. En Cohen, M. (et.al.) *Hábitat en deuda*. Ed. Prometeo, Bs. As.
- CEPAL (2017) *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Montero, L. García, J. Ed. Naciones Unidas, Santiago.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- CEPAL (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/S1500808\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39223/S1500808_es.pdf?sequence=1)
- Champion Ott, N. (2018) *Análisis de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa de Mejoramiento de Barrios, ejecutado en el Departamento de Montevideo, Uruguay, entre 2001 y 2016*. Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Género, Sociedad y Políticas. Directora de Tesis: Dra. Natalia Paola Czytajlo. Fecha: (21/12/18)
- Cravino, M.C.; Duarte, J.I.; Del Río, J.P. 2008. *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años*. Buenos Aires: ULACAV.
- Cuenya, B. (2016) *La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina*. En Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad. Vol. 21, N.º 21.
- Czytajlo, N. (2013). *Espacio, género y pobreza. Discursos, prácticas y subjetividades. Políticas sociohabitacionales en Tucumán (2004-2008)*. Cuadernos de Investigación Urbanística, 6 (90): 1-87. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/2098/2174>
- Czytajlo, N. (2017a) *Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos*. *Revista Bitácora Urbano-Territorial*; Bogotá; Año: 2017 vol. 27.
- DAMI. *Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán*. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Transporte. Unidad Ejecutora Central. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI (BID 2499 OC AR). Gobierno de la provincia de Tucumán. Ministerio de Economía. Unidad Ejecutora Provincial. Unidad Ejecutora del Proyecto. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/wp-content/uploads/2017/03/informe-final-lem-tucuman.pdf>. Fecha de consulta 2018.
- Falú, A. (2014) *El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias*. En Revista Vivienda y Ciudad. Número 1. 2014.
- Falú, A. *La omisión de género en el pensamiento de las ciudades*, en Borja, Jordi,
- Falú, A; Segovia, O. (2007). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Firkowski, O. Moura, R. (2015) *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Letra Capital Editora LTDA.

- Firkowski, O.; Casares, M.; Nunes da Silva, M.; Czytajlo, N.; Volochko, D. (2017) *Estudios Urbanos Comparados: oportunidades y desafíos de la investigación en América Latina*. San Miguel de Tucumán: Universidad Federal de Paraná – Universidad Nacional de Tucumán. ISBN 950-895-146-X. Disponible en formato electrónico.  
<http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/estudios-urbanos-comparados-para-america-latina/>
- Fortini, M. Czytajlo, N. (2016) *Mapa de asentamientos informales en el aglomerado de Tucumán: herramienta de política pública. Informe. Instituciones: Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales -OFUT - IPDU- Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNT (Resp. Casares, M.) Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (Resp. Correa, E.). Colaboradora: López, J.*
- Garnier, J. (2010) *Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos humanos hablamos? y con qué derecho?* En Biblio 3W. REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98. Vol. XVI, nº 909, 5 de febrero de 2011.
- Muxí, Z. (2006) Ciudad próxima, urbanismo sin género. En Ingeniería y territorio, ISSN 1695-9647, Nº. 75, págs. 68-75.
- Palero, J. (2016) *El derecho a la ciudad, según Henri Lefebvre. Del libro al movimiento*. En Revista Vivienda y Ciudad.
- Polidoro, M.; Czytajlo, N.; Casares, M. *Carências e vulnerabilidades em metrópoles periféricas: análise comparativa entre Curitiba, Brasil e San Miguel de Tucumán, Argentina*. En Revista Confins (Franco- Brasileira).
- Segura, R. *El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas*. Working Paper Series. desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.  
Disponible: [https://www.iai.spkberlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Desigualdades/workingpapers/65\\_WP\\_Segura\\_Online.pdf](https://www.iai.spkberlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Desigualdades/workingpapers/65_WP_Segura_Online.pdf)
- Silva, M.; Czytajlo, N., Monayar, V. 2016. *Favelas e Villas: resiliências e inovações na (re)produção das metrópoles de Curitiba, Tucumán e Córdoba*. En XVII ENANPUR, San Pablo, 2017.