

Ci[ur] 90

CUADERNOS DE  
INVESTIGACIÓN  
URBANÍSTICA

ESPACIO, GÉNERO Y POBREZA:  
DISCURSOS, PRÁCTICAS Y  
SUBJETIVIDADES

Natalia Czytajlo

20 años de Ci[ur]

SEPTIEMBRE – OCTUBRE 2013

ARGENTINA-BRASIL-CHILE-COLOMBIA-ESPAÑA-GUATEMALA-ITALIA-MÉXICO-PERÚ-VENEZUELA

## ESPACIO, GÉNERO Y POBREZA: DISCURSOS, PRÁCTICAS Y SUBJETIVIDADES

POLÍTICAS SOCIOHABITACIONALES  
EN TUCUMÁN (ARGENTINA) 2003-2008

**NATALIA CZYTAJLO**

Arquitecto

Doctora en Ciencias Sociales

20 años de Ci[ur]

*Este documento es un resumen de la tesis doctoral "Espacio, género y pobreza: Discursos, prácticas y construcción de subjetividades en torno al proceso de implementación de políticas habitacionales. Barrios del sector noroeste de la periferia urbana de San Miguel de Tucumán (2004-2008)", dirigida por la profesora H. Beatriz Garrido y leída por su autora en agosto de 2010, en la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina)*

Septiembre / Octubre 2013

<b>Director:</b>	José Fariña Tojo
<b>Consejo de Redacción:</b>	
<i>Director</i>	Ester Higuera García
<i>Jefe de redacción</i>	María Emilia Román López
<i>Vocales</i>	Julio Alguacil Gómez (Univ. Carlos III de Madrid), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Mariam Leboeiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Fernando Roch Peña (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
<b>Consejo Asesor:</b>	M <sup>a</sup> Teresa Arredondo (Directora de Relaciones con Latinoamérica, Univ. Politécnica de Madrid), Luis Maldonado (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas, Fernando de Terán
<b>Comité Científico:</b>	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. N <sup>al</sup> . del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Marta Casares (Univ. N <sup>al</sup> . de Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. N <sup>al</sup> . S. Agustín Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (U. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (UAM Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. N <sup>al</sup> . de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. N <sup>al</sup> . de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Paz Walker (Univ. de la Serena, Santiago de Chile, CHILE), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO)

Maquetación: Antonio Jesús Antequera Delgado: ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

Distribución: Maireia Libros: distribucion@maireia-libros.com

© COPYRIGHT 2013

NATALIA CZYTAJLO

I.S.S.N. (edición impresa): 1886-6654

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

Año VI, Núm. 90, septiembre-octubre 2013, 92 págs.

Edita: Instituto Juan de Herrera

Imprime: FASTER, San Francisco de Sales 1, Madrid

## **20 AÑOS DE Ci[ur]**

*A finales de 1992, el departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio apenas empezaba su andadura como institución de investigación. Una parte de los profesores del departamento estaban agrupados en el Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio (SPyOT) que había empezado su labor en el año 1977 y que era, independientemente de los profesores que investigaban a título personal, la única institución dedicada a la investigación aunque también realizaba trabajos de consultoría. Tampoco disponía de mecanismos propios de difusión de los trabajos realizados ni instrumentos para poder publicar las escasas tesis doctorales que se leían por entonces. Ya vencido el año 1992, dos profesores del departamento José Fariña y Julio Pozueta propusieron al Consejo de Departamento la creación de un sistema barato, sencillo y flexible de difusión de esta labor mediante números dedicados a un único trabajo. La propuesta fue bien acogida y en abril de 1993 se publicaron los dos primeros.*

*Desde entonces el sistema ha ido evolucionando y perfeccionándose. Al terminar 2013 se habrán publicado cerca de noventa números en los que han colaborado más de ciento cincuenta autores. Se ha constituido una Red de Cuadernos de Investigación Urbanística a la que se sumaron algunas universidades latinoamericanas y que fue creciendo hasta llegar a las casi treinta que constituyen la red en el momento actual. Ha evolucionado desde un primer planteamiento como libros independientes, hasta convertirse en una revista periódica con ISSN. Los artículos que no sean tesis doctorales leídas en la Red de Cuadernos, se someten a arbitraje mediante el sistema de evaluación ciego por pares, y forma parte de los principales índices de indexación de revistas académicas. Cuando empezó Ci[ur] las tiradas eran de pocos ejemplares y se hacían mediante fotocopias a las que se añadían unas tapas grapadas. Luego se encuadernaron de una forma muy elemental y se aumentó la tirada. En el momento actual se ha reducido la edición en papel a la cobertura de las necesidades imprescindibles de depósito y para aquellas bibliotecas que lo demandan, y se ha pasado a su difusión en formato digital. Todos los números son de acceso gratuito en formato pdf y están alojados en el servidor de POLI-RED. Esto ha hecho posible el uso del color, vetado por su coste cuando la edición era en papel.*

*Desde el primer momento, la publicación se ha caracterizado por su austeridad, lo que ha permitido mantener la actividad independiente de los ciclos económicos, sin requerir ayudas externas. De cara al futuro se están ensayando algunas mejoras que hagan posible otros veinte años más de Ci[ur], tales como la publicación en idioma original de los países correspondientes a la Red de Cuadernos y en inglés. Pero esto trae consigo otros cambios como la necesidad de que los números puedan consultarse tanto en PDF como en HTML, con objeto de tener acceso a los traductores automáticos y a los intercambios de información entre máquinas. Esto permitirá una difusión todavía mayor y que la repercusión para los investigadores que publiquen en Ci[ur] sea más importante. Seguirá el formato actual con una extensión entre el artículo de una revista y un libro, que parece el más adecuado para la comprensión en profundidad de la metodología y las técnicas de investigación, sobre todo para los jóvenes investigadores que se enfrentan a un trabajo de este tipo.*

*Estos veinte años de Ci[ur] no habrían sido posibles sin el apoyo del Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio y de todos los profesores del Departamento. Tampoco sin la ayuda inestimable del Consejo Asesor y del Comité Científico que, de forma desinteresada, han trabajado para que la revista pudiera salir adelante. También habría que destacar la labor de los alumnos encargados de la realización y maquetación, que se han ido sucediendo en el tiempo, y que ahora, en muchos casos, son destacados profesionales de la arquitectura y el urbanismo. Ci[ur] ha sido, por tanto, no sólo un medio de difusión de la investigación sino también un sistema de enseñanza y de apoyo a la docencia. Estamos orgullosos de formar parte de una revista que tiene tras de sí una importante historia de dedicación a la investigación urbanística y que ha ayudado a tantos jóvenes a publicar sus primeros trabajos. Esperemos que las generaciones futuras vayan tomando el relevo, como ya lo están haciendo, para que en el año 2033 se puedan celebrar los cuarenta años de Ci[ur].*

EL CONSEJO DE REDACCIÓN

## **DESCRIPTORES:**

Género / Políticas / Urbano / Social / Tucumán

## **KEY WORDS:**

*Gender / Policies / Urban / Social / Tucumán*

## **RESUMEN:**

Los nuevos escenarios y la creciente complejidad de la cuestión social interpelan las formas típicas de intervención de las políticas públicas. Esta investigación se aproxima desde una visión crítica, a las “políticas de reducción de pobreza centradas en el hábitat”, su papel como políticas sociales-urbanas y su relación con los sujetos. Ciertos sectores de la población urbana tienen cada vez más limitaciones para satisfacer necesidades y derechos. Estos se asocian a sus particularidades económicas, sociales y también culturales, étnicas, de género. Sin embargo, las intervenciones en materia de política habitacional asumen la pobreza urbana casi exclusivamente desde la carencia material. Más allá de los marcos político-institucionales, de la instrumentación y/o del diseño particular de programas y proyectos, estas acciones se encuentran con nuevas demandas sociales, nuevos procesos territoriales y articulaciones socioterritoriales que son diferentes a las concepciones tradicionales. Aunque el género constituye un ítem inevitable en las agendas internacionales de desarrollo, aún no es un tema aceptado e incorporado en la práctica política e institucional. El objetivo principal es analizar: cómo opera la articulación entre *espacio* –objeto a ser indagado en el marco de procesos sociales-, *género* –forma primaria de relaciones de poder-y *pobreza* –fenómeno multidimensional- en los discursos y prácticas de las políticas habitacionales; y su relación con la construcción de subjetividades. El análisis se sitúa en la provincia y el aglomerado de Tucumán (Argentina) en la primera década del siglo XXI y se centra en casos de implementación de programas de intervención barrial. Las hipótesis plantean que si bien la política habitacional provincial no ha incorporado el género como categoría conceptual, analítica y práctica<sup>1</sup>, refleja las construcciones de género del momento en el que se instituyen y contribuye a reproducirlas en sus discursos y prácticas. Los programas de reducción de la pobreza de actual implementación y centrados en el hábitat, contribuyen a mantener ciertas estructuras de poder y dominación, jerarquías y desigualdades también como expresión de estereotipos de género. La temática tratada contribuye a la indagación sobre el papel que le cabe a las políticas como herramientas de cambio, la consideración de las necesidades estratégicas hacia nuevos roles de mujeres y varones, el fortalecimiento de la ciudadanía, la generación de facilitadores u obstaculizadores para el establecimiento de condiciones y entornos que lo permitan (servicios, equipamientos, etc.), lo que interpela a las disciplinas vinculadas al espacio y al territorio.

---

<sup>1</sup> A diferencia de las experiencias que pueden encontrarse tanto en otros ámbitos internacionales, como latinoamericanos e incluso en el ámbito nacional. Esto implica su utilización no sólo para la comprensión e interpretación desde las disciplinas vinculadas al estudio de lo urbano y lo espacial, sino a su implementación como categoría respecto de la planificación urbana.

**ABSTRACT:**

The new scenes and the complexity of matters relating to the social question to the typical forms of intervention of the public policies. This investigation exposes a critical approach from the "poverty reduction policies focused on the habitat", and its paper as social-urban policies as well as the relation with the individuals. This research involves a review of conceptual and methodological paradigms and traditional categories. Certain sectors of the urban population have increasing limitations to satisfy needs and rights. These are associated with their economic, social particularities and also cultural, ethnic or gender. Nevertheless, the interventions in housing politics assume urban poverty almost exclusively from the material lack. Beyond the political - institutional frames, the instrumentation and the particular design of programs and projects, these actions think new social demands, new territorial processes. They are completely different from the traditional conceptions. Gender constitutes an inevitable article in the international development agendas. Nevertheless, still it is not a topic accepted and incorporated in the political and institutional practice. The target is to analyze how to operate the articulation between space -object to be investigated in the context of social processes-, gender -power relations- and poverty, in discourses and practices of housing policies and construction of subjectivities, as policies are subject rights or creating new inequalities. The case study takes place in Tucumán's province and its urban agglomeration (Argentina) in the first decade of the 21st century. It is focused on cases of implementation of intervention programs. The hypothesis states that although provincial housing policy does not include gender as an specific category, it reflects and reproduces constructions of gender in their discourses and practices. The interest is to reveal their implicit understanding, discursive constructions and mechanisms used in current implemented programs. The treated subject matter contributes to the investigation on the paper that fits to the policies as tools of change, the consideration of the strategic needments towards new roles of women and males, the strengthening of citizenship, the generation of facilitators or shacklers for the establishment of conditions and environments that allow it (services, equipments, etc.), which it addressed to the disciplines linked to space and territory.

**CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS:**

La presente publicación se puede consultar en color en formato pdf en la dirección:

*This document is available in pdf format and full colour in the following web page:*

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

## ÍNDICE

1	Introducción.....	06
2	Marco teórico metodológico: categorías conceptuales y discusiones metodológicas.....	14
	2.1 Categorías conceptuales: debates y discusiones.....	14
	2.2 Debates en torno a las políticas a inicios del s. XXI.....	21
3	Análisis territorial e institucional.....	30
	3.1 Análisis marco territorial: situación habitacional y desigualdades de género.....	30
	3.2 Análisis marco institucional: políticas y enfoques de género.....	40
4	Análisis de la implementación de programas habitacionales.....	56
	4.1 El programa de mejoramiento de barrios en el sector noroeste de San Miguel de Tucumán (2004-2008). Casos de análisis.....	58
	4.2 Dimensiones de formulación: focalización, NBI, vulnerabilidad.....	60
	4.3 Dimensiones del proceso: participación, organización. Procesos, actores.....	66
	4.4 Dimensiones espaciales y territoriales.....	70
5	Subjetividades en la articulación género, espacio y pobreza.....	78
	5.1 Construcciones en torno a la pobreza, desafiliación, exclusión.....	78
	5.2 Construcciones en torno a los roles y relaciones de poder.....	78
	5.3 La intervención en el espacio como forma de poder. Lecturas en torno al género.....	79
6	Bibliografía.....	83



## 1 INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

Los nuevos escenarios sociales y la creciente complejidad de la cuestión social generan una serie de interrogantes que interpelan las formas típicas de intervención de las políticas sociales. Éstos se asocian a las problemáticas sociales complejas (Carballeda, 2009), como expresiones de la tensión entre necesidades y derechos sociales. El incremento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión son procesos complejos que ocurren principalmente en las ciudades. Éstos adquieren nuevas dimensiones y se convierten en nuevos retos para las políticas. La fragmentación y la segregación se agudizan, y se expresan no sólo en indicadores socioeconómicos, sino en el acceso real de la población a las ofertas urbanas. Existen formas de limitación de la vida urbana que se refieren a persistentes asimetrías de poder, tales como las desigualdades de género (Falú, Segovia, 2007). En ese sentido, en el ámbito argentino y latinoamericano, emergen algunas aproximaciones a la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Cabe tener en cuenta los desequilibrios y particularidades territoriales e indagar en lo que sucede en las ciudades intermedias. En la provincia de Tucumán, si bien el gobierno ha suscrito a una serie de lineamientos internacionales respecto al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), reconociendo el aporte del análisis con indicadores, no se traduce aún en la práctica de las políticas.

Por otra parte, estos temas han supuesto desde el campo de la política social, diversos acercamientos desde la sociología, la historia, la antropología social, la geografía. Tanto la tendencia de continuidad de las políticas asistencialistas como las "nuevas formas de intervención social" (desarrollo humano, desarrollo social, focalización) han sido abordadas críticamente respecto a la superación de la pobreza. En lo que respecta a la política habitacional<sup>2</sup>, en el campo de la discusión académica se han desarrollado a inicios del siglo XXI numerosos trabajos respecto a las limitaciones de modelo implementado en la década del noventa<sup>3</sup>. Frente a los escenarios de cambios y complejidad actuales, esta discusión y especialmente en el ámbito local requiere aún de mayores desarrollos desde una perspectiva multidisciplinar<sup>4</sup>. En la práctica de las políticas y en el debate generalizado, la pobreza urbana y la situación socio-habitacional se asumen aún casi exclusivamente desde la carencia material. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad reconoce que las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. Esta implica un abordaje complejo que exige articular la temática de los derechos humanos desde su concepción integral, con la de democracia. En su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad y la

---

<sup>2</sup> Algunos autores se refieren a política social centrada en la vivienda tal como Luciano Andrenacci (2005). En el campo disciplinar de la arquitectura y el urbanismo se hace referencia a la política habitacional como aquella que reúne la política de vivienda y los programas y que especialmente desde la década de los 1990 se desarrollan en relación a organismos internacionales.

<sup>3</sup> Ana Falú (1999) señalaba que el tema de la política habitacional en la década del noventa aparecía relegado en el campo analítico, reflexivo y propositivo. También sobre este tema se han referido Cuenya, Falú (1997); F. Wagner (2008).

<sup>4</sup> Sobre las políticas de vivienda en la provincia hemos revisado antecedentes; entre los más recientes, la tesis de Gómez López (1998), se enfoca solamente en la repercusión espacial que supone la política de vivienda en el desarrollo del área urbana de San Miguel de Tucumán hasta finales de la década del noventa. También encontramos antecedentes abordados desde la historia de la arquitectura, tales como los desarrollados por Diego Lecuona.

exclusión, ya que no hay ciudad ni democracia, con ciudadanos y ciudadanas sin el pleno ejercicio de sus derechos. La investigación que aquí se presenta se aproxima desde una visión crítica las “políticas de reducción de pobreza centradas en el hábitat” implementadas en Tucumán (Argentina) en los primeros años de la primera década del siglo XXI. Los programas de atención a la pobreza urbana buscan atender los requerimientos de la infraestructura básica y los equipamientos comunitarios tradicionales -salud y educación-, la producción o mejoramiento de la vivienda. Continúa empero, el reto de trabajar en el diseño y la aplicación de políticas que tiendan a garantizar al conjunto de la ciudadanía los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Emerge a la vez una “nueva cuestión urbana” y una “nueva cuestión de la vivienda” interrelacionadas con cambios históricos en los procesos del habitar, que conllevan problemas socioculturales de nuevo tipo (Fernández Wagner, 2008). Cabe señalar que desde la segunda parte de los años noventa, el género se ha vuelto un ítem casi inevitable en las agendas de desarrollo en políticas, programas y proyectos, en especial en aquellos vinculados a agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales y más recientemente en la agenda política nacional. A tradicionales áreas como salud, empleo, educación o justicia que han incorporado esta categoría<sup>5</sup>, se han sumado otras relativas al espacio, la ciudad, el hábitat; sobre lo cual, existen diferentes experiencias, acercamientos teóricos y metodológicos. Sin embargo aún no implica ser un tema aceptado y muchos menos incorporado en la práctica política e institucional (Jirón, 2006; Rainero, 2001)<sup>6</sup>.

En la línea de estos nuevos enfoques y debates, la investigación asume el género como categoría fundamental y perspectiva teórico-metodológica, lo que implica revisar paradigmas conceptuales y metodológicos y categorías de análisis tradicionales. La dimensión de poder se vuelve fundamental en el trabajo. Deja evidencia un conjunto de desigualdades que operan en las instituciones, que usualmente ponen en desventaja a las mujeres. Mujeres y varones tienen roles, necesidades y también acceso y control diferenciado sobre los recursos y la toma de decisiones en la sociedad. Por otra parte, el espacio se limita, se jerarquiza, se valora en relación a las formas en que la sociedad elabora y expresa su concepción del poder y sus sistemas de género. En tanto, en la práctica, *género* es una categoría muchas veces vaciada de su contenido o parte de una “moda intelectual y política” (Lamas, 2003); es necesario problematizar su comprensión. Constituye también aún una categoría poco explorada en el ámbito nacional y local en las disciplinas vinculadas al territorio y al espacio, que requiere ser explicitada. La pregunta que ha guiado la investigación se refiere a cómo opera la articulación entre género, pobreza y espacio en los discursos y prácticas de las políticas habitacionales en el ámbito local en relación a la construcción de subjetividades. A partir de algunos aportes que interpelan los discursos y mecanismos del desarrollo social como forma predominante de intervención social (Álvarez, 2005b)<sup>7</sup>; emergen

---

<sup>5</sup> Los estudios de análisis de políticas desde esta perspectiva se han desarrollado especialmente sobre programas sociales, vinculados al empleo, a la familia, a la pobreza (Zibecchi, 2008; Arriagada, 2005).

<sup>6</sup> Se han desarrollado reuniones, establecido indicadores, documentos, “herramientas” pero en la práctica no están aún instalados los mecanismos para hacerlos efectivos.

<sup>7</sup> Esta autora sostiene que dicho enfoque sostiene lo que denomina como “umbral de ciudadanía” se incluían la necesidad básicamente de alimentación; actualmente en este umbral se incluyen algunas necesidades antes asociadas a la idea de bienestar, como la educación, la salud, la vivienda y el

interrogantes sobre si las formas tradicionales de intervención socioespacial pueden leerse como modeladoras de las relaciones de género<sup>8</sup>. Respecto a las políticas y programas nos preguntamos: ¿qué modificaciones pretenden introducir? ¿Qué modelos tienen presente? ¿Cómo se involucra a los actores (varones y mujeres)? ¿Qué es lo que está en juego en las proclamas o debates que lo invocan al explicar o justificar sus posturas?<sup>9</sup> ¿Cómo se invoca y reinscribe la comprensión implícita del género? El análisis contextualmente situado en la provincia y el aglomerado de Tucumán (Argentina) da cuenta de algunos cambios, avances y obstáculos del marco institucional en distintos niveles horizontales y verticales respecto a la incorporación de esta categoría.

Con los aportes de la antropología social y los específicos de los análisis de género de las políticas públicas, la tesis revisa discursos y prácticas; categorías, sistemas discursivos y dispositivos, evidenciando los que actúan como mecanismos de exclusión. Las políticas, centradas en la reducción de la pobreza y en el hábitat y en la lógica del desarrollo social, tienden a mantener estructuras de poder y dominación, reproduciendo jerarquías y desigualdades. Superar las desigualdades requiere identificar los elementos físicos y sociales obstaculizantes y facilitadores del acceso y apropiación de la ciudad hacia el fortalecimiento de la ciudadanía y el establecimiento de condiciones y entornos que lo permitan. Presentamos reflexiones a la luz de la teoría, observaciones empíricas e interpretaciones respecto a programas y proyectos específicos. Nos centramos en el programa mejoramiento de barrios (PMB) de implementación local de relevancia en América Latina como una de las respuestas más aceptadas en las últimas décadas, como parte de una “tercera generación” y “nuevos enfoques de las políticas habitacionales” (F. Wagner, 2008). Por otra parte buscamos exponer no sólo resultados, sino acercamientos en una propuesta de abordaje multidisciplinar que articula categorías, dimensiones y enfoques que puede replicarse en estudios posteriores. Proponemos tres dimensiones de abordaje (social-económica, espacial-territorial, política-cultural) que contienen y articulan las relaciones entre las categorías explicitadas (género, espacio y pobreza) y los enfoques utilizados. En el centro de esas articulaciones, y tensionado por las relaciones de poder-resistencia, ubicamos al *sujeto*, que en la línea de las teorías postmodernas se hace contingente y relacional. La tesis plantea algunas hipótesis que reconstruye a lo largo de la investigación, respecto de que la política habitacional provincial no ha incorporado el género como categoría explícita, conceptual, analítica y práctica<sup>10</sup>; pero, al mismo tiempo, refleja las construcciones

---

trabajo. Sin embargo, no se trata como antes de derechos que otorguen garantías; sino que se trata apenas de derechos (valores sociales potenciales a alcanzar a niveles básicos), que proponen desembozadamente la normativa para unas ciudadanías “de segunda” a niveles mínimos básicos (Álvarez, 2005b, p.40).

<sup>8</sup> Algunas preguntas relacionadas: ¿Cuáles son las orientaciones de los programas? ¿Qué temas se sitúan en la agenda y en relación a que cuestiones (lineamientos internacionales, demandas? ¿Cómo se entiende o incorporan los temas en relación a la pobreza, así como los referidos a mujer, familia, género en las políticas habitacionales?

<sup>9</sup> A esta línea se refiere Susana Novick (1993).

<sup>10</sup> A diferencia de las experiencias que pueden encontrarse tanto en otros ámbitos internacionales, como latinoamericanos e incluso en el ámbito nacional, a lo que se refiere una extensa bibliografía analizada. Esto implica su utilización no sólo para la comprensión e interpretación desde las disciplinas vinculadas al estudio de lo urbano y lo espacial, sino a su implementación como categoría respecto de la planificación urbana.

de género del momento en el que se instituyen y contribuye a reproducirlas en sus discursos y prácticas. A los diferentes estudios a nivel nacional ya realizados, el aporte de esta tesis es la articulación de las categorías para la revisión de las políticas habitacionales con una nueva mirada en el ámbito provincial y local.

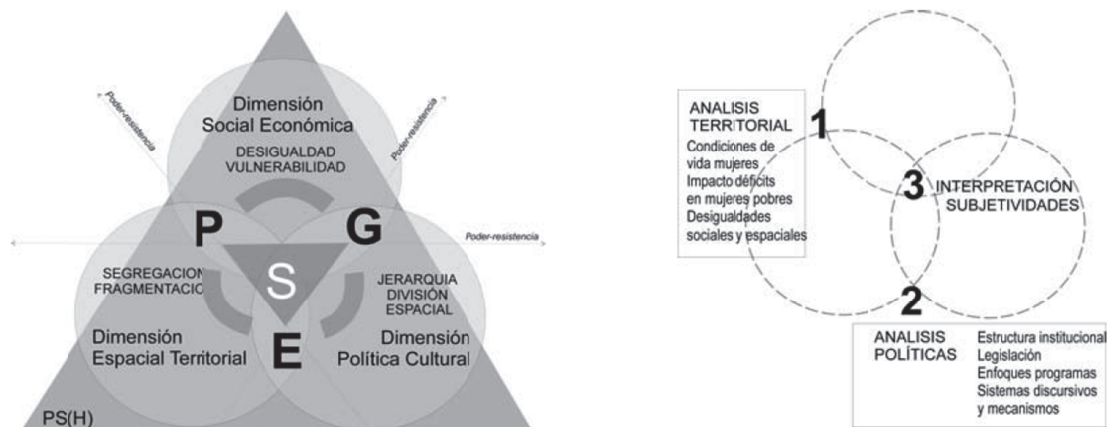


Figura 1. Esquemas dimensiones y esquema metodológico.

Fuente: Elaboración propia

Esta se divide en cinco capítulos, incluyendo uno introductorio y uno final dedicado a las conclusiones. A esto se suma una sección de Fuentes y Anexos (bibliografía y fichas, gráficos y cuadros). El capítulo dos expone los conceptos, las categorías y los enfoques de distintas ciencias sociales (antropología, historia, geografía) y los específicos de género para el análisis de las políticas públicas, que se tienen en cuenta de forma particular en los capítulos siguientes. El tercero analiza el marco territorial; los cruces y relaciones entre variables e indicadores de la situación socio-habitacional, las condiciones de pobreza, las desigualdades de género. Comprende un acercamiento al ámbito provincial y al aglomerado de Tucumán. Analiza también el marco institucional con sentido crítico, los discursos y prácticas de las políticas sociales y habitacionales. A la luz de los macro enfoques de género y desarrollo que plantean la relación entre desarrollo-cooperación internacional-mujeres, damos cuenta de elementos explicitados en programas en curso. El capítulo cuatro profundiza en el proceso de implementación del Programa Mejoramiento de Barrios, contrastando práctica con fundamentos y sistemas discursivos. En el capítulo quinto, recupera las interpretaciones sobre la subjetividad, entendida desde los enfoques de la antropología y sociología, como la manera en que se adjudica a alguien su condición de persona. Las subjetividades se asumen como aquellas construidas a través de relaciones con condiciones materiales y simbólicas mediadas por el lenguaje. Reconociendo las tensiones entre un sujeto normalizado y producido y un sujeto productor de sí mismo, este trabajo se centra en el sujeto normalizado en las políticas como procesos sociales.

## Aspectos metodológicos. Enfoques y estrategias

La perspectiva teórico-metodológica asumida en esta investigación retoma la consideración de otros trabajos sobre género y epistemología feminista. En esa línea resaltamos la insuficiencia de las categorías de análisis de los paradigmas tradicionales para poner en evidencia diferencias respecto a los requerimientos, necesidades y acceso a los recursos; las cuales por lo general, tienden a “invisibilizar” a las mujeres, pues más bien actúa “como un velo en torno de ellas” (Urquiza, 2000, p.481 cit. Garrido, 2004, p.18) y naturaliza la presencia dominante masculina. Utilizamos a la vez distintos enfoques (conceptuales y metodológicos) de las ciencias sociales y la geografía<sup>11</sup>. La estrategia metodológica de la investigación ha sido más intensiva que extensiva. Se trata de un análisis contextualmente situado que ofrece interpretaciones a partir del contraste de la teoría con observaciones y datos. Los supuestos o anticipaciones de sentido no se plantearon al inicio del trabajo, sino que fueron surgiendo a medida que se indagaba en la temática, dando lugar al énfasis sobre distintos ejes a lo largo del proceso investigativo. Teniendo en cuenta la difusión de lineamientos y paradigmas respecto de las políticas, nos interrogamos sobre las construcciones discursivas en torno a las cuales giran las políticas sociales y habitacionales provinciales en esta última década y los mecanismos que implican su implementación.

Los objetivos, enfoques y principales aportes de la tesis se ubican en tres ejes: 1) análisis del marco territorial: situación habitacional y desigualdades de género; 2) análisis del marco institucional: políticas y programas; 3) interpretaciones en torno a las subjetividades. El análisis territorial se incorpora para contextualizar la situación territorial, socio-política nacional y provincial, así como para estudiar las repercusiones territoriales de estos procesos en el ámbito del aglomerado tucumano; concibiendo el espacio y territorio no como soporte, sino como parte constitutiva y esencial para comprenderlos. Este ha implicado la revisión, análisis y sistematización de información para dar cuenta de elementos sociales, económicos, políticos respecto del país y la provincia. Parte importante del trabajo ha implicado la revisión crítica de la documentación, así como la caracterización del aglomerado y específica del sector norte de la ciudad de San Miguel de Tucumán donde se ubican los casos de estudio. Con los aportes de la geografía, la arquitectura y el urbanismo, utilizamos técnicas cuantitativas y herramientas tales como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), análisis de datos primarios indirectos (datos producidos en el marco del programa) y directos (relevamientos a partir de encuestas propias), elementos gráficos y fotográficos.

Los indicadores (discusión y definición) se incorporan como elementos de análisis en relación con el concepto que buscan indicar, dado que ponen de manifiesto la importancia de las diferentes categorías y el ocultamiento o visibilización de ciertas cuestiones. Desde la política social como *campo de problemas* con distintos centros de interés - institucionalización, organización e implementación de las políticas-; y con los enfoques de la antropología social, buscamos “antropologizar” los discursos de las políticas: explorar relaciones,

---

<sup>11</sup> En la geografía feminista Massey (1984) en McDowell (2000); Sabaté Martínez (1995); en el urbanismo Hayden, (1979); Durán (1998); en relación a políticas habitacionales y sociales Feijoo, Herzer (1991), Falú (1999, 2002, 2007, 2009); entre otras.

desvelar significados, tensiones, prácticas y construcciones discursivas, detectar y explicar el sistema de enunciados y dispositivos relacionados a las tecnologías de intervención de las políticas (Álvarez, 2005b). Recuperamos enfoques e instrumentos de estudios sobre pobreza, aproximaciones cuantitativas y cualitativas para una comprensión y caracterización más integral de los procesos. Traemos también elementos de la epistemología feminista y los análisis de género de las políticas públicas. En especial la línea que se refiere al género como construcción discursiva -desplegada en el orden social, institucional y material-, en tanto la exclusión es material, pero también subjetiva y simbólica. De esta línea, especialmente vinculada a la historia de las mujeres y referida al género como discurso (Scott, 1986; Luna, 2003), rescatamos la cualidad productiva del discurso para explorar en la relación entre las políticas y la construcción de subjetividades.

El análisis *institucional* ha implicado la periodización en torno a una serie de coyunturas sociopolíticas del país, que ha implicado cambios de rumbos, y redundado en modificaciones en dependencias y responsabilidades gubernamentales, en particular respecto a programas específicos, vinculados a la política social y habitacional. Las principales fuentes utilizadas fueron documentos institucionales y operativos, discursos políticos, discursos mediáticos que dan cuenta de los enfoques vinculados a la gestión de la pobreza y el territorio, y aquellos de género presentes en programas habitacionales de actual implementación. En la línea de los autores que abordan las formas en que se institucionalizan ciertos enfoques de políticas, la manera en que se naturalizan dispositivos de intervención y categorías, las características que asumen los modelos de gestión de pobreza y territorio; analizamos también las formas de institucionalización del género y los enfoques y orientaciones que asumen las políticas y programas implementados.

Para identificar elementos sobre los principios y doctrinas, en primer lugar revisamos organismos e instrumentos, normativa y marco legislativo, así como objetivos y propósitos institucionales y los referidos a planes y programas que hacen a la configuración y puesta en práctica de las políticas habitacionales y sociales en la última década en San Miguel de Tucumán. Revisamos también otros elementos que dan cuenta del contexto general de la formulación de las políticas. Tal información es complementada a partir de la recopilación y análisis de diversos materiales elaborados por los organismos encargados de la puesta en marcha de los programas (evaluaciones oficiales, informes de gestión, publicidad de los programas, folletos de difusión, comunicados, manuales) para el análisis del discurso público oficial<sup>12</sup>, a partir del contraste con el discurso mediático. Respecto del análisis del programa y en particular del programa mejoramiento de barrios, describimos con ajuste a ciertos criterios organizativos una experiencia que reviste ciertas particularidades para el tema que tratamos. No pretendemos por lo tanto la universalización de la misma, sino dar cuenta de conclusiones válidas a partir de la reconceptualización de la experiencia, a la luz de la teoría.

---

<sup>12</sup> Cabe traer otros trabajos que abordan la articulación de género y poder en el análisis de los discursos públicos en Chile (Grau, et.al., 1997), así como también en fenómenos del peronismo, desde las dimensiones de género (Ramacciotti; Valobra, 2004). Los antecedentes sobre el análisis de los discursos públicos que articulan discurso, género y poder (Grau, et.al., 1997), analizan en que medidas están condicionados genéricamente, su eficacia para modelar las valoraciones y comportamientos sociales, hasta qué punto experimentan modificaciones.

Nos centramos en tres dimensiones en diferentes etapas: focalización (formulación), fortalecimiento del capital social y proyecto de intervención (ejecución). Organizamos la exposición en base a las categorías teóricas que se consideran relevantes, empero, presentamos elementos que caracterizan la situación y la experiencia. Esto implica completar la descripción de cierta situación inicial y el contexto institucional en el que se desarrolla. En la descripción misma de la experiencia damos cuenta de los fundamentos teóricos que la sustentan, las estrategias adoptadas para su implementación, la secuencias de las principales acciones que implicó en el tiempo. Para establecer cruces entre los campos de la política y las formas de subjetividad, fue necesario indagar en el universo social del barrio durante el proceso de implementación del programa. El eje de esta parte del trabajo es un análisis de tipo etnográfico y localmente situado. Sin embargo, organizamos la exposición cruzándola con una serie de ejes temáticos que atraviesan la investigación. El método etnográfico ha permitido indagar en lo que sucede con las personas que participan en el programa aportando distintos puntos de vista (la comunidad, el equipo de campo, la unidad ejecutora). Utilizamos la observación participante, a partir del involucramiento en el programa en distintas instancias. Se sistematizaron libretas de campo a lo largo del proceso, donde se registraron sucesos y situaciones que pueden ser gestuales que un grabador no captaría, con notas que permitieron identificar la nota con la grabación correspondiente<sup>13</sup>. Fueron diferentes las estrategias para poder llegar a acceder a la información. La mayor parte de las veces el contacto institucional estuvo marcado por una cierta resistencia y al tradicional distanciamiento entre las lógicas académica universitaria y la gubernamental. Observamos la dinámica de relaciones sociales y de poder que se ponen en acto, considerando las respuestas impulsadas por las políticas, pero observando las estrategias propias de los habitantes, así como el sentido que le otorgan a las mismas<sup>14</sup>.

La antropóloga Peña Molina (1998) señala que *“el género femenino en la vida social no se explica exclusivamente en el sentido directo de las actividades que realiza -roles-, sino del significado asociado a dichas actividades, y de la intersubjetividad en la que se basa la realidad social”*. Para complementar y contrastar la información, seleccionamos actores (asociados al ámbito institucional del programa, equipo de campo y habitantes de la comunidad) para entrevistas individuales y colectivas (talleres realizados sobre la temática)<sup>15</sup>. El análisis de los

<sup>13</sup> Considerando el trabajo de campo se torna imprescindible “para llegar a la meta propuesta en esta investigación, ya que en aquel “es ... donde modelos teóricos, políticos, culturales y sociales se confrontan inmediatamente –se advierta o no- con los de los actores” y teniendo en cuenta que “la legitimidad de ‘estar allí’ no proviene de una autoridad del experto ante legos ignorantes, como suele creerse, sino de que sólo ‘estando ahí’ es posible realizar el tránsito de la reflexividad del investigador-miembro de la sociedad, a la reflexividad de los pobladores” (y actores) (Guber, 2004).

<sup>14</sup> Trayendo las reflexiones de Frederic, Soprano (2005), de mostrar los recursos simbólicos y su adecuación a eventos y escenarios específicos, mediante los cuales, las prácticas de los agentes involucrados organizan y clasifican la realidad en cuestiones públicas y además ofrecen soluciones a ellas. Dos tendencias, la que da cuenta de una configuración de las luchas y relaciones que tornaron estas realidades en problemas de agenda pública de un modo exitoso y la que advertida del “carácter construido de todo diagnóstico”, muestra las circunstancias en la que la generalización y expansión de tales clasificaciones entren en tensión y son re negociados en contextos específicos por actores que definen su posición en términos provinciales, regionales, de género.

<sup>15</sup> Proyecto de Extensión IGEUS: Incorporación de la perspectiva de Género en Estrategias Urbanas Sustentables –IGEUS-. 2008 – 2009: Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias.

temas indagados supuso la consideración de la postura institucional frente a los temas, el conocimiento y formación, los facilitadores y obstaculizadores. Asumimos la entrevista como forma de conocimiento, en tanto discurso actualizado en relación a una práctica correspondiente y en tanto herramienta que permite captar significados, mediados por los propios sujetos (Merlinsky, 2006). Constituye una forma de acercamiento necesaria para indagar más allá de los aspectos vinculados a lo normativo y lo formal, en aquellos vinculados a la trama de sentidos que se tejen en torno a la implementación de la política, así como a las percepciones de los diferentes actores (de la población beneficiaria del programa y las personas que responden a las instituciones que acompañan el desarrollo del mismo). Determinamos la selección de informantes mediante la aplicación de un muestreo intencionado de actores vinculados a la operatoria de los organismos y el programa específico. Para las entrevistas individuales y grupos focales utilizamos la "muestra de oportunidad" acompañada con el sistema llamado "bola de nieve" en el cual cada informante recomienda al investigador una o más personas de su círculos de conocidos (Guber, 2004; Zibecchi, 2004)<sup>16</sup>. Sistematizamos y completamos entrevistas (individuales y grupos focales) semiestructuradas y en profundidad. Las mismas fueron realizadas a:

- Profesionales y técnicos de instituciones y organismos vinculados a la formulación e implementación de las políticas habitacionales y sociales en Tucumán.
- Técnicos y consultores del equipo de campo del Programa Mejoramiento de Barrios.
- Habitantes del barrio, miembros o no de organizaciones, que han participado en diferentes instancias del programa.

Aplicamos un conjunto de técnicas y abordajes de la microsociología y antropología (Svampa, 2000) usadas en la investigación de campo, privilegiando el análisis de la experiencia de los actores, las prácticas de apropiación y constitución de estos actores atravesados por las relaciones de poder y sus significaciones sobre las prácticas políticas y resultantes espaciales. Respecto al análisis de las entrevistas, y dado que la categoría género no ha sido incorporada aún en la práctica corriente de las políticas sociales y habitacionales en el ámbito local; problematizamos de qué se habla cuando se habla de ello y por qué, con qué se lo relaciona, en qué contexto se utiliza y qué significa, así como su relación con otras categorías. Recogemos los aportes de Pérez y Zullo (1999), respecto a los estudios de historia oral, las manifestaciones verbales de los testigos o protagonistas, producidos en situación de entrevista. Se sitúa en el marco de los estudios entre lenguaje y género y la problemática desde el uso lingüístico tratando de establecer como lo femenino, lo masculino aparece construido en y por el uso lingüístico, por qué se usan unas y no

---

Directora: Natalia Czytajlo. Inv. Responsable: Marta Casares. Participantes: Docentes Cátedra Urbanismo I. Unidad Ejecutora IGEUS/SPU: Observatorio de fenómenos urbanos y territoriales. Cátedra Urbanismo I. IPDU. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Tucumán. Institución Participante: UEP PROMEBBA (Programa de Mejoramiento de Barrios- Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano). Equipo de Campo Capital. Área de trabajo: Barrios Alberdi Norte- San Roque Oeste – Juan Pablo II (Área de Ejecución del PRO.ME.BA. 2009-2013: Divulgación e instancias de transferencia.

<sup>16</sup> No se define el número de entrevistas a priori, sino que el criterio del muestreo es el de saturación teórica lograda a través de la recolección y el análisis simultáneo de datos.



otras formas, si estas elecciones se transforman y cómo, a través del tiempo. A partir del seguimiento y conocimiento de las dinámicas del programa, relaciones entre actores, trama de sentidos en el marco de su implementación y la implicación activa en distintas fases y etapas del mismo, analizamos las respuestas indagando en las contradicciones, las tensiones entre discursos y prácticas de las políticas.

## **2 MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO. CATEGORÍAS CONCEPTUALES Y DISCUSIONES METODOLÓGICAS**

Presentamos aquí las categorías y conceptualizaciones utilizadas en la tesis. Las mismas no se asumen como definitivas, por lo cual traemos a colación debates, discusiones y disciplinas, a partir del análisis de diversas fuentes secundarias y recuperamos desde un punto de vista crítico. El tema de la investigación, las dimensiones de la problemática y sus interrelaciones hacen necesario situarnos en un plano analítico y de investigación que vaya más allá de las categorías de una sola disciplina o ciencia social. En el contexto actual la intervención en política social y habitacional se enfrenta a procesos complejos. El marco teórico se concibe como marco orientativo dentro del cual se elaboran las categorías de interacción con los datos (Marradi, et.al, 2007). Por ello, presentamos diferentes enfoques con los que se definen estas categorías y las líneas de debate y discusión, tomando aquellos aspectos que toman relevancia a partir de lo observado. Dada la profusa bibliografía que, en torno a estas temáticas se encuentra desarrollada respecto a cada una de las categorías, hemos recortado el universo de análisis, poniendo atención en aquella que repone principalmente las relaciones entre las mismas.

### **2.1 Categorías conceptuales: debates y discusiones**

#### **Espacio, territorio**

Recuperamos los acercamientos de la geografía respecto de la consideración del *espacio* como un espacio social, producto de la acción humana, no un objeto dado ni preexistente a la misma, sino producido socialmente y, como tal, históricamente, como objeto a ser indagado en el marco de los procesos sociales que lo involucran (Romero, 2004). Este espacio social responde a la condición de clase, que conforma el espacio material; pero se relaciona también con el mundo del sujeto, la autonomía de los agentes individuales y sociales en los procesos de reproducción social, según Ortega Valcárcel (en Romero, 2004), dimensiones de la identidad personal y social. Se concibe el espacio social en el corazón mismo de la vida social y política, poniendo atención en la realidad como un sistema de relaciones más que de cosas, el espacio en términos de interrelaciones, lugares y regiones como puntos de encuentro de esas interrelaciones<sup>17</sup>. Este autor señala que el concepto de desarrollo surge de la evidencia social de la desigualdad, con la necesidad de ver las diferencias con que se produce y las desigualdades que genera y consolida entre áreas geográficas, entre grupos sociales, de clase, de sexo, de cultura. Emergen

---

<sup>17</sup> Harvey (1988) habla de la reorientación de la disciplina hacia los procesos, el movimiento y el cambio; se refiere al giro a la dialéctica del "cambio". (Romero, 2004, p.36).

nuevas problemáticas tales como el reconocimiento de los diferentes agentes que construyen el espacio, el creciente protagonismo del proceso de urbanización, a partir de la regeneración del espacio urbano, con operaciones puntuales de renovación urbana, objetivos centrales de las políticas urbanas actuales; así como la reproducción social basado en el estricto control social bajo las nuevas formas de disciplina social. Así, los espacios de la diferencia constituyen un marco de referencia espacial, surgido de la corriente cultural que contempla también las cuestiones de la identidad. El espacio es, en tanto espacio político, un sitio de constante interacción y lucha entre dominación y resistencia. Retomamos las líneas de la geografía que indagan en las formas de poder, control social, dominación<sup>18</sup>. Por otra parte, según Carballada (2009), al ser la intervención en lo social productora de subjetividades, aporta construcciones discursivas, formas de comprender y explicar desde una direccionalidad definida y organizada. Designa, nombra, califica y de hecho le da una forma definida a las cuestiones sobre las cuales actúa. Dentro de un "orden", una lógica, precisada, que se va construyendo a través de diferentes formas de relación con: el otro, el contexto, el territorio.

### **Nuevas lecturas de la pobreza**

En América Latina la pobreza no es un fenómeno nuevo ni tampoco es nueva la reflexión del pensamiento social sobre ella (Álvarez, 2005, p.20). La ciencia social latinoamericana desarrolló importantes conceptos teóricos para mostrar y explicar estas situaciones de exclusión social, espacial y económica. La mayor parte de los estudios sobre pobreza coinciden en señalar que este es un fenómeno heterogéneo y multicausal asociado a problemas tales como la calidad del empleo, la pérdida del mismo, los déficits iniciales de capital humano, rasgos propios de las familias y sus trayectorias, oportunidades presentes en el medio y capacidades de apreciarlas y utilizarlas, segregación socio espacial, el acceso a servicios sociales de mala calidad, etc. La heterogeneidad también se manifiesta en la forma que se experimenta el ser pobre y las múltiples combinaciones posibles de enfrentar diferentes formas de privación. Se admite que la *pobreza urbana* es predominantemente patrimonial, es decir, se refiere a las dificultades de acceder al suelo urbano, a la vivienda, a la infraestructura y los servicios básicos (Ziccardi, 2008).

Sin embargo, sostenemos que la comprensión de estas problemáticas hacia nuevas respuestas debe encararse considerando el contexto más amplio de precariedad e informalidad que prevalece en el mercado de trabajo urbano (condiciones para los trabajadores que no garantizan remuneraciones adecuadas ni el acceso a la seguridad social); demandas y derechos sociales y culturales. Las intervenciones en la ciudad están signadas por la importancia del mercado del suelo. En el marco de estos procesos, no sólo se incrementa la pobreza urbana, sino que se genera un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales que se concentran principalmente en determinados colectivos sociales. La

---

<sup>18</sup> "Los espacios surgen de las relaciones de poder, las relaciones de poder establecen normas y las normas definen los límites que son tanto sociales como espaciales, porque determinan quién pertenece a un lugar y quién queda excluido" (Mc. Dowell, 2000, p.15).

naturaleza multidimensional de la pobreza<sup>19</sup> exige el análisis desde diferentes disciplinas que, como la sociología, la antropología, la ciencia política y la economía, se sustentan en diferentes marcos teórico-conceptuales y en una amplia gama de técnicas cualitativas y cuantitativas. Desde la antropología social, recuperamos los señalamientos de Álvarez (2005) sobre que existen procesos que no son de tipo material que producen y reproducen la pobreza: los *sistemas discursivos*<sup>20</sup>; las representaciones sociales; ciertas cosmovisiones del mundo que naturalizan las relaciones sociales económicas y culturales en las que se basa la pobreza, operando como reproductores de las causas que las producen y de un cierto tipo y rango de desigualdad que las sociedades, en un momento histórico dado, aceptan como “normal”. Estos sistemas discursivos “dan lugar a ciertas organizaciones de conceptos, a ciertos reagrupamientos de objetos, a ciertos tipos de enunciados, que forman según su grado de coherencia, de rigor y de estabilidad, temas o teorías” (Álvarez, 2005, p.23). Desde estas nociones indagamos en los enfoques de gestión de la pobreza presentes en las políticas sociales y habitacionales.

Por otra parte, el enfoque territorial ha contribuido a una mejor comprensión de la pobreza al estudiar las características de los contextos espaciales en los que residen grupos de personas en situación de pobreza, y a tener en cuenta aspectos como la concentración y el acceso a activos naturales y físicos (CEPAL, 2004). Se propone pasar del análisis de los efectos a un *enfoque de empoderamiento sobre la pobreza* (Montaño, 2001). Esto implica la discusión sobre la pobreza, más allá de la referida a los instrumentos para medirla o de las “consecuencias sobre las mujeres”. Entre los aportes más interesantes actualmente en debate, está el concepto de *derecho social*<sup>21</sup>; que, a pesar de ser un concepto de raíces antiguas, puede contribuir a iluminar nuevos aspectos de la pobreza.

### Debates sobre el género

El *género* se asume como “construcción social, histórica, cultural y simbólica, y como “forma primaria de las relaciones significantes de poder”<sup>22</sup>. Como una construcción de poderes, subraya la construcción social de la feminidad y la masculinidad, de las relaciones y roles asignados a mujeres y varones de acuerdo a los modelos de comportamiento sexual impuestos por la sociedad y la forma en que

<sup>19</sup> La CEPAL define la pobreza como “el resultado de un proceso social y económico —con componentes culturales y políticos— en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional” (CEPAL, 2004).

<sup>20</sup> Esta autora retoma a Foucault (1981, 1992, 1997) como aquellos que “dan lugar a ciertas organizaciones de conceptos, a ciertos reagrupamientos de objetos, a ciertos tipos de enunciados, que forman según su grado de coherencia, de rigor y de estabilidad, temas o teorías”. Una formación discursiva para Foucault es una regularidad (un orden de correlaciones, posiciones en funcionamiento, transformaciones) dentro de un sistema de enunciados que implica objetos, tipos de enunciación, conceptos, elecciones temáticas.

<sup>21</sup> Se garantizan universalmente a cada individuo, son un equivalente a los derechos humanos.

<sup>22</sup> Lagarde (1996); Garrido (2004, 2008), entre otros, rescatan la segunda definición del género de Scott, en la cual se desmiente el fundacionismo biológico sobre las diferencias de género. Los atributos de la diferencia sexual se revelan como hechos específicos de la cultura occidental. Scott (1986) establece las principales líneas acerca de la incorporación de la categoría género en la investigación social, en particular para el abordaje de la historia, que luego se ha utilizado por diferentes disciplinas.

ella ha estructurado sus esquemas de poder. Documentos y estudios señalan que la *perspectiva de género* contribuye al diseño de políticas ya que permite orientar las medidas en relación a las formas de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, esto supone la mayoría de las veces, la utilización de indicadores que solamente realizan un recuento de varones y mujeres que viven en pobreza, independientemente de otros factores como su pertenencia a hogares y no contribuye a medir lo que se quiere medir. Rescatamos la utilidad de la categoría *género* en el marco de la exploración de las distintas dimensiones que hacen a la configuración y puesta en práctica de las políticas públicas (dimensiones que dan cuenta de las circunstancias históricas, sociales y económicas que dieron lugar a su surgimiento y su expansión, junto al proceso político que envuelve su formulación e implementación).

Según Scott (1986) la naturaleza de la construcción del género, de los actores y sus acciones, sólo puede determinarse específicamente en el contexto del tiempo y del espacio. Ello implica tratar la oposición entre varón y mujer, no como algo dado sino problemático, como algo contextualmente definido, repetidamente construido. Los discursos y prácticas políticas contribuyen a la construcción de "sujetos generizados". Los sujetos se re-generan en y a través de una red compleja de discursos, prácticas e institucionalidades, históricamente situadas, que le otorgan sentido y valor a la definición de sí mismos y de su realidad (Bonder, 1998). Algunos trabajos, como el de Luna (2003) se han orientado a la noción dialéctica de "sujeto normalizado producido / sujeto productor de sí mismo"<sup>23</sup>. En la línea de Scott, entiende el género como construcción discursiva y de poder, es decir, producida discursivamente; como discurso en contextos históricos concretos, que se despliega en el orden social, legislativo, institucional y material, mediante procesos que se significan a través del lenguaje, entendido éste como un sistema de signos y como práctica social y política.

### **Debates en torno a la relación entre categorías**

Se sostiene que las nuevas divisiones que definen la desigualdad social son menos familiares que las tradicionales de clase, traducidas en nivel económico o nivel de renta. Estas nuevas divisiones –género, etnia, edad—se suman con, y a menudo refuerzan, a las primeras (Sánchez de Madariaga, 2004; Saborido, 1999; entre otras). Diversos trabajos asumen el aporte de la perspectiva de género a la conceptualización y comprensión de la pobreza. Este contribuiría a explicitar dinámicas cotidianas al interior del hogar en relación a la distribución desigual de cargas, aportaría a criticar la concepción de la pobreza entendida como acceso a determinado nivel de ingresos y a la comprensión del fenómeno en una perspectiva integral, dinámica, multidimensional y heterogénea.

---

<sup>23</sup> Luna, trae los aportes de Rodríguez Magda sobre la genealogía de la construcción del sujeto mujer a través de los discursos que han participado en su gestación. Su propuesta continúa hasta la "deconstrucción" de esa subjetividad para su "reconstrucción" desde la acción del sujeto autónomo, activo y "resistente". Esta autora se pregunta "cómo las mujeres se han construido en la subordinación, sumisas, pacientes y maternalistas (sujeto normalizado producido), y desde esa situación cómo en determinados contextos, por ejemplo, liberales o autoritarios, han actuado políticamente (las sufragistas o las Madres de Plaza de Mayo / sujeto productor de sí mismo).

La dimensión de poder es sustancial en el abordaje propuesto, respecto a las categorías referidas, para lo cual es necesaria la mirada relacional (Montaño, 2001). En el concepto de género esta dimensión es clave en el análisis desde la historia política de las mujeres, porque ayuda a descifrar los procesos sociales y políticos en los que se dan los juegos de poder entre lo masculino y lo femenino, sus estrategias y alianzas múltiples; es decir, lo que hay detrás de las exclusiones de las mujeres y las formas bajo las que se las incluye y se las ha incluido históricamente. La omisión de la dimensión de poder en el estudio de la pobreza, deja sin explicar y sin problematizar un conjunto de desigualdades que operan en las instituciones, que usualmente ponen en desventaja a las mujeres<sup>24</sup>. Mujeres y varones tienen necesidades distintas ya que juegan diferentes roles, y tienen acceso y control diferenciado sobre los recursos y la toma de decisiones en la sociedad (Jirón, 2006). Por otra parte, el *espacio*<sup>25</sup> se limita, se jerarquiza, se valora, se cambia; y las formas y los medios que se utilicen para ello sirven para separar, jerarquizar, incluir o excluir, lo que va unido a las formas como una sociedad elabora y expresa su concepción del poder y sus sistemas de género. Tanto en los trabajos desde la geografía de las mujeres, como en algunos trabajos urbanos, se hace hincapié en "las mujeres", en generar nueva información sobre la situación de las mismas, en visibilizar sus experiencias del espacio urbano, sus necesidades en la ciudad. Sin embargo en la línea de la geografía del género, no se apartan de la concepción del género como categoría analítica *relacional*, que implica la inclusión de varones y mujeres en un mismo proyecto transformador. Los trabajos planteados desde la perspectiva feminista, discuten las construcciones jerárquicas y contienen una perspectiva de cambio social. Algunos temas analizados desde la relación geografía y género (Sabaté, 1995) han sido las relaciones entre éste último y conceptos clave como espacio, lugar, naturaleza: el espacio como construcción social; el concepto de lugar y la importancia que en su definición introducen las diferencias de género; la relación género/ naturaleza o ambiente en un sentido más amplio; las diferencias territoriales; el uso y la experiencia diferenciales del espacio entre hombres y mujeres a distintas escalas, a escala local (utilización del espacio cotidiano y del tiempo) a escala global (movimientos migratorios transnacionales).

El trabajo se sitúa también en la línea del *urbanismo de la diferencia* que, como propuesta conceptual, engloba enfoques y prácticas que por diversas razones se mantienen al margen de la actividad preponderante del urbanismo institucional y académico. La discusión teórica sobre la relación ciudad/ género ha implicado cada vez mayor desarrollo desde distintas disciplinas y ciencias sociales. Hayden (1979) se refiere a los principios de diseño arquitectónico y urbano como conservadores y predominantemente masculinos. Según esta autora, la frase "el lugar de la mujer es el hogar" ha sido uno de los principios más importantes del diseño arquitectónico y del planeamiento urbano en los Estados Unidos durante el último siglo. Un principio

---

<sup>24</sup> En ese sentido se han desarrollado documentos y estudios sobre los aportes de la *perspectiva de género* al diseño de políticas y estudio de la pobreza (CEPAL, 2004; Mario, 2003).

<sup>25</sup> Recuperamos los respecto de la consideración del espacio como un espacio social, producto de la acción humana, no un objeto dado ni preexistente a la misma, sino producido socialmente y, como tal, históricamente, como objeto a ser indagado en el marco de los procesos sociales que lo involucran (Romero, 2004) Espacio que responde a la condición de clase, que conforma el espacio material; pero se relaciona también con el mundo del sujeto, la autonomía de los agentes individuales y sociales en los procesos de reproducción social, dimensiones de la identidad personal y social.

más bien implícito que explícito para las profesiones relacionadas con el diseño. A pesar de la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado, el diseño de viviendas, barrios y ciudades continúan haciendo hincapié en la frase de Hayden respecto a las mujeres recluidas en su hogar. Ya en ese momento bregaba por desarrollar un diseño físico, social y económico de los asentamientos humanos que contribuyan a apoyar, más que limitar, las actividades de las mujeres trabajadoras y de sus familias<sup>26</sup>. También se refería a los retos para una planificación urbana: la seguridad, el consumo, el ocio. Un elemento conceptual es entonces la *zonificación* que dicotomiza a la sociedad y la *monofuncionalidad* y distorsiona la convivencia (Bofill, 2002). Esta autora señala que en el modelo de ciudad actual, muchos de los criterios y recomendaciones de la ciudad racionalista todavía son utilizados<sup>27</sup>. En Europa, estos temas han implicado el estudio de conceptos como *nueva vida cotidiana e infraestructuras para la vida cotidiana* –concepción amplia que varía en diferentes contextos–. Dentro del concepto de infraestructuras para la vida cotidiana, distinguen, dos niveles: el primero, básico, es la provisión universal de servicios para el cuidado de las personas dependientes; el segundo, es la incorporación al sistema productivo o cooperativo de todas aquellas actividades ahora domésticas susceptibles de ser realizadas de manera compartida. La segunda, se corresponde con la construcción de entornos urbanos más sensibles a las necesidades de las personas en sus vidas cotidianas, por ejemplo en lo referente al transporte y la accesibilidad de los servicios, o la seguridad de los espacios públicos, junto con la incorporación a la esfera del trabajo remunerado de todas las tareas que sean susceptibles de ser realizadas colectivamente, sea de modo cooperativo, empresarial o como un servicio social. Para ello basta muchas veces, con la existencia de un simple espacio común en un conjunto de viviendas. Respecto a los asentamientos humanos en América Latina, también se señala la importancia de repensar la zonificación y la consecuente división de la ciudad en áreas residenciales, comerciales e industriales, que asume la separación de roles productivos y reproductivos. Marcando esta dicotomía hoy casi carente de sentido en la superposición de papeles que desempeñan las mujeres, sobre todo las que tienen hijos y se ven obligadas a trabajar cerca de sus hogares, en el sector informal de la economía, para poder cumplir con los requerimientos que recaen sobre ellas, que hace necesario la concientización de los hombres, si es que se busca una mayor

---

<sup>26</sup> Darke (En Botth et.al., 1998) se refería al tema de la propiedad considerando nuevas alternativas. Da cuenta del desigual acceso a las viviendas al que atribuye causas económicas e ideológicas, y un desplazamiento del estereotipo de vivienda familiar por otras formas de convivencia. Por otra parte, hace referencia a las viviendas sociales de protección oficial y de cooperativas, donde las mujeres sólo tienen prioridad, si tienen a su cargo el cuidado de personas dependientes. Se refiere a experiencias de tipos de vivienda con espacios colectivos para resolver diferentes problemas, en Dinamarca, Suecia, Estados Unidos. Por otra parte, analiza cómo la casa puede significar, lugar de trabajo, fuente de opiniones o refugio; encerrando tensiones entre el hogar como fuente de placer y motivo de orgullo o como problema y se refiere a la incidencia del diseño de la misma en una mayor o menor intimidad.

<sup>27</sup> En el caso de las ciudades centrales, este modelo, unido a los efectos de la especulación del suelo y de los intereses particulares del mercado, ha configurado los espacios, el funcionamiento y la imagen de nuestras periferias y de las pequeñas ciudades y asentamientos nuevos de nuestro territorio y tiene como principales fundamentos los siguientes la zonificación de los distintos usos en áreas para cada actividad (barrios dormitorio, zonas industriales, zonas comerciales, zonas culturales, de ocio, deportivas, etc.) y la red de carreteras y de vías rápidas de circulación para llegar con el vehículo privado lo más lejos posible y lo más rápido posible.

implicancia de los mismos en las tareas ligadas a la familia y el hogar, hacia una mejor distribución de las mismas.

El género se ha considerado intrínseco al análisis de la urbanización en los países en desarrollo, en tanto ésta afecta y cambia los roles y relaciones de género, y a la inversa, puesto que los roles y relaciones de género influyen sobre y moldean el proceso de urbanización (Chant, 1996). Según esta autora respecto a los recursos, el cruce entre ciudad y 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. Respecto a la temática en las producciones latinoamericanas, podemos distinguir estudios y reflexiones en torno a las ciudades, los asentamientos humanos y relaciones de género, hábitat popular y género, políticas públicas con perspectiva de género<sup>28</sup>. Se afirma que la situación de desigualdad social que se expresa en la ciudad afecta de manera diferenciada a las mujeres y entre ellas a las más pobres y particularmente a las mujeres jefas de hogar, basándose en la constatación de que la mujer es la encargada principal de la reproducción familiar: crianza de los hijos, elaboración del sustento familiar, mantenimiento de la higiene, enfermeras de la salud familiar, etc.

Según Vargas (2006) las relaciones de poder que forman el entramado de la exclusión son complejas. La exclusión no es solo material sino también subjetiva y simbólica y las luchas contra la exclusión no se sustentan sólo en la igualdad sino en el reconocimiento de las diferencias. Cualquier intento de incorporar una mirada democrática de derechos en las ciudades requiere ampliar la visión de derechos humanos, incorporar otras dimensiones e iluminar los procesos a través de los cuales las lógicas de la exclusión y subordinación funcionan en nuestras sociedades, develando los mecanismos menos visibles de la exclusión, que son más impactantes por la naturalidad con que funcionan. En ese sentido, uno de los retos más urgentes es el de repensar los derechos ciudadanos desde nuevos enfoques y nuevas categorías. Ellos deben dar cuenta de las complejidades y dimensiones negadas o suprimidas en el actual paradigma de desarrollo. Deben alimentar un nuevo paradigma ciudadano, que responda a las complejidades de la vida social actual y confronte las dinámicas de exclusión desde la perspectiva de la clase, raza, etnia, género, sexo, edad, orientación sexual.

No podemos soslayar tampoco las reflexiones sobre el “derecho a la ciudad” respecto al hecho de que no todos tienen los mismos recursos materiales y simbólicos para apropiarse de igual manera de las ciudades ni para transformarlas de acuerdo con sus deseos e intereses; y en particular, sufren y viven restricciones

---

<sup>28</sup> Una línea importante es la de los trabajos de la Red Mujer y Hábitat. Falú, Rainiero (Córdoba, Argentina), también en esa línea, Massolo (México), Saborido (Chile). respecto a herramientas que permitan incorporar esta perspectiva de género en los estudios urbanos así como en las políticas públicas locales, si bien se han desarrollado extensamente desde hace más de dos décadas, ponen de manifiesto aún desafíos de un abordaje más amplio, incorporando diferentes escalas. En Falú (2002) en el marco de sus estudios desde la perspectiva feminista sobre ciudad y hábitat, se presentan una serie de elementos de un marco conceptual y una fase empírica para la elaboración instrumentos para la gobernabilidad urbana, focalizados en el espacio público en su dimensión física y política.

los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad social o en situaciones de "marginalidad", tanto en las periferias urbanas como en los centros degradados (Falú, 2009). Vargas (2006) se refiere a los derechos de la ciudad y las mujeres y su impacto en la democratización del horizonte referencial de las ciudades. Avanza sobre algunas pistas que considera necesarias para recuperar una mirada más compleja de los impactos reales y simbólicos de la exclusión y discriminación en la subjetividad de las mujeres y en la ciudad, debilitando su sentido de merecimiento de derechos.

## **2.2 Debates en torno a las políticas a inicios del s. XXI**

### **Políticas sociales**

Algunas definiciones sobre las políticas sociales se refieren a aquellas políticas públicas cuyo principal objetivo es crear condiciones de equidad social, promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Se mencionan las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, que se dirigen al conjunto de la ciudadanía con criterios de universalidad porque son parte de la "responsabilidad social del Estado" (Ziccardi, 2008, p.10). Más allá de ellas, entendemos las políticas sociales como una forma particular de vínculos sociales recíprocos no mercantiles entre el Estado, el mercado, la familia y las comunidades que adquirió la intervención social moderna, fruto de las luchas sociales y ante "la necesidad de neutralizar a las poblaciones percibidas como amenaza" (Álvarez, 2002). No se trata entonces, sólo de instituciones que permiten el acceso a bienes o servicios para asegurar la reproducción social, sino también de un campo cultural, un entramado de relaciones donde se construyen identidades y que permite entender la naturalización de lo social y de las jerarquías sociales (Álvarez, 2005, p.248).

En el campo de la política social en Argentina, estos atienden al estudio y análisis de las dimensiones sociales, económicas y políticas que dieron lugar a su surgimiento, expansión y al papel jugado por los diferentes actores sociales involucrados en dicho proceso. Presentan interpretaciones sobre las políticas y su "respuesta a la pobreza", reflexiones sobre el marco de las transformaciones de las políticas sociales, así como las interpretaciones en torno al estado y su papel, la multiplicidad de actores, la coyuntura nacional. Una discusión que sobrevuela la cuestión de los programas orientados a la población pobre es la tan mentada disputa sobre programas focalizados "versus" programas universales<sup>29</sup>. Se sostiene sin embargo que en términos generales esta discusión plantea una falsa dicotomía, ya que la tensión no se presenta entre la realización de programas igualitarios para toda la población, independientemente de sus necesidades, o programas que seleccionen a su población de acuerdo a su gradiente de necesidades, sino que la verdadera distinción pasa por la escisión de las prestaciones a la población pobre,

---

<sup>29</sup> Sobre ello se han referido autores como Bustelo, E y Minujín, A. 1997; Castel, R. 1996, Draive, 1994; Sthall, 1994, Isuani, 1992). Sobre ello cabe señalar que la tesis analiza las políticas sociales implementadas en Tucumán y Argentina, hasta 2008, antes de la implementación de la Asignación Universal por Hijo y otra serie de iniciativas gubernamentales que cambian el panorama de la discusión sobre el tema.



de las prestaciones a los no pobres, y por la definición del sujeto de las políticas sociales.

Nos detenemos en particular en los aportes de la antropología social respecto a las interpretaciones sobre los *sistemas discursivos* utilizados por las políticas sociales especialmente en relación a la pobreza (Álvarez, 2005). Traemos el análisis de esta autora sobre las transformaciones en las formas de gestión de la pobreza y las representaciones predominantes en la Argentina de la década del noventa, emergiendo políticas de *desarrollo social* como forma predominante de intervención social que se presenta como materialización del discurso del *desarrollo humano*<sup>30</sup> e implica un nuevo arte de gobernar (la *focopolítica*) de los organismos supranacionales de desarrollo sobre los pobres. Señala que el enfoque del *desarrollo social* 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, 2005b). Retomamos estos enfoques porque resultan útiles a los efectos de pensar las relaciones entre pobreza, espacio y género. Entendiendo que "los procesos sociales deben ser observados no solamente desde los grandes acontecimientos políticos o los procesos estructurales económicos, sino en la dimensión de la vida cotidiana: a partir del específico y lo concreto de los aspectos más habituales de la cotidianidad" (Jelin, 2004), consideramos necesario indagar en los procesos de implementación de programas en barrios específicos de la periferia urbana. Recuperamos los enfoques como los de la antropología social y etnografías sobre los procesos políticos, en tanto se refieren a los procesos políticos "desde adentro", discutiendo las *categorías nativas*, la interrelación de actores, sus prácticas, la construcción de subjetividades, de identidades<sup>31</sup>.

### **Enfoques sobre políticas sociales y género**

Diversos antecedentes se sitúan en esta línea que recupera la discusión sobre las distintas categorías a las que hacíamos mención en los primeros apartados. Novick (1993) en relación de las políticas públicas dirigidas a la mujer, distingue dos niveles de análisis: 1) el que coloca el énfasis en las experiencias de organizaciones de mujeres y sus demandas frente al estado, a favor de determinada política, leyes o normas que surgen de sus propios diagnósticos, de sus intereses concretos y subyacentemente de su propia visión del papel de la mujer dentro de la sociedad; 2) el que indaga sobre el Estado, las políticas por él formuladas y su modelo de

---

<sup>30</sup> Este discurso no tiene intención de modificar o aminorar las condiciones estructurales que producen la pobreza, a pesar de una semántica de guerra que dice "atacarla", "erradicarla" o "luchar" contra ella. Se trata sólo de la provisión para los más pobres de entre los pobres de las políticas de mínimos. Consideramos que si bien, luego del 2008 se acentúa un modelo político iniciado en 2004 que involucra nuevas respuestas en materia de política pública y política social, los programas habitacionales mantienen aún una lógica similar, por lo cual el debate sobre la focopolítica es absolutamente vigente.

<sup>31</sup> Trabajos como el de Frederic (2003), se plantean la comprensión de los procesos políticos, la reconstrucción de ciertas lógicas sociales, de formas de ejercicio concreto del poder y autoridad, simbolismo de las prácticas, actores sociales diversos, entre otros.

mujer, originadas a veces como respuesta a presiones del movimiento de mujeres, y en otros casos, como decisiones del grupo gobernante que las incluye dentro de su proyecto político global. En este último, se trata de interrogar acerca de las ideas que posee el estado cuando elabora normas referidas a la mujer, a que clases o grupos sociales de mujeres se dirige y qué papel reconoce como prioritario.

Se recupera el análisis histórico de Scott y las construcciones discursivas pertenecientes al sujeto mujer en las líneas de análisis sobre políticas sociales que señalan su correlación con las formas en que se estructuran las relaciones de género, deteniéndose en los modelos existentes de familia, de mujer, en relación al varón (Arriagada, 2005; Levin, et.al., 2007, Novick, 1993). Existe toda una línea en este sentido (Pautassi, 2009, p.2) que da cuenta del estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, y sobre que cómo las políticas públicas pueden favorecer u obstaculizar distintas conductas de las personas, entre ellas, la participación de la mujer en el mercado laboral o bien su permanencia en el hogar, y pueden modificar profundamente la combinación entre el trabajo productivo y reproductivo. La incidencia del Estado en la modelación de las relaciones de género a través de las políticas públicas es abordada por Levin, Voras, Campostrini y Sosa (Levin, et.al., 2007). Estas autoras muestran cómo y porqué, a pesar de que la sociedad argentina está inmersa en un cambio social, la mayoría de las políticas públicas, continúan promoviendo relaciones de género tradicionales. Frente a las dificultades y debilidades institucionales respecto de la incorporación del género<sup>32</sup> asumimos que es preciso reflexionar más y comprender mejor los contextos institucionales particulares en los cuales se adoptan políticas de género, teniendo en cuenta aspectos como la dimensión simbólica de las políticas y las dificultades para transmitir el sentido que se les quiere dar. Estos contextos incluyen según CEPAL (2004, p.36) las normativas y procedimientos que coaccionan o facilitan las políticas, las fuerzas políticas dentro y fuera del Estado que sustentan la institucionalidad de género, la forma como se constituyen los campos políticos, la constitución de mecanismos de coordinación social entre el Estado y los actores sociales y el tipo de trama institucional existente relacionada con el género, secretarías, oficinas y mesas.

Según García Prince (2003: 20) las conductas de género son constituidas y al mismo tiempo son constituyentes de las instituciones y organizaciones a que ellas dan lugar; y las reglas de juego que definen las relaciones entre los géneros están presentes en la universalidad de los contextos normativos y en las prácticas organizacionales derivadas de ellas. Así, el "orden de género", se pondría en escena o estaría efectuado por la presencia y dinámica de tres factores principales:

- a) Estructuras: Que abarcan las reglas, formal o informalmente establecidas, que definen los alcances y posibilidades de la experiencia y que actúan como patrones que limitan o constriñen tales experiencias.
- b) Prácticas: Que son los comportamientos cotidianos y los procesos que le dan vida y sentido sustantivo a la estructura y que a su vez la reproducen.

---

<sup>32</sup> Dificultades ligadas a debilidades institucionales y de los equipos, junto con el funcionamiento sectorizado del aparato estatal, dificultando la transversalización de la perspectiva de género, la sensibilización de la transferencia metodológica al aparato estatal (CEPAL, 2004, p.36).

- c) Agentes: Es decir, las personas, los individuos que actúan e interactúan y que a su vez llevan a las prácticas y al contexto institucional en alguna medida, sus propias variantes personales.

Según García Prince (2008, p. 27) los contenidos de las políticas son explícitos; en general recogidas en documentos formales que están respaldados por la autoridad. Pero, por otra parte, toda política contiene un curso de acción, una vía, un trazado concretado en la ejecución de las políticas. Es necesario conocer las formas que ese curso de acción asume en y fuera del texto mismo de las políticas. Retomamos también a Massolo (1999, 2006) y García Prince (2003) en relación a la evolución de la categoría *género* en los enfoques de las políticas públicas. En la década de los 1960, el enfoque llamado «asistencial», o «de bienestar» identificaba a *la mujer* en su rol reproductivo convirtiéndola en principal beneficiaria de programas asistenciales por su rol de madre, considerando ese rol fundamental no sólo para la mujer sino para todas las cuestiones referidas al desarrollo económico de cada país. En el *primer enfoque del MED (Mujeres en Desarrollo)*: “equidad” no desplaza al de «bienestar» o «asistencial», resalta la importancia del rol productivo de *las mujeres*, abre 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. El *segundo enfoque del MED: “antipobreza”*, liga la desigualdad económica entre hombres y mujeres a la pobreza y no a la subordinación, enfatizando el rol productivo de la mujer bajo el supuesto de que la mujer dispone de más tiempo libre. Se inventaron proyectos productivos para que las mujeres pudieran generar ingresos, frecuentemente vinculados a las actividades domésticas. El *Tercer enfoque del MED: “eficiencia”*, derivado de las políticas económicas de ajuste y de la crisis de financiamiento público. Goza de mayor popularidad y apoyo por parte de los organismos de cooperación y financiamiento internacional. El enfoque Género y Desarrollo Humano (GDH) se vincula con el enfoque Género en el Desarrollo (GED), que plantea la necesidad de definir, con la activa participación de las mujeres, un nuevo modelo de desarrollo que subvierta las actuales relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres. El enfoque GED sitúa el análisis de las relaciones de género dentro del marco del Desarrollo Humano –DH- y enfatiza el impacto diferencial de las políticas en hombres y mujeres, así como el efecto negativo de la desigualdad de género en el desarrollo humano.

### **Políticas habitacionales: lecturas y perspectivas frente a la complejidad de los procesos actuales**

En lo que respecta a la política habitacional<sup>33</sup>, en el campo de la discusión académica se han desarrollado numerosos trabajos respecto a las limitaciones del modelo implementado en la década del noventa<sup>34</sup>. Traemos las referencias de

<sup>33</sup> Algunos autores se refieren a política social centrada en la vivienda tal como Andrenacci (2005) en el campo disciplinar de la arquitectura y el urbanismo se hace referencia a la política habitacional como aquella que reúne la política de vivienda y los programas desarrollados especialmente desde la década de los 1990 en relación a organismos internacionales.

<sup>34</sup> Falú (1997) señalaba que el tema de la política habitacional en la década de los 1990 aparecía relegado en el campo analítico, reflexivo y propositivo. También en este tema resaltan Cuenya, Falú (1997); F. Wagner (2008).

Fernández Wagner (2008)<sup>35</sup> respecto a una serie de procesos que implicaron cambios en la política habitacional: junto a las consecuencias de la globalización, mundialización, internacionalización de la economía, sumado a las condiciones estructurales ya existentes, implicando nuevos abordajes, nuevas categorías, nuevas formas de intervención. Señala un paso de las políticas de *vivienda* a políticas de *reducción de la pobreza centradas en el hábitat*, que formaría parte de una “tercera” generación de políticas (Wagner, 2008) ubicadas temporalmente en la década del noventa<sup>36</sup>. Según este autor, los lineamientos de políticas centrados en objetivos de “reducción de”, “lucha contra”, “alivio de” la pobreza urbana, forman parte de un cinismo institucionalizado propio del doble discurso de las agencias multilaterales. Mientras promueven este tipo de estrategias, por otro lado promueven el libre mercado, sustentado en la eliminación de los derechos ciudadanos sobre los bienes y servicios más esenciales para la vida. Los programas de mejoramiento barrial (PMB), son la parte más importante de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, pues atacan el emergente más visible, el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine.

Sin embargo, la experiencia Latinoamericana muestra que no obstante los logros que estos programas presentan, ambas cuestiones distorsionan la dimensión real de los mismos. En general se verifica que aún es una cuenta pendiente lograr efectividad en la reducción de la pobreza, ya que al operar sobre los efectos, los programas tienen limitaciones en garantizar su real mitigación, en el contexto de la creciente mercantilización de los bienes y servicios habitacionales urbanos. Ello se comprueba porque tampoco logran asegurar un nivel aceptable de sustentabilidad<sup>37</sup>. Los PMBs incorporan, en sus fundamentos teóricos, aportes desarrollados en el campo experimental y académico en América Latina en las últimas cuatro décadas:

- a) Capitalizar la capacidad autogestionaria de los sectores populares en la resolución de sus problemas habitacionales, ante la insuficiencia e inadecuación de la respuesta del tradicional sistema de provisión de viviendas masivas
- b) Superar la visión “viviendística”, entendiendo a la vivienda como un proceso evolutivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativamente con sus habitantes, como conjunto de componentes materiales e inmateriales capaces de ser des-agregables y solucionables gradual y articuladamente en el tiempo.

Adicionan otros, devenidos de la reconceptualización que experimentó el problema de la pobreza durante los años noventa y las acciones oficiales de mitigación:

---

<sup>36</sup> Según Wagner (2008), en los años noventa las agencias internacionales propician enérgicamente una nueva generación de políticas habitacionales, que se inscribe en los procesos de reforma del estado. Esta propuesta tiene como palabra clave la “facilitación”. Para Naciones Unidas significa el soporte a los procesos espontáneos. Para el Banco Mundial, ello implica un Estado que desestima toda intervención directa (que implique construcción o regulación del mercado) para asumir un rol facilitador del funcionamiento del mercado habitacional, la base de este pensamiento es que el mercado es el mejor asignador de recursos. (Banco Mundial, 1993) En un marco favorable para los postulados neo-liberales –a principios de los noventa- y en el contexto del ajuste estructural, esta propuesta tiene una fuerza arrolladora que permea todo el discurso oficial en nuestros países.

<sup>37</sup> La experiencia del PMB de Argentina demuestra que al retirarse el programa los hogares, recién conectados a las redes urbanas, no pueden afrontar el alto valor monetario de la tarifa de las empresas privatizadas. Una de las estrategias en debate es una “Tarifa social”.

- c) Reconocer a la pobreza no sólo como un problema económico (sectorial), sino complejo (multidimensional), que requiere ser abordado integralmente desde políticas multisectoriales y diversificadas.
- d) Fomentar la superación de la pobreza no desde una perspectiva de satisfacer necesidades desde un enfoque de providencia universal propia de los Estados del Bienestar, sino a partir del desarrollo de capacidades en los afectados, a partir de promover su participación y organización social. Los PMBs se propusieron brindar una atención más integral a la pobreza, mediante la propuesta de integración física y social a la ciudad formal a los sectores urbanos informales (Romagnoli, 2006).

Sin embargo, otros estudios señalan la difícil verificación de la aplicación de sus fundamentos ya que la situación del hábitat mundial empeora en los últimos años, como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, la transferencia de recursos a los países ricos vía endeudamiento externo y del desfinanciamiento de los Estados menos desarrollados. Contexto en el cual, la escala de aplicación de los PMBs fue abrumadoramente superada y sus posibles resultados positivos fueron desvalorizados por un proceso de urbanización informal en constante crecimiento, encuadrando su posible acción transformadora en una acción de contención extrema del problema. Esta investigación recoge la crítica de quienes asumen la "cuenta pendiente" de estos programas respecto a la efectividad en la reducción de la pobreza y los debates en torno a "la construcción de ciudadanía" como una cuestión compleja cuya real dimensión y consecuencias no han sido todavía abordadas. También la crítica sobre sus tendencias a profundizar la dualización y la fragmentación social, admitiendo no sólo su papel como políticas de vivienda, sino como políticas sociales y urbanas que inciden en la construcción de los sujetos.

Estas realidades no hacen más que advertir la necesidad de considerar el diseño de las políticas teniendo en cuenta los instrumentos técnicos desde una perspectiva integral de las relaciones sociales y no solamente desde el campo técnico específico en el que estos son desarrollados. Proponemos entonces para esta investigación, la utilización de enfoques que permitan poner atención a diferentes dimensiones sociales, políticas, territoriales en juego. Las políticas implican un entramado de relaciones de fuerza donde los intereses de dominio y las luchas sociales constituyen sujetos, ya sea "reforzando derechos, reproduciendo o creando nuevas desigualdades y configuraciones tutelares" (Álvarez, 2005a, p.87). Se trata de descotidianizar las categorías con las que, desde el proceso de implementación de los planes asistenciales, se piensa a los sujetos involucrados. Permitiendo reconstruir estos fenómenos complejos que vinculan a los conjuntos sociales con los recursos puestos en circulación desde el Estado para asistir a la población en condiciones de máxima fragilidad. Indagar, en la línea de Cravino y otros autores (2002) desde una mirada no estadística sobre los modos de vida de sujetos y unidades domésticas que habitan las regiones más vulnerables de la escala social, los barrios que viven "bajo planes".

## Políticas habitacionales y perspectiva de género

Por otra parte cruzamos las teorizaciones y trabajos empíricos que giran en torno al enfoque de género y las políticas públicas. Entendemos que la misma constituye una estrategia para detectar las discriminaciones y con cuya mirada se pueden revisar hábitos, procedimientos y actitudes. Estas por lo general, retoman los marcos conceptuales de análisis de la realidad social estudiando tres factores básicos: *roles*, *recursos* y *necesidades*. Sobre los *roles* (asignaciones diferenciales y desiguales de funciones sociales) que desempeñan mujeres y varones (reproductivo, productivo, comunitario) se indaga a partir de diferentes trabajos basados en la investigación cualitativa. Distintas autoras han analizado estas cuestiones: se indaga en la dinámica que se produce entre el trabajo realizado y el trabajo doméstico, entre tiempo libre, descanso y recreación, en orden a la organización familiar y el espacio barrial. Da cuenta del espacio barrial en tanto espacio de la vida cotidiana, es conocido, utilizado y vivido diferentemente según la pertenencia a un sector económico determinado así como por las diferencias genéricas (Falú, et.al., 2002; Rainero, Rodigou, 2003). Los *recursos*: a los que tienen acceso y controlan: empleo, capital, educación, tecnología, información, uso del tiempo, etc. Se consideran recursos tangibles e intangibles. Políticos, económicos, de tiempo. El acceso abarca la capacidad de usar el recurso, el control, la capacidad de decidir sobre el uso, el resultado y la explotación.

Las *necesidades*: se distinguen, en la línea de lo planteado por Massolo (1999) y García Prince (2003); necesidades prácticas y estratégicas. Diferenciación que surge específicamente para distinguir las políticas públicas focalizadas en las mujeres: políticas que responden a las necesidades propias del rol socialmente asignado, de aquellas acciones que buscan promover transformaciones culturales de más largo alcance, y que apuestan a relaciones entre varones y mujeres basados en la equidad. Las *necesidades prácticas* suponen una mejora en la calidad de vida de las personas y de las mujeres en particular. Por ejemplo, la provisión de servicios básicos y equipamientos accesibles cercanos a la vivienda (energía, agua, saneamiento, transporte, ocio y recreación, educación, cuidado de niños, salud, abastecimiento etc.) reducen la carga y tiempos de trabajo de las mujeres que son las principales usuarias de servicios y equipamientos colectivos. En general no desafían la división sexual del trabajo, pero sin duda aportan a la autonomía de las mujeres y al logro de sus derechos como ciudadanas. Las *necesidades estratégicas* tienen que ver no solo con la mejora en las condiciones actuales, sino con el reconocimiento, la equidad, la autovaloración, la libertad y el empoderamiento de las mujeres, entendido éste como el proceso de superación de la desigualdad de género. Implican el ejercicio pleno de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales, por parte de las mujeres: acceso al poder, a espacios de decisión, a recursos, al control del propio cuerpo. Requieren modificar la división sexual del trabajo en el ámbito privado y la participación de las mujeres en el espacio público<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Condiciones de vida (situación material) y posición social (status o situación jerárquica) Estas han sido rescatadas como herramientas analíticas básicas del enfoque de género en contextos de desarrollo (García Prince, 2003)

Las aproximaciones giran en torno a dos enfoques: un primer enfoque que sólo pone atención en las limitaciones de las mujeres, en su "victimización" y exclusión y el segundo, que toma el espacio como variable dependiente considerando las mujeres como agentes, como reestructuradoras del espacio donde viven; asumiendo en cambio el espacio como una relación dialéctica, como producto y resultado (Sanchez de Madariaga, 2004). Esta misma autora, menciona una serie de temas para alcanzar una mejor comprensión de las formas diferenciadas en que la ciudad y la planificación urbana afectan a la vida de hombres y mujeres, dividiéndolos en dos partes: la primera se refiere a los contenidos sustantivos de la planificación urbana, la segunda se refiere al proceso de planificación. La primera parte se divide según los temas clásicos del urbanismo: vivienda, equipamientos, espacio público, seguridad. Cabe señalar que se han contrastado con las particularidades del contexto latinoamericano y argentino, analizadas por diversas autoras, que implica una dinámica urbana que conlleva la existencia de sectores integrados y otros sectores excluidos de los procesos de modernización, generando nuevas demandas de vivienda, infraestructura y servicios que permanecen insatisfechas, aumentando los déficits existentes (Saborido, 1999), por lo cual se agrega la cuestión específica de infraestructura y servicios. En cuanto a la participación, se distingue la participación en la planificación urbana (muy difundida en los ámbitos centrales)<sup>39</sup> y la participación de las mujeres en relación al hábitat (que ha sido particularmente abordada por las autoras latinoamericanas).

Respecto a la vivienda se problematiza el estereotipo de familia nuclear, con jefe masculino y compuesto por padre (proveedor), madre y uno o dos niños (Falú (1999). El acceso diferencial a las viviendas en general se define en relación al acceso a los recursos considerando ingresos regulares y empleos formales que responde al modelo de familia (Sánchez et.al., 2004, Darke, en Botth, 1998, Falú, 1999, Saborido, 1999). No se considera otro tipo de familias ni se consulta a los usuarios en el proceso habitacional. Se problematizan también las formas de propiedad y los tipos de promoción (cooperativas, proyectos específicos para madres solas) (IAIVA, 2007; Schuster, et.al., 2007). La noción de *ciudadanía*, abordada por diferentes estudios desde el feminismo y el género, remite a un conjunto de derechos y responsabilidades reconocidos socialmente y regulados por un orden político institucional que adquiere sentido y contenido en el marco de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil<sup>40</sup>.

## **Debates y agendas en el contexto internacional**

Revisamos aquí algunos elementos específicos respecto a la internacionalización de la agenda de género y mujeres en relación al hábitat y los asentamientos humanos así como los referidos a los indicadores de género como mecanismos de seguimiento de las metas. Particularmente desde la segunda parte de la década del noventa, el género se ha vuelto un ítem casi inevitable en las agendas de desarrollo

---

<sup>40</sup> Se asume la concepción de Marshall como "status debido a todos los miembros de una comunidad, que les garantiza igualdad de derechos y obligaciones", que plantea una lógica hacia la igualdad, y por lo tanto "tensiona drásticamente la lógica del capitalismo, que produce profundas desigualdades sociales". Bustelo (1998) distingue dos tipos de ciudadanía "asistida" y "emancipada". Establece que pobres y marginales, no tienen el status de ciudadanos, ya que los derechos civiles y políticos sólo son reconocimientos formales, por lo cual estos serían titulares de una ciudadanía asistida.

para su incorporación en políticas, programas y proyectos, en especial en aquellos vinculados a agencias internacionales y ONGs (Jirón, 2006). En el marco del contexto de globalización, los avances en materia de derechos de las mujeres son impulsados a través de una serie de consensos y acuerdos que impulsan una serie de cambios. Se reconocen avances atribuidos a la disputa permanente de movimientos feministas y de mujeres, así como a diferentes conferencias mundiales: una creciente legislación a favor de la igualdad, a nivel nacional e internacional; políticas de afirmación positiva, etc. (Vargas, 2006).

Distintas autoras (Falú, 2000; Rainiero, 2001) señalan también el reconocimiento de la problemática de la mujer en relación a la producción de asentamientos humanos. En distintos foros internacionales como las Conferencias de Naciones Unidas llevadas adelante en las últimas décadas, y en particular, la Conferencia de la Mujer en Pekín (1995), y la Segunda Conferencia de Asentamientos Humanos, Hábitat II (1996). Destacan la participación y aporte de las mujeres en la producción de los asentamientos humanos, y específicamente, en los sectores más empobrecidos, ya sea con relación a las luchas que protagonizan demandando tierra, vivienda y servicios, como así también, en la construcción, mejoramiento y mantenimiento de su propio hábitat. También a inicios de la década, Falú (2000) se refiere a los dos ejes de las campañas adoptadas por el Programa Hábitat de Naciones Unidas. La Campaña por la Seguridad de la Tenencia, aborda dimensiones críticas relacionadas a temas de derechos humanos, dirigida muy específicamente a los pobres urbanos y los indigentes rurales. En el marco internacional existe un amplio reconocimiento de la importancia de la igualdad de género como fin y como medio para alcanzar el desarrollo. Consecuente con este reconocimiento, se promueve un enfoque del desarrollo que tenga en cuenta la participación de las mujeres y las necesidades específicas de éstas, con relación a sus distintas posibilidades de acceso y control de los recursos. En los inicios del nuevo milenio se definen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la Declaración del Milenio, firmada por cerca de 200 estados, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada el año 2000. Ellos fijan una serie de objetivos y metas para el 2015, con determinados indicadores síntesis de los compromisos asumidos, que abordan algunas de las numerosas dimensiones de la pobreza y sus efectos en las vidas de las personas. En igual sentido, señala la necesidad de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades, y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.

La *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, asume que las políticas urbanas deben promover el uso socialmente justo, ambientalmente equilibrado del espacio y del suelo, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros. Propone trabajar sobre las "necesidades estratégicas" (un campo prioritario de actuación de los gobiernos locales tal como señala UN-HABITAT/ROLAC, 2005) en procura de superar las desigualdades de género, para lo que se requiere identificar los elementos físicos y sociales obstaculizadores y facilitadores del acceso y apropiación de la ciudad, a fin de aportar argumentaciones e instrumentos para las intervenciones urbanas. Por ello, una concepción integral y democrática del hábitat debe incluir la noción y ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas de las mujeres (Falú, 1999, Schuster, et.al., 2007). Los interrogantes se



plantean en torno a los desafíos de las políticas públicas, así como a los instrumentos y herramientas para medir o registrar avances y/o retrocesos. Diversas declaraciones y agendas relacionadas con las intervenciones en asentamientos dan cuenta de la necesidad de desarrollar indicadores de género. Tal como reafirma la Carta Internacional por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad. Los Informes de seguimiento de los ODM, también parten de esta afirmación, especialmente referida al Objetivo N° 4, pero sin referencias específicas en las variables utilizadas. En este sentido, se ha consensuado, en dichos espacios, la importancia de generar información desagregada por sexo que dé cuenta de la situación diferenciada de hombres y mujeres en los asentamientos humanos, como así también la construcción de indicadores sociales de género que permita contar con instrumentos eficaces para el seguimiento, evaluación y monitoreo, de los compromisos asumidos por los gobiernos, con relación a implementar políticas públicas que promuevan la equidad de género.

### **3 ANÁLISIS TERRITORIAL E INSTITUCIONAL**

#### **3.1 Análisis marco territorial: situación habitacional y desigualdades de género**

##### **Contexto socio-histórico**

Nos situamos a inicios del S. XXI en los escenarios de un mundo urbano. En América Latina y el Caribe la población urbana es cercana al 80% y en Argentina al 90%. En ese contexto asistimos a nuevas condiciones urbanas, sociales, culturales. Si bien las desigualdades sociales y su reflejo en la distribución de funciones y de colectivos en el territorio no constituyen un fenómeno nuevo, adquieren nuevas dimensiones (Falú, Segovia, 2007). También emergen nuevas condiciones institucionales y políticas en el contexto global-local, en relación al papel del Estado y a la multiplicidad de actores y demandas. Los niveles micro y macro, si bien pueden diferenciarse para su análisis, deben considerarse interrelacionadamente. Si bien las prácticas locales incluyen representaciones del nivel macro, los fenómenos sólo pueden comprenderse en escenarios temporales y espaciales concretos. Las políticas y lineamientos impulsados por los denominados "actores de la globalización" tales como organizaciones internacionales, Fondo Monetario -FMI-, Banco Mundial -BM- e implementados por las administraciones nacionales; son traducidas por actores concretos.

Los análisis sobre políticas sociales y pobreza en Argentina han hecho especial énfasis en los impactos del ajuste estructural de los años ochenta y en la incidencia de las políticas neoliberales de la década del noventa. Respecto a esta última, el análisis de variables sociales y de ingreso, evidencia amplios sectores de la población en situación de extrema "vulnerabilidad", aún más notoriamente en provincias con problemáticas estructurales como Tucumán. Sumado a ello, la crisis política, institucional y económica del año 2001 profundizó de manera trágica los efectos descritos, en especial, la salida de la convertibilidad, que produjo un empobrecimiento casi espontáneo de amplios segmentos de la población. Ello impactó de lleno en la trayectoria de las variables que describen la situación

económica y social de la provincia, llegando a niveles nunca antes vistos. A partir del año 2003 se registran mejoras en los índices socioeconómicos; empero algunos autores aluden a un modelo económico vulnerable a pesar del virtuoso ciclo ascendente de las economías. Ello consolidaría una suerte de “ficción ciudadana” en lugar de fortalecer un marco de derechos en un modelo económico sólido (Zibecchi, 2008).

El Documento sobre los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo -LED- (2009, p.104) señala que en la provincia, fuertemente ligada al desarrollo de las economías regionales, el contexto de baja competitividad real y nominal imperante durante los años previos a la crisis de 2001, habría ocasionado que una gran cantidad de fuerza de trabajo quedara excluida de la dinámica del mercado laboral, generando en el corto plazo condiciones de exclusión social para un elevado número de familias de la provincia. El citado documento señala también que esta situación comenzaba a revertirse a partir del segundo semestre de 2003 y primer semestre de 2004, continuando hasta el presente en el contexto de un continuo crecimiento de la economía, llegando la desocupación a valores de un dígito en el segundo semestre de 2007. Otro informe (PNUMA, 2007) sostiene que durante el período de gobierno iniciado en 2003, los esfuerzos se centran en atenuar conflictos sociales, siendo los emprendimientos en obra pública una iniciativa muy importante del gobierno nacional. En virtud de la disponibilidad de recursos, la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, contando con el respaldo del gobierno provincial, encara proyectos, programas y realizaciones de distinta naturaleza. La obra pública tiene en los últimos años un fuerte impulso en los niveles de inversión y en la cantidad de obras. Los programas de vivienda se constituyen en pilares de esta estrategia. En el país, junto a la continuidad de ciertas lógicas de las intervenciones sociales del Estado -asistencialismo, focalización- (Andrenacci, 2005), se instalan nuevas cuestiones en la agenda política. El género es una de ellas. Sin embargo, y si bien se incorporan nuevos debates y dimensiones de medición, ello no tiene aún una adecuada correlación con la práctica de las políticas (CEPAL, 2004).

### **Indicadores sociohabitacionales, pobreza y género**

El seguimiento de indicadores de género se centra en aspectos tales como educación, trabajo y participación política. En el ámbito nacional y provincial, sólo recientes estudios sobre la situación habitacional se sitúan en esta línea<sup>41</sup>. Los análisis continúan acotados a las condiciones materiales (infraestructura social básica, condiciones de vivienda, necesidades básicas insatisfechas -NBI-). Ésta resulta una visión limitada, teniendo en cuenta las características de complejidad y heterogeneidad de la pobreza, sumada a las condiciones de inseguridad y vulnerabilidad laboral. Cuestiones que no son iguales para varones y mujeres, ya que existen desiguales condiciones de acceso a recursos y oportunidades. La tesis retoma los ejes de la caracterización de la situación y déficit socio-habitacional que sustentan las respuestas en materia de política pública y las formas de gestión de

---

<sup>41</sup> Se han revisado informes y estudios oficiales sobre la situación habitacional y los indicadores de género en distintos niveles: Informe sobre ODM Argentina (Giaccometti, 2005), ODM Tucumán (Gobierno de Tucumán, 2006); LED (Gobierno de Tucumán, 2009); Informes situación habitacional del país (IAIVA, 2007) y provincia (IAIVA, 2007).

pobreza y territorio en la década del dos mil. Por otra parte propone un análisis relacional entre estos ejes, las condiciones de los hogares y la jefatura femenina.

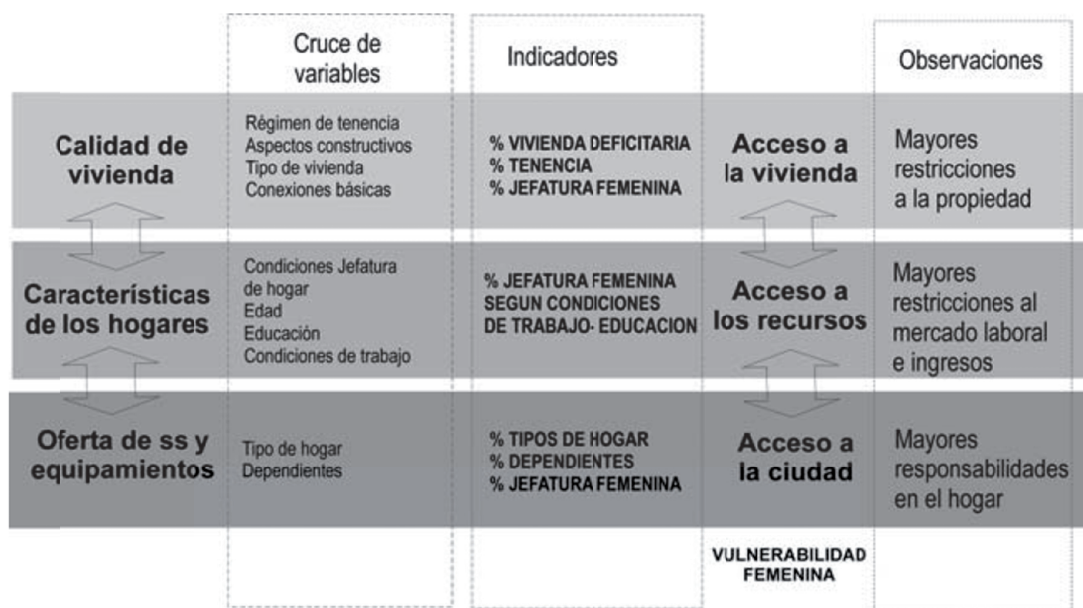


Figura 2. Esquema de indicadores

Fuente: Elaboración propia (2010)

Analizamos datos estadísticos y estudios disponibles sobre el tema (Censo 2001) haciendo las referencias pertinentes cuando se cuenta con datos del período posterior (2002-2008). En relación a los datos de la provincia de Tucumán, en cuanto a las condiciones de vivienda, se reconoce una tendencia favorable en relación a la creciente incidencia de casas no deficitarias y la disminución de las deficitarias<sup>42</sup>. Otros indicadores relativos al entorno de las viviendas, dan cuenta sobre la disponibilidad de servicios domiciliarios (redes de agua, electricidad, cloacas y recolección de residuos) en la provincia de lo siguiente: el 53% de las viviendas (considerando área urbana y rural agrupada) estaban localizadas en áreas de consolidación satisfactoria (localizadas en un segmento con red de cloaca, red de energía eléctrica domiciliaria, red de agua y recolección de residuos), el 36% en áreas de consolidación básica (sin cloacas y con los otros servicios) y un 9,6% en áreas sin consolidar (donde no hay cloacas ni existe alguno de los otros tres elementos). En cuanto al régimen de tenencia, en 2001, el 70% de los hogares pertenecían a propietarios de la vivienda y el terreno. Respecto al porcentaje de hogares con forma de tenencia "irregular", se observan significativas diferencias entre regiones (Schuster et.al, 2007, p.12). Tucumán se encontraba en el grupo de mayores porcentajes (entre el 16 y 20%). El análisis realizado da cuenta de que la representación femenina en la jefatura de hogar es mayor en situaciones de inquilinato. Las situaciones de ocupación por préstamo o trabajo, en cambio, son las

<sup>42</sup> Viviendas no deficitarias (contabilizando departamentos y viviendas tipo A) y viviendas deficitarias, considerando casas tipo B o viviendas "precarias" en función de los materiales de la misma (ranchos, casillas, viviendas móviles, etc.).

que tienen menor representación femenina. También en los casos de propiedad sólo de vivienda, creciendo en la situación de propiedad de vivienda y terreno. Los datos por sí mismos respecto a la jefatura de hogar femenina, no dan cuenta de las desigualdades, por ello, analizamos su relación con otras variables. Consideramos dos variables: relación de parentesco (jefe/a de hogar) y sexo y las cruzamos con las características del universo de las jefas de hogar. Observamos el cruce entre los datos de años de escolaridad para los jefes de hogar (relación de parentesco) según sexo. Se trabaja sobre la relación entre mujeres y varones, respecto al porcentaje de jefatura de hogar femenina (26%) para estimar en que caso la relación es más o menos equitativa.

En relación a la distribución hacia el interior del universo de las jefas de hogar, los mayores porcentajes corresponden a quienes terminaron la primaria. La terminalidad secundaria es menor y casi insignificante la terminalidad terciaria. El análisis de la condición de actividad desagregada de los jefes de hogar, que la presencia femenina es menor en el caso de los jefes que solo trabajan o sólo buscan trabajo y aumenta en el caso de quienes realizan otras actividades (estudia, jubilados y estudia, busca trabajo y es jubilado, es jubilado y estudia). Sin embargo, si observamos la distribución en el universo de las jefas mujeres, vemos como los mayores porcentajes se encuentran entre quienes son jubiladas y entre quienes sólo trabajan, siendo también importante el porcentaje de "otra situación" y en menor medida, quienes buscan trabajo. Si analizamos la presencia femenina según tipo de hogar, aumenta considerablemente para el caso de los hogares nucleares incompletos. En la tesis, ajustamos este acercamiento para el aglomerado de Tucumán. Presentamos algunos aspectos relevantes respecto a la situación socio-habitacional, las desigualdades de género y condiciones de las mujeres. Incorporamos para esta unidad espacial, la dimensión de la espacialización y el cruce de variables e indicadores utilizando SIG.

### **Caracterización del aglomerado de Tucumán**

En primer lugar cabe señalar algunos aspectos relativos al proceso de urbanización. En el transcurso de los últimos cincuenta años ha conformado un conglomerado de 800.000 habitantes (aprox. 60% de la población provincial) que ocupa un área inferior al 5% del territorio provincial<sup>43</sup>. Se identifican diferentes anillos de crecimiento de población entre el año 1991 y 2001 (PNUMA, 2007). El crecimiento significativo corresponde al anillo exterior. En los municipios aledaños las tasas de crecimiento medio anual son superiores al 30 por mil. En la capital se destaca el área sureste con valores mayores al 50 por mil. Allí predomina el uso residencial de reciente incorporación, impulsado por la promoción pública de vivienda y por el proceso de generación de suelo urbano de grupos marginales. En el anillo intermedio el crecimiento es moderado. En él coexisten diversas estrategias de

---

<sup>43</sup> Cabe señalar que la delimitación del AMeT (Área Metropolitana de Tucumán) del estudio GeoSMT (PNUMA, 2007), para el análisis de la dinámica demográfica del aglomerado, adopta operativamente los datos y criterios del Censo Nacional de Población y Vivienda. Allí se establece que el Gran Tucumán y Tafí Viejo se compone por la población de San Miguel de Tucumán (que constituye el 100% del departamento Capital, el único que guarda correspondencia con el límite municipal) y la población conurbada de los departamentos Cruz Alta, Lules, Tafí Viejo y Yerba Buena (Municipios de Banda del Río Salí, Alderetes, Yerba Buena, Las Talitas) y las Comunas del Manantial y San Pablo.

producción de ciudad. La intervención estatal se dirige a la consolidación y regularización. El anillo central muestra tendencias de decrecimiento poblacional.

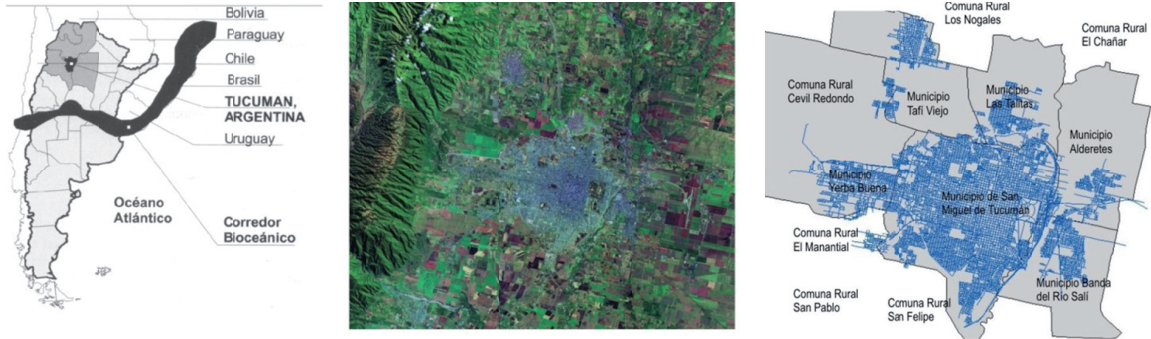


Figura 3. Aglomerado de Tucumán

Fuente: PNUMA (2007); Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. Cátedra de Urbanismo I, (2011)

También para el caso, los análisis sociohabitacionales evidencian una tendencia favorable en las condiciones de vivienda y servicios en el período 1991-2001 en cuanto a los tipos y el déficit de viviendas (crecimiento de las recuperables respecto a las no recuperables). Sin embargo son diferentes las características que asumen estas condiciones en los diferentes anillos. El de crecimiento significativo presenta condiciones más desfavorables de vivienda y servicios.

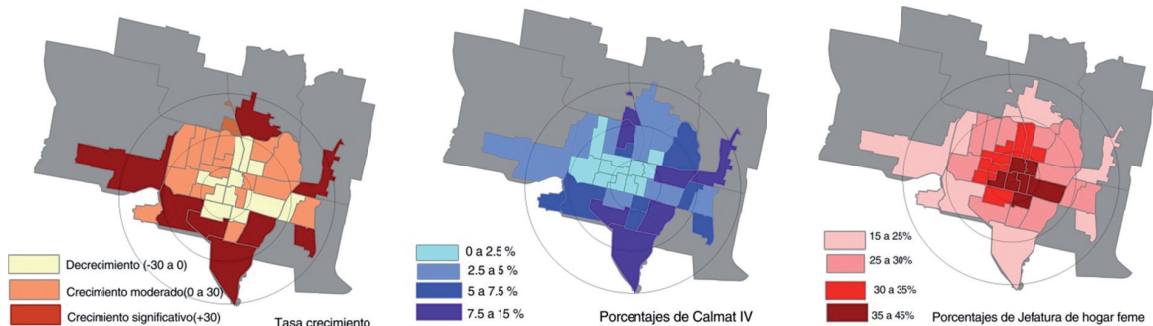


Figura 4. Condiciones de crecimiento del aglomerado

Fuente: Elaboración propia en base a informa GEOSMT (2005) y censo INDEC (2001-2010)

### Espacialización de indicadores

Respecto al aglomerado de Tucumán considerando los sectores según la tasa de crecimiento intercensal (1991-2001) podemos dar cuenta de algunas observaciones:

- Condiciones de vivienda y servicios. Si enfocamos los aspectos vinculados a las variables relacionadas a la vivienda, las zonas en situación más desfavorable configuran un arco al noreste y otro al sureste del municipio. Respecto a las condiciones de vivienda en relación a los materiales, seleccionamos el índice

CALMAT IV<sup>44</sup>. Observamos que presentan los mayores valores (entre el 6,5 y el 15%) en los sectores sureste y este y en alguna medida en el norte, coincidiendo con los de crecimiento significativo. En el sector de crecimiento moderado los porcentajes no son elevados. Respecto a los tipos de vivienda<sup>45</sup>, las deficitarias de nivel 2, se localizan en porcentajes del 10 al 20 % en el área de crecimiento significativo, mientras que con el 5% en el sector de crecimiento moderado. Por otra parte, las viviendas deficitarias nivel 1, representan entre el 10 y 25% en el sector de crecimiento moderado, y entre el 25 y 40% en el sector de crecimiento significativo. En cuanto a la disponibilidad de los servicios, tanto el sector de crecimiento moderado, con porcentajes de 10 al 20%, como el sector de crecimiento significativo, con valores entre 20 y 40%, no cuentan con red de agua. Entre los propietarios se diferencian quienes son propietarios de terreno y vivienda, que coinciden con las áreas de crecimiento moderado con porcentajes entre el 60% y 70% y el significativo aún mayor de 70% a 80%. Los que son propietarios sólo de vivienda, en cambio, los mayores porcentajes entre 20 y 30 se encuentran en el sector este. Entre el 10% y 20% pertenecen a los sectores de mayor crecimiento. Los inquilinos se localizan con porcentajes entre el 20% y 30% en el área de decrecimiento. Los mayores porcentajes de tenencia irregular se encuentran en el sector de crecimiento moderado y significativo con porcentajes entre el 10% y 15%.

- Condiciones vinculadas a la jefatura del hogar. Según estudios anteriores, en el Gran San Miguel de Tucumán se observa que el mayor porcentaje de jefas de hogar (entre el 37% y el 44%), corresponde a las fracciones del centro del departamento Capital. A partir del análisis<sup>46</sup> podemos decir que el bajo porcentaje de jefas de hogar (15% y 25%) se ubica en la zona de crecimiento significativo, sin embargo el medio (25% a 35%) se ubica en la zona de crecimiento moderado y el alto en la zona de decrecimiento (más de 35%). La localización de las jefas de hogar en el centro, se explica este comportamiento por el envejecimiento de la población en esas áreas y la mortalidad, que afecta más al sexo masculino que al femenino, lo que se traduce en una prevalencia de la jefatura de hogar femenina en las zonas con mayor envejecimiento poblacional (PNUMA, 2007). Sin embargo, un análisis de edades de las jefas de hogar mujeres, nos permite observar como también son importantes las jefas mujeres más jóvenes junto a las mayores en el área central con porcentajes del 20%, que comparten porcentajes de más del 10% en el sur. Los mayores porcentajes de edad intermedia entre 30 y 40 años se localizan especialmente en el área de crecimiento significativo con valores entre el 20% y 30%. Los mayores porcentajes de 45 a 60 (más del 30%) se localizan en áreas de crecimiento significativo. Por último, los mayores porcentajes de más de 60

---

<sup>44</sup> CALMAT – Calidad de Materiales- IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos. La espacialización de los datos correspondientes a la categoría que evidencia la mayor precariedad (IV) manifiesta la situación crítica de las condiciones de vida de amplios sectores de la población: el 23% del GSMT habita viviendas de esta categoría (PNUMA, 2007, p. 92).

<sup>45</sup> Consideramos la clasificación de viviendas deficitarias del Informe IAIVA (2007) pero separamos las viviendas tipo B (nivel 1) y aquellas piezas en inquilinato y viviendas precarias (rancho, casilla, locales no habitables y piezas de inquilinato).

<sup>46</sup> Se determina entre 15 y 25 bajo, entre 25 y 35 medio, y más de 35% alto.

(entre el 3%0 y 40%) se localizan en el sector de crecimiento moderado, más que en el sector de decrecimiento. Asimismo, la presencia femenina entre los jefes que sólo trabajan es del 30% en el centro, en el área de crecimiento moderado entre el 15 y 30%, con menores porcentajes en la zona de expansión. Entre los que buscan trabajo, asciende y se distribuye hacia la periferia. Entre los que sólo estudian, la presencia femenina es mayor, con porcentajes entre 25 y 55 en las áreas de crecimiento moderado y significativo. Entre los jubilados, desde porcentajes del 40% en la periferia a 65% en la franja central. Exploramos también otras cuestiones respecto a las condiciones de la jefatura de hogar, dado que esta categoría pone de manifiesto pautas culturales asociado a un esquema patriarcal arraigado en la definición misma de la categoría. Según las observaciones realizadas en los casos de estudio, es en la periferia de las ciudades especialmente en los hogares pobres, donde mayormente se mantienen las estructuras patriarcales, por lo que la jefatura femenina, estaría más encubierta.

- Variables vinculadas a los tipos de hogar y los dependientes. El análisis y cruce de las anteriores variables con las referidas a los tipos de familia, situación conyugal, además de la indagación en el tamaño del hogar, la localización de la población joven o adulta, permiten un mejor acercamiento a una caracterización de las condiciones de las mismas. En la periferia son mayores los porcentajes de hogares nucleares completos con hijos. Sin embargo existen porcentajes hasta un 10 % de hogares incompletos. Los unifamiliares entre un 20% y un 30% se ubican en el centro, y alrededores con valores del 20%. Algunas autoras hacen referencia a la dependencia como un factor de limitación u oportunidades laborales de las mujeres. A partir de la distribución del índice de dependencia potencial para el aglomerado (PNUMA, 2007), podemos señalar que la localización de los mayores porcentajes de población por grupos de edades, coincide con los sectores de mayores privaciones. Podemos también inferir las mayores obligaciones de las jefas de hogar, asociadas al trabajo reproductivo. Si bien una primera lectura de la distribución geográfica de la jefatura femenina evidencia una concentración en el área de decrecimiento con menores niveles de NBI e IPMH – Índice de Privación Material de los Hogares-, el análisis más afinado de las relaciones entre variables e indicadores, nos permite señalar que coinciden porcentajes mayores al 25% de jefatura de hogar femenina con altos porcentajes de vivienda deficitaria, calidad deficiente de materiales, carencia de servicios. También altos valores de dependencia de menores. La jefatura de hogar femenina, en la línea planteada por diversos estudios a nivel latinoamericano y nacional, manifiesta una tendencia de aumento<sup>47</sup>. Si bien los mayores porcentajes de jefatura de hogar se encuentran en el centro de la ciudad capital (entre el 37% y el 44%); estos superan la media nacional y provincial (entre 15% y 25%) se registran en los sectores de mayor crecimiento

<sup>47</sup> En el país en 1991 la jefatura femenina abarcaba el 22,4% de los hogares. En 2001 del total de hogares, el 27,7% estaba presidido por mujeres. En la provincia el porcentaje era del 26%. Está generalmente "encubierta" ya que es reconocida cuando no hay cónyuge. Se evidencian diferencias respecto a sus condiciones laborales y educacionales. En ciertos sectores, las mujeres no sólo no aumentaron su participación laboral, sino que se multiplicaron las estrategias que las sitúan como población "no empleable". Presentan mayor permanencia en el mercado y mayor tendencia a la inactividad.

demográfico (anillo exterior) y entre el 25% a 35% en los de crecimiento moderado. Coinciden a su vez, con situaciones adversas: porcentajes de vivienda deficitaria, calidad deficiente de materiales, carencia de servicios.

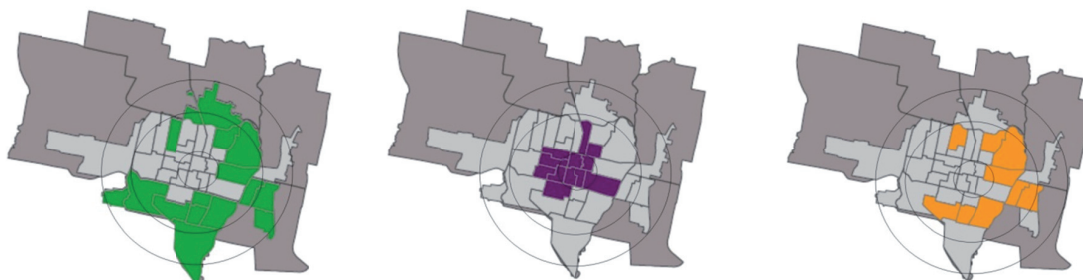


Figura 5. Cruce de indicadores situación habitacional y desigualdades de género. Porcentajes de jefatura femenina media y alta (>25%) y 1. Mayores porcentajes de carencia de agua (>15%), 2. Inquilinato, 3. dependencia de menores de 14 años (>30%)

Fuente: Elaboración propia en base a información censal (INDEC, 2001)

Ello muestra distintas problemáticas emergentes en relación a las condiciones sociohabitacionales según los sectores de crecimiento urbano, si consideramos las desigualdades de género. La *vulnerabilidad* es un concepto útil para prestar atención no solamente al problema de los recursos materiales sino de los no materiales, en relación al acceso a los derechos. Ésta se asocia a desventajas y riesgos incrementados en el caso de las mujeres de grupos sociales con menor poder social, en cuanto al acceso a la propiedad, mercado laboral e ingresos (acceso a los recursos) en tanto persisten mayores responsabilidades en el hogar -cuidado y tareas cotidianas- que condicionan su acceso a la ciudad (Falú, 1999). Desde el reconocimiento de la relevancia de las relaciones de poder en el abordaje de la pobreza, en especial hacia el interior de las familias y comunidades, analizar la distribución de los hogares según sexo del jefe, los tipos de hogar y la presencia de menores adquiere significado para mirar esta relación. En el sector de crecimiento moderado del aglomerado, coinciden también mayores porcentajes de hogares incompletos<sup>48</sup> y altos índices de dependencia -población menor a 14 años- con altos porcentajes de jefatura femenina. En ese contexto socio-territorial, las políticas de intervención sobre los asentamientos adquieren una mayor relevancia en dos sentidos. Uno se asocia al proceso de configuración del aglomerado de Tucumán y las limitaciones de las formas tradicionales de expansión del suelo urbanizable. El otro, a la población urbana limitada para satisfacer sus necesidades y derechos. La intervención sobre lo existente y las políticas de "consolidación" implican entonces nuevos interrogantes y desafíos. En otra fase del trabajo los avances se han referido a la consideración de las acciones del desarrollo urbano sobre el medio ambiente desde la perspectiva de la sustentabilidad<sup>49</sup>. Centrados en la utilización de indicadores ambientales urbanos incorporan además de la

<sup>48</sup> En la provincia un 60% de los hogares jefaturados por mujeres corresponden a hogares incompletos y la presencia femenina 80%.

<sup>49</sup> Tal es la metodología del proyecto marco sobre Indicadores y transformaciones territoriales financiada por el CIUNT en el que se inserta la línea de trabajo.



categoría analítica de género, la estructura metodológica de GEO Ciudades (PNUMA, 2007), mediante la matriz PEIR (presión, estado, impacto, respuesta). La superposición de capas con SIG permitió la definición de áreas con diferentes condiciones de vulnerabilidad. Las Áreas de Vulnerabilidad Tipo A, asociadas al sector de crecimiento moderado. Estas se corresponden con la ubicación de asentamientos en áreas más cercanas al centro y requieren de respuestas a problemáticas estructurales.

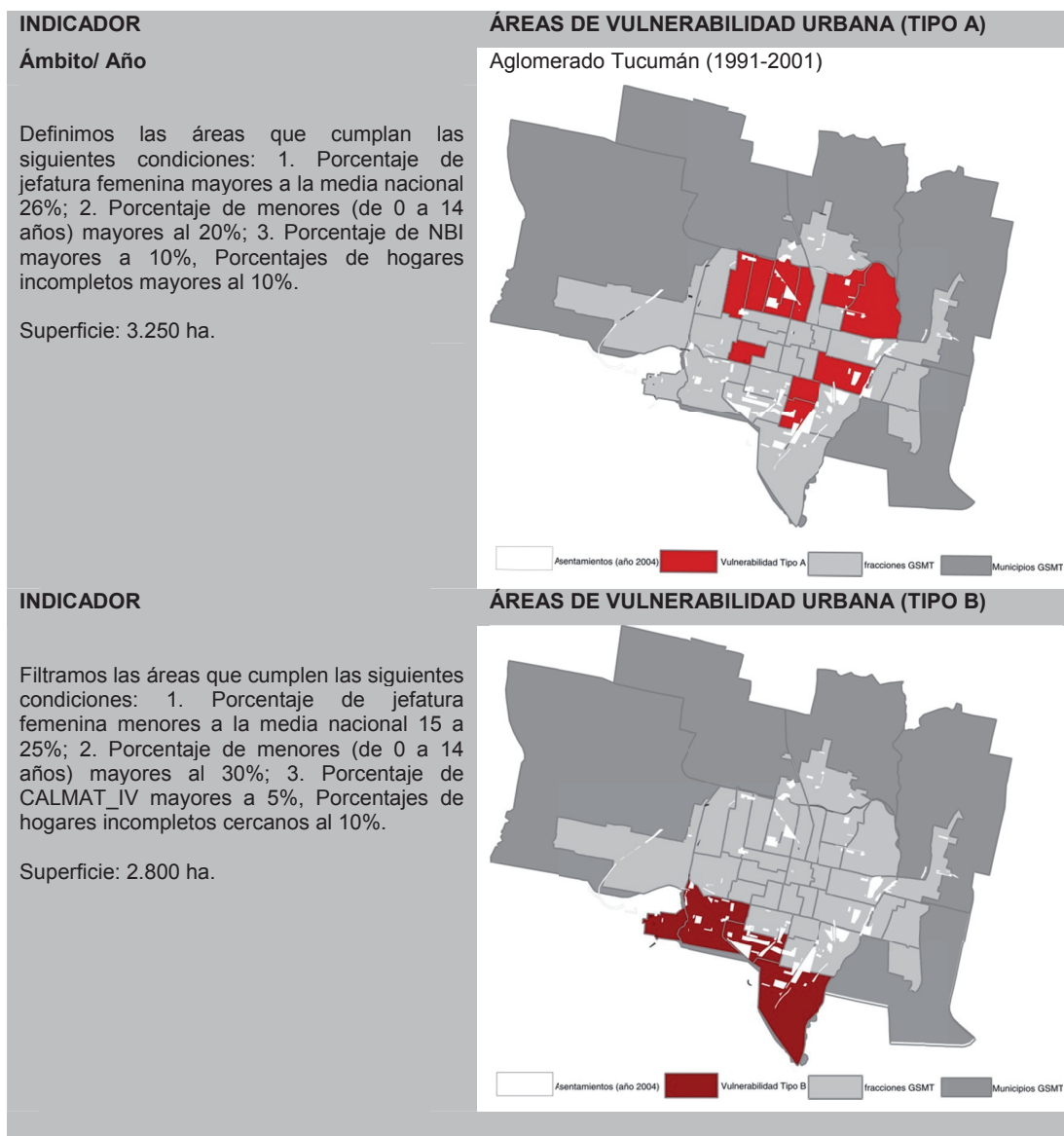


Figura 6. Áreas de vulnerabilidad

Fuente: Elaboración propia en base a datos y planimetría INDEC, 2001

Las Áreas de Vulnerabilidad Tipo B se asocian al sector de crecimiento poblacional significativo en la última década del siglo XX hacia el suroeste de la planta urbana y se corresponde con la ubicación de asentamientos irregulares más recientes, de mayor superficie y mayor carencia material. Entre las herramientas de los SIG, el análisis de *clústeres* es frecuentemente utilizado como método exploratorio de datos con la finalidad de obtener mayor conocimiento sobre la estructura de las observaciones y/o variables en estudio. En una instancia posterior de trabajo, se utilizó esta metodología con la finalidad de obtener grupos homogéneos de unidades espaciales en base a la totalidad de variables medidas<sup>50</sup>.

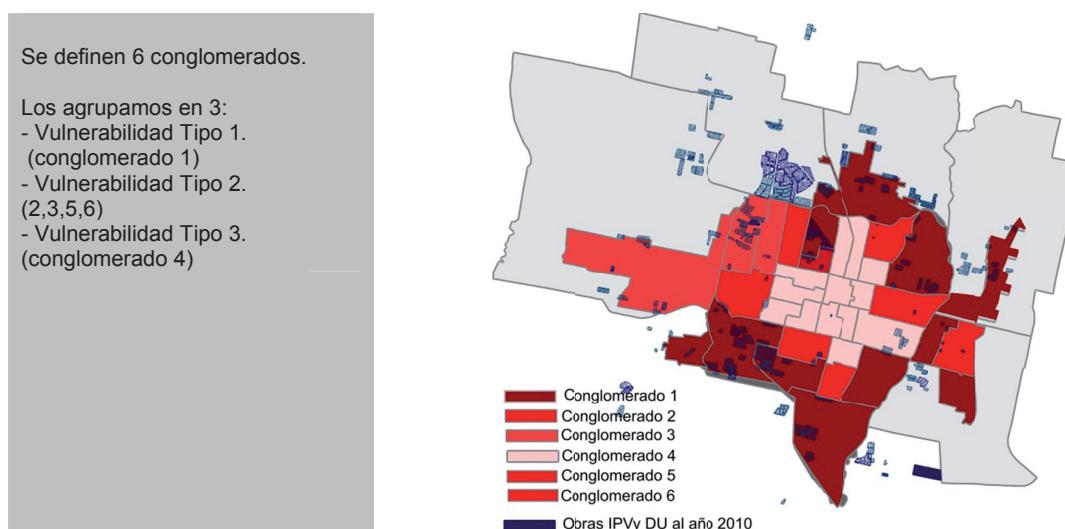


Figura 7. Conglomerados socio-habitacionales y tipos de producción residencial

Fuente: Elaboración propia para Czytajlo, 2011 y Casares, Czytajlo (2011)

Esta metodología permitió observar que el conglomerado 1, presenta las situaciones de mayor carencia sociohabitacional, asociada tanto a las condiciones de vivienda como infraestructura. Coinciden los porcentajes medios de jefatura de hogar femenina y altos porcentajes de situaciones desfavorables condiciones educativas y de trabajo. Presenta uno de los mayores porcentajes del índice de dependencia potencial. Denominamos a éste "aglomerado de vulnerabilidad tipo 1". Como "aglomerado de vulnerabilidad tipo 2" definimos a los conglomerados obtenidos 2, 3, 5 y 6; que ponen de manifiesto una disparidad de situaciones que podrían resultar más desfavorables que otras. Lan y Linares (2007) se refieren a este conglomerado como a la situación en la cual las personas y hogares se encuentran expuestos al empobrecimiento, debido a la incapacidad de respuesta y adaptación a cambios coyunturales. Según el análisis que realizamos, existe exposición al riesgo en relación a las condiciones diferenciales de la jefatura de hogar femenina y los tipos de hogar. El

<sup>50</sup> Esta se continúa con la línea financiada por el CONICET, referida a la profundización sobre herramientas y elementos para el análisis y evaluación de políticas habitacionales y urbanas en el área metropolitana de San Miguel de Tucumán que contemplen la articulación entre género, espacio y pobreza.

conglomerado 4 por sus características en cuanto a las variables sociohabitacionales, en el análisis es definido como “aglomerado de vulnerabilidad tipo 3” dado que esta área manifiesta los porcentajes más altos de jefatura de hogar femenina (de edades entre 15 y 19 junto a las mayores de 60) y por otra parte mayores valores de tenencia de propiedad en la modalidad de inquilinato, cuestión que si bien se encuentra resuelta por el mercado, o con intervención del Estado. En este marco y según la figura anterior, las políticas de intervención sobre los asentamientos (en gris) sobre lo existente y las políticas de “consolidación” (en distintos tonos de azul) implican nuevos interrogantes y desafíos.

### 3.2 Análisis marco institucional: políticas y enfoques de género

El capítulo tercero de la tesis presenta también el análisis del marco institucional (organizacional, normativo y programas) de la política habitacional y social de Tucumán en relación al nacional y centrado en su aplicación en el aglomerado. Miramos la acción gubernamental de la década en curso, en relación a un marco temporal más amplio, haciendo referencia a gobiernos anteriores, continuidades y rupturas. Establecemos la periodización en relación a los cambios institucionales a nivel provincial y nacional a partir de 2002 y 2003<sup>51</sup>. Proponemos revisar la idea de “nuevos paradigmas” presente en esta tercera generación de políticas habitacionales (F. Wagner, 2008). En las mismas, coexiste una acción pública exclusivamente centrada en la dotación de vivienda (concurrente con los intereses del sector inmobiliario y financiero y que no aporta a la construcción de ciudad sino que contribuye al incremento de la segregación residencial) y programas habitacionales “híbridos” (no universales, sino focalizados pero siguiendo viejas prácticas). Por otra parte, abordamos la institucionalización del género evidenciando los discursos y prácticas en torno a los roles de género, los modelos de “mujer”, así como los debates y lineamientos incorporados respecto al tema. Algunos aportes de la antropología social tales como las interpretaciones sobre los *sistemas discursivos* utilizados por las políticas sociales, especialmente en relación a la pobreza (Álvarez, 2005), nos permite cuestionar los planteos de dichas políticas. Buscamos discutir y analizar categorías de los discursos y prácticas; “antropologizarlas”, desnaturalizarlas, detectar y explicar el sistema de enunciados (sistemas discursivos), dispositivos y tecnologías de intervención; des-cotidianizar las categorías con las que desde el proceso de implementación de los programas se piensa a los sujetos involucrados.

---

<sup>51</sup> Identificamos dos períodos gubernamentales (desde 2003 hasta 2007 y desde 2007 a 2011). Nos situamos especialmente en el primer período ya que, luego de la crisis económico institucional de 2001, en el año 2002 y cuando retornan los gobiernos constitucionales en 2003, es cuando se plantean e instrumentan una serie de políticas y programas que proclaman una ruptura con el período neoliberal de la década del noventa. Por otra parte, se suceden una serie de hitos en cuanto a la creación de nuevas dependencias, cambios en las competencias jurisdiccionales y transferencias de responsabilidades en la ejecución de programas a los que cabe hacer mención.

## Políticas habitacionales y sociales a nivel nacional y provincial

- El discurso del desarrollo social y la focopolítica. Discursos y prácticas refuerzan el discurso del desarrollo social instalado en los años 1990. En el marco de nuevas orientaciones de las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, el desarrollo social<sup>52</sup> aparece como forma predominante de intervención social. Éste atraviesa las instituciones de la provincia junto a prácticas asistencialistas y utiliza dispositivos de intervención (focalización, mínimos biológicos, capital social). A partir del análisis realizado, podemos observar que, de los 41 programas implementados en la provincia de Tucumán contra la pobreza, más del 40% está relacionado con asistencia alimentaria y pensiones. El resto se divide en programas de ingreso o subsidio, economía social, inserción laboral, educación. En los 44 programas donde aparece explicitada la relación al trabajo, un 30% se refiere a inversión institucional y capacitación, la inserción y regularización laboral también llega a un 30%.

Si analizamos relaciones entre objetivos y beneficiarios presentes en los programas (LED, 2009), observamos que predominan:

- Garantizar derechos, brindar asistencia, asistir y reinsertar, proteger (niños).
- Entrenamiento, generar oportunidades (empleo, jóvenes).
- Incrementar el ingreso, estimular permanencia (educación, jóvenes)
- Brindar incentivo (mujeres embarazadas), promover potencialidades (mujeres jefas de familia).
- Entregar módulos (niños, mujeres embarazadas, adultos mayores), posibilitar, completar, brindar (familias y niños).

Desde 2007, este discurso adquiere mayor fuerza. En la nueva cartera de gobierno se conforma el Ministerio de *Desarrollo Social* (DS) en lugar de la Secretaría de *Desarrollo Social*. Mantiene las mismas atribuciones que la Secretaría, pero incorpora diferentes secretarías y direcciones que amplían las establecidas anteriormente en consonancia con el discurso institucional. Se articulan las Secretarías de Articulación Territorial y Desarrollo Local, de Atención de Urgencias Sociales, de Coordinación y Control de Gestión; y la de Niñez, Adolescencia y Familia<sup>53</sup>. En lo que respecta a la política habitacional, a nivel nacional, desde el 2003 la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (DUyV)<sup>54</sup> se crea con la misión de "ejecutar la política Nacional de Vivienda Social a través de programas que formen parte de ella y del FO.NA.VI.<sup>55</sup> en coordinación con institutos

<sup>52</sup> Según Álvarez (2005) su objeto dice ser el "ataque a la pobreza" y se presenta como materialización del discurso del desarrollo humano e implica un nuevo arte de gobernar (la focopolítica).

<sup>53</sup> El análisis ha implicado la revisión de organismos en Cuadros b y Ficha b.1. en Anexos de la tesis.

<sup>54</sup> En el marco del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y en la Secretaría de Obras Públicas.

<sup>55</sup> El FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda) desde 1972 es fondo continuo para el financiamiento de la vivienda, en un esquema centralizado de gestión a través de la Secretaría de Vivienda y Urbanismo de la Nación. En los 90 con la ley nacional Nº 23.966 los fondos FONAVI ya no provienen de las remuneraciones a cargo del empleador, sino de un impuesto a los combustibles líquidos y gas natural. La distribución de los fondos se realiza en el marco de la "cooperación federal". Con estas medidas se pretende que cada provincia asuma la autoría de su política de vivienda al administrar los fondos

provinciales y municipios”. Todos los programas cuyos objetivos se definían como “mejorar la situación habitacional”, pertenecientes a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, pasan a la mencionada subsecretaría. Las variaciones no implican cambios en su naturaleza respecto a los criterios correspondientes a dicho discurso (focalización, satisfacción de los mínimos). Los principios de focalización presentes en la línea de programas impulsados por las agencias internacionales se constatan, inclusive, en las funciones establecidas para la Secretaría de DUyV.

La década de los 1990 habría constituido, según F. Wagner (2008), un período de transición en el cual las agencias internacionales propiciaron una *tercera generación* de políticas habitacionales inscripta en los procesos de reforma del Estado. Sin embargo, también este autor señala que en los últimos veinte años coexisten aún políticas de primera y segunda generación, con políticas de facilitación y actuación por programas focalizados, propios de la tercera. En la provincia de Tucumán, el Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano (IPVyDU) es el organismo jerárquico - dependiente del Ministerio de Economía-, que tiene como misión “elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política y programas de vivienda y desarrollo de los centros urbanos y responsabilizarse de su ejecución”. Cabe hacer referencia aquí a la situación de la política de vivienda en la provincia en la década del noventa. Desde la firma del Pacto Fiscal Federal en 1992, la provincia de Tucumán, pasó a percibir la tercera parte de los fondos FONAVI que le correspondían. Durante 1994, a partir de la política de estabilización monetaria lograda por la Ley de convertibilidad surgieron nuevos proyectos de leyes de vivienda. Uno de ellos fue el de la ley Nº 24.464 mediante la cual se crea el Sistema Federal de la Vivienda –SFV-<sup>56</sup> cuyo objetivo es “...*facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna...*” (art. 1ro). Para implementar esta ley se crea el Consejo de la Vivienda integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, los Gobiernos Provinciales que actúan como coordinadores general de los proyectos y programas del SFV y administrador de los recursos del mismo. Durante esa década, a raíz del cambio en el instituto a partir de la firma del Sistema Federal de la Vivienda, puede y debe decidir de qué manera solucionar los problemas de vivienda de la Provincia. Durante ese período se implementaron especialmente dos programas; el Plan Arraigo, para regularizar la situación dominial de loteos clandestinos ubicados en terrenos del ferrocarril en el ámbito de la provincia y pertenecientes por tanto al estado nacional.

Otro programa focalizado era el Plan Provincial “Dignificar la Vida” por el cual se construían módulos de 18 y 16 m<sup>2</sup> similares a los del Arraigo, con infraestructura en terrenos ocupados ilegalmente pero de propiedad de la provincia. También era requisito para la ejecución de estos programas, que la administración de los fondos fuera independiente del presupuesto provincial. El IPVyDU impulsaba luego del año 2001, una serie de acciones para atender a la situación habitacional de la provincia, propiciar el alojamiento digno de las “familias”, con la intención de incidir además

---

federales ella misma. En relación a las atribuciones inter-jurisdiccionales, es interesante señalar que pasaron amplias atribuciones a las provincias; entre ellas, la exclusiva responsabilidad de los organismos de ejecución provinciales, el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras a cada proyecto; que habían sido responsabilidad del nivel nacional.

<sup>56</sup> Se acentúa con la Ley Nacional Nº 24.464 (Ley Federal de Vivienda).

en otros aspectos (salud, trabajo, capacitación, fortalecimiento comunitario), en un contexto de recesión económica, un gran déficit acumulado respecto a la provisión de infraestructura y servicios, aumento de los hogares deficitarios, especialmente los recuperables frente a los irrecuperables. Se decidió implementar un plan de acciones tendientes a revertir, o al menos a atenuar el déficit, transformando “los asentamientos irregulares o precarios de la provincia en barrios organizados e integrados jurídica, social y urbanísticamente al resto de la ciudad”. A comienzos de 2003 el IPVyDU estructuraba su planificación en cerca de nueve programas que permitieran concluir las obras paralizadas e iniciar nuevas obras “conforme a los distintos sectores de la población”<sup>57</sup>.

Los esfuerzos parecían concentrarse en atenuar conflictos sociales a partir de emprendimientos en obra pública, la cual constituye aún una iniciativa muy importante del gobierno nacional<sup>58</sup>. La política habitacional, como uno de los pilares básicos de esta estrategia, implicó una inversión récord en los últimos treinta años. En ese marco se continuaron alentando los programas de regularización de los asentamientos informales. Durante esos primeros años de la gestión de gobierno, también en un contexto de condiciones restrictivas respecto a la situación socioeconómica, se iniciaba una cierta diversificación de los lineamientos de las políticas hacia los grupos de menores ingresos. Se incorporaron programas también con criterios de focalización social y territorial, tales como el PMB, con el propósito de transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica de servicios. También programas orientados a consolidar la evolución habitacional y generar puestos de trabajo (Plan Federal de Construcción de Viviendas- PFCV) destinados a grupos vulnerables, de bajos ingresos y sin formas de acceso al crédito; buscan contribuir a la resolución del déficit habitacional (Programa Mejoramientos de Viviendas- PROMEVI) y al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica (Programas Emergencia y Solidaridad).

Las intervenciones públicas de vivienda nueva que se realizan inicialmente son escasas y se ubican fuera de la planta urbana del aglomerado. Resalta el megaemprendimiento Lomas de Tafí, al noroeste del aglomerado. Vemos también que los asentamientos irregulares se sitúan especialmente al sureste. Las respuestas estatales implementadas en los sectores corresponden a “soluciones habitacionales”, con programas vinculados a la mejora de vivienda, de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica. Avances posteriores nos permitieron cuantificar las respuestas. Programas como el PMB han constituido el 5% de las superficies intervenidas, con un incremento al 13% si tenemos en cuenta las obras en ejecución en el año 2010. Este tipo de intervenciones en la ciudad existente, de mejoramiento de barrios sumado a los programas de mejoramiento de viviendas al año 2010, implicaban la mitad de la superficie de los asentamientos al año 2004. En cambio, la intervención de vivienda nueva igualaba dicha superficie. Podemos remarcar dos intervenciones por su magnitud:

---

<sup>57</sup> Web institucional IPVyDU.

<sup>58</sup> Las políticas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial, se concentran en un área con nivel ministerial, manteniendo estas inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social (Rodríguez, Virgilio, 2007).

- El PMB en los barrios Alberdi Norte, Juan Pablo II y San Roque Oeste, al noroeste de San Miguel de Tucumán.
- Lomas de Taffí, intervención de viviendas nuevas iniciada a principios de la actual década también al noroeste de la planta urbana de San Miguel de Tucumán, hacia el municipio de Taffí Viejo.

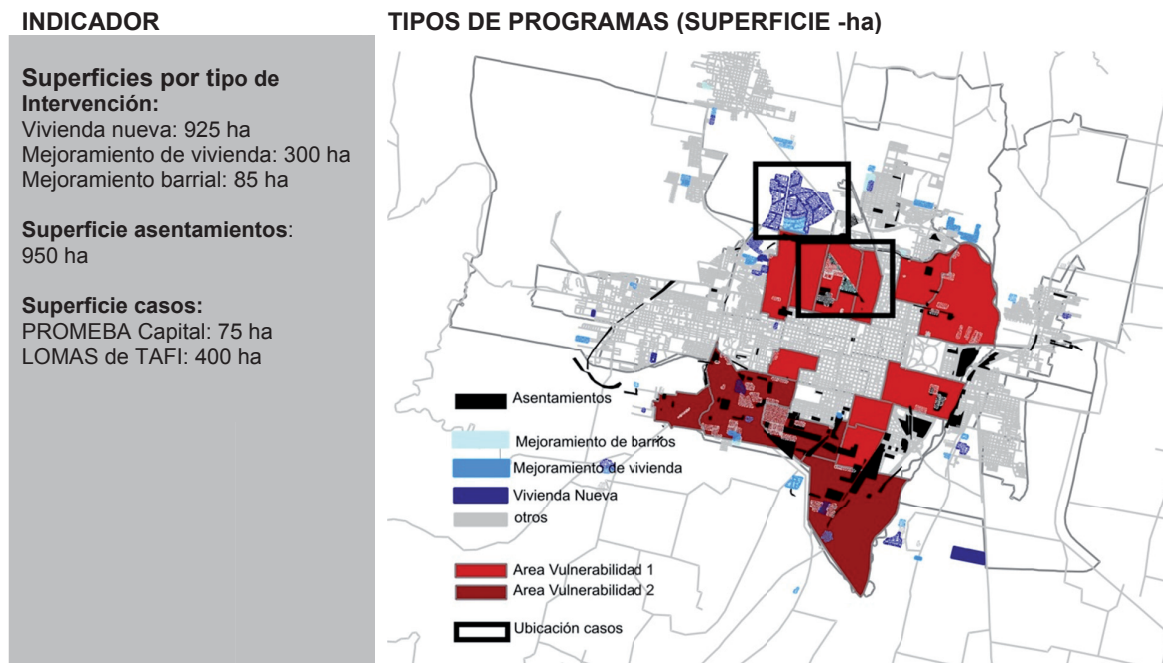


Figura 8. Tabla de indicadores y áreas por tipo de programas habitacionales

Fuente: Elaboración propia para Casares, Czyjtaló (2012) en base a datos y planimetría IPVyDU, 2010

El modelo actual de vivienda predominante en la obra pública local es la vivienda unifamiliar<sup>59</sup>. La tipología aplicada es el de la "tipología moderna"<sup>60</sup>, con distinciones funcionales al interior de la vivienda, diferenciación del área pública y privada, servicios. En cuanto a las variaciones de la tipología, se estipula que los proyectos deben prever como mínimo un 5% de viviendas para discapacitados, cumpliendo con la reglamentación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Para esas viviendas se incrementa el monto máximo a financiar por unidad en un 10%.

<sup>59</sup> En 1935, en los fundamentos teóricos de la vivienda, se aprecia la continuidad del modelo higienista y un impulso de reforma social y moral a través de la vivienda colectiva (Aboy, 2005). Las ideas sobre la casa ideal, se pone de manifiesto en el peronismo, donde la "casa para todos", "es la casa individual, no la colectiva, la materialización del sueño peronista de una metrópolis de pequeños propietarios" (Aboy, 2005, p.66) Según Aboy (2005, p.70) "el modelo comunitario de bloques, llevaba implícito un modelo social comunitario, más apto para asociarse con ideas de cambios sociales, podía ser la expresión de ideas anticlericales y obreristas poco afines a las orientaciones de la jerarquía católica respecto de la vivienda y la protección de la familia".

<sup>60</sup> A las estéticas arquitectónicas de la política estatal del peronismo se refiere Ballent (2005). Es importante destacar el contexto en relación a la formación en la escuela de arquitectura, la relación con el racionalismo, el urbanismo y la arquitectura racionalista, el papel de los técnicos.



Figura 9. Imágenes de conjuntos de viviendas en la provincia de Tucumán

Fuente: Archivo de la autora

En la línea de lo planteado por Andrenacci (2005), se observa el cambio hacia formas cuyo centro de gravedad es la "lucha contra la pobreza y una red de seguridad mínima por detrás y debajo del mercado de trabajo". Respecto a los programas focalizados en sectores desprotegidos o vulnerables, aunque desde el discurso se reconoce como finalidad de las Políticas Sociales, "considerar a la persona no como destinataria de un beneficio, sino como titular de derecho" (Mirkin, 2006), la mayor parte de los programas se refiere a las personas como "beneficiarios" y no como "titulares". Se trabaja en general con categorías abstractas como población, hogares, familias; en consecuencia las respuestas no contemplan la heterogeneidad de necesidades del universo social, contribuyendo a invisibilizar desigualdades y especialmente de género. En sectores que viven niveles críticos de exclusión urbana, las mujeres constituyen aún un grupo invisible para las políticas de planificación territorial tal como se evidencia a nivel nacional y provincial.

Si analizamos la letra de los programas, los grupos beneficiarios están determinados en general por su condición de vulnerabilidad asociada a: la ocupación de terrenos fiscales y no "propios" (Programa Arraigo); grupos familiares de escasos recursos; necesidades básicas insatisfechas, en situaciones de precariedad habitacional y criticidad urbana y ambiental (Programa Riera); carencia de vivienda de la población de los primeros quintiles (PFCV y Plurianual); hogares con ingreso por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, centros poblacionales afectados por desocupación (Programa Emergencia); necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza (PMB). En general se destinan a las "familias": "todo grupo familiar sin acceso a crédito" (PROMEVI), "grupos familiares de escasos recursos" (P. Riera), seguridad jurídica de las "familias" (P. Arraigo). En el marco de las políticas de tercera generación los programas de regularización de asentamientos informales o mejoramiento barrial se constituyen en el "dispositivo" institucional preponderante – incluso como estandarte- de las acciones de lucha contra la pobreza urbana, en nuestros países (F. Wagner, 2008).

Estos programas en general atacan el emergente más visible, es decir el asentamiento ilegal, irregular o subnormal, según se los denomine. De tal forma, su intervención asegura el éxito en la reducción de la pobreza en relación a los indicadores con que se define en el programa; lo cual a su vez aporta en la reducción del conflicto –potencial o real- que la existencia de pobreza urbana acarrea, con el consiguiente impacto positivo en la gobernabilidad urbana. En tal sentido, se observa que en la mayoría de los países proliferan los programas



habitacionales “focalizados”, es decir, dirigidos a determinados grupos de población (focalización social) o barrios muy específicos (focalización territorial). Según Fernández Wagner (2008) parte de otorgar un reconocimiento de lo existente y se propone hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad e integración plena de estas poblaciones al sistema de la propiedad del suelo. En términos específicos –para los organismos financieros- asumiendo que la propiedad significa para la población una posibilidad de acceso al crédito al mismo tiempo que coloca en el mercado una cantidad de capital que antes permanecía inactivo. Otro programa implementado había sido el Programa Techo y Trabajo- 2000.

Para este autor, los primeros programas de este tipo estuvieron instalados en los gobiernos nacionales, con diseños centrados en la provisión de infraestructuras urbanas. En la segunda mitad de la década del noventa, la búsqueda de posicionamiento de las ciudades en el sistema global, conduce a plantearse programas gestados por los gobiernos locales. En general tendieron a ser más comprensivos y a buscar el complemento con otros programas sociales, a fin de lograr respuestas integrales y duraderas. En Tucumán, programas en esta línea fueron el Programa Riera y el PMB, centrados en la provisión de infraestructura urbana, aunque incorporando una serie de nuevos elementos. Diferentes documentos dan cuenta del énfasis del gobierno provincial en la infraestructura social básica como un medio para atender la pobreza. Constituye una de las problemáticas prioritarias para la gestión y las metas propuestas de desarrollo (LED, 2009, p. 69). A ello se han dirigido los programas implementados a partir de los indicadores utilizados, tales como el NBI que considera especialmente las condiciones de la vivienda y los servicios. Las intervenciones de obra pública mantienen el propósito de dejar una impronta, una marca en la sociedad y el la civilización<sup>61</sup>. Estos elementos amalgamados en los discursos ideológicos del peronismo sobre la ciudad y la vivienda (Aboy, 2005, p.104), se recuperan en la actualidad. En esa línea, la frase del discurso institucional “*estamos trabajando, hay mucho por hacer*”, recorre distintos medios de difusión<sup>62</sup>.

*“A partir de avanzar desde el año 2003 y en todo el país con una fuerte y decidida política de inversión en infraestructura como motor de la economía, se alcanzó una primera identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar un desarrollo equilibrado, integrado y sustentable en el mediano y largo plazo”.*

(F. de Kirchner, 2008) *Documento Avance Plan Estratégico Territorial Argentina*<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Aboy (2005, p.79) se refiere al peronismo de los años 50. Según Aboy (2005, p.104): “con el transcurso de los años de gobierno y consolidación de lo que dio en llamarse la doctrina peronista, los matices se fueron diluyendo en el discurso oficial, que terminó siendo el producto de la yuxtaposición de elementos de distinta procedencia articulados por la propaganda y difundidos a través de los medios”.

<sup>62</sup> Esto se enmarca en el discurso y lineamiento a nivel nacional, destacando que en esta última década se han emprendido la elaboración de planes a nivel nacional, provincial y local que implican la consideración de aspectos territoriales, urbanos, sociales, económicos, tal como el Plan Territorial Argentina 2016. La política de inversión en infraestructura como “motor de la economía”, para “saldar la deuda”, y principalmente “diferenciarse” del modelo anterior

<sup>63</sup> ARGENTINA, MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Plan Estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario. Avance 2008. Fuente: [www.cofeplan.gov.ar/html/pet/](http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/)

*"(...) También nos alejamos de la postura vigente en los '90 que afirmaba que la obra pública era un gasto público improductivo. Como decíamos, para nosotros hacer obras es invertir, generar empleo, brindar lugar a políticas de inclusión social y permitir la creación de infraestructuras necesarias para el bienestar popular"*

*"(...) saldando la deuda histórica con aquellas zonas consideradas periféricas que fueron excluidas de los modelos productivos anteriores"*

(De Vido, 2008). *Documento Avance Plan Estratégico Territorial Argentina*

La infraestructura aparece como instrumento para el desarrollo económico y social y como combate a la desocupación y la pobreza también en Tucumán. Respecto a las intervenciones sobre asentamientos, las líneas de la política provincial, se corresponden con las líneas estratégicas de acción contempladas en el Plan Estratégico para San Miguel de Tucumán<sup>64</sup> con programas de dotación integral de infraestructuras, nuevas condiciones de accesibilidad, intervención integral en asentamientos irregulares, equipamiento barrial, revalorización de barrios tradicionales, inclusión productiva. Entre los programas existen pocas iniciativas orientadas a recomponer una *integralidad*. La construcción cultural sobre la vivienda propia y la posesión está tan instalada que las demandas de distintos sectores se articulan en este sentido. Asistimos a la conformación de un nuevo escenario en el campo del hábitat. El problema se ha vuelto extremadamente complejo y las acciones efectivas para poder enfrentar esta nueva dimensión del problema, son ahora mucho más difíciles. La pobreza urbana presenta dimensiones nuevas a causa de su creciente heterogeneidad, movilidad, aparición de nuevos actores, consolidación nuevos poderes y representaciones territoriales.

La cuestión del acceso a la ciudad interpela las formas de actuación pública sobre la problemática del suelo urbano (y sus modos de producción). Ello, si bien ha sido señalado ya por otros autores, no ha implicado una adecuada aplicación en la práctica. Cuando se proyectan las viviendas, en general, se atiende a la resolución de la residencia y aunque en el discurso se la vincula al desarrollo, al trabajo, aún no se articulan los mecanismos para garantizar esa relación con los demás derechos. Nos hemos referido ya en el apartado 3.1 a la mayor vulnerabilidad de las mujeres entendida como sus menores oportunidades de acceso a los recursos, lo que repercute en la situación de pobreza. Dimos cuenta de sus menores posibilidades respecto al acceso al trabajo y los ingresos. Por otra parte, los servicios relacionados las tareas de cuidado y reproductivas, las afectaría especialmente. Emerge una "nueva cuestión urbana" (Catenazzi, Wagner, s/f) interrelacionada también con cambios históricos en los procesos del habitar, que conllevan problemas socioculturales de nuevo tipo y nos enfrentan a la emergencia de una "nueva cuestión de la vivienda". Sin embargo, la política habitacional actual sigue basada en la lógica de las políticas asistencialistas y del desarrollo social. Estas cuestiones instalan paulatinamente el debate por los derechos. En ese sentido, y en la línea de los nuevos enfoques interpelamos el marco institucional mediante el análisis institucional considerando el género, en tanto es una dimensión no explorada en la disciplina, que requiere ser evidenciada y explicitada.

---

<sup>64</sup> MUNICIPALIDAD DE SMT. Plan Estratégico Territorial para San Miguel de Tucumán. SMT, 2016.

## **Institucionalización del género**

La utilidad de la categoría género se rescata en el marco de la exploración de diferentes dimensiones que hacen a la configuración y puesta en práctica de las políticas, que dan cuenta tanto de las circunstancias históricas, sociales y económicas que dieron lugar a su surgimiento y expansión, como del proceso político que envuelve su implementación. Para abordar aquellos elementos implícitos, teniendo en cuenta los análisis de género de las políticas públicas (CEPAL, 2004), nos centramos en la estructura organizativa y trama institucional (secretarías-oficinas) y la normativa (discursos, acciones) en torno a organismos que funcionan en distintos niveles (objetivos, programas)<sup>65</sup>.

La evolución en las prácticas institucionales de América Latina muestra una tendencia internacional favorable hacia la ejecución de políticas de igualdad a través de la institucionalización y transversalización de una estrategia de género. En la Argentina de los ochenta, la crisis económica y las políticas de ajuste estructural producían un impacto en la situación de las mujeres y se avanzaba poco en un proceso de democratización y en la búsqueda por instalar una agenda feminista en las políticas públicas. La misma se haría efectiva durante la década del noventa en coincidencia con la ampliación de los espacios de la acción de las mujeres, la consolidación de los mecanismos gubernamentales y la incorporación de las mismas en espacios del Estado (Novick, 1993). Esta se reimpulsa en la primera década del siglo XXI a partir de una serie de acuerdos internacionales. El análisis del ámbito tucumano manifiesta, en cambio, una "debilidad institucional" en cuanto a la incorporación de estas perspectivas y enfoques. Restan aún definir lineamientos para evidenciar y disminuir las desigualdades y la subordinación de las mujeres con acciones coordinadas y articuladas en los distintos niveles y reparticiones.

Estructura organizativa y trama institucional. Si bien en consonancia con el nivel internacional y nacional<sup>66</sup> existen estructuras creadas para promover la "igualdad de género" y la "autonomía de la mujer", en la provincia no revisten jerarquía institucional, no cuentan con recursos propios y dependen por lo general de áreas responsables de políticas sociales. En el año 2005 se creaban para la atención específica de la problemática de la mujer, la Comisión Coordinadora de Acciones para la Mujer y el Observatorio de la Mujer, con la iniciativa de la Secretaría General de Políticas Sociales de la cual depende. Esta última es jerarquizada en el 2007 como ministerio, con funciones y dependencias vinculadas a la planificación, organización y ejecución de una "política proteccional de la familia, niñez, adolescencia, adultos mayores y personas con capacidades especiales"; con planes y programas sociales orientados hacia esos sectores<sup>67</sup>. Si bien la primera se concibe como un "espacio intersectorial e interinstitucional dedicado al análisis, estudio de la realidad social de las mujeres y sus grupos de convivencia, prevención en las áreas

---

<sup>65</sup> Fuentes: documentos institucionales y operativos, discursos políticos, discursos mediáticos que dan cuenta de los enfoques vinculados a la gestión de la pobreza y el territorio y aquellos de género.

<sup>66</sup> El capítulo tres se refiere a avances en materia legislativa nacional sobre los derechos de las mujeres (respecto a la participación de la mujer en el ámbito político, trabajo, adopción de decisiones en relación a las acciones en el ámbito provincial), derecho a la vivienda.

<sup>67</sup> Articulación Territorial y Desarrollo Local, Atención de Urgencias Sociales, Coordinación y Control de Gestión; Niñez, Adolescencia y Familia.

más significantes de la condición femenina”, en la práctica no se evidencia como una línea fuerte de acción ni logra “permear” los demás sectores. No implica una política con transversalidad de género en tanto, en las distintas fases de diseño e implementación de las acciones, no trasciende el área social<sup>68</sup>. Aunque desde el discurso institucional éstas aparecen enmarcadas en las cuestiones de género<sup>69</sup>, no se aparta aún de la visión tradicional de la mujer en relación a las necesidades de la familia y los niños<sup>70</sup>. Respecto a los organismos vinculados a la política habitacional, en cambio, no aparece en forma explícita ningún área o programa vinculada al género o las mujeres. Sin embargo podemos identificar algunas referencias implícitas. Como mencionamos en el apartado anterior, el IPVyDU tiene como destinatarias principales las familias, especialmente aquellas “de menores recursos, a fin de que se alojen dignamente (...) encuentren en la vivienda ya sea urbana o rural un medio eficaz para su normal desarrollo y para el cumplimiento y ejercicio de sus funciones”<sup>71</sup>. Los problemas de la “operacionalización” del concepto de género se deben, según Jirón (2006), a que generalmente la noción se diluye y las prácticas previas no se modifican. Algunos acercamientos mediante entrevistas al ámbito institucional de la provincia, permiten observar que si bien algunas personas trabajan específicamente con la perspectiva de género (expertas) aún se ubican en la periferia de las discusiones e instituciones de la corriente dominante. Por otro lado, ciertas personas niegan el potencial teórico-interpretativo de la categoría género y dejan de lado su aplicación dado que implican una complejidad mayor y requieren una comprensión más allá de las prácticas que desarrollan cotidianamente. Militantes feministas que participan de estas instituciones; si bien están convencidas de la necesidad de su incorporación, no encuentran espacios para hacerlo.

Normativa (discursos, acciones). No se ha logrado tampoco aún, adecuada correlación entre las leyes y el acceso de las mujeres a los puestos de poder, la igualdad de oportunidades en el trabajo, los ingresos y la adopción de decisiones. Aunque las mujeres ganan terreno en los espacios de decisión política en América Latina, los avances son erráticos y marcados por diferencias regionales. Respecto a

---

<sup>68</sup> El mandato de transversalizar las políticas de género suele colisionar con la cultura organizacional sectorial arraigada en la administración pública, en donde cada sector del Ejecutivo es percibido como un compartimento estanco que nada tiene que hacer con ninguno de los otros sectores; y también con la alta tolerancia de las autoridades a la desigualdad de género (Dador, 2007, p.54).

<sup>69</sup> “Producto de la crisis descripta, la situación social de la provincia acentuó la carencia de oportunidades y la inequidad que significó el despojo y la ausencia de los Derechos de la Mujer (...) Al iniciarse en 2003 la gestión del Gobernador José Alperovich y ante la falta de un área que atendiera las cuestiones específicas de la mujer, se consideró la posibilidad de aunar criterios en función de políticas públicas que impulsaran una mirada más integradora de las cuestiones de género (...) Somos conscientes que la Política Social más contundente es la creación de empleo, pero también sabemos que la integración de los excluidos demanda el desarrollo de medidas efectivas, la creación de recursos y capacidades necesarias para transformar los mismos en oportunidades de reinserción social” (Mirkin, 2006).

<sup>70</sup> Según Dador, actualmente, la mayoría de parlamentos de la región cuentan con comisiones de la mujer, familia o equidad de género, pero estas solo se encargan de dictaminar aquellos proyectos que directa y evidentemente están vinculados con los derechos de las mujeres, familia, niños y niñas, y que les son derivados por la Mesa de Partes, Oficialía Mayor o cualquier otra instancia que haga sus veces. Además, desde la propia nomenclatura sigue siendo evidente la vinculación de las necesidades e intereses de las mujeres con las necesidades de las familias y niños. (Dador, 2007, p.49).

<sup>71</sup> Web Oficial IPVyDU: <http://www.tucuman.gov.ar/gobierno/economia/instvivienda.asp>

la provincia, el poder legislativo estuvo conformado por dos cámaras hasta 1991, y desde allí en adelante por sólo una. Entre los años 1983 y 1991, Tucumán contaba con tan sólo una mujer en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados el máximo porcentaje alcanzado fue del 7,5%. La reglamentación de la ley prevé la ubicación de las mujeres en las listas para que tengan posibilidades de resultar electas y conformar un mínimo del 30% en las mismas. La provincia adhirió en el año 1995 a la propuesta y dirección que tomó la nación con la Ley de Cupo Femenino, a través de diferentes normas- Ley 6.592, decreto 269/14 y la reglamentación de la ley de cupo femenino-. Si bien se reconoce que ello permitió el acceso de la mujer a cargos electivos y mejoró su situación en este ámbito ampliamente, “queda mucho por hacer” (ODM Tucumán, 2006). El análisis de la situación de la participación política de la mujer en el ámbito provincial en la primera década del siglo XXI pone de manifiesto que se requieren medidas específicas para promover la igualdad de género en el ámbito político. Respecto a la Legislatura provincial es necesario revertir una caída en la representación femenina, que luego de alcanzar el 25% en el período 1999-2003 bajó al 15% en el período 2003-2007<sup>72</sup>. En relación al porcentaje de mujeres en puestos jerárquicos públicos, observamos una tendencia negativa (de 0,41 en el año 2000 a 0,33 en el año 2005). Una de las metas propuestas en el marco de los LED y los ODM de la provincia es elevar considerablemente los niveles de la razón entre mujeres y varones en esos puestos jerárquicos públicos hasta un 0,6 (seis mujeres por cada diez hombres) en esos puestos. Se observa que en los últimos diez años, esta razón no ha llegado nunca a 0,5 (indicando que menos de una tercera parte de los puestos jerárquicos públicos han sido ocupados por mujeres) y que desde un pico de 0,46 en 1999 ha mostrado una tendencia declinante hasta llegar a un nivel de 0,22 en 2006 y 0,29 en 2008 (LED, 2009, p.112). El organigrama<sup>73</sup> del poder ejecutivo provincial, manifiesta que de los ocho ministerios, seis están dirigidos por varones (Desarrollo Productivo, Economía, Gobierno y Justicia, Interior, Salud Pública, Seguridad Ciudadana) y sólo dos de ellos por mujeres (Desarrollo Social y Educación).

Por otra parte, tanto la Fiscalía de Estado, como las doce Secretarías están ocupadas casi en su totalidad por varones (Secretaría General de la Gobernación, Derechos Humanos, Innovación y Desarrollo Tecnológico, Planeamiento, Prensa y Difusión, Prevención y Asistencia de las Adicciones, Relaciones Institucionales Empresariales, Relaciones Internacionales, Representación de la Provincia en la Capital Federal, Deportes), salvo las dos que están sin funcionario (Integración para personas con capacidades especiales, Representación Ejecutiva). La situación no varía mucho respecto del período anterior<sup>74</sup>. A nivel provincial el discurso

<sup>72</sup> Se proponen metas del 45 % de legisladoras en 2010 y 50 % en 2015 (LED, 2009; ODM, 2006).

<sup>73</sup> Fuente: <http://www.tucuman.gov.ar/gobierno/default.php>. Consulta: 2009.

<sup>74</sup> En la primera etapa del gobierno respecto a la composición por género, del Gabinete del Gobierno Provincial: Ministerios y secretarios de economía, de Gobierno, de Salud Pública, de Seguridad, son varones; así como la secretaria General de la Gobernación y la Fiscalía de Estado, presentaba 0% de representación femenina. En las Secretarías de Estado, los varones ocupaban la Coordinación de Municipios y Comunas, en Planeamiento, Información Pública, Obras Públicas, trabajo, Cultura y Derechos Humanos. Las mujeres en las Secretarías de Educación, Desarrollo Social, Turismo sumando el 30% de representación femenina. En las Subsecretarías de Estado, los varones ocupan los cuatro puestos, Desarrollo social, Coordinación Municipios y Comunas, Juventud y Deportes, con un 0% de representación femenina. Los otros organismos tienen 15 % de representación femenina, ya que de los

institucional reconoce aún la existencia de desigualdades de género respecto a la educación y al trabajo; a pesar de los avances en relación a la primera, las mujeres siguen desproporcionadamente representadas en empleos a tiempo parcial, estacionales, y empleos informales de corto plazo y, por consiguiente, privadas de estabilidad y beneficios laborales. Las ocupaciones siguen siendo específicas por género, los cargos ocupados por mujeres tienden a ser de menor jerarquía, menor salario y peores condiciones laborales. A ello se centran objetivos y metas en relación a los lineamientos internacionales<sup>75</sup>. Sin embargo, no se han instrumentado políticas orientadas específicamente a mejorar la empleabilidad de las mujeres. En general, cuando se han implementado, se han relacionado con microemprendimientos y autogestión comunitaria. Asimismo la legislación refuerza la idea de los derechos de las mujeres en relación a su condición de vulnerabilidad, maternidad o en relación a los derechos de las familias<sup>76</sup>, inclusive el derecho a la vivienda<sup>77</sup>. Ya la Constitución Provincial en su artículo 40, reconocía a la familia como cédula primaria de la sociedad<sup>78</sup> y profesaba la protección de la maternidad “favoreciendo la participación laboral de la madre sin que afecte tareas propias del hogar”. Por otra parte, en los derechos laborales reconocidos por la carta se encuentran “la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna” (Art. 14 bis). En materia de legislación sobre la salud de la mujer en Tucumán, la orientación de los programas que se aplican desde el Ministerio de Salud de la Nación y que articula el SiProSa (Sistema de Salud Provincial) en general, están destinados a la atención de problemas de maternidad en situaciones de riesgo o de escasos recursos. Algunas medidas en Tucumán; la legislación de equipamientos para el cuidado se refiere a lineamientos normativos y curriculares para el Primer Ciclo del Nivel Inicial - Jardines Maternales y Jardines de Infantes que tiene por objeto regular la creación, habilitación, funcionamiento y la supervisión de todas las instituciones de carácter educativo, no incorporadas a la enseñanza oficial, destinadas a la atención integral de la población infantil desde los 45 días hasta los 4 años inclusive. En esta misma legislación se diferencia los jardines maternales de los jardines de infantes<sup>79</sup>. En estos casos los objetivos están en función de la integridad de los niños<sup>80</sup> y no de los

---

9 organismos, 8 están llevados por varones Fuente: Web <http://www.tucuman.gov.ar/gobierno/secpolsocial/dirpolsociales.asp>. Consulta: Julio 2007.

<sup>75</sup> “Con el objetivo de enmendar estas desigualdades, se han centrado en los objetivos y metas hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres” (ODM, 2006).

<sup>76</sup> Tucumán no adhería explícitamente a leyes nacionales tales como la de Salud Sexual y Procreación Responsable. Diversas líneas de acción se enmarcan en cambio en leyes como la de violencia (Ley 26.485/09).

<sup>77</sup> La Ley Provincial 7.107/00 contempla el registro de mujeres jefas de hogar con la denominación de “madres solteras” y el cupo de 5% de los planes de vivienda nueva.

<sup>78</sup> Barry (en Ramacciotti, Valobra, 2003) se refiere al “culto a la familia y al hogar que tipificaron la gobernabilidad peronista.

<sup>79</sup> Decreto N° 255/5. Poder Ejecutivo de Tucumán. Web Oficial Gobierno de Tucumán. <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/D-255-5-SE-13022006.pdf>. [Consulta: Octubre de 2009]

<sup>80</sup> “De allí que es muy importante que los padres sepan que existe el Decreto N° 255/5 (SE) (que se puede pedir en la Dirección de Educación Inicial) donde están todos los requisitos para el funcionamiento de los jardines: “La institución debe ofrecer a los niños una contención física y afectiva y estar abierta a las familias, para permitir su integración y participación activa”, recomienda la profesora Tauber. Ante todo, el jardín debe inspirar confianza, y seguridad de que los chicos van a tener contención y atención”. Nota Diario La Gaceta, Tucumán, Sección Hogar, Jueves 26 de Abril de 2007.

padres o la cobertura de sus necesidades y derechos laborales; por lo que tampoco regula la obligatoriedad de los mismo a los empleadores ni los provee desde el estado, tal como lo prevé la legislación de otros países latinoamericanos<sup>81</sup> o bien hacia donde se dirigen algunos esfuerzos en el ámbito nacional<sup>82</sup>.

La Ley 24.658/96 aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Protocolo de San Salvador. La Ley Nacional 24.417/94 de Protección contra la Violencia Familiar (Decreto Reglamentario 235/96) y desde abril de 2009, Ley 26.485, o "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales"<sup>83</sup>. Esta ley no deroga a la sancionada en diciembre de 1994, ya que se aplica de manera supletoria. Sin embargo, la primera, se refiere sólo a la "violencia familiar", no a la violencia "contra las mujeres" en la familia. Susana Chiarotti (Falú, 2009) señala que eso marca una diferencia, porque en realidad trata la violencia de cualquier miembro de la familia contra cualquier otro miembro. Tiene lenguaje neutro. Cabe también hacer referencia a los programas que lleva adelante el Observatorio de la Mujer en relación a la violencia. El programa "Despertar" que tiene como objetivo: "Generar un espacio interdisciplinario de investigación, diagnóstico y prevención de la violencia de género" (LED, 2009). En la carta provincial, es en relación a los derechos laborales y a "la protección integral de la familia", que se menciona "el acceso a una vivienda digna" (Art. 14 bis). Refiriéndonos al derecho de las mujeres a la vivienda adecuada, desde los Institutos Provinciales de la Vivienda (órganos de aplicación y desarrollo de los programas de vivienda del FONAVI), no se establecen disposiciones específicas. En el ámbito nacional no se han encontrado planes o programas que tengan como destinatarias específicas a las mujeres. Eventualmente se reconoce su condición de vulnerabilidad en el establecimiento de prioridades para la adjudicación de viviendas en el marco de las operatorias de vivienda (Schuster et al, 2007). En este sentido, la Ley Provincial 7.107/00 sobre el registro de mujeres jefas de hogar y el cupo de 5% de viviendas construidas mediante cada plan y en calidad de ser adjudicadas. Esta ley sólo se refiere a las mujeres solas con hijos, dado que hace referencia a "madre soltera"<sup>84</sup> o "jefa de hogar"<sup>85</sup>. De las 60 normas que se registran con la búsqueda de "vivienda", ninguna se refiere a la "mujer".

Retomando a Falú (2000) y la reflexión sobre la necesidad de políticas que compensen desequilibrios, que rompan el círculo de la pobreza y vulnerabilidad de

---

<sup>81</sup> Tal como lo señala la normativa Laboral del Mercosur sobre la protección de la maternidad en Brasil, Paraguay y Chile: Fuente: <http://www.mujer.gov.ar/mer4.htm>.

<sup>82</sup> Proyecto de Ley. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Septiembre de 2009.

<sup>83</sup> Cabe señalar que la ley contempla la organización de campañas de prevención de manera coordinada con varios ministerios y provincias. Asimismo, ordena la creación de un observatorio de violencia contra las mujeres; la creación de una partida presupuestaria específica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y la organización de un registro con indicadores especialmente diseñados para contar con datos sobre el tema (Chiarotti, en Falú, 2009).

<sup>84</sup> Según Nari (2004, p.133), en los años 30, algunos médicos y feministas reformularon la idea de "madre soltera" como la de una verdadera "heroína" que a pesar del ostracismo económico, social y cultural al que la moral tradicional la condenaba, tomaba el camino más difícil de afrontar su verdadera femineidad, es decir, la maternidad. Frente a los "infanticidios"

<sup>85</sup> Admite el "carácter de jefa de hogar, si acredita ser la única persona con ingreso en el hogar".

estos los hogares, es menester considerar la heterogeneidad de hogares pobres, tomando en cuenta las fuertes diferencias de género en tanto limitaciones reales, culturales y simbólicas necesarias de ser transformadas. Si bien es necesario considerar las situaciones de vulnerabilidad social, es preciso romper con la concepción errada de incluir a las mujeres en la categoría sectores vulnerables, siendo necesario distinguir conceptualmente "causas" de "naturaleza" de la vulnerabilidad (Mosser, 1996 cit. Falú, 2000). La vulnerabilidad no es inherente al "ser mujeres" (equiparadas a los niños en situación crítica, a los ancianos desvalidos, etc.), caracterización que conduce a una concepción victimizada y desvalorizante de las mujeres. Estas autoras señalan que por un lado, debe insistirse en la necesidad de conocer la pobreza desde mediciones más asiduas y particularmente que la aproximación desde las diferencias, de sexo, raza, etnia, aún presenta carencias, con indicadores urbanos, habitacionales, indicadores sociales compuestos, que permitan inferir las asimetrías que es necesario atender. Por otro, entendiendo que el derecho a la vivienda, no se vincula exclusivamente a la propiedad, sino a derechos tales como el disfrute de la ciudad y los poblados, la seguridad tanto privada como colectiva, a la salud, la educación, el trabajo, la recreación (Falú, 2000); debe vincularse este derecho y su efectivo cumplimiento con otros derechos en tanto condicionan o repercuten en el acceso a la vivienda (Schuster et al., 2007).

### **Enfoques de los programas sociohabitacionales en los inicios del s. XXI**

El análisis, a la luz de los enfoques de género y desarrollo (Massolo, 1999; García Prince, 2003) de programas focalizados de "combate contra la pobreza" implementados en la provincia, evidencia que lejos de incorporarse nuevos enfoques sobre empoderamiento y derechos de las mujeres, se acentúa la tradicional división de roles. Diversos programas que se proponen asistir económicamente a madres jefas de familia con hijos menores en situación de riesgo o en condiciones de extrema vulnerabilidad social<sup>86</sup>. Así hacen manifiesto el enfoque de *asistencia*, en tanto se orientan sólo a la mujer en su rol reproductivo convirtiéndola en principal beneficiaria por su rol de madre.

Los programas instrumentados en la provincia de Tucumán durante la década de los 1990 eran casi exclusivamente pensiones sociales, pensiones para madres de siete o más hijos. Esta línea, al igual que la establecida por el Plan Alimentario Nacional durante el gobierno de Alfonsín, se continúa con el Plan de Seguridad Alimentaria. Los programas actualmente implementados, cuando se refieren a las mujeres, lo hacen como "mujeres embarazadas" o como "grupos vulnerables", junto a niños menores, discapacitados y adultos mayores. El programa "Incentivo a la Mujer Embarazada y con Niños recién Nacidos" se propone "mejorar las condiciones del entorno doméstico y social de la mujer y la familia tucumana con una finalidad preventiva y de fortalecimiento de la misma en el ejercicio de sus funciones maternas y paternas". Estos están destinados a las mujeres en su condición de madres. Otro programa "Fortalecimiento a las Madres Jefas de Hogar" que se

---

<sup>86</sup> Programas: "Pensiones para madres de siete o más hijos" (instituida por Ley Nacional 23.746/89), el "Incentivo a la Mujer Embarazada y con Niños recién Nacidos" o el "Fortalecimiento a las Madres Jefas de Hogar".



encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad social, se propone asistir económicamente a madres jefas de familia con hijos menores en situación de riesgo". El enfoque *antipobreza* se observa en programas orientados a la generación de ingreso, aunque no específicamente destinados a las mujeres<sup>87</sup>. También en el Programa "Familias por la Inclusión" como respuesta a la población femenina considerada "no empleable". Las actividades propuestas en la lógica de la "economía social", fuera del mercado, responden a los tradicionales roles femeninos y no siempre conlleva el acceso a niveles superiores de decisión y autonomía económica.

En el caso del "Programa Familias por la Inclusión Social"<sup>88</sup>, las mujeres son consideradas únicamente en su papel reproductivo y como intermediarias del bienestar familiar. Los orígenes del Programa Familias se hallan en una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables (PAGV), que fue reorientado luego de la última crisis (años 20001 y 2002) a partir de la incorporación de un componente de transferencia de ingresos. Desde entonces, se constituyen las características básicas y centrales del Programa Familias, sobre todo en lo que respecta a la prestación de subsidio, y a las características y requisitos que deben reunir su población destinataria para calificar de acuerdo a un índice de vulnerabilidad. En sus orígenes, la prestación monetaria consistió en un subsidio a las familias por cada niño menor de 19 años y embarazadas, y el monto mensual se calculó en función del número de hijos de la familia. Como contraprestación se exigió condicionalidades en educación y salud. Sin dudas, una cuestión central a destacar es que se asignó la titularidad del beneficio a la mujer madre, principal responsable del cuidado de los niños (Zibecchi, 2008). Se manifiesta así, la construcción social del género, los "mandatos" sociales y culturales "que rigen" las respuestas implementadas. También, la forma en que el Estado estructura sus esquemas de poder y los roles que ha asignado a varones y mujeres: la idea de mujer asociada a madre; la madre vinculada a lo doméstico, mediadora de las relaciones familiares y del hogar, a quien se encarga la atención de las necesidades básicas, como la de alimento, educación y salud. El "Plan Nacional Familias"<sup>89</sup> desde su normativa, prescribe a las mujeres como población no empleable<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Tales como "Manos a la obra", "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo".

<sup>88</sup> Actualmente cuenta con 41.621 beneficiarios en 32 localidades de Tucumán. Si bien los datos no están desagregados por sexo, otros análisis permiten señalar que son en su mayoría mujeres, las cuales provienen principalmente del traspaso del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Según Zibecchi (2008) el Programa Familias para el mes de septiembre del año 2007 tenía 504.786 familias destinatarias, de las cuales 278.424 eran provenientes del PJJH, y el 94,4% de los titulares del beneficio son mujeres.

<sup>89</sup> Se dirige a la protección y promoción de las capacidades y derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social. Se compone de una serie de programas y acciones de prevención, promoción y asistencia, entre los que se encuentra el Programa Familias por la Inclusión Social, los Centros Integradores Comunitarios (CIC), las acciones implementadas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, el Programa Federal de la Mujer y la Familia Juana Azurduy, la labor del Consejo Federal de la Niñez y Adolescencia, las actividades de apoyo a organizaciones sociales, la asistencia especial a grupos vulnerables, el Programa Integrando la Discapacidad, Capacidades especiales y el Tren de Desarrollo Social y Sanitario.

<sup>90</sup> Según Zibecchi (2008) en términos esquemáticos, el cambio del PJJH se refería a la consideración –y re-ordenamiento– de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJH. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de "empleabilidad", que hay que fortalecer en su "cultura del trabajo". Por otro lado, el resto de los beneficiarios se agruparía en una

(Zibecchi, 2008). Se induce a las mujeres a una corresponsabilidad pero no se controlan las condiciones y los medios para el acceso a los servicios de salud y educación. Es decir no se evalúa en ningún momento la posibilidad de intervenir en la oferta de servicios de educación y salud, simplemente se “estimula” la demanda de parte de las madres titulares del beneficio.

Analizando las ofertas de los programas hubo pocos avances en términos de superar la segregación temática en la formación profesional y aumentar la formación de mujeres en ocupaciones no tradicionalmente femeninas. En los cursos tales como (dulces, tejido, jardinería, peluquería) casi la totalidad de los participantes son mujeres; en cambio en los cursos dirigidos a ocupaciones tradicionalmente masculinas, la participación de mujeres es siempre casi nula. Del análisis de los programas se desprende que, aquellos destinados a enfrentar la situación de desempleo y oportunidades de acceso al empleo, no están dirigidos específicamente a mujeres. Sí por ejemplo a los jóvenes como el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”<sup>91</sup>, “Programa Entrenamiento para el trabajo” (para jóvenes en las edades entre 25 y 29 años).-El Plan “Manos a la obra” puesto en marcha en 2003, apunta a “consolidar una red de inclusión social, para lo cual se trabaja en forma articulada a nivel nacional, provincial y municipal con la participación de las distintas organizaciones de la sociedad civil”. Tiene también la finalidad de “reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza” (LED, 2009). En esa línea, hace hincapié por tanto en la formación de capacidades, en la autogestión y fuera del mercado.

Los programas implementados en la provincia intensificaban el desplazamiento de ciertas provisiones que suministraba el Estado; hacia las personas, las familias y las organizaciones sociales y, especialmente hacia las mujeres. El enfoque de *eficiencia* se manifiesta especialmente en programas habitacionales. La mayoría de ellos reconocen que las mujeres son esenciales para el desarrollo en su conjunto, particularmente mediante el uso de su tiempo “sin salario” y suman a su rol reproductivo, el de gestoras comunales en tanto garante de bienes y servicios (educación, salud, vivienda). Entre los programas específicos impulsados por el Consejo Nacional de la Mujer sobre la cuestión de género, el Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM)<sup>92</sup>, tampoco se aparta de esta línea acorde con la propuesta de combate a la pobreza del BM. Su alineación con esta propuesta es clara en lo referido a las cuestiones de la focalización y la definición de beneficiarios a partir de los índices de NBI<sup>93</sup>. En tanto se dirige a “apoyar proyectos enfocados con la perspectiva de género en la promoción de la familia en situación de pobreza” y aunque señala “fortaleciendo el desarrollo de cada uno de sus miembros”, hemos visto que en general tiende a

---

población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños.

<sup>91</sup> El Plan Más y Mejor Trabajo es una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad.

<sup>92</sup> Se pretende contribuir a fortalecer la acción del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, a través del Consejo de la Mujer, en materia de fomento y promoción de la participación de la mujer en la sociedad y el desarrollo de programas y políticas públicas con perspectiva de género. Web: <http://www.cnm.gov.ar/programas/profam.htm>. Consulta 2007.

<sup>93</sup> La población objetivo se identifica según los indicadores: a. NBI y b. Ingresos LI: Línea de Indigencia. <http://www.cnm.gov.ar/programas/profam.htm>. Consulta 2007.

basarse en el trabajo de las mujeres. Aunque la incorporación de la temática de género (de actual vigencia en las investigaciones sobre la ciudad) es aún un tema pendiente (en términos reflexivos y de institucionalización) en las políticas habitacionales de San Miguel de Tucumán; su interpretación a la luz de las políticas sociales, que implícita o explícitamente involucran a las mujeres; así como en relación al marco institucional en el que se implementan (organismos, dependencias y áreas), permite reconocer que se enmarcan en ciertas construcciones de género que responden a estereotipos rígidos y definidos culturalmente como femeninos y no cuestionan, sino que refuerzan los roles tradicionalmente asignados a mujeres y varones.

Los programas habitacionales implementados en la última década (PMB, PROMEVI, PFCV), tanto en sus documentos institucionales y operativos, como en los discursos técnicos y políticos, reproducen ciertas construcciones estereotipadas de los roles de género y las familias, tanto respecto a la participación como a los relacionados a la división del trabajo. Nos acercamos en el primer apartado a las demandas existentes respecto a la temática socio-habitacional en el marco territorial, poniendo de manifiesto diferencias en el acceso a recursos. Por otra parte, analizamos los programas sociales y habitacionales implementados. En el caso de los segundos podemos señalar que la mayoría de ellos se ubica en el enfoque de *asistencia* en tanto se destina a las mujeres como grupo vulnerable, en relación al cupo de viviendas y en relación al bienestar familiar, en relación a la provisión de servicios y la regularización dominial. Profundizaremos en el siguiente capítulo en el análisis de un programa que pone de manifiesto diferentes dimensiones de la aplicación del enfoque de *eficiencia y antipobreza*.

#### **4 ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS HABITACIONALES**

Las políticas de intervención sobre asentamientos, ampliamente difundidas en el ámbito latinoamericano como respuestas a las problemáticas urbanas actuales, en el ámbito local adquieren una mayor relevancia durante la década del dos mil en dos sentidos. Retomando lo señalado en un apartado anterior, uno se asocia a una población urbana cada vez más limitada en relación a sus particularidades económicas, sociales, culturales para satisfacer necesidades y derechos<sup>94</sup>. El otro se relaciona al proceso de configuración del aglomerado de Tucumán, la evolución urbana y el crecimiento demográfico de estos años. El mayor crecimiento de viviendas nuevas se dio en los municipios y comunas aledañas, dadas las limitaciones en las formas de expansión de suelo de la planta urbana de San Miguel de Tucumán por la falta de suelo disponible.

Por otra parte, las discusiones actuales sobre repensar los modelos expansivos en tanto compromiso del suelo, mayores costos económicos y ambientales, implican nuevos interrogantes y desafíos, y nuevas formas de intervención, donde las

---

<sup>94</sup> Los análisis de las dinámicas económica y de población, que caracterizan la evolución del aglomerado tucumano, daban cuenta de que la ciudad se juega su futuro en la población que habita en hogares con indicadores de privación convergente, donde es significativa la población joven (PNUMA, 2007). Aunque estas dimensiones manifestaban en los últimos años mejoras en los índices, si se ha reconocido una mayor desigualdad en la satisfacción de necesidades y derechos.

políticas de “consolidación” y actuación sobre la ciudad existente toman importancia. A partir de un análisis contextualmente situado en la provincia y el aglomerado traemos el caso del programa de mejoramiento de barrios. El PMB se enmarca en “las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat”, esta “tercera generación de políticas”, cuyo paradigma tiene como estandarte la “lucha contra la pobreza” y como fin la gobernabilidad urbana. Desde un enfoque de “sistematización de la práctica” describimos con ajuste a ciertos criterios organizativos una experiencia que reviste ciertas particularidades para el tema. El enfoque supuso un análisis etnográfico y diferentes estrategias de acceso a la información<sup>95</sup>. Analizamos los principales elementos (explícitos e implícitos) del programa, considerando que su implementación no sólo depende de lo establecido en los lineamientos del mismo, sino que está asociada a las orientaciones de las políticas y programas del contexto institucional y territorial en el que se enmarca. Por ello contrastamos sus fundamentos e identificamos 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 la reproducción de desigualdades de género. Proponemos tres dimensiones de análisis:

- 1) La primera vinculada a la formulación. En ella se analiza la *focalización* como criterio basado en el lenguaje de las NBI. Este mecanismo no reconoce la heterogeneidad de la pobreza, invisibiliza las desigualdades hacia el interior de los hogares y contribuye a la limitación en su efectividad en la reducción de la pobreza. Otorgando valor analítico a las diferencias de género para acercarnos a la complejidad de la pobreza, abordamos las condiciones de vulnerabilidad de la jefatura de hogar y las diferencias de acceso a los recursos (trabajo, educación e ingresos). Los indicadores de género y su espacialización evidencian no solo diferencias cuantitativas sino cualitativas y referidas a las posibles causas de privación.
- 2) En la segunda dimensión, analizamos el proceso de *participación y organización* durante la implementación del programa; las relaciones de poder y los grupos de actores implicados. Nos acercamos a las reuniones, los temas, las estrategias institucionales, las acciones de la comunidad, los actores en las diferentes instancias, los distintos puntos de vista. También al sentido que los actores (institucionales, políticos, equipo técnico, población) otorgan a distintas categorías. Ponemos hincapié en las diferencias en la asociatividad de varones y mujeres, analizando la participación y la formación de capital social como uno de los fundamentos del programa. También nos referimos a los distintos grupos de actores que cobran importancia, las estrategias adoptadas y los conflictos. Problematicamos el empoderamiento como concepto que va más allá de la participación e implica propiciar cambios no sólo en las condiciones de vida, sino en la posición social.

---

<sup>95</sup> Organizamos la exposición en base a las categorías teóricas relevantes, empero presentamos elementos sobre la situación inicial y el contexto institucional en el que se desarrolla, los fundamentos teóricos que la sustentan, las estrategias adoptadas para su implementación y la secuencia de las principales acciones.

- 3) La tercera dimensión pone atención al *proyecto de intervención* del programa en sus manifestaciones espaciales y territoriales, a partir del análisis de sus elementos materiales y simbólicos. Este implica, en el marco de un proyecto urbano integral, el reordenamiento de la trama, el completamiento de servicios y equipamiento comunitario. Damos cuenta sin embargo de cómo se limitan al orden existencial, sin atender el orden simbólico.

Las orientaciones de género presentes en los programas enfatizan la idea de la "familia tipo" y los roles de género tradicionales. También la construcción en torno a la homogeneidad de la "comunidad" y la invisibilización de las mujeres en pos de la consideración de la familia, o bien, respuestas basadas en la tutela y la asistencia en función de su vulnerabilidad. Por otra parte, la afirmación de su papel y responsabilidad en el logro de fines de bienestar para el hogar y la comunidad en función al alivio de la pobreza. Considerando la relevancia que adquieren las relaciones de poder en el estudio de la pobreza y sus formas de gestión, adherimos al requerimiento de problematizar el género, las necesidades prácticas, la posición de subordinación de las mujeres y el empoderamiento. Los objetivos de esta sección de la tesis se orientaron a identificar las categorías y sistemas de enunciados en programas de actual intervención en barrios del aglomerado tucumano.

#### **4.1 El programa de mejoramiento de barrios en el sector noroeste de San Miguel de Tucumán (2004-2008). Casos: Barrios Juan Pablo II, San Roque Oeste y Alberdi Norte**

El PMB, surge en el año 1997 por un contrato de préstamo, posteriormente reformulado en mayo de 2002 con su priorización e inclusión en el Plan de Emergencia Social<sup>96</sup>. Entre los actores intervinientes, el programa para su ejecución, cuenta con una Entidad financiera: BID; la Unidad Coordinadora Nacional –UCN-<sup>97</sup> que tiene como misión: coordinar, controlar, evaluar, auditar el programa; instituciones de los gobiernos provinciales (Unidades Ejecutoras Provinciales- UEP-) y/o municipales, ONG's y entidades de los beneficiarios que identifican los proyectos, participan y/o se encargan de su formulación y ejecución, empresas constructoras (mediante licitación) que realizan las obras de infraestructura, equipos interdisciplinarios de campo (legal, social, técnico, ambiental, urbano) conformado por consultores, que acompañan la ejecución del programa. La fuente de financiamiento es un crédito externo con contraparte nacional<sup>98</sup>. Este programa,

<sup>96</sup> Se hace referencia al primer préstamo, 940/OC/AR (PROMEBA I) pues es el que financia el proyecto en el área de análisis. Marco Legal: Ley Provincial Nº 7.083, el Contrato de Préstamo Subsidiario, suscripto con fecha 22/03/02, entre la Provincia de Tucumán y el Estado Nacional, el Decreto Acuerdo Nº 20/1—00, el Decreto Acuerdo Nº 73/1 del 10/07/2000 y el Decreto Acuerdo nº 20/3(NE) de fecha 19/08/03. Se ha consultado toda la documentación disponible respecto el Préstamo 1842/07 (PROMEBA II) que presenta algunas modificaciones y a las que se hace mención oportunamente.

<sup>97</sup> Originalmente en la Secretaría de Políticas Sociales dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y actualmente en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

<sup>98</sup> El PROMEBA II se financia con los recursos de una Línea de Crédito (CCLIP) aprobada por el BID que alcanza los US\$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de 250.000 hogares argentinos. En este marco, la Nación ha suscripto un primer Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US\$ 350 millones -siendo US\$ 40 millones la contraparte correspondiente al Estado Nacional-

se desarrolla en el marco de los Programas *Especiales* del IPVyDU<sup>99</sup>. Por razones diversas ningún proyecto puede concretarse, sino hasta el año 2004; tras el traspaso a nivel nacional de responsabilidades de la ejecución de los programas y en el ámbito provincial, un entorno político y técnico favorable para el trabajo conjunto del gobierno provincial y municipal, habiéndose asumido al gobierno local como un actor relevante para el programa en lo que respecta a la elaboración del proyecto. El análisis de casos se definió para el ámbito territorial abarcado en el PMB Capital, involucrando tres barrios: Juan Pablo II -JP- San Roque Oeste -SRO- y Alberdi Norte -AN-. Constituye "el PMB más grande del país", por la superficie y la cantidad de población.



Figura 10. Barrios objeto de intervención PMB Capital

Fuente: Planimetría y fotografías IPVyDU

Los límites del barrio Alberdi Norte (31 manzanas y aprox. 32 ha), se extienden al noreste la vía de ferrocarril, al sur el predio de un neuropsiquiátrico y al oeste la avenida Ejército del Norte. Dicha avenida, constituye una barrera en tanto es una vía muy circulada, una de las principales del sector norte, sin embargo permite cierta permeabilidad (visual y de recorrido) con los barrios linderos. Su pavimentación a principios de la década del noventa, implicó la revalorización de este sector en cuanto a la localización de servicios principalmente comerciales, redundando en mejoras paulatinas de viviendas e infraestructura a lo largo de esa vía circulatoria<sup>100</sup>. Los otros dos límites del barrio, se configuran como fuertes barreras urbanas, que acentúan el aislamiento. La vía del FFCC, sin uso, que

---

que contribuirán en la meta con el financiamiento de proyectos que beneficiarán a 47.500 hogares residentes en villas y asentamientos irregulares.

<sup>99</sup> En cuanto a la UEP adscrita a la Coordinación General de Programas con Organismos Multilaterales de Crédito, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, con dependencia directa del Gobernador. La Ley de Endeudamiento Provincial sancionada y el Contrato de Préstamo subsidiario, permiten un monto de inversión de 8.696.520 dólares y la provincia asume el compromiso de devolución equivalente al 30%. Promeba I - Contrato BID - Nación 02/97 -Convenio Nación Provincia 03/02 -Monto total: U\$S 334.216.000 - Financiamiento: 60% BID -40% Nación- Provincia devuelve 30% de la coparticipación fed.) Monto autorizado por ley para la Provincia. de Tucumán: U\$S 18.584.020

<sup>100</sup> Entrevistas durante Relevamiento físico. Año 2004.

conlleva la localización de asentamientos de viviendas<sup>101</sup>. El predio del Hospital Obarrio por sus dimensiones (52 ha) y sin usos debidamente asignados, ha sido objeto por un lado, de asentamientos irregulares de vivienda que han ido recortando su perímetro. Por otra parte, en esta amplia área verde que rodea la construcción del hospital, se delimita como único uso recreativo, tres canchas de fútbol muy valoradas por “los” vecinos<sup>102</sup>. La falta de cuidado de los sectores de borde, sin iluminación adecuada y mantenimiento de la densa vegetación<sup>103</sup>, propiciaba la localización de puntos de vertido de residuos, constituyendo lugares inseguros para el paso peatonal. En el B° Juan Pablo II (20 ha), la vía del FFCC, como en el caso anterior, constituye una importante barrera que continúa bordeando el barrio. Debido a las variaciones de las cotas de nivel, las calles del barrio quedan en este punto, cuatro metros por debajo de la misma. Esta situación implica para este barrio un mayor aislamiento que para el anterior que permite el “paso a nivel”<sup>104</sup>. Casi ninguna de las calzadas del barrio se encontraba pavimentada y contaban con escasa iluminación. Las veredas estaban escasamente definidas y sin cordón cuneta. El BJPII, no contaba con buena accesibilidad peatonal, ni vehicular. Respecto al transporte público, circulaba por la calle principal, una línea de ómnibus. Sumado a las condiciones físicas, se registraban mayores problemas de seguridad. Las calles internas (denominadas “pasillos” por los vecinos) de dimensiones mucho menores que en el barrio anterior, no contaban con acondicionamiento ni elementos que faciliten la accesibilidad y apenas, alumbrado público. El arbolado urbano era casi inexistente.

## 4.2 Dimensiones de formulación: focalización, NBI, vulnerabilidad

El sistema discursivo del desarrollo social se materializa en la teoría de las “necesidades básicas”, desarrollada fundamentalmente en el campo de la economía y promovida activamente por el BM en su política de “lucha contra la pobreza”. Uno de los principales criterios que el PMB utiliza para el financiamiento de proyectos<sup>105</sup>. En la segunda fase de financiamiento del PMB, se mantienen como indicadores de éxito, el 75% de la población con NBI y el 75% de la población bajo la *línea de pobreza*, utilizando para su verificación conceptos y metodologías del INDEC (Reglamento Operativo PROMEBBA II). Buscamos mostrar cómo la lógica de las NBI y el mecanismo de la focalización no reconocen la heterogeneidad de la

---

<sup>101</sup> Algunos vecinos/as, mencionan que cuando se construye el Barrio San Roque Oeste, se reubican las familias de la vía, pero vuelven a localizarse otras. No ahondamos en esta cuestión de las estrategias de las familias respecto a la ocupación de los terrenos, dado que escapa al objeto de la tesis.

<sup>102</sup> Se resalta “los” vecinos varones, dado que cuando se indaga en las percepciones de la población, se presentan distintas valoraciones de las mismas, tal como se pondrá de manifiesto más adelante.

<sup>103</sup> Según habitantes del sector el lado sobre calle Venezuela fue el de mayor peligrosidad donde se registraron diversas violaciones (Entrevistas año 2004). En este predio en el sector noroeste, interviene mediante la construcción de las viviendas del PFCV en articulación con el PMB para relocalizar familias del sector de la vía de FFCC.

<sup>104</sup> En algunas entrevistas una de las mujeres expresan “Ay...si abrirían ese puente por la México...Yo cruzo todos los días por allí a dejar a mis hijos a la escuela”.

<sup>105</sup> Sus objetivos están orientados a “mejorar la calidad de vida de la población con NBI y con ingresos familiares ubicados bajo la Línea de Pobreza que enfrentan deficiencias severas de infraestructura de servicios”. Documento PMB.

pobreza e invisibilizan las desigualdades de género en relación al acceso a los recursos hacia el interior de los hogares.

- Condiciones de vivienda y servicios. Los análisis respecto a los indicadores de NBI para el total de los barrios, en la etapa de relevamiento del PMB, permite observar que suma las condiciones sanitarias insatisfechas suman el 75% requerido.

Tabla. Indicadores de NBI. Total de barrios.	
Vivienda inconveniente	57%
Condiciones sanitarias insatisfechas	75%
Inasistencia	4%
Hacinamiento	24%

Figura 11. Esquema de análisis de dimensiones de programa

Fuente: Elaboración propia

Los porcentajes correspondientes a los tipos de vivienda guardan relación con las características de los barrios. El BAN tiene un 50% de viviendas deficitarias, el BJPII, 69%.

Tabla. Tipos de Vivienda. Total de barrios		
	Barrio Alberdi Norte	Barrio Juan Pablo II
<b>Tipos de vivienda</b>		
Rancho o casilla	9.5 %	18 %
Casa tipo B	40.9 %.	51 %
Casa Tipo A	49 %	30 %

Figura 12. Esquema de análisis de dimensiones de programa

Fuente: Elaboración propia

El 97% de los lotes del BAN no posee desagües cloacales. La mayoría de los lotes posee dos o más pozos ciegos para el desagüe de aguas grises y negras. Algunas calles y manzanas presentan anegamientos y en algunos casos, inundaciones. También presencia de conexiones de cloaca clandestinas, desagües domiciliarios de aguas secundarias residuales, sumados a la pendiente del terreno y falta de drenajes.

- Indicadores de género. A continuación, presentamos observaciones y resultados en torno a la utilización de indicadores y aplicación de sistemas de información geográfica en la línea de trabajos desarrollados en otras ciudades latinoamericanas. Adherimos a la necesidad de recuperar los avances realizados en indicadores urbanos; insistir en la utilización de datos desagregados por sexo en la implementación de las políticas públicas y la difusión de la información; recuperar políticas equitativas de género y acciones en la construcción de igualdad de oportunidades frente a las desigualdades de género. Por ello, adoptamos la clasificación de Rainero (2001) de indicadores de entrada, proceso



y resultado. Para los indicadores de entrada<sup>106</sup>, definimos el cruce de algunas variables referidas a las condiciones de vivienda y servicios con la jefatura de hogar según sexo, constituye una de las categorías que permite indagar en la relación de las diferentes formas de la pobreza según género. Respecto de los barrios analizados en los que se implementa el programa, podemos señalar que las áreas de mayor carencia coinciden con mayores porcentajes de hogares jefaturados por mujeres (entre 29% y 34%). Por otra parte, son menores las condiciones de las jefas de hogar en el acceso a los recursos (trabajo, educación, ingresos). La presencia femenina es alta entre los beneficiarios de planes (entre 70 y 80%) y representa casi la totalidad en las amas de casa (entre 90 y 100%) y menor en los jubilados (entre 35 y 45%)<sup>107</sup>.



Figura 13. Condiciones hogares con jefatura femenina

Fuente: Elaboración propia

Como indicadores de resultado, adoptamos los resultados en relación al segundo relevamiento, realizado en relación titularidad otorgada en el marco de la regularización del programa, siendo este uno de los indicadores de éxito del programa. Consideramos que los enfoques basados en el énfasis en la regularización dominial y la tenencia son limitados si no se indaga en las diferencias y en las condiciones de las mujeres. No asegura una redistribución de poder hacia el interior del hogar y refuerza, en el marco de los otros programas implementados, la dependencia (principal pero no exclusivamente) económica respecto al varón. A pesar del otorgamiento de la titularidad de la vivienda, podemos observar a partir del análisis que las posibilidades de las mujeres titulares son menores respecto al acceso a otros recursos vinculados al derecho a la vivienda: menor acceso a empleo, menor porcentaje de principal ingreso, mayores obstáculos de acceso al ámbito laboral. En los barrios analizados, aunque aumenta el porcentaje de mujeres titulares de vivienda y

<sup>106</sup> Asumimos las definiciones de jefatura de hogar consignadas en el relevamiento del programa (2004), como una situación inicial.

<sup>107</sup> El análisis del apartado 4.2. del cuarto capítulo de la tesis, se refiere exclusivamente al análisis cuantitativo y cualitativo de indicadores y variables de los barrios en cuestión antes (2004) y durante la ejecución del programa (2008).

terreno (40 y 60 %), la presencia femenina entre las beneficiarias de planes<sup>108</sup> es de 85 y 88%, 100 % entre las amas de casa y el 60- 70% de las jubiladas. Las mujeres representan menos de la mitad de quienes perciben el principal ingreso, el cual no supera los 350\$. Entre el 75 y 85% de los titulares de hogares monoparentales, son mujeres y tienen una alta dependencia de menores (la mitad de los hogares con titulares mujeres tienen menores de 5 años y el 60%, menores en edad escolar).



Figura 14. Condiciones de mujeres titulares (indicadores de resultado). Barrios de implementación programa. Lotes con hogares monoparentales y titulares mujeres. Lotes con menores en edad escolar.

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Equipo de campo social PMB 2008

Los factores de género inciden en una mayor vulnerabilidad de las mujeres relacionada con una mayor restricción en sus derechos y en su participación de la vida social, política y laboral debido a la falta de tiempo, responsabilidades domésticas o la oposición del cónyuge o compañero. El enfoque de la vulnerabilidad como visión apartada de la idea de fragilidad como característica inherente a las mujeres permite prestar atención no solamente al problema de los recursos materiales sino de los no materiales y visualizar estrategias más eficaces para las mujeres de sectores pobres (Falú, 1999). La posibilidad de visualizar las desigualdades de género que brinda el análisis desagregado por sexo de variables espaciales y territoriales, al evidenciar y democratizar cuestiones naturalizadas así como las nuevas lecturas a partir del trabajo con los mismos, son fundamentales en la observación y evaluación de las políticas y programas habitacionales. Ella es sustancial no sólo para un determinado programa, como el caso de estudio, sino para la articulación debida con otras políticas y programas sociales hacia el logro verdadero de la sustentabilidad y la mejora de la calidad de vida en un sentido integral.

<sup>108</sup> Cabe señalar que en un 76% se trata de Planes Familias, Mamitas o Nacer, vinculados al enfoque de género asistencial. En cambio, sólo un 13% corresponden al Plan Jefes y Jefas de Hogar que busca principalmente la reinserción laboral.

## Observaciones

Del análisis podemos señalar que en función de los recortes que efectúa la política focalizada, se definen y priorizan ciertas características que los potenciales *beneficiarios* deben reunir, como es la de demostrar la estigmatizante situación de carencia para ingresar a la población objetivo de los programas. Diversos trabajos ponen de manifiesto que la intervención social mediante programas focalizados genera una retroalimentación perversa entre las dinámicas más estructurales de la relegación y las dinámicas esencialmente políticas y sociales de estos barrios "bajo planes". Los criterios de focalización de los programas sociales instalan una dialéctica regresiva con sus objetivos "focalizados", consolidando el repliegue y aislamiento de los sujetos y de los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos siguieran exhibiendo sus carencias, por ejemplo altos niveles de NBI (Soldano, 2008, p.57). Por otra parte y tal como hemos puesto de manifiesto, invisibilizan las distintas formas de experimentar la pobreza. Constatamos la heterogeneidad de condiciones, especialmente asociadas a las diferencias de género y problematizamos las categorías en las que se basan los programas habitacionales y de intervención sobre los asentamientos.

Categorías tales como "grupos familiares" u "hogares"<sup>109</sup>, grupos "desprotegidos", de alta desocupación, con necesidades básicas insatisfechas, por debajo del nivel de indigencia y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o debajo de la línea de pobreza carente de vivienda<sup>110</sup>. Sin embargo, en estos sectores, aún con niveles críticos de exclusión social y urbana, las mujeres constituyen aún un grupo invisible para estas políticas y programas en su condición de sujetos. Entendemos en la línea de lo que señala Álvarez (2005b) que estos programas forman parte de un entramado de relaciones de fuerza donde los intereses de dominio y las luchas sociales construyen sujetos. En ese marco, tienden a reproducir y generar nuevas desigualdades y configuraciones tutelares. La focalización de los programas sociales afianza la definición de las mujeres como grupo vulnerable y grupo de población "no empleable". La focalización de los programas habitacionales, al invisibilizar la situación hacia el interior de los hogares respecto a las relaciones de poder y de género, reproduce las tradicionales relaciones de poder y construcciones estereotipadas respecto a la idea de familia y la división reproductivo/ productivo. Falú (1999) hace referencia a dos supuestos presentes en las políticas que impiden visualizar estrategias más eficaces para las mujeres de sectores pobres. Uno, que no existen diferencias en la pobreza de varones y mujeres y que las necesidades y características de la pobreza son semejantes en un mismo nivel socioeconómico. Otro, que entiende que las mujeres son un grupo homogéneo de similares características y necesidades cuyas diferencias son irrelevantes para la política social. Se enfatiza en la familia como unidad de intervención y en las mujeres como titulares y principales responsables del beneficio. Respecto al enfoque de la vulnerabilidad es útil a los efectos de prestar atención no solamente al problema de los recursos materiales sino de los no

<sup>109</sup> Rainero (2001) señala que los planificadores trabajan en general con categorías abstractas como población, hogares, familias; en consecuencia las respuestas no contemplan la heterogeneidad de necesidades del universo social, contribuyendo a reproducir las discriminaciones de género.

<sup>110</sup> El Reglamento operativo del PMB define los beneficiarios como "familias residentes en viviendas de barrios que cumplimenten los criterios de elegibilidad" (Regl. Op., 2006:2).

materiales. Entre ellos menciona factores de género que inciden en una mayor vulnerabilidad de las mujeres relacionada con una mayor restricción de expresar derechos y participar de la vida social, política y laboral debido a la falta de tiempo por las responsabilidades domésticas o la oposición del cónyuge o compañero. Esta visión, se aparta de la idea de fragilidad como característica inherente a las mujeres. Falú (1999) se refiere a tres dimensiones de la vulnerabilidad de las jefas de hogar:

- Dimensión material: niveles más bajos de ingreso e inserción laboral, menor acceso a servicios públicos, menores condiciones de las viviendas.
- Dimensión sociocultural: su incorporación a instituciones sociales son restringidas. Si bien tienen mayor acceso a programas sociales es en función de su maternidad y aún tienen acceso restringido a los créditos.
- Dimensión política: ellas mismas no se reconocen como jefas de hogar.

En ese sentido analizamos algunos indicadores respecto a las diferencias y obstáculos para el acceso a los recursos. Se observa que las mujeres presentan peores condiciones en términos de situación ocupacional y de ingresos, lo cual puede asociarse a los roles asignados respecto al cuidado de dependientes y la situación de monoparentalidad (son más las mujeres solas) con dependientes a cargo. El programa mediante la regularización y el énfasis en la propiedad de la tierra además de la provisión de la infraestructura mejoraría ciertas condiciones de habitabilidad. En cambio, la "reducción de la pobreza", sólo se lograría en términos de los indicadores que utiliza para medirla. No actúa, en cambio, sobre las causas más profundas de la misma. Recuperamos las consideraciones sobre la categoría "beneficiario" como resultado de ciertos procedimientos oficiales, y la apuesta por reconocer la diversidad de subjetividades que se encuentran bajo este mismo rótulo (Zibecchi, Giménez, 2004).

Por otra parte, atentos a lo señalado por Álvarez (2005b:111) la analítica utilitaria de la fopolítica se manifiesta también en la construcción de configuraciones tutelares que requieren del "beneficiario", la contraparte de trabajo comunitario gratuito en la gestión. En ese sentido, abordamos en el apartado siguiente algunos de estos aspectos vinculados al proceso de implementación del programa, desde una lógica cualitativa. En este sentido retomaremos la consideración de las cuestiones señaladas sobre la categoría la *jefatura de hogar*, tanto respecto a los roles asignados (*reproductivo/productivo*) en relación a las actividades *comunitarias* promocionadas por el programa. Retomamos también respecto a la dimensión espacial y hacia las conclusiones, cómo las intervenciones que parten de categorías generales y no problematizan cuestiones como las diferencias de género, si bien permiten la cobertura de ciertas necesidades, no se traduce en mejoras en las condiciones de vida sobre todo para las mujeres. Por último y por lo dicho, resaltamos que no consideramos que se trate de una cuestión a resolver por este u otro programa, sino poniendo atención a la red de relaciones y subjetividades generadas en el marco de la implementación de estos programas.

### 4.3 Dimensiones del proceso: participación y organización. Procesos y actores

A partir del análisis del proceso de implementación del programa retomamos algunas discusiones respecto a la semántica materializada en el acceso a mínimos, lo cual promueve una visión biológica de la vida y una culturización de las capacidades de los pobres (Álvarez, 2005b). Estos vínculos no mercantiles pasan a denominarse *capitales sociales* que se funcionalizan como dispositivos de intervención de la pobreza. La participación y el fortalecimiento del *capital social*, enunciados en estos programas, no significan siempre “una verdadera implicancia de la población y un fortalecimiento de las relaciones intrabarriales e intraurbanas” (Fernández Wagner, 2008). En el programa la “promoción de las capacidades” es funcional a los requerimientos de las distintas etapas de implementación: relevamiento (manzaneras), ejecución de obras (vigías ambientales) sustentabilidad de las mejoras (organizaciones).



Figura 15. Talleres barriales 2007

Fuente: Equipo de campo PROMEBE para IGEUS

En relación al PMB y la participación, y si bien desde el discurso se proponía “fortalecer los recursos organizativos existentes”, estas cuestiones no fueron problematizadas, sino que se asumen como naturales algunas cuestiones como “la mayoritaria participación femenina”<sup>111</sup>. Una primera fase del programa se había llevado adelante para la presentación del barrio para las condiciones de elegibilidad, en el año 2000. En ese año se formaba el grupo de manzaneras que colaboraría en el relevamiento a partir de la convocatoria de una de las organizaciones. Al comunicarse la negativa en la primera presentación del proyecto PMB, algunas de ellas formaron una comisión y se nuclearon en una organización. Entre sus motivaciones se reconocía: lograr la mejora de barrio, razones políticas, pertenecer a organizaciones, “estar más en la casa”<sup>112</sup>. Por otra parte, muchas de ellas resaltaron los avances que las experiencias de organización y participación dejan a sus actores. Debemos situarnos en el contexto de crisis en la provincia en el año 2004, en el que se manifiestan fuertes condiciones de pobreza de algunos sectores, marco en el cual emergen diferentes respuestas de la sociedad civil. También, en el marco de las “nuevas agendas” de los movimientos sociales urbanos, que, ante la

<sup>111</sup> En la primera salida del relevamiento, casi en su totalidad las manzaneras convocadas fueron mujeres. Jueves 01/04/04. Se registran al momento de la salida, 13 mujeres y 1 varón.

<sup>112</sup> Cuando se consultó a las vecinas sobre el por qué de la asistencia casi total de mujeres, muchas respondieron « los hombres de la casa están trabajando».

multiplicación del desempleo y subempleo, desplazan la cuestión de la vivienda<sup>113</sup>. Era posible reconocer a las mujeres como principales protagonistas de las diversas estrategias para responder sobre todo, a las necesidades de alimento, pero también, de equipamientos, de servicios, de espacios de reunión para ellas y para los niños. Se registraba una propagación de las organizaciones de mujeres. En el BAN, se ponían de manifiesto contrastes entre aquellas mujeres protagonistas del mejoramiento barrial desde su conformación y aquellas que, a principios de la década, atendían otras necesidades que cobraban especial importancia tales como la alimentación y el ingreso. La mayoría de las organizaciones sitúa su surgimiento entre fines de los 1990 y comienzos del 2000. De las doce sedes relevadas:

- Nueve de ellas tenían como responsables mujeres.
- En su mayoría funcionaban en las viviendas de sus responsables. Sólo la organización *Crece Juntos*, había conseguido el financiamiento para comprar el terreno y construir una sede propia.
- Siete de ellas correspondían a la organización *Crece Juntos* y otras dos manifestaban su carácter de asociación civil sin fines políticos.
- Sólo dos de ellas desarrollaban acciones directamente relacionadas con la mejora del hábitat (una dirigida por un varón y otra por una mujer). El resto tenía entre sus principales acciones las referidas a las de primera necesidad: alimentación y salud y como beneficiarios principales a los niños.

Los objetivos de las ONGs barriales se dirigían a cubrir aquellas necesidades no provistas por el Estado (el ejercicio de contraprestaciones de los planes ante la falta de empleo y de producción de una renta, la provisión de alimento básico, el mantenimiento de las condiciones mínimas de salubridad ante la falta de cobertura de infraestructura y servicios, entre otras). Otras organizaciones, tal como la que nucleaba los *hogares centros*<sup>114</sup>, si bien se vinculaba muy especialmente con la alimentación, nutrición y cuidado sanitario de los niños, permite identificar otras miradas. Su denominación más allá de los tradicionales «comedores» o «merenderos», como «hogares centro», implicaba una nueva connotación como espacio de atención, de cuidado, de aprendizaje. Esta práctica articulaba estrategias que permitían a las mujeres atender las necesidades de subsistencia y responder a sus necesidades de cuidado y desarrollo de los niños.

*«eso tenía que ver mucho con la crisis alimentaria que estaban pasando nuestros barrios, la necesidad se estaba presentando cada vez más, después decidimos bajar a 30, 25 chiquitos de la zona y 5 hijos de madres, en este momento estamos trabajando con esa cantidad de chicos. Vimos la necesidad de nuestros chicos mayores, nosotros siempre trabajamos, primero de 3 a 5 y luego de 2 a 5, y hoy de 2 a 14, es decir, tenemos hogares de 2 a 5 y de 6 a 14 (...)».*

*Entrevista a A.D. (B°AN) Asoc. (Casada, menor de 40 años, 3 hijos) Entr: N.C. Fecha: 31/05/05*

<sup>113</sup> Portes (2005) se refiere respecto a Bs. As. a trueque, los comedores populares, grupos de desempleados, asambleas barriales, fábricas y empresas recuperadas (Czytajlo, 2009).

<sup>114</sup> Experiencia en el Barrio Alberdi Norte, tomada como paradigmática, porque abre una serie de cuestiones posibles de abordar desde la óptica que planteaba el trabajo. Actualmente ha crecido como organización tiene su propia página web. Puede verse en <http://crecejuntos.org.ar>.

Esta asociación “Madres Cuidadoras” nació en el año 1992 por medio del apoyo de organizaciones nacionales e internacionales. A partir de la capacitación en distintos temas durante un año y medio, abrieron el primer hogar centro. En lo que respecta a esta organización, las instancias de capacitación, los encuentros, los talleres, las jornadas de reflexión destinadas al cuidado de niños y niñas, implicaron también sensibilizaciones en la temática de género: el papel de la mujer en la política y en la sociedad actual, aspectos relativos a la salud y al cuidado, los derechos, la violencia familiar.

*«Elaborando proyectos, que también hemos aprendido a hacer, gestionando con Nación y con Provincia no sólo planes de alimentación, sino capacitación en violencia, nutrición, desarrollo infantil; buscando recursos. También invitando a profesionales que viven en nuestros barrios, articulando con los CAPS (centros de atención primaria de la salud) para que realicen controles de peso, mediciones, pero siempre dejando en claro, al técnico que se acerca, que nosotras también tenemos saberes y que desde nuestra experiencia les podemos enseñar».*

*Entrevista a L. Casada. Entr: N.C. Fecha: 02/06/05*

Mujeres de esta organización habrían sido, de acuerdo a sus relatos y los relatos de otras vecinas, quienes habían planteado la propuesta del barrio al PMB en el año 2000, dando cuenta de la potencialidad de sus roles como gestoras en la transformación del espacio, aún a partir de la atención de otro tipo de necesidades. Otro grupo de actores que cobraba importancia en el marco de la implementación del PMB era el *equipo de campo*, argumentada en el beneficio de una inserción continua de los técnicos en la comunidad. Sin embargo, desde el inicio, la falta de certezas respecto al proyecto, la licitación y la obra<sup>115</sup> y más adelante los avances y retrocesos de la misma, lo tornaría un eslabón vulnerable, que debía afrontar las marchas y contramarchas del programa y “contener” las expectativas y las acciones asumidas junto a la comunidad. A ellos se referían individualmente como “la licenciada”, “el abogado”, “la arquitecta” o bien en conjunto: “el equipo”, “los del PMB”. Las actividades y el equipo del PMB acentuaban estos estereotipos. En los documentos, se incentiva la participación de la comunidad, de la familia, sin problematizar que la participación real es mayoritariamente de mujeres. Esto implica, por un lado que se “acepta” que son las mujeres las que participan y se tiende a afirmar esa participación promoviendo reuniones y talleres en los horarios en los que ellas pueden asistir y, por otra parte, sin establecer mecanismos para aliviar la carga de las mujeres de otras tareas asumidas como cuidado y hogar. Los horarios de las reuniones por lo general fueron por la mañana, por un lado por la consideración del horario del equipo de campo que “solo va a la mañana” y porque como se considera que las que irán serán las mujeres, se las acomoda a “sus tiempos”. No se convoca en horarios cerca del medio día porque “estarán cocinando” o “van a buscar los chicos de la escuela”. La práctica desarrollada de trabajo simultáneo de diferentes grupos de edad (adultos por un lado y niños por otros) sobre una misma temática, resuelve parcialmente el cuidado de niños/as,

---

<sup>115</sup> El equipo de campo inicia sus actividades en el barrio en diciembre de 2005. La licitación de la obra del proyecto había caído, por lo cual deberían correr nuevos tiempos para una nueva licitación. No se conoce fecha de inicio de obra hasta mayo del año 2006

dado que no se consideran justamente las edades que requieren una mayor atención (0 a 5 años).

Por otra parte, fueron pocas las actividades y tareas que rompieron los estereotipos de género, dado que estas construcciones eran recurrentes entre los integrantes del equipo del programa. El protagonismo y la activa participación femenina, si bien demostraron eficacia, conocimiento cabal de las problemáticas del barrio y compromiso, no siempre implicaron liderazgo. Durante el proceso de implementación del programa, hemos observado cómo las mujeres en su mayoría son quienes se presentan diariamente al equipo de campo con consultas, reclamos, solicitudes, pedidos<sup>116</sup>. También en la realización de acciones ante diferentes organismos públicos como reclamos telefónicos, gestiones y reclamos. Estas acciones no siempre fueron inmediatamente atendidas, sino que implicaron dos o tres instancias, antes de encontrar las respuestas esperadas. La situación de privaciones materiales y de servicios, implica también una mayor recarga de tareas femeninas: eran, por ejemplo, quienes esperaban que pase el camión recolector y sacaban los residuos hasta el contenedor o los llevaban hasta el mismo vehículo. Retomamos las reflexiones ya realizadas en el apartado 4.2 sobre las mayores limitaciones de las mujeres para acceder a los recursos hacia la construcción de ciudadanía. Estas implican menores posibilidades para acceder al mercado laboral por causas asociadas a las tareas del hogar y el cuidado de personas, la escaso reparto de tareas hacia el interior del hogar sumado a la falta de servicios estatales que las considere. También fue posible constatar su accionar en algunas instancias de reclamos, como cortes de calles y manifestaciones, donde fueron las mujeres quienes realizaron "tareas femeninas y masculinas": armaron la "barrera" con ramas y cubiertas, prendieron el fuego, realizaron los cantos de la protesta, hablaron con los medios, firmaron las notas. La participación masculina se observó en instancias como la relocalización de viviendas, la que implicó la demolición de lo construido y el traslado de sus bienes o bien en actividades que requerían de mayor esfuerzo físico, como la construcción de un cesto con troncos.

En relación a los enfoques de género y desarrollo, estas observaciones nos permiten afirmar que lejos se encuentran del enfoque de *género en desarrollo* que implicaría el empoderamiento real de las mujeres, asegurando el acceso al poder y a otros recursos. En cambio, las intervenciones se enmarcan en la línea del enfoque antipobreza y eficiencia, en el marco de esta versión de la urbanización popular dirigida por una explícita política estatal de utilizar la mano de obra de hombres y mujeres ("participación") y compartiendo los costos con los pobres y que implica la consideración de la elasticidad del trabajo y del tiempo de las mujeres. Se asume, en las respuestas institucionales, como natural el papel desempeñado por las mujeres, de administradoras cotidianas de los efectos de las crisis y las necesidades. Aunque el PMB no implica la incorporación explícita de las mujeres, reconoce que son esenciales para el esfuerzo del desarrollo en su conjunto, dando importancia a su rol reproductivo y de gestora comunal, dedicándose a los intereses prácticos de género, sin considerar las relaciones de poder entre los géneros ni analizar la situación y la posición.

---

<sup>116</sup> Nota Enero 2006 Municipalidad solicitando desagotar pozos. Firmantes 14 mujeres y 6 varones.



El análisis del papel de las mujeres en las ONGs de los barrios donde se desarrolló la intervención<sup>117</sup> tampoco sus prácticas son reconocidas como parte de una "nueva política" o desde una "nueva concepción de poder". Las mujeres: se juntan, colaboran, crecen, salen, pero «no hacen política»<sup>118</sup>. Sus relatos contraponen esas construcciones sobre "lo político", "lo masculino". Esta participación decisiva en las mujeres en la emergencia y la consolidación de esos espacios barriales no se expresa aún en la toma de palabra en el espacio político<sup>119</sup>. Respecto a la participación, si bien tienen como sujeto principal a la familia, en la práctica son las mujeres las principales implicadas. Es decir, se reconoce como uno de los principales recursos a las mujeres; sus organizaciones y experiencia, han sido preferentemente movilizadas como recursos sin valor económico, ni reconocimiento político. Se tiende a ignorar que hay diferencias importantes en la asociatividad de hombres y mujeres y no se asigna ningún valor analítico ni explicativo a las mismas (CEPAL, 2004). Son diferentes las lógicas del fortalecimiento de la organización de los programas y los procesos de funcionamiento de las organizaciones sociales existentes. En las primeras, se asume como natural el papel desempeñado por las mujeres, de administradoras cotidianas de los efectos de las crisis y las necesidades; en las segundas, las mujeres se convierten en protagonistas y se proyectan al ámbito público y político.

El énfasis en la autogestión y en las estrategias basadas en la solidaridad fuera del mercado acentúa los roles de género tradicionales (reproductivo asignado por lo general a las mujeres y productivo a los varones) y "naturaliza" el rol comunitario de las primeras. Retomando a Falú (2000) es necesario en cambio, concretar los derechos en las prácticas, ir más allá de los discursos en los cuales se enumeran "las virtudes" de las mujeres, identificadas como "agentes de cambio, facilitadoras de la acción comunitaria, mediadoras de las necesidades de la familia"; sino ser tomadas en cuenta por sí mismas, como sujetos sociales con demandas y necesidades no siempre iguales a las de los varones y las familias. En ese sentido consideramos se requiere problematizar la participación respecto al liderazgo femenino, que particularmente en los gobiernos de las ciudades parecen ser una arena apta como escuela política de las mujeres. Es necesario entonces evidenciar las relaciones de poder, jerárquicas y de subordinación, propiciando estrategias para asegurar el igualitario acceso a los recursos.

#### **4.4 Dimensiones espaciales y territoriales**

Discutimos entonces algunas categorías a la luz de la teoría y en relación a la práctica de implementación del PMB en el aglomerado de Tucumán. Integración urbana, satisfacción de *mínimos biológicos* y división público- privado. *Necesidades prácticas y estratégicas de género*. La "integración urbana" es entendida tradicionalmente en términos de la provisión de servicios de infraestructura básica y

---

<sup>117</sup> Tema que ha sido analizado extensivamente en Czytajlo, 2009.

<sup>118</sup> Respecto a consideraciones sobre la política ver Pires do Rio Caldeira, T. «Mujeres, cotidianeidad y política». En Jelin (1987).

<sup>119</sup> Cerrutj; Grimson en Portes, 2005, p. 128.

legalización de la tierra<sup>120</sup>. El PMB prevé infraestructura y soluciones habitacionales (mejoramiento de vivienda y servicios)<sup>121</sup>. Se plantea “integrar sectores excluidos por la pobreza a la trama social y urbana”<sup>122</sup>. En cambio, el estatuto de “ilegalidad” se resuelve en el marco de un reconocimiento de derechos más amplio. La seguridad de la tenencia involucra derechos tales como: al disfrute de la ciudad y los poblados, la seguridad tanto privada como colectiva, a la salud, la educación, el trabajo, la recreación y al resguardo del derecho a la vivienda y la tierra, que no se vinculan exclusivamente a la propiedad (Falú, 2000). Por otra parte, lineamientos internacionales en materia de asentamientos humanos señalan que asegurar a todos los habitantes de la ciudad el acceso a agua potable y la infraestructura básica se considera un imperativo de la equidad (Saborido, 1999). Muchos trabajos dan cuenta de que en la vida cotidiana de las mujeres pobres, se ven obligadas a dedicar más tiempo y esfuerzo al trabajo doméstico y al cuidado de la salud familiar<sup>123</sup>. En ese sentido, las propuestas y avances del programa implican la mejora “indirecta” de las condiciones de las mujeres en tanto atienden la mejora de las condiciones de vivienda y de los barrios.



Figura 16. Intervenciones en infraestructura barrial. Avenida México antes y después de la intervención  
Fuente: NC y proyecto IGEUS

Estas respuestas implican la cobertura de mínimos y llevan implícita la autogestión. Atienden sólo a sus necesidades *prácticas*; aquellas percibidas y relacionadas con las malas condiciones de vida (carencias de de servicios y equipamientos básicos, vivienda y empleo, condiciones mínimas de salubridad). Necesidades que las mujeres identifican en virtud de sus roles socialmente aceptados por la sociedad (madre, esposa, ama de casa); que no desafían las divisiones del trabajo por

<sup>120</sup> Entre los indicadores explicitados en la segunda fase, se establecen los referidos a la legalización de la tenencia de la tierra, se establecen la seguridad de la tenencia (100%), con tenencia legal (90%) y con título de propiedad (60%).

<sup>121</sup> El PMB prevé la articulación con el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), y la intervención en la infraestructura privada mediante la articulación con el Programa Mejoramiento de Viviendas (PROMEVI).

<sup>122</sup> Los indicadores de éxito del programa referidos a la integración urbana se relaciona con el 100% vinculado a las redes y servicios y el 100% de lotes con déficit de equipamiento comunitario cubierto respecto a la línea de base establecida en la primera fase. La propuesta de “regenerar un amplio sector de la ciudad, favorecer nuevas conectividades y entramados”, poniendo atención a la conexión de los nudos y principales arterias, tal como resulta la atención al cruce del FFCC, no llega a concretarse. Las acciones, quedan reducidas a la *integración urbana* como la continuidad de la infraestructura de servicios básicos, regularización de terrenos y la colmatación de la trama urbana.

<sup>123</sup> Son las mujeres las encargadas del control y manejo de los riesgos ambientales derivados de condiciones de habitabilidad precaria (falta de aislamiento térmico, ruidos, polvo, insectos, etc.) que tiene costos sobre su salud física y mental y sobre sus oportunidades de desarrollar otras actividades (Rico, 1996 cit. Saborido, 1999; Zibecchi, 2008).

género y la posición subordinada de las mujeres. El proyecto de intervención implica una concepción de la vida cotidiana que responde a la división sexual del trabajo y se dicotomiza en espacios públicos y privados, productivos y reproductivos, ligados al trabajo y a la familia, e históricamente adjudicados al género masculino y femenino respectivamente<sup>124</sup>. A ello se yuxtaponen visiones esencialistas que atribuyen a las mujeres características que las colocan en situación de inferioridad y estereotipos que la diluyen como sujeto social en el concepto de familia. Ello se manifiesta no sólo en aspectos materiales sino en las referencias, los nombres que adquieren lugares y espacios: "la casa", "la calle", "la cancha", "la plaza"<sup>125</sup>. Entre los problemas que identificaba el equipo del PMB como primordiales en el sector relocalizado, se encontraban principalmente infraestructura y servicios básicos respecto al saneamiento (cloacas, residuos), así como la apropiación y la delimitación "público-privado". Los relacionados a la convivencia, la inseguridad, la violencia familiar, estaban subordinados a esta última. Una de las principales acciones del área urbana y social, se relacionaba entonces con la "delimitación del lote", la medianería y el énfasis en la división del espacio público y el espacio privado. También se hizo hincapié en el cambio de las pautas de vida anterior, reconociendo como uno de los principales cambios, el paso a un "espacio urbano" diferente al espacio "de la vía". Se trabajó sobre la convivencia, la necesidad de formar parte de ese ("su") proceso de cambio, el compromiso para el desarrollo del barrio, planteando la importancia de la apropiación del espacio. Se reflexionó sobre la importancia de que la comunidad se comprometiera con el espacio y pueda participar en la toma de decisiones. La organización del entorno está centrada en la separación de la vivienda del ámbito de la calle. No se encuentran espacios que permitan un uso múltiple y relaciones espontáneas entre vecinos.



Figura 17. Fotografías del sector 128 viviendas

Fuente: Proyecto IGEUS y Equipo de campo PMB. Fecha Octubre de 2008

Resulta de interés señalar algunas diferencias de percepción, uso, necesidades, restricciones y oportunidades de acceso según las asignaciones de los roles de género, que se hacen visibles en las características que adquiere la intervención habitacional. Quienes más ponían de manifiesto estos cambios eran mujeres. Muchas de ellas reconocen que con el traslado, cambia la situación de "encerramiento", sienten sensaciones de mayor seguridad, dadas por la vivienda y la separación del espacio exterior; incluso la delimitación de los espacios interiores. A la vez, existen sensaciones de mayor inseguridad, que restringen el uso de ciertos

<sup>124</sup> Sobre ello se han referido numerosas autoras; Falú, 2006; Rainero, Rodigou, 2001, etc.

<sup>125</sup> Una de los acercamientos de la investigación implicó la indagación en las percepciones, vivencias y valoraciones para personas según género y edad. Esta cuestión se analiza en el apartado 4.4. en la tesis más extensamente.

espacios y horarios. La vivienda aparece como el lugar específicamente asociado a la vida familiar y al “descansar”. El espacio público al “circular”. La función “recrearse” es parcialmente considerada y se localiza en puntos determinados. La función “trabajar” no implica intervenciones específicas en los programas habitacionales. Respecto a la vivienda, las tipologías<sup>126</sup> se basan en la vivienda mínima y no presenta soluciones para segmentos específicos de demanda, salvo de discapacitados. Las unidades mantienen la función interna tripartita (áreas de recibo, privada y de servicios). Consideran principalmente las funciones de descanso y alimentación, dejando de lado el trabajo, la recreación y el ocio. Se asume una familia tipo (madre, padre e hijos, con un único proveedor). No se incorpora el “cuarto adicional” o espacio para el trabajo. En el sector 128 viviendas, cabe señalar que en muchos casos la titularidad beneficia a las mujeres, dado que en su anterior situación, no tendría posibilidad de acceso a la vivienda. Sin embargo se trata de mujeres cuando se han constatado casos de violencia de género. Sin embargo, dado que no hay para estos casos, protocolo a seguir o ley que lo considere, y la “norma” es la titularidad compartida, y se deja librado al caso, con el riesgo de quien sufre violencia. Por otra parte todas las mujeres tienen familia a cargo. La visión que prima entonces sino la acción positiva a favor de las mujeres, sólo en situación de vulnerabilidad y en función del bienestar de la familia, asociada a su rol de mediadora y a la importancia de la familia, los hijos. Podemos ver también que se encuentran titulares varones que viven solos sin familia a los que se otorgado la vivienda, pero no mujeres solas. Otro de los elementos observados se refiere a los espacios de trabajo en la vivienda. Ya en estudios anteriores (Falú, 1997 cit. Marengo, 2002, p.165), se señala que es frecuente la transformación de la vivienda en lugar de trabajo para generar ingresos, lo que se traduce en hacinamiento y problemas para la vida familiar. En general estos análisis sobre el espacio de trabajo se han asociado a las crisis económicas y las necesidades de generar ingresos para sostener la economía familiar. Algunos cambios en el sector de viviendas relocalizadas, se vinculan a la construcción o ampliación a este fin<sup>127</sup>: masculinos (galerías techadas) espacios de guardado (herramientas, carros, materiales): corralones, mecánica de autos y motos; femeninos: reasignación de usos al “estar-comedor”: locales para almacenes, kioscos, verdulería, venta de comida, mercerías.

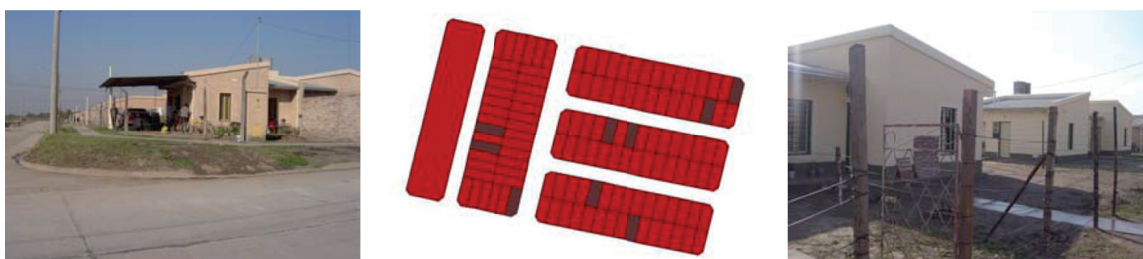


Figura 18. Usos productivos en las viviendas (2009)

Fuente: Fotos NC y Proyecto IGEUS

<sup>126</sup>El estudio de la vivienda no ha sido un eje principal de indagación, pero es pertinente traer algunos elementos respecto al diseño de los prototipos de vivienda, algunos criterios de resolución proyectual. Algunos antecedentes Marengo (2002) “Asimetrías en el uso del espacio habitacional de producción pública”. En Falú et al. (2002).

<sup>127</sup> Otros estudios sobre el tema: Falú, 1997 cit. Marengo, 2002, p.165.

Esto pone en discusión dos cuestiones, por un lado el tema de la adecuación del espacio de la vivienda o espacios comunitarios para la actividad productiva y por el otro, el de aquellos equipamientos que permitan la conciliación de las actividades productivas y familiares, generalmente a cargo de las mujeres, tales como las vinculadas al cuidado. Especialmente considerando los porcentajes de hogares con jefatura femenina, monoparentales. Los servicios de cuidado infantil, ancianos, enfermos, abastecimiento, salud y educación resultan condicionantes de las posibilidades vitales de las mujeres para tomar decisiones respecto a sus vidas, mientras la división sexual del trabajo no se modifique estructuralmente. La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada al espacio en tanto distancias a recorrer, y las posibilidades de conciliar el mundo privado y público<sup>128</sup>.

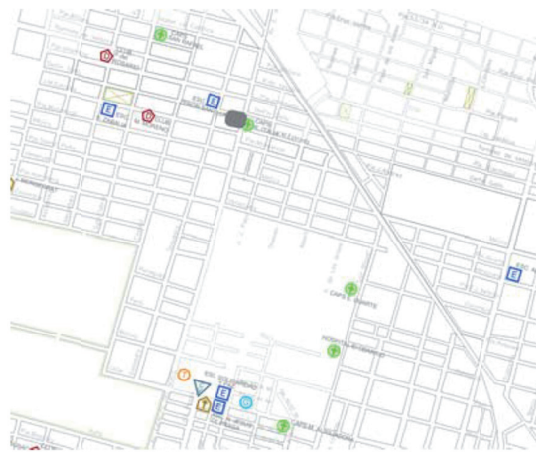
Vinculados con lo público y lo privado aparecen las redes sociales o capital humano y el aislamiento geográfico que pueden encontrar sobre todo las mujeres de sectores populares. Rainero (2009) se refiere al impacto diferenciado de la desigual distribución en el territorio de la infraestructura y los servicios que distinguen la vida urbana y posibilitan una mayor o menor calidad de vida de la población según el grado de desarrollo de las sociedades. Teniendo en cuenta que según se señala, la inequidad es mucho más aguda en los hogares de sectores bajos que en los sectores medios, no sólo porque en estos últimos el discurso de la igualdad de género es más aceptado, sino porque no disponen de recursos para contratar ayuda remunerada (Wainerman, 2005 cit. Zibecchi, 2008, p.136). Según esta autora, los servicios de cuidado infantil, ancianos, enfermos, abastecimiento, salud y educación resultan condicionantes de las posibilidades vitales de las mujeres para tomar decisiones respecto a sus vidas, mientras la división sexual del trabajo no se modifique estructuralmente. Introducir el concepto de "conciliación" en el planeamiento urbano, en la provisión de servicios y equipamientos, supone permitir mayor accesibilidad, menor gasto económico, de energía y tiempo personal para los desplazamientos; seguridad urbana para adultos/as y niños/as; cobertura en todos los horarios y en todo el territorio, evitando los 'huecos de servicios' y programas específicos para sectores pobres y vulnerables (Rainero, 2009). Respecto a la Infraestructura Social Básica y Equipamiento Comunitario, el PMB en su reglamento operativo prevé la refacción, ampliación o construcción de edificaciones destinadas a prestaciones sociales básicas podrán financiarse centros de cuidado infantil, salas de atención primaria de salud, comedores comunitarios, locales de emprendimientos productivos colectivos. Para lo cual se requiere un diagnóstico que establezca que el requerimiento corresponde a una demanda concreta. Por otra parte en los lineamientos para la especificación de los PIC (Proyectos Iniciativas Comunitarias- Documento Operativo 2004) las guarderías constituyen equipamientos comunitarios elegibles, dentro del equipamiento social, además del mobiliario urbano y equipamiento productivo vecinal, recreativo, mejoramiento habitacional, no se le otorga ningún valor analítico a estos equipamientos aunque en el sector tal como se señalara los "Hogares Centro" como espacios para el cuidado y desarrollo infantil que funcionara en el barrio desde hacía diez años, constituyen una estrategia exitosa llevada adelante por mujeres de la comunidad, agrupación que fuera la

---

<sup>128</sup> El concepto de "conciliación de la vida familiar y laboral" constituye un capítulo aparte en las políticas y planes de igualdad de oportunidades de la Unión Europea. Implica asignarle relevancia al espacio físico y su organización en relación al uso del tiempo que posibilita (Rainero, 2009).

impulsora de la primera presentación del barrio para su factibilidad para el PMB. Sin embargo el proyecto propuesto no se detiene en esta cuestión, desconociendo como señalamos en el apartado 3.3. las iniciativas en ese sentido existentes en el barrio.

#### Plano equipamientos tradicionales



Referencias: E Educación + Salud D Deporte

#### Plano equipamientos estrategias asociativas



Referencias H hogares C centro cuidado infantil E estrategias comunitarias

Figura 19. Plano equipamientos tradicionales y de equipamientos por estrategias asociativas

Fuente: Elaboración propia

En cambio en el marco de la estrategia gubernamental, los programas sociales colocan a las mujeres como responsables del cuidado privado y público de sus hijos menores de 18 años. En áreas de concentración de población pobre e indigente<sup>129</sup>, donde es notable la escasez de oferta pública y gratuita de instituciones de cuidado de la salud, de jardines de niños en edades preescolares, incluso de escuelas de nivel medio, las posibilidades de las jefas de hogar de “vigilar” la salud y la escolaridad de sus hijos es en los hechos una tarea casi imposible; las condicionalidades de este y otros programas similares suponen la existencia de una infraestructura y de condiciones de acceso que no forman parte de la geografía social de la población en situación de pobreza (Cravino, 2002). Por otra parte, ya ha sido señalada por diversas autoras, la carencia de servicios de cuidado especialmente en ámbitos de la periferia de la ciudad. Falú y Rainero (2006) dan cuenta en algunos barrios de la ciudad de Córdoba, en relación a los servicios urbanos, de la inexistencia de guarderías infantiles que garantizan el cuidado de los niños. Esto implicaría una limitación para las posibilidades laborales o actividades en general de las mujeres, con riesgos, además, para los niños que quedan solos en sus casas o al cuidado de otros niños pequeños. En nuestras sociedades, el peso del cuidado infantil recae especialmente sobre la mujer, no sólo se la considera como parte de un cúmulo de redes protectoras de la niñez sino como la principal y en muchos casos, la única responsable de los niños pequeños, marcando la necesidad de nuevas definiciones, que impliquen la responsabilidad de las políticas públicas y de la sociedad en su conjunto en esta tarea.

<sup>129</sup> Cravino (2002) se refiere al Conurbano de Buenos Aires.



Figura 20. De izquierda a derecha: actividades asociativas y auto-organizativas (hogares centro), salón de usos múltiples propuesto por proyecto, capacitaciones y talleres propuestos por el programa.

Fuente: NC y Proyecto IGEUS

Otra de las cuestiones a tener en cuenta respecto a la posición de las mujeres es la autonomía económica. Las iniciativas promovidas en el marco del PMB no son "productivas" sino "comunitarias" o "asociativas", de autogestión. El espacio previsto es el salón de usos múltiples<sup>130</sup>. Antes de abordar la discusión sobre los espacios comunitarios previstos por el PMB, hacer referencia a estudios previos donde hemos abordado los cambios que las acciones autogestionarias de las mujeres han producido respecto al uso y apropiación de los espacios barriales (Czytajlo, 2009). La localización de diversas estrategias llevadas adelante por mujeres en los barrios de análisis: asociaciones, comedores, merenderos; si bien relacionadas en primera instancia al ámbito de lo privado o lo doméstico –dominio de las mujeres según las construcciones tradicionales de género–; contribuye a la vez, a desdibujar esa línea divisoria entre espacio público y privado, ya que se instalan también en lo público (Czytajlo, 2009). Si bien se reconoce que la construcción simbólica de estos espacios facilita que las mujeres se apropien, no de un espacio físico en tanto lugar, sino de intereses, valores y problemas compartidos, pueden expresarse en prácticas de reforzamiento de exclusión del género femenino del espacio público, o bien de inclusión, en distintas modalidades según el contexto de que se trate (Peña Molina, 1998). Del Valle (1996) se refiere a los "espacios puente" como aquellos que ofrecen características diferenciadas de los espacios interiores, exteriores y públicos. Estos tienen cierto anclaje en los interiores y en los públicos, pero su objetivo principal está en ser apoyaduras del cambio y desaparecerían una vez que se hayan cumplido sus objetivos.

Mientras que los espacios interiores y los públicos pueden actuar como referencias estables, se atribuye a los espacios puente la característica de circunstanciales. Según esta autora la planificación de los espacios puente es importante la delimitación de objetivos y la actualización de las redes de mujeres. Si bien hay una incipiente preocupación por generar iniciativas laborales y de capacitación para las mujeres, se plantean desde una lógica marginal y fuera del mercado. La división del trabajo por sexo asigna a las mujeres el espacio doméstico y determina la desigualdad en las oportunidades que ellas tienen para acceder a los recursos materiales y sociales (capital productivo, trabajo remunerado, educación y

<sup>130</sup> Según el Pliego de Especificaciones Técnicas, prevé "cumplimentar con otras necesidades de la comunidad". Se entremezclan los discursos en relación a estos espacios comunitarios como medios para "bajar planes". Las funciones no terminan de estar muy claros para la comunidad, aunque es señalado en diferentes reuniones. Las expectativas de sus habitantes manifiestan diferentes actividades, algunas vinculadas a actividades socioculturales y otras, a talleres.

capacitación), así como a participar en la toma de las decisiones políticas, económicas y sociales. Los espacios recreativos también ponen de manifiesto construcciones en torno a los roles de género. Las propuestas para los espacios verdes o bien no cuentan con equipamientos específicos o son juegos para niños, bancos, alguna pérgola, canchas de fútbol<sup>131</sup>.



Figura 21. Espacios verdes y recreativos: proyecto del programa y propuestas

Fuente: NC y Proyecto IGEUS

El proyecto prevé dos áreas de espacios verdes definidas. En el sector consolidado, una "plaza lineal" en el sector de la vía del FFCC<sup>132</sup>. En el área relocizada, se materializa el perímetro de una plaza en una media manzana. Algunas de las demandas de "las madres", además de las relacionadas a los espacios para niños, son espacios de esparcimiento para ellas tales como merenderos para tomar mate, para reunirse, distraerse, espacios con diseños "dinámicos" para caminatas o gimnasia. En los relatos de las mujeres, aparece cierta "sensación de inseguridad", que restringe el uso de ciertos espacios. Se circula por donde hay más gente. Los espacios linderos a los baldíos o descampados se evitan en lo posible en sus recorridos. También parecen encontrarse diferencias según las edades, las mujeres más chicas parecieran restringir menos su movilidad que las mujeres mayores. Al inicio del programa, las manzaneras, ante las preguntas sobre la percepción de la seguridad en el barrio, muchas comentaron que no es un barrio seguro, a los chicos que deben moverse por ejemplo a la escuela, generalmente necesitan acompañamiento de sus padres, actividad extra que realizan generalmente las mujeres. Otras experiencias sobre el diseño de espacios públicos hacen hincapié en el diseño y la sensación de seguridad: visibilidad<sup>133</sup>, posibilidad de pedir auxilio, entre otras. Sin embargo, analizando sólo la ubicación de la plaza, observamos que sólo el frente de una de las manzanas "mira" a la plaza y uno de los lados está "tapado" por el salón de usos múltiples que se "cierra" a la misma, aumentando la sensación de inseguridad.

<sup>131</sup> Algunas percepciones de las mujeres evidencian la sensación de inseguridad de los espacios sin uso, o bien la exclusión respecto a los espacios masculinizados; situando el debate en la multiplicidad y simultaneidad de usos (Rainero, 2001).

<sup>132</sup> Los ítems relacionados a la obra respecto al espacio público: iluminación, veredas y espacios verdes no llega a concretarse en el marco del programa.

<sup>133</sup> Aparece el concepto del control social ("social eyes"), tomado en diversas experiencias de diseño de espacios.



## **5 SUBJETIVIDADES EN LA ARTICULACIÓN GÉNERO, ESPACIO Y POBREZA**

A lo largo del trabajo se analizan las relaciones entre las políticas y la construcción de subjetividades: las relaciones de poder, considerando las tensiones entre poder-resistencia. Se identifican las categorías con las que las políticas se refieren a los sujetos. Cómo se definen y utilizan estas "subjetividades generizadas"/ "identidades de género".

### **5.1 Construcciones en torno a la pobreza, desafiliación, exclusión**

En las políticas habitacionales, la categoría población-objetivo acuñada por los programas implementados y organismos internacionales entraña una construcción que desconoce o niega el estatus de "sujetos y agentes sociales" en especial de las mujeres. Los programas de mejoramiento constituyen una línea "innovadora" en tanto se proponen actuar sobre el "proceso" y no sólo orientados al "producto". Sin embargo en un contexto de debilidad institucional del género, las políticas centradas en atender las necesidades básicas, contribuyen a reproducir diferentes formas de exclusión relacionadas a tradicionales relaciones de poder. El discurso del *desarrollo social* presente en los programas sustituye los derechos sociales, ya sea que estos se asientan en la condición de ciudadano o en la de trabajador. Esto se traduce en dispositivos de intervención tutelares focalizados territorialmente, junto a derechos culturales abstractos que dicen fortalecer la identidad y multiculturalidad en el ámbito micro local, pero que reproducen la diferencia social y cultural. La atención de las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía desmerecen las luchas sociales y la dialéctica entre los intereses del capital y el trabajo, junto al debilitamiento de la política como ámbito para disminuir las desigualdades sociales. Se desvincula muchas veces la protección social de los derechos, llevando la satisfacción de las necesidades a un piso mínimo para los pobres. Se pasa de la "desciudadanización" y "exclusión" de las que dan cuenta el análisis de las políticas de la década del noventa (Svampa, 2000) a una "ciudadanía ficticia" (Pautassi, 2009) y una "inclusión funcional". Esta supone intercambios cuya finalidad corresponde al logro de la superación de la pobreza a través del traspaso y obtención de bienes y servicios que mejoran el nivel de vida pero restan al logro de la construcción de sentidos que faciliten la superación de la categoría de "asistido" (Márquez, 2003).

### **5.2 Construcciones en torno a los roles y relaciones de poder**

En los discursos y prácticas políticas opera también la diferencia sexual a través del discurso de género, produciendo construcciones de poder con significados binarios, opuestos y jerarquizados, que reflejan construcciones de exclusión y subordinación de un sexo por otro. Los beneficios de la ciudadanía se relacionan a las personas que participan del mercado (varones), las otras respuestas se asocian a la condición de "asistida" en tanto "receptora de beneficios". Podemos referirnos a la primera como "emancipada" y a la segunda como "tutelada, asistida". Si bien "beneficiarios"

se utiliza de forma genérica en la mayoría de los programas, implica la condición de “beneficiarias” definidas en su condición de “vulnerable”, mayormente en el caso de las mujeres<sup>134</sup>. El análisis de los sectores de la periferia la ciudad evidencia la persistencia de situaciones de privación material junto a un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales asociadas a asimetrías de poder como las de género. El tradicional concepto de *vulnerabilidad* supone el aumento de la fragilidad de las personas o las familias respecto de ella. Se relaciona con un aspecto externo, referido a riesgos como el alza de los precios, la pérdida del empleo o los accidentes, a los cuales un individuo o un hogar se encuentran expuestos, y un aspecto interno, que alude a la carencia de recursos para enfrentar los riesgos y evitar mayores pérdidas (CEPAL, 2004, p.11). Adherimos en cambio a la idea de distinguir las causas y naturaleza de la vulnerabilidad. Donde esta implica estar sin defensas, inseguro, expuesto a riesgos, al shock y la presión. Logra captar algunos de los aspectos multidimensionales, dinámicos y estructurales de la pobreza y aclara mejor los procesos de cambio (Moser, 1996 cit. Falú, 2006, p.12).

Las orientaciones de las políticas públicas tienden a acentuar identidades de género tradicionales y formas tradicionales de organización familiar proclives a la preservación y afianzamiento del perfil familiar, maternal, reproductivo de la mujer y gestora de la cotidianidad. Ello en desmedro de producir equilibrios en las relaciones de género y otorgarle autonomía como sujeto independiente de los roles familiares. Si bien “beneficiarios” se utiliza de forma genérica, implica muchas veces la condición de “mujeres beneficiarias” definidas en su condición de “tutelada, vulnerable, no empleable”. La incorporación de la participación mayoritaria y voluntaria de las mujeres se asume como natural, de carácter instrumental y eficiente hacia la sustentabilidad de los programas. Se asume un importante rol de las mujeres respecto a las transformaciones, como agentes, como reestructuradoras del espacio donde viven, pero no siempre como sujetos de cambio. El empoderamiento es un concepto que va más allá de la participación aunque ésta sea en algunos momentos indispensable. Implica un proceso mediante el cual las personas asumen el control sobre sus vidas, tienen capacidad de tomar decisiones y definir sus agendas. En la práctica, los programas aunque redundan en la mejora de la autoestima de las mujeres y en cierta participación en el espacio de lo público, no implican cambios en su posición social.

### **5.3 La intervención en el espacio como forma de poder. Lecturas en torno al género**

La intervención en el espacio es forma de poder. Son resultantes: la fragmentación del espacio urbano, de diferenciación social y distancia social y un “mundo de pobres”. Se observa también una jerarquización de los espacios asociada a los

---

<sup>134</sup> Ciertos programas tienen una proporción altamente significativa de mujeres. Las razones que explican el fenómeno se vinculan, por un lado, al hecho de que estos programas se dirigen a “los más pobres de los pobres” o “los más vulnerables”, de modo que terminan por focalizarse fácilmente entre las mujeres y por otro lado, dado que constituyen una de las pocas –si no las únicas– oportunidades de conseguir un ingreso para las mujeres de escasos recursos. En el mismo sentido constituyen uno de los pocos espacios para obtener una capacitación, o modalidad de participación en el espacio público (Zibecchi, 2008).

sistemas de género. La construcción del espacio urbano está más orientada a mantener a las mujeres en los espacios destinados a los roles familiares que a promover su incorporación a la sociedad. Se asume que el lugar de las mujeres es el de la casa, mientras que a los varones les pertenece el espacio público recreativo, laboral, político. Los proyectos de intervención barrial enfatizan la separación de la vida privada doméstica y vida pública. Ello se observa en las divisiones espaciales tanto de las viviendas como de los barrios y su relación con la ciudad: a través formas de delimitación casa-calle, el diseño de espacios verdes públicos masculinos, carencia de servicios y equipamientos que contribuyan a la interrelación de la vida comunitaria, familiar y de trabajo; aunque no exista separación tan taxativa en la vida cotidiana de las personas (Rainero, Rodigou, 2003). Queda pendiente atender las necesidades estratégicas. Estas tienen que ver no sólo con la mejora en las condiciones actuales, sino con el reconocimiento, la equidad, la autovaloración, la libertad y el empoderamiento de las mujeres, proceso de superación de la desigualdad de género. Implican el ejercicio pleno de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales, por parte de las mujeres: acceso al poder, a espacios de decisión, a recursos, al control del propio cuerpo. Requieren modificar la división sexual del trabajo en el ámbito privado y la participación de las mujeres en el espacio público.

El diseño de las intervenciones urbanas refuerzan los procesos de jerarquización asociada a los sistemas de género. El cambio histórico en el proceso de habitar, la modificación de las condiciones de acceso-exclusión sociales y urbanas, la modificación de la condición de mercancía de los bienes y servicios del hábitat con la profundización y expansión de las relaciones capitalistas, el proceso de profundos cambios intrafamiliares junto a las variaciones del trabajo formal y sus seguridades; debe llevarnos a un mayor debate su resolución espacial. Lo que el mercado define como "el acceso a la vivienda" (el acceso al producto en términos financieros) interpela hoy profundamente el acceso a la ciudad, y en un sentido más estricto, el acceso a la economía y la cultura urbana. Se acentúa la creciente importancia de la vivienda –y en particular su enclave urbano, en tanto "capital locacional" o lugar en la economía urbana- tiene para los sectores de menos ingresos. Se reinstala y/o reestructura de este modo, con más fuerza el ciclo reproducción-producción en la esfera doméstica (en el "espacio vivienda" y en el entorno barrial inmediato). Estos conceptos hacen necesario situar la discusión respecto a las diferencias entre condición y posición<sup>135</sup> y entre necesidades prácticas y estratégicas; las primeras asociadas a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres en relación a las familias. Las segundas asociadas a los derechos. Las orientaciones de las políticas públicas tienden hacia formas tradicionales de organización familiar proclives a la

---

<sup>135</sup> Condiciones de vida (situación material) y posición social (status o situación jerárquica) Estas han sido rescatadas como herramientas analíticas básicas del enfoque de género en contextos de desarrollo (García Prince, 2003) Este enfoque distingue entre posición y condición. La condición de las mujeres se refiere a la situación material de vida: pobreza urbana y rural, privaciones de servicios y bienes básicos, falta de acceso a la educación, al empleo y la capacitación, excesiva carga de trabajo y falta de disponibilidad de tiempo. La posición de las mujeres se refiere a la ubicación y reconocimiento social asignado a las mujeres en relación con los hombres en la sociedad: inclusión o exclusión de los espacios de toma de decisiones y participación política; igualdad o desigualdad de salarios por el mismo trabajo; impedimentos para acceder a la educación y la capacitación; subordinación de las mujeres a los hombres que determina las posibilidades de acceso y control de los recursos, servicios y oportunidades.

preservación y afianzamiento del perfil familiar, maternal, reproductivo de la mujer y gestora de la cotidianeidad; en desmedro de producir equilibrios en las relaciones de género y otorgarle autonomía como sujeto independiente de los roles familiares.

Esta tradicional asignación de roles reproductivos y productivos implica mecanismos en las respuestas sociales y habitacionales inhibitorias de esos cambios y de la participación de las mujeres en las actividades extradomésticas. La subjetividad femenina se construye en torno a su rol en la familia y en comunidad como mano de obra gratuita, como mediadora de los intereses de la familia o como vulnerable (violencia, salud). Las personas tenemos percepciones y prácticas diferentes que deben ser de complementariedad y no de subordinación, que no deben haber obstaculizantes sino posibilitantes. Las políticas territoriales y urbanas, la localización de los barrios, la ubicación de servicios urbanos, la seguridad ciudadana, los usos del tiempo y del espacio, las responsabilidades sobre los dependientes, no afectan de manera igual a todas las personas, ni a todas las mujeres y los varones. Esto demanda aún mayor conocimiento, debates y propuestas. Pensar en ciudades más equitativas y un urbanismo inclusivo implica, especialmente en los sectores de la periferia de la ciudad, generar propuestas más integrales como estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía que:

- Cuestionen la tradicional división público-privado / productivo – reproductivo.
- Permitan la apropiación de los espacios públicos, que implican un riesgo para la vida colectiva (incremento de la inseguridad urbana y la violencia) cuando se configuran como espacios residuales.
- Reconozcan a las mujeres como actores relevantes en la configuración del territorio de la ciudad.
- Incorporen las diferencias y múltiples requerimientos de distintos grupos de la comunidad (niños/as, ancianos/as, jóvenes).

## **Reflexiones finales**

Este trabajo invita a problematizar las relaciones de poder en el marco de la red de relaciones en las que se insertan programas y políticas, en tanto pueden contribuir u obstaculizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los derechos y la ciudadanía. Las proyecciones se relacionan con avances en el análisis y propuestas desde lo instrumental y metodológico para indagar y caracterizar el territorio de San Miguel de Tucumán; sus dimensiones socio-culturales, poniendo atención en la relación género, pobreza y territorio; la división sexual y espacial del trabajo y las respuestas posibles de la gestión del hábitat<sup>136</sup>. El objetivo es contribuir al diseño de instrumentos y herramientas para la formulación, evaluación y seguimiento de políticas habitacionales y urbanas que incorporen nuevos enfoques y permitan diagnósticos fehacientes de la situación para la formulación de políticas más

---

<sup>136</sup> Beca PostDoctoral CONICET 2010-2012 Directora: Prof. Ana Falú- Codirectora: Dra. Hilda Beatriz Garrido. Tema: Herramientas para el análisis y gestión de políticas habitacionales y urbanas en San Miguel de Tucumán. Indicadores de género y pobreza y utilidades de los sistemas de información geográfica. Miembro de Carrera CONICET - Investigadora Asistente. Desde 2013. Directora: Prof. Ana Falú- Codirectora: Prof. Marta Casares. Tema: Análisis y evaluación de políticas y programas sociohabitacionales. Agendas y enfoques emergentes.

equitativas, permitiendo a la vez comparar y evaluar respecto a otras realidades. Las articulaciones que se plantean en la tesis entre dimensiones y categorías de análisis y los acercamientos metodológicos y enfoques que se proponen para ello ofrecen un acercamiento en un área de vacancia en el ámbito local. Surgen también interrogantes sobre ¿cómo pueden traducirse estas cuestiones en pautas específicas respecto a las políticas habitacionales en contextos de urgencia como los nuestros? ¿Cómo incluir a los distintos actores e instituciones hacia la incorporación y operacionalización de los enfoques emergentes en las instituciones que tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas urbano habitacionales? Constituyen parte de nuestros propósitos consolidar el espacio de trabajo e investigación en relación a los temas de género y urbanismo, en el Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, considerando que estos temas adquieren relevancia y requieren ser problematizados no sólo en el ámbito de las políticas públicas sino en el ámbito de la formación de profesionales que intervienen en el territorio. Ello en la lógica de trabajo desde el Observatorio como ámbito en el que confluye la preocupación por la generación de información sustantiva, la formación de recursos humanos y la vinculación y transferencia social e institucional.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

- ABOY, R. (2005). Viviendas para el pueblo. *Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales (1946-1955)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Universidad de San Andrés.
- ÁLVAREZ, S. (2000). "Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la "nueva cuestión social"", *Cuestión social y política en el Gran Buenos Aires*, Luciano Andrenacci (org.). Buenos Aires: Ediciones Al Margen, ICO-UNGS.
- ÁLVAREZ, S. (2005a) "La invención del desarrollo social en la Argentina: Historia de "opciones preferenciales por los pobres", *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Luciano Andrenacci (comp.). Buenos Aires: Prometeo Libros, UNGS.
- ÁLVAREZ, Sonia (comp.) (2005b). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- ANDRENACCI, L. (comp.) (2005). *Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros, UNGS.
- BALLENT, A. (2005). *Las Huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- BONDER, G. (1998). "Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente", *Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas*. Chile: Universidad de Chile, Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG).
- BOOTH, C; DARKE, J; YEANDLE, S. (coords.) (1998). *La vida de las mujeres en las ciudades*. Madrid: Narcea.
- BUSTELO, E. (1998). "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática", *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*. Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds). Bogotá: UNICEF.
- CRAVINO, C. (et.al.) (2002). "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo plan", en *Cuestión social y política en el Gran Buenos Aires*. Luciano Andrenacci (org.), Buenos Aires: Ediciones Al Margen, ICO-UNGS.
- CUENYA, Beatriz; FALÚ, Ana (comp.) (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Colección CEA - CBC Universidad de Buenos Aires.
- CZYTAJLO, N. (2009). *Estrategias y roles de mujeres en barrios de la periferia urbana frente a la globalización*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- DEL VALLE, T. (1997). *Andamios para una nueva ciudad. Lecturas desde la antropología*. Madrid: Ed. Cátedra.
- DURÁN, M. (2008). *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- FALÚ, A. (coord.) (1999). *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a mujeres*. Cuaderno de trabajo N° 72. Córdoba (Argentina): CISCOSA, Red Mujer y Hábitat LAC.
- FALÚ, A; MOREY, P; RAINERO, L (comp.) (2002). *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*. Córdoba (Argentina): Eds. Falú, Morey, Rainero.
- FALÚ, A. (2006). "Las mujeres: ¿motores para el cambio?", Seminario Diputación de Barcelona. Catalunya, Barcelona, Octubre.
- FALÚ, A; SEGOVIA, O. (2007). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

- FALÚ, A. (ed.) (2009). *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR.
- FEIJOO, M; HERZER, H. (1991). *Las mujeres y la vida en las ciudades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, IIED. AL.
- FREDERIC, S. (2003) *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad, política y comunidad en Lomas de Zamora, Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- FREDERIC, S; SOPRANO, G. (comp.) (2005). *Cultura y política en etnográficas sobre la argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- GRAU, Olga (et.al.) (1997). *Discurso, género, poder. Discursos públicos: Chile 1978-1993*. Santiago de Chile: LOM Ediciones
- GUBER, R. (2004). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- JELIN, E. (1987). *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*. Ginebra: UNRISD.
- LAGARDE, M. (1996). *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas y horas.
- LEVIN, S. (et. al.) (2007). "La política de género de las políticas públicas en Argentina", *Entre Familia y trabajo. María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia Levin*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens
- MARRADI, A; ARCHENTI, N; PIOVANI, I. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- MCDOWELL, L. (2000). *Género, identidad y lugar*. Valencia: Cátedra, Universitat de Valencia, Instituto de la Mujer.
- NARI, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político*. Buenos Aires: Biblos.
- NOVICK, S. (1993). *Mujer, Estado y Políticas Sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de AL.
- PÉREZ, S. y ZULLO, J. (1999). "Subjetividad, discurso y género", *Discurso y Ciencia Social*. Buenos Aires: Alejandro Raiter y Julia Zullo, EUdeBA.
- PNUMA (2007). *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano, Geo San Miguel de Tucumán*. San Miguel de Tucumán (Argentina): Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNT.
- RAMACCIOTTI, K; VALOBRA, A. (2004). *Generando el peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)*. Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- ROMERO, J. (2004). *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel.
- SABATÉ MARTÍNEZ, A; RODRIGUEZ MOYA, J; DÍAZ MUÑOZ, M. (1995). *Mujeres, espacio y sociedad. Hacia una geografía del género*. Madrid: Síntesis
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (et.al.) (2004). *Ciudades para las personas. Género y urbanismo: un estado de la cuestión*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales.
- SCHUSTER, G; CÁRDENAS, E; YANOS, M. (2007). "Diagnóstico Argentina. Derecho a una vivienda digna", *Sistematización de Estudios Nacionales sobre derechos habitacionales y DESC de las mujeres*. Lima (Perú): CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las Mujeres). Asociación Catalana de Cooperació al Desenvolpment.
- SCOTT, J. (1990). "El Género: una categoría útil para el análisis histórico", *Historia y Género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. James S. Amelang y Mary Nash (eds.). Valencia: Alfons el Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació. Originalmente publicado en inglés como "Gender: A Useful Category of Historical Analysis", en *American*

*Historical Review*. 91. 1986, pp. 1053-1075. [En línea]. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf> [Consulta: Febrero 2007].

SVAMPA, M. (ed.) (2000). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.

VARGAS, V. (2006). "Las mujeres y la democracia de proximidad. Algunas pistas". Texto presentado en el VI Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social, Caracas (Venezuela).

## Artículos

ARRIAGADA, I. (2005). "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género". *Revista de la CEPAL*, N° 85, Abril 2005. [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/21046/lcg2266eArriagada.pdf> [Consulta: Enero 2007].

BIDASECA, K. (2006). "Piqueteras: Identidad, política y resistencia. La protesta social de la Argentina en la década del 90". Ponencia. IADE. 2006. [En línea]. Disponible en: <http://www.iade.org.ar> [Consulta 2007].

BOFILL, A. (2002). "Genero, ciudad, urbanismo". Extracto de la Ponencia para el II Seminario internacional Generourban: Infraestructuras para la vida cotidiana. 27 de mayo de 2002, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. [En línea]. Disponible en: <http://www.generourban.org/seminario%202002PDF/Bofill%20Ana%20Generourban%202003.pdf> Y <http://www.lamujerconstruye.org/actividades/es/otrosarticulos/ciudadhabitable.htm> [Consulta: Julio 2007].

BRUERA, S; GONZÁLEZ, M. (2006). *Las mujeres y el poder*. Proyecto «Formación y Capacitación Política para Mujeres, Diputación de Barcelona, Red URB-AL (Europa-América Latina), REPEM, Montevideo (Uruguay).

CARBALLEDA, A. (2009). "Las Cartografías Sociales y el territorio de la Intervención". [En línea]. Disponible en: <http://www.sft.org.ar/2009/CARBALLEDA%20-%20Las%20Cartografias%20Sociales%20y%20el%20territorio%20de%20la%20intervencion.doc> . [Consulta: Agosto 2009].

CATENAZZI, A; FERNANDEZ WAGNER, R. "Gestión Local del hábitat", *Módulo 5 Curso de Postgrado: Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas*, Urbared [En línea]. Disponible en: <http://www.urbarred.ungs.edu.ar> [Consulta: Marzo de 2007].

CEPAL (2004). "Entender la pobreza desde la perspectiva de género". Documento, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL-UNIFEM-República de Italia. NNUU. Santiago de Chile, enero de 2004.

CERVIO, A (2008). "Vecinos versus villeros. La lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad", *Revista Electrónica Gazeta de Antropología*. N° 24. [En línea]. Disponible en: [http://www.ugr.es/~pwlac/G24\\_24AnaLucia\\_Cervio.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G24_24AnaLucia_Cervio.html) [Consulta Setiembre 2008]

CASARES, M; CZYTAJLO, N. (2011). "La ciudad fragmentada y la producción de suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano Tucumán". En *1er. Congreso Latinoamericano de estudios urbanos*, Instituto del Conurbano – UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 2011.

CZYTAJLO, N. (2012). "Desigualdades socioterritoriales de género en ámbitos metropolitanos: el caso del aglomerado de Tucumán". *Revista Breves contribuciones del I.E.G.*, N° 23. Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras.

CHIARA, M. (2002). "Políticas sociales urbanas". *Módulo Curso Desarrollo Local en AM*, 2002. [En línea]. Disponible en <http://www.urbarred.ungs.edu.ar/textos/M%20f3dulo%208-Chiara.doc> [Consulta: Abril de 2007].

FERNANDEZ WAGNER, R. (2008). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina" en *Asentamientos informales e Moradia Popular: subsidios para*



*políticas habitacionais mais inclusivas*. IPEA. Brasília. [En línea]. Disponible en: <http://www.infohabitat.com.ar/web/> [Consulta Diciembre de 2009].

GARCÍA PRINCE, E. (2003). "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas". Documento para la Fundación F. Ebert. Caracas. Enero 2003. [En línea] Disponible en: [http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/Genero\\_y\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/Genero_y_politicas_publicas.pdf). [Consulta: Agosto de 2009].

GARRIDO, H. (2004). "La memoria y la palabra. Acerca del empleo de la metodología cualitativa en una investigación sobre mujeres y trabajo en el área de Trancas", *Revista Temas de Mujeres*. CEHIM, Año 1, Nº 1, San Miguel de Tucumán.

GIACOMETTI, C. (2005). *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*. Serie Mujer y Desarrollo, Nº 72, Naciones Unidas, UNIFEM - CEPAL, Santiago de Chile.

HAYDEN, D. (1979). "Cómo sería una ciudad no sexista? Especulaciones sobre vivienda, diseño urbano y empleo". En *Boletín CF+S* Nº 7, Especial Mujer y Ciudad, Universidad Politécnica de Madrid [En línea]. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n7/adhay.html>. [Consulta: Diciembre 2006].

UN-HABITAT/ROLAC, (2005). *Guía Práctica: Municipios en Búsqueda de Equidad*, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CISCESA - Coordinación Latinoamericana, Red Mujer y Hábitat.

JIRÓN, P. (2006). "Entre el discurso y la práctica. Metodología de análisis de la institucionalización de la perspectiva de género de las intervenciones habitacionales y urbanas en Chile", *Revista electrónica Red Revista INVI*. [En línea]. Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/univgranada/Doc?id=10108673&ppg=2> [Consulta Setiembre 2006].

LAMAS, M. (2003). *Género: claridad y complejidad*. [En línea]. Disponible en: [http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/un\\_genero%20lamas.pdf](http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/un_genero%20lamas.pdf) [Consulta: Abril 2007].

MASSOLO, A. (2002). "Las Mujeres y el Hábitat Popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?", en *Boletín CF+S*, Nº 19. [En línea]. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/aamas.html> [Consulta: Marzo 2003].

MARIO, S. (2003). "El estudio de la pobreza con datos censales. IPMH, Algunos resultados desde una perspectiva de género". Presentación en la reunión técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza, La Paz, Bolivia, Septiembre de 2003.

Márquez, F. (2003) "Políticas sociales y nueva pobreza: respuestas estatales a historias singulares". 51º Congreso Internacional de Americanistas. Simposio EPS-19 Reforma a las políticas sociales. Santiago, 14-18 de julio 2003. [En línea]. Disponible en: [http://www.antropologiaurbana.cl/pdfs/art\\_y\\_ens/francisca\\_marquez\\_51ica.pdf](http://www.antropologiaurbana.cl/pdfs/art_y_ens/francisca_marquez_51ica.pdf) [Consulta Julio de 2008]

MERLINSKY, G. (2006). *La entrevista como forma de conocimiento y como texto negociado: notas para una pedagogía de la investigación*, Cinta de Moebio. [En línea]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/IndArtRev.jsp?iCveNumRev=5731&iCveEntRev->. [Consulta 2009].

MIRKIN, B. (2006). "Los rigores de la desigualdad" *Revista Aportes*. [En línea]. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/06.pdf> [Consulta 2009].

MONTAÑO, S. (2001). *Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de la lucha contra la pobreza*, Documento preparado para la Trigésima tercera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, CEPAL, Puerto España, Trinidad y Tobago, 9 al 11 de octubre de 2001.

PAUTASSI, L. (2009). "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina", *Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, CEPAL, Santiago

de Chile, 29 y 30 de octubre de 2009. [En línea] Disponible en: [http://www.redligare.org/IMG/pdf/programas\\_transferencias\\_condicionadas\\_ingresosi.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/programas_transferencias_condicionadas_ingresosi.pdf) [Consulta Julio 2009]

PEÑA MOLINA, B. (1998). "Apuntes para una metodología en el estudio del binomio género y espacio urbano", en *Boletín CF+S*, Número 7, México, Noviembre de 1998.

RAINERO, L. (2001). "Una mirada de género a los asentamientos humanos", en *Medio Ambiente y Urbanización*. [En línea]. Disponible en: [www.redmujer.org.ar/articulos.htm](http://www.redmujer.org.ar/articulos.htm) [Consulta: Mayo 2006].

RAINERO, L; RODIGOU, M. (2003). *Indicadores Urbanos de Género – Instrumentos para la gobernabilidad urbana*, Ponencia en el 51º Congreso Internacional de Americanistas - Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003. [En línea]. Disponible en: <http://www.redmujer.org.ar/articulos.htm> [Consulta Julio 2006]

RAINERO, L. (2009). *Reflexiones acerca de las políticas públicas para promover ciudades sin violencia hacia las mujeres*. Material Curso Virtual Violencia Urbana e Inseguridad. Un enfoque de género.

ROMAGNOLI, V. (2006). "Políticas habitacionales, teoría y ciudad: Programas de mejoramiento barrial. Reflexiones sobre sus fundamentos teóricos y la pertinencia de sus objetivos a partir de un estudio y evaluación del PROMEBBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Chaco)", en *Libro de Memorias X Congreso ARQUISUR*.

SABORIDO, M. (1999). *Ciudades y relaciones de género*, en Unidad Mujer y Desarrollo- CEPAL, [En línea]. Disponible en: <http://www.eclac.org> [Consulta Setiembre 2003]

ZIBECCHI, C; Jiménez, S. (2004) "Algunas precisiones teórico – metodológicas para el estudio de los planes sociales: recuperar la mirada de sus 'destinatarios/as' a partir de la utilización de los métodos cualitativos". [En línea] En Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos, Buenos Aires, IDES, 26 y 27 de agosto de 2004. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/grassi/textos/Artic13.doc> [Consulta: Mayo de 2005].

ZIBECCHI, C. (2008). "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis con base en tres experiencias en América Latina". En *Revista Aportes Andinos*, No. 21, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008. [En línea] En: <http://www.uasb.edu.ec>. [Consulta: Octubre de 2009].

## Informes

Gobierno de la provincia de Tucumán, Secretaria de Planeamiento (2009). *LED: Lineamientos Estratégicos para el desarrollo. Tucumán 2016-2020*. Documento preliminar. Tucumán. [En línea] Web: <http://www.tucuman.gov.ar> [Consulta 2009].

*Geo San Miguel de Tucumán*, Informe Preliminar, Tucumán, Octubre de 2005 [En línea] Fuente: Web: [www.unt.edu.ar/geotucuman](http://www.unt.edu.ar/geotucuman). [Consulta Junio de 2006].

Gobierno de la provincia de Tucumán (2006). *ODM Tucumán 2006, Objetivos de desarrollo del milenio*, Tucumán. Web: <http://www.tucuman.gov.ar/odm/index.htm> . [Consulta 2008].

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Universidad Nacional de Quilmes (2007a). *Situación habitacional de Argentina (2001)*. Buenos Aires: Proyecto IAIVA.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Universidad Nacional de Quilmes (2007b). *Situación habitacional de Argentina (2001) Provincia de Tucumán*. Buenos Aires: Proyecto IAIVA.

**LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA** publicados por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio desde el año 1993, difunden bimensualmente aquellos trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje, que por sus características, muchas veces de investigación básica, tienen difícil salida en las revistas profesionales. Su objetivo es la difusión en lengua española de estos trabajos, en el convencimiento de que es necesario potenciar el uso de este idioma entre el mundo científico para conseguir alcanzar ámbitos de difusión a los que, de otra forma, no se podría acceder.

Su formato no es el convencional de una revista de este tipo, con artículos de diferentes autores que, en realidad, abordan aspectos parciales de cada trabajo, muy adecuados para la difusión y el conocimiento rápido de los mismos, pero que no pueden profundizar demasiado debido a su limitada extensión, sino que se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número. Esto permite, sobre todo a aquellos investigadores que se inician, el tener accesibles los aspectos más relevantes del trabajo y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos.

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, garantizándose el respeto de la propiedad intelectual, pues el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo.

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:  
<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurpublicar.html>

#### **FORMATO DE LAS REFERENCIAS**

Monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). Título del libro (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial [Traducción castellano, (Año de edición), Título de la traducción, Nº de la edición. Ciudad de edición: editorial].

Partes de monografías: APELLIDOS (S), Nombre (Año de edición). "Título de capítulo". En: Responsabilidad de la obra completa, Título de la obra (Nº de edición). Ciudad de edición: Editorial.

Artículos de publicaciones en serie: APELLIDOS (S), Nombre (Año de publicación). "Título del artículo", Título de la publicación, Localización en el documento fuente: volumen, número, páginas.

Asimismo, se recuerda que el autor tendrá derecho a cinco ejemplares gratuitos.

#### **CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS WORKS**

La colección completa se puede consultar en color y en formato pdf en siguiente página web:  
*The entire publication is available in pdf format and full colour in the following web page:*

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>

#### **ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS:**

- 87** **María Cristina García González:** "César Cort y la cultura urbanística de su tiempo", 88 páginas, Marzo 2013.
- 86** **Manuel Doval Abad:** "Indicadores morfológicos y funcionales de carácter territorial", 88 páginas, Enero 2013.
- 85** **Javier Pérez Igualada:** "La introducción de la edificación abierta en Valencia", 80 páginas, Noviembre 2012.
- 84** **Emilio Parrilla Gorbea:** "Madrid, ciudad de la ciencia", 90 páginas, Septiembre 2012.
- 83** **Luis Inostroza Pino:** "Patagonia, antropización de un territorio natural", 86 páginas, Julio 2012.



PROGRAMA OFICIAL DE POSGRADO EN ARQUITECTURA

**MASTER PLANEAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL**

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM)

PREINSCRIPCIÓN DEL 15 DE MARZO AL 27 DE JUNIO

**DIRECTOR DEL MÁSTER:** Agustín Hernández Aja  
**PERIODO DE DOCENCIA:** Septiembre 2010 -Junio 2011  
**MODALIDAD:** Presencial y tiempo completo  
**NUMERO DE PLAZAS:** 40 plazas  
**CREDITOS:** 60 ECTS

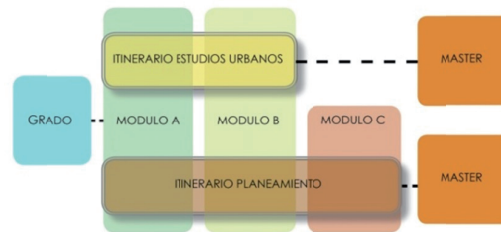
El Máster se centra en la comprensión, análisis, diagnóstico y solución de los problemas y la identificación de las dinámicas urbanas y territoriales en curso, atendiendo a las dos dimensiones fundamentales del fenómeno urbano actual: por un lado, el proceso de globalización y, por otro lado, las exigencias que impone la sostenibilidad territorial, económica y social. Estos objetivos obligan a insistir en aspectos relacionados con las nuevas actividades económicas, el medio físico y natural, el compromiso con la producción de un espacio social caracterizado por la vida cívica y la relación entre ecología y ciudad, sin olvidar los problemas recurrentes del suelo, la vivienda, el transporte y la calidad de vida. Estos fines se resumen en la construcción de un espacio social y económico eficiente, equilibrado y sostenible. En ese sentido la viabilidad económica de los grandes despliegues urbanos y su metabolismo se confrontan con modelos más maduros, de forma que al estudio de las técnicas habituales de planificación y gestión se añaden otras nuevas orientaciones que tratan de responder a las demandas de complejidad y sostenibilidad en el ámbito urbano.

El programa propuesto consta de un Máster con dos especialidades:

- Especialidad de Planeamiento Urbanístico (Profesional)
- Especialidad de Estudios Urbanos (Investigación Académica)

Se trata de 31 asignaturas agrupadas en tres módulos:

- MÓDULO A. Formación en Urbanismo.  
 MÓDULO B. Formación en Estudios Urbanos e Investigación.  
 MÓDULO C. Formación en Planeamiento.



Luis Felipe Alonso Teixidor  
 María Teresa Bonilla  
 José Fariña Tojo  
 José Miguel Fernández Güell  
 Isabel González García  
 Agustín Hernández Aja

**PROFESORADO:**

Ester Higuera García  
 Francisco José Lamiqúiz  
 Julio Pozueta  
 Fernando Roch Peña  
 Felipe Colavidas  
 Luis Moya  
 Enrique Bardaji

Llanos Masía  
 Ismael Guarner  
 Ramón López de Lucio  
 Enrique Villa Polo  
 Carmen Andrés Mateo  
 Álvaro Sevilla

**ENTIDADES COLABORADORAS:**

CUADERNOS DE  
 INVESTIGACIÓN  
 URBANÍSTICA



Consejo Superior  
 de los Colegios de Arquitectos  
 de España



Ayuntamiento Real Sitio  
 San Fernando  
 de Henares

**CONTACTO:** [masterplaneamiento.arquitectura@upm.es](mailto:masterplaneamiento.arquitectura@upm.es)  
[www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html](http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/masters/index.html)

Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

# urban

REVISTA del DEPARTAMENTO de URBANÍSTICA y ORDENACIÓN del TERRITORIO  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

## PRESENTACIÓN SEGUNDA ÉPOCA

**DESDE** el año 1997, **URBAN** ha sido vehículo de expresión de la reflexión urbanística más innovadora en España y lugar de encuentro entre profesionales y académicos de todo el mundo. Durante su primera época la revista ha combinado el interés por los resultados de la investigación con la atención a la práctica profesional, especialmente en el ámbito español y la región madrileña. Sin abandonar dicha vocación de saber aplicado y localizado, la segunda época se centra en el progreso de las políticas urbanas y territoriales y la investigación científica a nivel internacional. Ayer y hoy, nuestro objetivo es contribuir al desarrollo de las técnicas y modelos de ciudad y territorio, desde una perspectiva crítica y conjugando las ventajas de nuestra posición en la encrucijada entre el Norte y el Sur globales, entre Europa, el Mediterráneo y Latinoamérica.

Apoyándose en cuatro vectores de interés –carácter generalista y transversal, espíritu crítico, visión regional de los procesos globales y recuperación de la memoria de la disciplina– la nueva **URBAN** se propone servir de espacio para un debate en el que la planificación se juegue sus condiciones de posibilidad. Frente a la deriva disciplinar de las últimas décadas, frente al desplazamiento paulatino del lugar social de la planificación urbana y territorial en los modos de gobierno, nos parece urgente replantear el papel que ésta merece en las economías políticas de la producción de espacio.

## CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS: nº6- Teoría urbana. Estados del arte

Sin una teoría urbana consistente nunca habrá buen urbanismo. Este problemático aforismo podría servir para abrir el debate que la revista Urban se propone albergar en un próximo número especial. La teoría urbana (teoría de la ciudad, teoría del proceso urbanizador) ha presentado una relación histórica compleja con la práctica de la planificación y las políticas de la ciudad y el territorio: anticipación de mundos más o menos felices, re-conocimiento pericial de fenómenos urbanos ya materializados, interpretación crítica que re-imagina el pasado y el presente de la ciudad y el territorio, abriéndolos a un nuevo horizonte... El trabajo teórico es, qué duda cabe, un indicador efectivo de la salud y orientación de la disciplina urbanística pero ¿es también un arma cargada de futuro? ¿Cabe aún idear teorías capaces de cambiar los hechos de un mundo urbano que se presenta cada vez más complejo, abigarrado y ajeno a cualquier indicio de racionalidad? ¿Debe la teoría conformarse, por el contrario, con adoptar una actitud de ‘testigo modesto’, buscar producciones de sentido en los intersticios de los discursos urbanos dominantes? ¿Qué perspectivas teóricas debemos perseguir, con qué herramientas conceptuales y en qué marcos intelectuales? ¿Cómo debe la teoría pensar su articulación con la práctica? ¿Qué tipo de teoría demanda nuestro mundo urbano en un contexto de crisis global? ¿En qué medida los ensayos por comprender la crisis pueden contribuir a ensanchar el campo teórico del fenómeno urbano?

Este número especial de la revista Urban pretende albergar aportaciones internacionales que exploren sistemática y críticamente los estados del arte en los distintos campos de la teoría urbana y los conecten a las tendencias más amplias de la teoría social contemporánea – de la planificación a la geografía, de la sociología a la historia y más allá, en el horizonte general del conocimiento técnico, las ciencias sociales y las humanidades. Serán especialmente bienvenidas las contribuciones que analicen corrientes actuales de reflexión sobre las intersecciones de ciudad, economía, sociedad, política, cultura, tecnología, naturaleza, medio ambiente, diseño, instituciones... Asimismo se espera que los autores consideren y problematicen la articulación entre teoría y práctica urbanística, recordando que ‘la experiencia sin teoría es ciega, pero también que la teoría sin experiencia es un mero juego intelectual’. En definitiva ¿cómo puede contribuir la teoría urbana a cambiar no sólo el conocimiento y discurso sobre la ciudad, sino también los propios procesos que

la sostienen y transforman? ¿Enfrenta el urbanismo un horizonte de ‘miseria de la teoría’ o, por el contrario, cabe imaginar un futuro floreciente y un lugar propio para la teoría urbana en el campo más amplio de la teoría social?

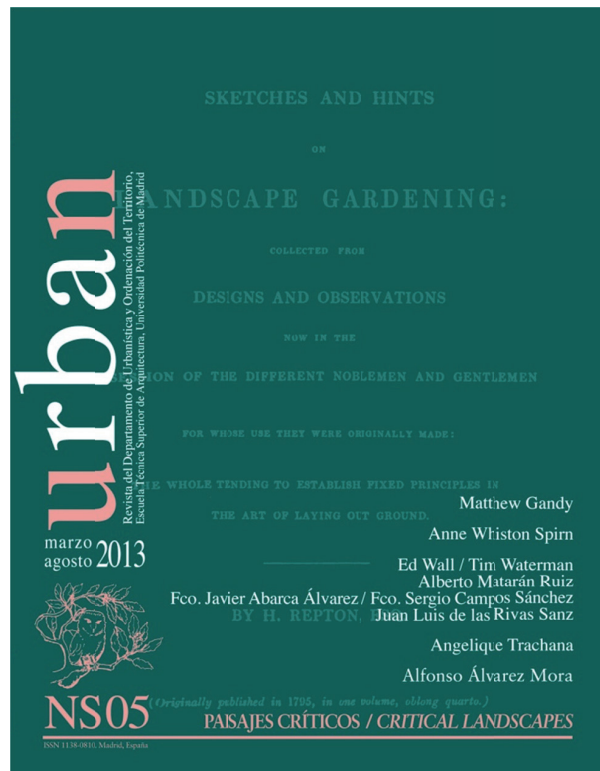
**Fecha límite para la recepción de artículos: 15-04-2013**

Por último, se recuerda que, aunque La revista **URBAN** organiza sus números de manera monográfica mediante convocatorias temáticas, simultáneamente, mantiene siempre abierta de forma continua una convocatoria para artículos de temática libre.

### **DATOS DE CONTACTO**

Envío de manuscritos y originales a la atención de Álvaro Sevilla Buitrago: [urban.arquitectura@upm.es](mailto:urban.arquitectura@upm.es)

Página web: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/public/urban/info.html>



Consulta y pedido de ejemplares: [ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es](mailto:ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es)

Web del Departamento de Urbanística y ordenación del Territorio:

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo>

Donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con actualización una actualización permanente de sus contenidos.

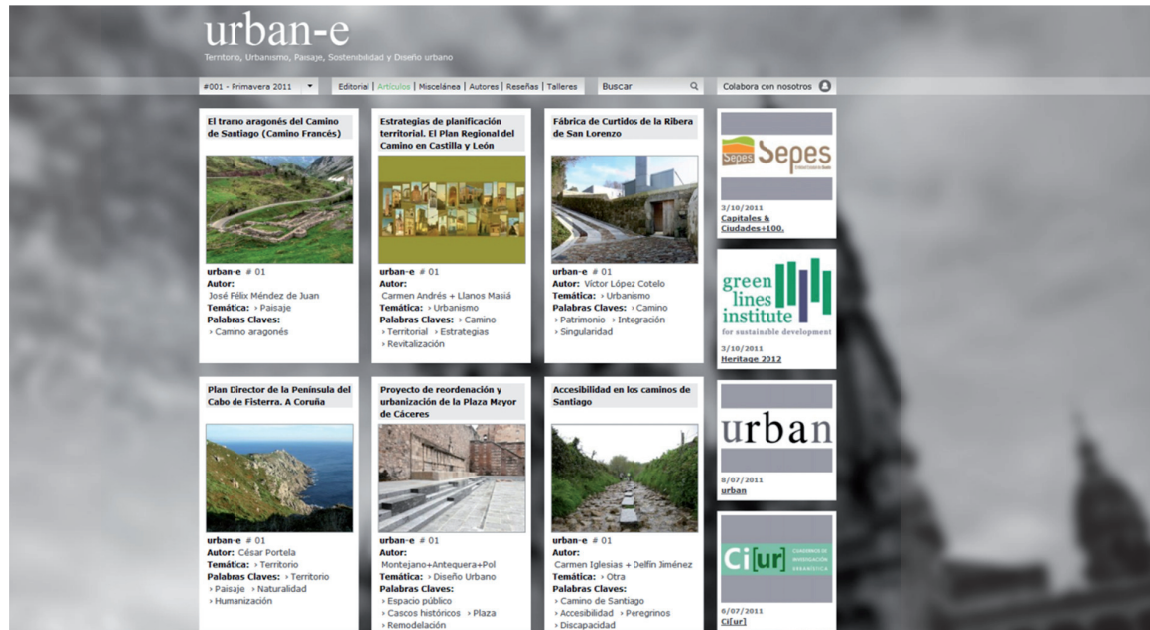
# urban-e

Nace urban-e como hija de la revista académica urban y como colaboradora en la tarea de difundir el debate urbanístico con un enfoque que trata de establecer puentes entre el ámbito teórico y la intervención en la realidad, mediante el análisis de actuaciones ya realizadas o planes y proyectos.

La revista se centra en el territorio, el urbanismo, la sostenibilidad, el paisaje y el diseño urbano como campos de trabajo, abordando las distintas escalas en la construcción, la conservación o la puesta en valor de un medio siempre cambiante en el que el hombre debe vivir de la mejor manera posible, como ya decía Aristóteles. La revista apuesta por las nuevas tecnologías ya que su difusión será exclusivamente digital, y recogerá buenas prácticas en estas materias, abriendo un campo necesario a los profesionales del urbanismo para la difusión de sus trabajos, como contraposición a los de arquitectura, ésta convertida en estrella mediática tiene mayor eco en los medios y llega a la sociedad de manera cotidiana, ignorando el hecho de que la arquitectura precisa valorar el soporte e integrarse en el paisaje natural o urbano para expresarse correctamente.

Se pretende que sea una revista abierta en la que tengan cabida todo tipo de propuestas desde todas las disciplinas que intervienen en la construcción del territorio y de la ciudad. Se publicarán dos números monográficos al año, complementados con una sección de miscelánea, en la que tendrán cabida aquellos artículos que sobre cualquier tema lleguen a la redacción y sean seleccionados, así como trabajos de alumnos, tanto como reconocimiento a su esfuerzo como para propiciar su análisis y comparación para comprobar, desde experiencias de enseñanza distintas la bondad de los resultados.

NÚMERO EN CURSO: nº2 – Nuevas extensiones urbanas: el Ecobarrio como modelo (Otoño 2011)



The screenshot shows the website interface for 'urban-e'. At the top, the title 'urban-e' is displayed with the subtitle 'Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño urbano'. Below this is a navigation bar with a dropdown menu set to '#001 - Invierno 2011', a search bar, and a 'Colabora con nosotros' button. The main content area is a grid of article thumbnails. Each thumbnail includes a title, a small image, the issue number 'urban-e # 01', the author's name, the topic, and key words. The sidebar on the right contains logos for 'Sepes', 'green lines institute', 'urban', and 'Ci[ur]', along with dates and event information.

Article Title	Author	Topic	Keywords
El tramo aragonés del Camino de Santiago (Camino Francés)	José Félix Méndez de Juan	Paisaje	Paisaje, Camino aragonés
Estrategias de planificación territorial. El Plan Regional del Camino en Castilla y León	Carmen Andrés + Llanos Masía	Urbanismo	Camino, Territorial, Estrategias, Revitalización
Fábrica de Curtidos de la Ribera de San Lorenzo	Victor López Cotelo	Urbanismo	Camino, Patrimonio, Integración, Singularidad
Plan Director de la Península del Cabo de Fisterra. A Coruña	César Portela	Territorio	Territorio, Paisaje, Naturalidad, Humanización
Proyecto de reordenación y urbanización de la Plaza Mayor de Cáceres	Montejano+Antequera+Pol	Diseño Urbano	Espacio público, Cascos históricos, Plaza, Remodelación
Accesibilidad en los caminos de Santiago	Carmen Iglesias + Dellín Jiménez	Otra	Camino de Santiago, Accesibilidad, Peregrinos, Discapacidad

Sidebar content:

- Sepes logo
- 3/10/2011 Capitales & Ciudades 100.
- green lines institute logo
- for sustainable development
- 3/10/2011 Heritage 2012
- urban logo
- 4/07/2011 urban
- Ci[ur] logo
- 4/07/2011 Ci[ur]