

Espacio, género y pobreza. Discursos, prácticas y subjetividades

POLÍTICA HABITACIONAL Y
MEJORAMIENTO BARRIAL EN TUCUMÁN, ARGENTINA*

SPACE, GENDER AND POVERTY. DISCOURSES,
PRACTICES AND SUBJECTIVITIES

Habitat Policy and Neighborhood Improvement in Tucumán, Argentina

Natalia Czytajlo

Arquitecta. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán –UNT–.
Observatorio Fenómenos Urbano Territoriales. Cátedra Urbanismo I, Instituto de
Planeamiento y Desarrollo Urbano, FAU, UNT. Investigadora CONICET. Argentina.
nczytajlo@conicet.gov.ar

Recibido: 27 de junio de 2011
Aprobado: 13 de marzo de 2012

Resumen

En este trabajo se abordan, desde una visión crítica, las “políticas de reducción de pobreza centradas en el hábitat”. El propósito es analizar cómo opera la articulación entre espacio –objeto indagado en el marco de procesos–, 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. La hipótesis sostiene que aunque la política habitacional provincial no incorpora el género como categoría explícita, refleja y reproduce construcciones de género en sus discursos y prácticas. Lo que interesa es develar cómo se inscriben su comprensión implícita, las construcciones discursivas y los mecanismos en programas que actualmente se están implementando. La tesis que aquí se presenta implica una propuesta de abordaje multidisciplinar que articula dimensiones y enfoques para superar aproximaciones fragmentarias.

Palabras clave: género, políticas, urbano, social.

Abstract

This paper exposes a critical approach from the “poverty reduction policies focused on the habitat”, involves reviewing the conceptual and methodological paradigms and traditional categories. The objective 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 hypothesis states that although provincial housing policy does not include gender as a 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 currently implemented programs. The thesis presented here proposes a multidisciplinary approach that articulates dimensions and approaches that overcomes fragmented approaches.

Keywords: gender, policies, urban, social.

Resumo

Neste trabalho abordam-se, a partir de uma visão crítica, as “políticas de redução da pobreza focadas no habitat.” O objetivo é analisar como está operando a ligação entre o espaço –objeto a ser investigado no contexto dos processos– o gênero –forma primária de relações de poder– e a pobreza –fenômeno multidimensional– nos discursos e práticas das políticas habitacionais; e sua relação com a construção de subjetividades. A hipótese é que, embora a política habitacional provincial não inclua o gênero como uma categoria explícita, reflète e reproduz as construções de gênero em seus discursos e práticas. O que importa é desvendar como é que se inscrevem a sua compreensão implícita, as construções discursivas e mecanismos em programas que estão sendo implementados. A tese aqui apresentada envolve uma proposta de abordagem multidisciplinar que articula dimensões e enfoques para superar aproximações fragmentadas.

Palavras-chave: gênero, políticas, urbano, social.

* Este artículo presenta la Tesis de doctorado de su autora, en Ciencias Sociales (Orientación Geografía), Universidad Nacional de Tucumán. Título: *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)*. Directora de tesis: H B. Garrido. Comisión de seguimiento de la tesis: Dra. H. Garrido, Prof. Ana Falú, Dr. Pablo Paolasso (Exp. No. 75825/09), agosto 2010. Beca Doctoral Conicet –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas– (2005-2010).

Introducción

Los nuevos escenarios y la creciente complejidad de la cuestión social como expresión de la tensión entre necesidades y derechos sociales, generan interrogantes que interpelan las formas típicas de intervención de las políticas públicas. En la tesis que se presenta en este artículo se abordan, desde una visión crítica, las “políticas de reducción de pobreza centradas en el hábitat”, su papel como políticas sociales-urbanas y su relación con la construcción de sujetos.

Los programas de atención a la pobreza urbana deben atender la infraestructura básica, los equipamientos comunitarios tradicionales –salud y educación– y la producción o mejoramiento de la vivienda. Empero, continúa el reto de trabajar en el diseño y la aplicación de políticas que tiendan a garantizar al conjunto de la ciudadanía el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Una “nueva cuestión urbana” y una “nueva cuestión de la vivienda” surgen interrelacionadas con cambios históricos en los procesos del habitar, que conllevan problemas socio-culturales de nuevo tipo (Fernández, 2008).

Ante una mayor heterogeneidad y complejidad de la pobreza y en la línea de nuevos enfoques y debates, hemos recurrido a la política habitacional respecto al *género*, que aún es una categoría poco explorada en el ámbito nacional y local en las disciplinas vinculadas al territorio y al espacio, y requiere ser explicitada.

La fragmentación y la segregación se agudizan y expresan no solo en indicadores socioeconómicos sino en formas de limitación al acceso a la vida urbana que se refieren a otras asimetrías de poder. Así, la dimensión de poder se vuelve fundamental en este trabajo pues evidencia un conjunto de desigualdades que operan en las instituciones, que usualmente ponen en desventaja a las mujeres. Mujeres y varones tienen roles, necesidades, acceso y control diferenciados 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.

Este trabajo expone resultados y, además, acercamientos y búsquedas en una propuesta de abordaje multidisciplinar que articula categorías, dimensiones y enfoques.

Se propusieron 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 con los cuales se han abordado. En el centro de esas articulaciones y tensionado por las relaciones de poder-resistencia ubicamos al *sujeto*, que en la línea de las teorías posmodernas se hace contingente y relacional. Se asumió la subjetividad con base en los enfoques de la antropología y sociología. En ese sentido, 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: 87).

Natalia Czytajlo

Especialista en Estudios de las Mujeres y de Género. Máster en Impactos Territoriales de la Globalización y en Impactos Territoriales en Ámbitos Centrales y Periféricos. Integrante de proyectos de investigación acreditados por el Consejo de Investigaciones de la UNT y Becaria Doctoral CONICET. Directora Proyecto de Extensión IGEUS “Incorporación de la perspectiva de Género en Estrategias Urbanas Sustentables”. Profesora Invitada, Cuerpo Docente, Maestría en Estudios de las Mujeres y de Género, Universidad Nacional de Luján. www.observatoriofau.org.ar

Situación habitacional y desigualdades de género

La estrategia metodológica fue más intensiva que extensiva y consistió en un análisis contextualmente situado que ofrece interpretaciones a partir de contrastar la teoría con observaciones y datos. Los supuestos o anticipaciones de sentido no se plantearon al inicio del trabajo ya que fueron surgiendo a medida que se indagaba en la temática, así, a lo largo del proceso investigativo se dio lugar al énfasis sobre distintos ejes.

Se utilizaron distintos enfoques (conceptuales y metodológicos) de las ciencias sociales y la geografía. El análisis territorial se incorporó para contextualizar la situación territorial, socio-política nacional y provincial, así como para analizar las repercusiones territoriales de estos procesos en el ámbito del aglomerado tucumano; en este sentido, espacio y territorio más que ser concebidos como soporte, fueron parte constitutiva y esencial para ser comprendidos.

Desde la perspectiva de 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, se buscó “antropologizar” los discursos de las políticas: explorar relaciones, develar significados, tensiones, prácticas y construcciones discursivas, detectar y explicar el sistema de enunciados y dispositivos relacionados a las tecnologías de intervención de las políticas (Álvarez, 2005b).

Se recuperaron enfoques e instrumentos de estudios sobre pobreza y aproximaciones cuantitativas y cualitativas para una comprensión y caracterización más integral de los procesos. También se trajeron 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–, bajo la consideración de que la exclusión es material pero también subjetiva y simbólica.

Los objetivos, enfoques y principales aportes de la tesis se ubicaron 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.

Nos situamos a inicios del siglo XXI en los escenarios de un mundo urbano y específicamente en América Latina y el Caribe donde la población urbana es cercana al 80% y en Argentina al 90% donde hay a nuevas condiciones sociales y urbanas. 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 y Segovia, 2007). También hay nuevas condiciones institucionales y políticas en el contexto global-local en torno al papel del Estado y a una multiplicidad de actores y demandas.

Los análisis sobre políticas sociales y pobreza 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 de los noventa. Respecto a esta última, el análisis de variables sociales y de ingreso evidencia amplios sectores de la población en situación de extrema “vulnerabilidad”, más notoria en provincias con problemáticas estructurales, como sucede en Tucumán.

	Cruce de variables	Indicadores		Observaciones
Calidad de vivienda	Régimen de tenencia Aspectos constructivos Tipo de vivienda Conexiones básicas	% VIVIENDA DEFICITARIA % TENENCIA % JEFATURA FEMENINA	Acceso a la vivienda	Mayores restricciones a la propiedad
Características de los hogares	Condiciones Jefatura de hogar Edad Educación Condiciones de trabajo	% JEFATURA FEMENINA SEGÚN CONDICIONES DE TRABAJO-EDUCACIÓN	Acceso a los recursos	Mayores restricciones al mercado laboral e ingresos
Oferta de ss y equipamientos	Tipo de hogar Dependientes	% TIPOS DE HOGAR % DEPENDIENTES % JEFATURA FEMENINA	Acceso a la ciudad	Mayores responsabilidades en el hogar
			VULNERABILIDAD FEMENINA	

Figura 2. Esquema indicadores propuestos. Fuente: elaboración propia.

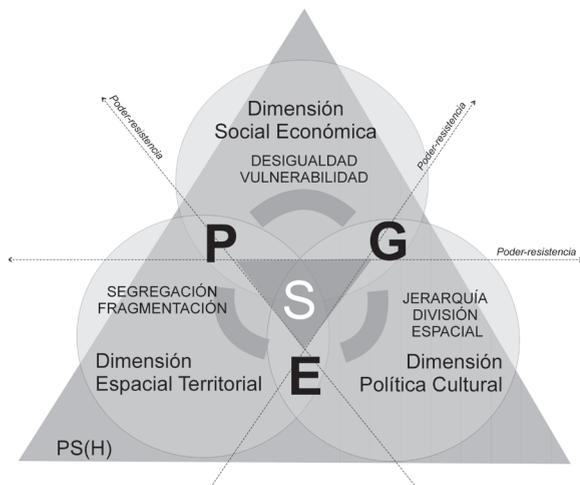


Figura 1. Esquemas dimensiones y enfoques metodológicos. Fuente: elaboración propia.





Figura 3. Aglomerado de Tucumán. **Fuente:** Pnuma, 2007; Proyecto Ciunt, 2011. Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales, Cátedra Urbanismo I, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

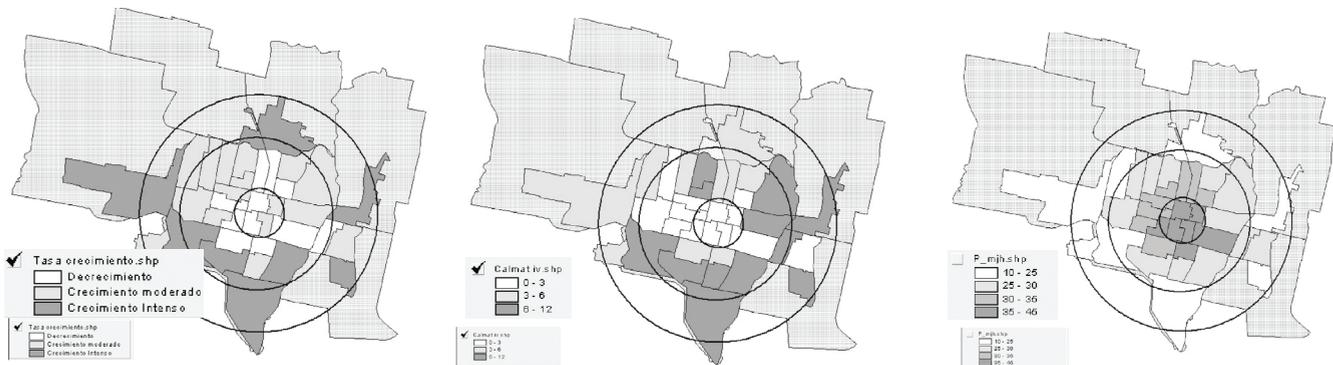


Figura 4. Condiciones de crecimiento del aglomerado. Clasificación según crecimiento intercensal (1991-2001), porcentajes de viviendas con calidad de materiales IV y porcentajes de jefatura femenina. **Fuente:** elaboración propia con base en el Informe Geosmt, 2005 y el censo Indec, 2001.

Aunque a partir de 2003 se registran mejoras en los índices socioeconómicos, 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).

En Argentina, 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, entre ellas el género. 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). En el ámbito nacional y provincial, solo recientes estudios sobre la situación habitacional se sitúan en esta línea¹, pues los análisis continúan acotados a las condiciones materiales (infraestructura social básica, condiciones de vivienda, necesidades bási-

cas insatisfechas, NBI), una visión limitada si se tienen en cuenta las características de complejidad y heterogeneidad de la pobreza, y se suman a las condiciones de inseguridad y vulnerabilidad laboral; cuestiones que, además, no son iguales para varones y mujeres, ya que existen desiguales condiciones de acceso a recursos y oportunidades.

El seguimiento de indicadores de género se centra en aspectos tales como educación, trabajo y participación política², sin considerar relaciones entre sí y con otros aspectos. Si bien a nivel nacional éstos manifiestan una situación ventajosa, el análisis pormenorizado y desagregado denota una mayor variedad de situaciones, algunas incluso adversas.

El estudio 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 pobreza y territorio en la primera década del 2000. Por otra parte propone un análisis relacional entre estos ejes, las condiciones de los hogares y la jefatura femenina.

1 Se han revisado informes y estudios oficiales sobre la situación habitacional y los indicadores de género en distintos niveles: Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– Argentina (Giaccometti, 2005), ODM Tucumán (Gobierno de Tucumán, 2006); Informe Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo –LED– (Gobierno de Tucumán, 2009); Informes sobre la situación habitacional del país (Indicadores y Aplicación de Información sobre Vivienda en la Argentina IAIVA, 2007) y provincia (IAIVA, 2007). Situación habitacional de Argentina. Provincia de Tucumán 2001. Proyecto IAIVA. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Universidad Nacional de Quilmes. 2007.

2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– instalarían en las agendas políticas una serie de objetivos que requieren ser superados para alcanzar un desarrollo sostenible. La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se presentan como un objetivo específico. A ellos adhieren el país y la provincia de Tucumán. Informe ODM Tucumán 2006. En: <http://www.tucuman.gov.ar/odm/index.htm>.

Se identifican diferentes anillos de crecimiento de población entre 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 y en la capital se destaca el área sureste con valores mayores al 50 por mil, donde 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 producción de ciudad y la intervención estatal se dirige a la consolidación

y regularización. El anillo central muestra tendencias de decrecimiento poblacional.

Los análisis socio-habitacionales 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 cada uno de los anillos, por ejemplo, el de crecimiento significativo presenta condiciones más desfavorables de vivienda y servicios.

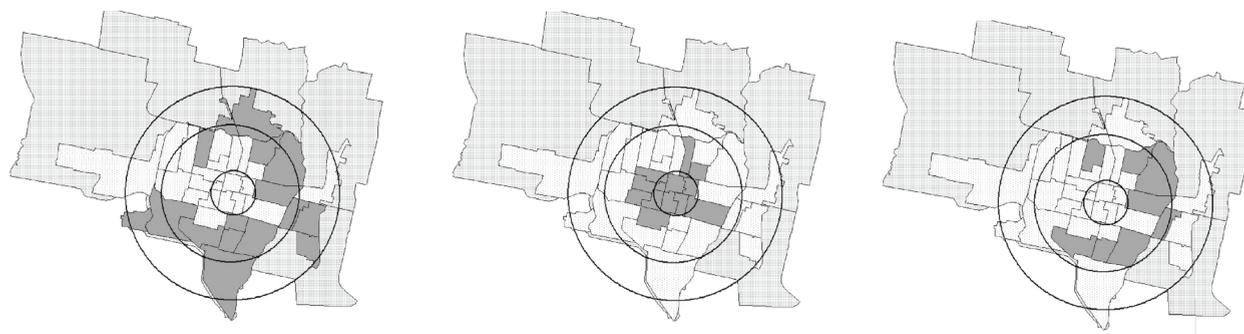


Figura 5. Cruce de indicadores situación habitacional y desigualdades de género. Porcentajes de jefatura femenina media y alta (>25%) y 1. mayores porcentajes de carencia de agua (>15%), 2. inquilinato, 3. dependencia de menores de 14 años (>30%). **Fuente:** elaboración propia con base en información censal (Indec, 2001)

En la línea planteada por diversos estudios a escala latinoamericana y nacional, la jefatura de hogar femenina manifiesta una tendencia de aumento³. Si bien los mayores porcentajes de esta jefatura de hogar se encuentran en el centro de la ciudad capital (entre el 37% y el 44%), se registran valores que superan la media nacional y provincial (entre 15% y 25%) en los sectores de mayor crecimiento demográfico (anillo exterior) y entre el 25% a 35% en los de crecimiento moderado. Estos coinciden, a su vez, con situaciones adversas: porcentajes de vivienda deficitaria, calidad deficiente de materiales, carencia de servicios.

Ello muestra distintas problemáticas emergentes en relación con las condiciones socio-habitacionales según los sectores, si se consideran las desigualdades de género.

La *vulnerabilidad* es un concepto útil para prestar atención a los problemas de los recursos materiales y de los no materiales en relación con el 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) debido a que 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 en 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 incompletos⁴ 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, al hecho de que la población urbana está cada vez más limitada para satisfacer sus necesidades y derechos. La intervención sobre lo existente y las políticas de “consolidación” implican entonces nuevos interrogantes y desafíos.

3 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 solo 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.

4 En la provincia un 60% de los hogares jefaturados por mujeres corresponden a hogares incompletos y la presencia femenina es del 80%.

Marco institucional: políticas y enfoque de género

Aunque el debate académico nacional y latinoamericano se refiere a una “tercera generación de políticas” (Fernández, 2008), se puede afirmar que existen elementos de continuidad con los lineamientos de décadas anteriores.

Teniendo como centro la política social y habitacional del ámbito institucional provincial desde 2003⁵ en adelante, se buscó discutir y analizar las categorías de los discursos y prácticas, “antropologizarlas”, desnaturalizarlas, detectar y explicar el sistema de enunciados (sistemas discursivos), dispositivos y tecnologías de intervención; descotidianizar las categorías con las que en el proceso de implementación de los programas se consideran los sujetos involucrados.

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), el trabajo se centró 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)⁶.

Discursos y prácticas refuerzan el concepto del *desarrollo social* instalado en la década de los años noventa, el cual atraviesa las instituciones de la provincia junto a prácticas asistencialistas y utiliza dispositivos de intervención (focalización, mínimos biológicos, capital social)⁷.

A nivel nacional, desde 2003 la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda –DUyV–⁸ 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.VI⁹. En coordinación con

institutos provinciales y municipios”. Todos los programas cuyos objetivos eran “mejorar la situación habitacional”, pertenecientes a la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social, pasan a la mencionada subsecretaría. A nivel provincial, la Secretaría de Desarrollo Social, que funcionaba desde 2003, se conforma como Ministerio en 2007.

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 de los años 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). Ésta se reimpulsa en la primera década del siglo XXI a partir de una serie de acuerdos internacionales. Sin embargo, el análisis del marco tucumano manifiesta una “debilidad institucional” en cuanto a la incorporación de esta perspectiva. Quedan aún por definir lineamientos que sirvan para evidenciar y disminuir las desigualdades y la subordinación de las mujeres, junto con acciones coordinadas y articuladas en los distintos niveles y reparticiones.

Si bien en consonancia con los ámbitos internacional y nacional¹⁰ donde existen estructuras creadas para promover la “igualdad de género” y la “autonomía de la mujer”, en la provincia no revisten jerarquía institucional, no siempre cuentan con recursos apropiados y dependen de áreas responsables de políticas sociales. En 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, bajo la iniciativa de la Secretaría General de Políticas Sociales de la cual dependen. Esta última fue jerarquizada en 2007 como ministerio, con funciones y dependencias encargadas de la planificación, organización y ejecución de una “política proteccional de la familia, niñez, adolescencia, adultos mayores y personas con capacidades especiales”, mediante planes y programas sociales orientados hacia esos sectores¹¹. 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 más significantes de la condición femenina”,

5 En el tercer capítulo de la tesis (Czytajlo, 2010) se analizan los discursos y prácticas de políticas habitacionales y sociales. Propone una periodización (2003-2007) en torno a una serie de coyunturas y cambios de responsabilidades sobre programas en el ámbito provincial al que pertenece la competencia jurisdiccional de las políticas habitacionales.

6 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.

7 Según Álvarez (2005) su objeto dice ser el “ataque a la pobreza” se presenta como materialización del discurso del desarrollo humano e implica un nuevo arte de gobernar (la focopolítica).

8 En el marco del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y en la Secretaría de Obras Públicas.

9 El Fondo Nacional de Vivienda –Fonavi– desde 1972 es un 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 años noventa, con la Ley Nacional No. 23.966, los fondos Fonavi ya no provienen de las remuneracio-

nes 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 “coparticipación federal”. Con estas medidas se pretende que cada provincia asuma la autoría de su política de vivienda al administrar los fondos federales ella misma.

10 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. El Consejo Nacional de la Mujer, creado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional del año 1992, es el organismo responsable en la administración central de “monitorear la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –Cedaw–.

11 Articulación Territorial y Desarrollo Local, Atención de Urgencias Sociales, Coordinación y Control de Gestión; Niñez, Adolescencia y Familia.

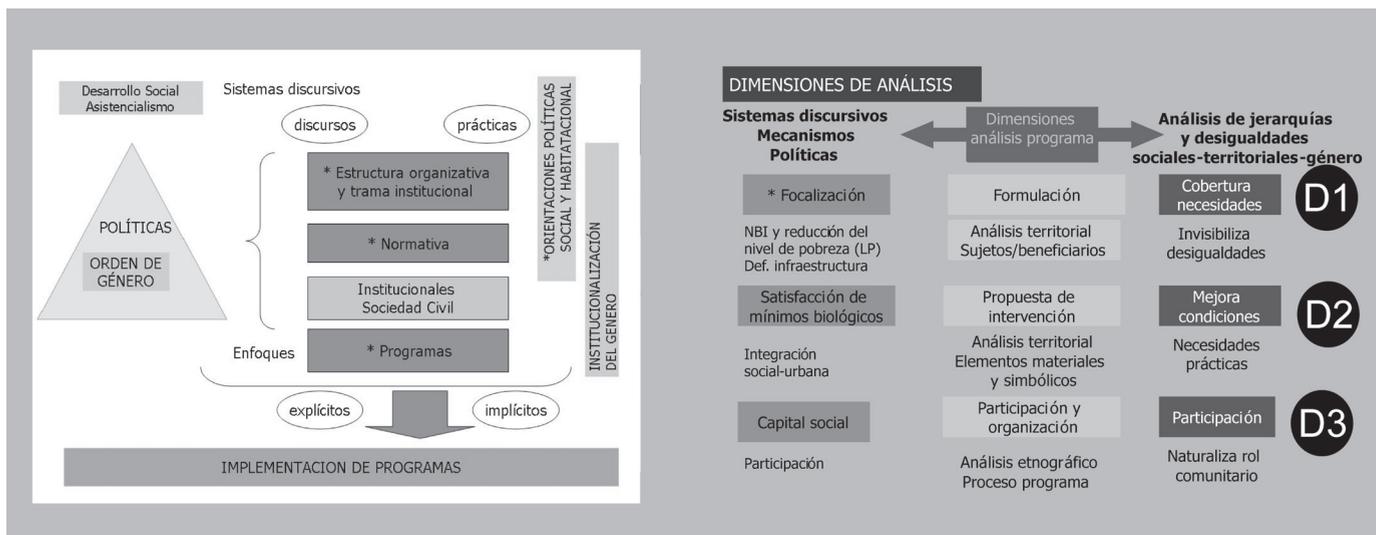


Figura 6. Esquemas análisis políticas y programas. Fuente: elaboración propia.

en la práctica no se evidencia como una línea fuerte de acción ni logra “permear” los demás sectores.

Tampoco se ha logrado aún una 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 regionales¹². Estudios oficiales reconocen que todavía existen desigualdades de género respecto a la educación y al trabajo¹³. Asimismo, la legislación refuerza la idea de los derechos de las mujeres en relación con su condición de vulnerabilidad, maternidad o en relación a los derechos de las familias¹⁴, e incluso el derecho a la vivienda¹⁵.

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 roles¹⁶.

El propósito de diversos programas es asistir económicamente a madres jefas de familia que tengan hijos menores de edad en situación de riesgo o en condiciones de extrema vulnerabilidad social¹⁷. Así hacen manifiesto el enfoque de *asistencia*, en tanto se orientan solo a la mujer en su rol reproductivo convirtiéndola en principal beneficiaria por su rol de madre. Cuando se refieren a las mujeres, lo hacen como “mujeres embarazadas” o como “grupos vulnerables”, o bien junto a niños menores, discapacitados y adultos mayores. Algunas acciones contemplan la cobertura de necesidades que durante más de dos décadas no habían sido atendidas; sin embargo se ubican en un “umbral de ciudadanía” (Álvarez, 2005b).

Se manifiesta cierto enfoque *antipobreza* en programas orientados a la generación de ingreso, aunque específicamente no están destinados a las mujeres¹⁸ y 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.

Los programas implementados en la provincia intensifican 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).

12 A pesar de medidas nacionales como la Ley de Cupo (Ley 24.012) la legislatura provincial presenta una caída en la representación femenina (el 25 % del período 1999-2003 baja al 15% en el período 2003-2007).

13 Las mujeres siguen desproporcionadamente representadas en empleos a tiempo parcial y estacionales; empleos informales de corto plazo y privadas de estabilidad y beneficios laborales. Aunque en la provincia aumentaba la participación femenina en empleos remunerados a un 40% en 2005, la brecha de ingresos ascendía a más del 50%. Informe Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo – LED–. Tucumán 2016-2020. Documento preliminar. 2009. Gobierno de Tucumán. Secretaría de Planeamiento. En: <http://www.tucuman.gov.ar> [Consulta 2009].

14 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).

15 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.

16 Sobre este tema ver: Levin et al. (2007).

17 Programas: “Pensiones para madres de siete o más hijos” (instituido 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”.

18 Tales como “Manos a la obra”, “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

Políticas sociales centradas en el hábitat: el programa de mejoramiento barrial

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.

Aunque la política pública de vivienda de corte tradicional ha implicado, especialmente en la primera década del siglo XXI, el impulso a la vivienda nueva, la mayor parte de los programas se centran aún en la provisión o mejoramiento de “la vivienda”. A principios de la década, luego de la crisis de 2001, en un contexto de condiciones restrictivas respecto a la situación socioeconómica, se inició una cierta diversificación de los lineamientos hacia los grupos más pobres¹⁹. Se incorporaron también otros programas con criterios de focalización social y territorial (Programa Mejoramiento de Barrios, PRO.ME.BA) que proponen transformar el hábitat popular a partir de lineamientos tales como regularización dominial y seguridad jurídica (abordados ya por los Programas Arraigo y Riera) y la provisión de infraestructura social básica de servicios.

El Promeba se enmarca en “las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat”, cuyo paradigma tiene como estandarte la “lucha contra la pobreza” y como fin la gobernabilidad urbana. Promueve la intervención directa del Estado en el problema habitacional de los asentamientos, desde una perspectiva “multidimensional” del problema, incorporando la idea de la sostenibilidad de las mejoras²⁰.

Desde un enfoque de “sistematización de la práctica” en la tesis se describe, 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 información²¹.

Se analizan los principales elementos (explícitos e implícitos) del programa, considerando que su implementación además de depender de lo establecido en sus lineamientos, está asociada a las

orientaciones de las políticas y programas del contexto institucional y territorial en el que se enmarca. Por ello se contrastan sus fundamentos y se identifican los “sistemas discursivos” asociados a la dinámica institucional socio-histórica en la que se insertan los actores que participan. Se pone 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.

Son tres las dimensiones de análisis. En la primera, vinculada a la formulación, se analiza la focalización como criterio basado en el lenguaje de las *necesidades básicas insatisfechas* –NBI–. Como este mecanismo no reconoce la heterogeneidad de la pobreza, invisibiliza las desigualdades en los hogares y contribuye a la limitación en su efectividad en la reducción de la pobreza, en la investigación se otorgó valor analítico a las diferencias de género para acercarse a la complejidad de la pobreza y abordar 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 diferencias tanto cuantitativas como cualitativas y referidas a las posibles causas de privación.

En la segunda dimensión se analizan el proceso de participación y organización durante la implementación del programa, las relaciones de poder y los grupos de actores implicados, que se detectan en 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. Se hace 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. Igualmente se hace referencia a los distintos grupos de actores que cobran importancia, las estrategias adoptadas y los conflictos; se problematiza el empoderamiento como concepto que va más allá de la participación e implica propiciar cambios no solo en las condiciones de vida, sino en la posición social.

La tercera dimensión pone atención en el proyecto de intervención del programa en sus manifestaciones espaciales y territoriales, a partir del análisis de sus elementos materiales y simbólicos. Éste implica, en el marco de un proyecto urbano integral, el reordenamiento de la trama, el completamiento de servicios y equipamiento comunitario; sin embargo, se resalta que estas intervenciones se limitan solo al orden existencial y no atienden el orden simbólico.

A continuación se exponen, a la luz de la teoría, algunas categorías relacionadas con la práctica de implementación del programa en el aglomerado de Tucumán²².

Focalización, NBI y noción de 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 activa-

19 La diversificación de programas busca consolidar la evolución habitacional y generar puestos de trabajo (Plan Federal de Construcción de Viviendas –PFCV–), los destinados a grupos vulnerables, de bajos ingresos y sin formas de acceso al crédito; contribuir a la resolución del déficit habitacional (Programa Mejoramientos de Viviendas –Promevi–) y al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica (Programas Emergencia y Solidaridad).

20 Surge en 1997, por un contrato de préstamo, posteriormente reformulado en mayo de 2002 con su priorización e inclusión en el Plan de Emergencia Social. En la provincia, el PMB con financiamiento del BID y formulación nacional, se desarrolla en el marco de los *Programas Especiales* del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano. Los programas solo se concreta hasta principios del 2003, con el decreto de traspaso de los programas de desarrollo social.

21 Organizamos la exposición con base en 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.



Figura 7. Esquema análisis dimensiones programa. Fuente: elaboración propia.

mente por el Banco Mundial en su política de “lucha contra la pobreza”, uno de los principales criterios que el Plan de Mejoramiento Barrial –PMB– utiliza para el financiamiento de proyectos²³.

La lógica de las necesidades básicas insatisfechas y el mecanismo de la focalización no reconocen la heterogeneidad de la pobreza ni muestran las desigualdades de género en relación con el acceso a los recursos en los hogares.

Los resultados se presentan en la línea de trabajos desarrollados en otras ciudades latinoamericanas sobre indicadores y aplicación de sistemas de información geográfica para su manejo. Este trabajo se adhiere a los requerimientos 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, y recuperar políticas equitativas de género y acciones en la construcción de igualdad de oportunidades frente a las desigualdades de género.

Respecto a los barrios analizados en los que se implementa el programa, se puede señalar que las áreas de mayor carencia coinciden con mayores porcentajes de hogares donde las mujeres son las jefas (entre 29% y 34%); por otra parte, que son menores las condiciones de las jefas de hogar en el acceso a los recursos (trabajo, educación, ingresos), que la presencia femenina es alta entre los beneficiarios de planes (entre 70 y 80%) representa casi la totalidad entre las amas de casa (entre 90 y 100%), y que es menor entre los jubilados (entre 35 y 45%)²⁴.



Figura 8. Condiciones de hogares con jefatura femenina (indicadores de entrada). Barrios de implementación programa. Lotes con jefatura femenina y situación ocupacional ama de casa, jubilada o beneficiaria de planes sociales. Fuente: elaboración propia con base en información Relevamiento Social Promeba 2004.

22 Nos referimos al PMB Capital ejecutado en los barrios Juan Pablo II y Alberdi Norte ubicados en el cuadrante noroeste de la ciudad capital. Es el más grande del país en superficie y cantidad de población. Se inicia en el 2004 con base en un relevamiento anterior y se paraliza en 2009, concluye parcialmente lo previsto en el proyecto. La elección de los barrios de análisis responde también a la caracterización a partir de indicadores. Por otra parte, a la factibilidad de participación en diferentes instancias de la implementación en este sector.

23 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.

Los enfoques basados en el énfasis en la regularización dominiar 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 en el hogar y refuerza, en el marco de los otros programas implementados, la dependencia (principal pero no exclusivamente) económica respecto al varón. A pesar de la concesión de la

24 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).

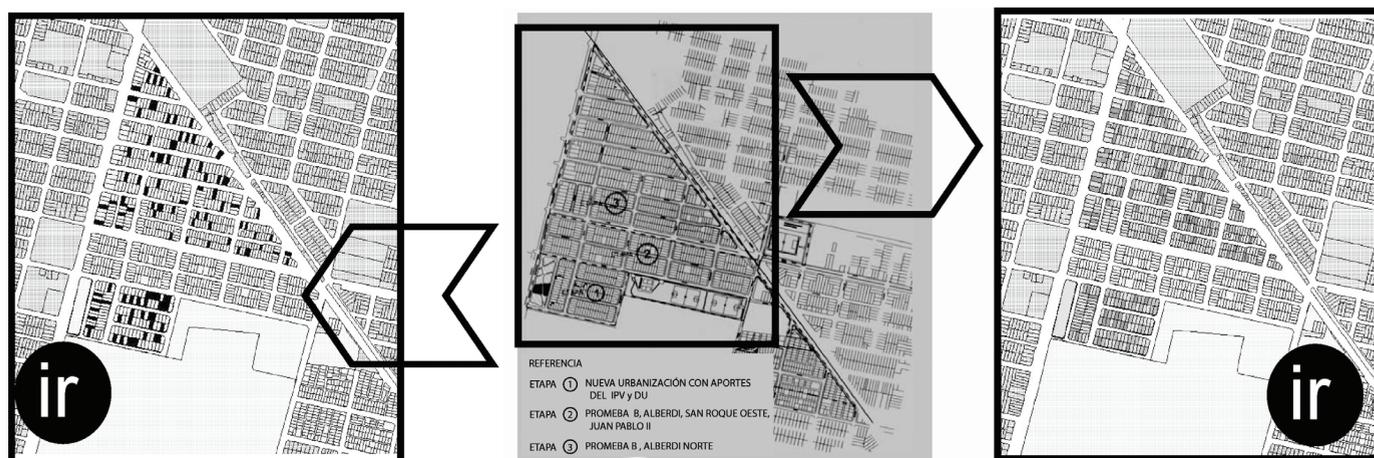


Figura 9. Condiciones de mujeres titulares (indicadores de resultado). Barrios de implementación del programa. Lotes con hogares monoparentales y titulares mujeres y lotes con menores en edad escolar. **Fuente:** elaboración propia con base en Relevamiento Equipo de Campo Social, PMB 2008.

vivienda, las posibilidades de las mujeres titulares son menores en función de su limitado o insuficiente 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 terreno (40 y 60 %), la presencia femenina entre las beneficiarias de planes²⁵ es de 85 y 88%, 100 % entre las amas de casa y el 60 a 70% de las jubiladas. Representan menos de la mitad de quienes perciben el principal ingreso, el cual no supera los 350 pesos. En los hogares monoparentales, entre el 75 y 85% de los titulares 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).

Los factores de género inciden en una mayor vulnerabilidad de las mujeres relacionada con una mayor restricción en sus derechos y participar de la vida social, política y laboral debido a la falta de tiempo, las 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 tanto al problema de los recursos materiales como al 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 solo 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.

25 Cabe señalar que en un 76% se trata de planes Familias, Mamitas o Nacer, vinculados al enfoque de género asistencial. En cambio, solo un 13% corresponden al Plan Jefes y Jefas de Hogar que busca principalmente la reinserción laboral.

Participación, capital social, empoderamiento

Se retoman aquí 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). La inferioridad del pobre se construye con base en el reconocimiento de ciertas “capacidades”, que producen una invención de un capital clave en el proceso de economización de lo social. 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, 2008).

En el programa la “promoción de las capacidades” es funcional a los requerimientos de las distintas etapas de implementación: relevamiento (manzanas), ejecución de obras (vigías ambientales), sustentabilidad de las mejoras (organizaciones).

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 las reconoce como uno de los principales recursos, aunque tradicionalmente sus organizaciones y experiencias han sido preferentemente movilizadas como recursos sin valor económico ni reconocimiento político. Además, se tiende a ignorar que hay diferencias importantes entre 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 los primeros, se asume como natural el papel desempeñado por las mujeres en cuanto son las 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 político²⁶.

26 Este tema ha sido abordado en otros trabajos anteriores tales como Czytajlo (2005, 2009).



Figura 10. Talleres barriales, 2007 Fuente: equipo de campo Promebea para Igeus.

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 ellas.

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”, para 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.

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 legalización de la tierra²⁷. El PMB prevé infraestructura y solucio-

nes habitacionales (mejoramiento de vivienda y servicios)²⁸ y se plantea “integrar sectores excluidos por la pobreza a la trama social y urbana”²⁹. 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, a la seguridad tanto privada como colectiva, a la salud, a la educación, al trabajo, a la recreación y al resguardo del derecho a la vivienda y la tierra, que no se vinculan exclusivamente con 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 al agua potable y la infraestructura básica se considera un imperativo de la equidad (Saborido, 1999); también muchos trabajos dan cuenta de que cotidianamente las mujeres pobres se ven obligadas a dedicar más tiempo y esfuerzo al trabajo doméstico y al cuidado de la salud familiar³⁰. 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 11. Intervenciones en la infraestructura barrial. Fuente: autora y Proyecto Igeus –Incorporación de la perspectiva de Género en Estrategias Urbanas Sustentables–, del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales, FAU, UNT. Situación inicial, en ejecución y actual.

27 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%).

28 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–.

29 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, la regularización de los terrenos y el completamiento de la trama urbana.

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



Figura 12. Usos productivos en las viviendas, 2009. Fuente: autora y Proyecto Igeus.

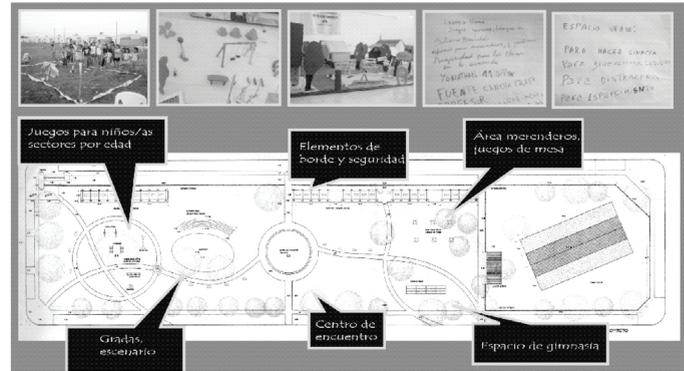
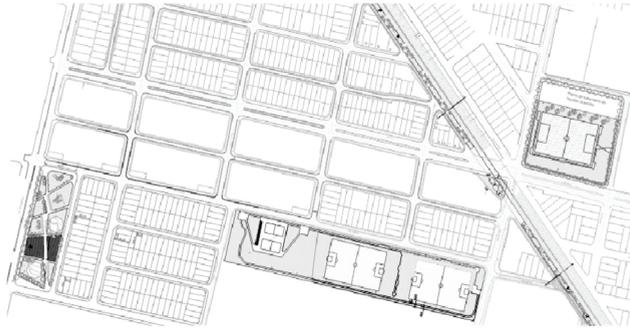


Figura 14. Espacios verdes y recreativos. a) Proyecto del programa; b) Propuestas. Fuente: autora y Proyecto Igeus.

Estas respuestas implican la cobertura de mínimos y llevan implícita la autogestión. Atienden solo 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 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 respectivamente³¹. A ello se yuxtaponen visiones esencialistas que atribuyen a las mujeres características que las ponen en situación de inferioridad y estereotipos que la diluyen como sujeto social en el concepto de familia.

Ello se manifiesta no solo en aspectos materiales sino en las referencias, los nombres que adquieren lugares y espacios: “la casa”, “la calle”, “la cancha”, “la plaza”³². Respecto a la vivienda, las tipologías³³ 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. Algunos cambios en el sector de viviendas relocalizadas se vinculan a la construcción o ampliación con estos fines³⁴: 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.

Esto pone en discusión dos cuestiones, por un lado, la adecuación del espacio de la vivienda o espacios comunitarios para la actividad productiva, y por el otro, aquellos equipamientos que permitan la conciliación de las actividades productivas y familiares, generalmente a cargo de las mujeres, tales como las vinculadas al cuidado. Esto, al considerar especialmente 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 respec-

31 Sobre ello se han referido numerosas autoras; Falú, 2006; Rainero y Rodigou, 2003, etc.

32 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: Czytajlo, 2010.

33 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 vivien-

da, algunos criterios de resolución proyectual. Algunos antecedentes Marengo (2002) “Asimetrías en el uso del espacio habitacional de producción pública”. En: Falú et al. (2002).

34 Otros estudios sobre el tema: Falú, 1997, citada en Marengo (2002: 165).



Figura 13. a) Actividades asociativas y auto-organizativas (hogares centro); b) Salón de usos múltiples propuesto por proyecto; c) capacitaciones y talleres propuestos por el programa.
Fuente: autora y Proyecto Igeus.

to 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 público³⁵. 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 años³⁶. Aunque el PMB en su reglamento operativo prevé financiamiento para centros de cuidado infantil, salas de atención primaria de salud, comedores comunitarios, locales de emprendimientos productivos colectivos; no se les otorga ningún valor analítico a estos equipamientos desconociendo incluso estrategias asociativas colectivas³⁷.

Otra de las cuestiones que se han de 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 y el espacio previsto para ellas es el salón de usos múltiples³⁸. 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 remun-

nerado, educación y capacitación) y para 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 fútbol³⁹.

Conclusiones

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”.

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.

La intervención social mediante programas focalizados genera muchas veces una retroalimentación entre las dinámicas más estructurales de la relegación y las dinámicas esencialmente políticas y sociales de estos barrios “bajo planes” (Cravino, 2002). Ello acentúa identidades negativas. Los criterios de focalización en las NBI consolidan el repliegue y aislamiento de los sujetos y de los territorios, a partir de la construcción en torno a la “carencia”.

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”. Ésta 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

35 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).

36 En áreas de concentración de población pobre e indigente, 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).

37 Los “hogares centro” como espacios para el cuidado y desarrollo infantil funcionaban en el barrio desde hacía diez años, constituyen una estrategia exitosa llevada adelante por una organización de mujeres de la comunidad, agrupación que fuera la impulsora de la primera presentación del barrio para su factibilidad para el PMB.

38 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 claras 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.

39 Algunas percepciones de las mujeres evidencian la sensación de inseguridad en 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).

de vida pero restan al logro de la construcción de sentidos que faciliten la superación de la categoría de “asistido” (Márquez, 2003).

Por otra parte, 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 cotidianeidad. 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”.

Estas cuestiones no se muestran en los relevamientos y análisis de los programas habitacionales, a pesar de reconocerse la creciente importancia de la vivienda y en particular su enclave urbano, en tanto “capital locacional” que tiene para los sectores de menos ingresos (Fernández, 2008).

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, e implica un proceso mediante el cual las personas asumen el control sobre sus vidas, tienen capacidad de tomar decisiones y definir sus agendas.

La intervención en el espacio es una forma de poder y sus resultantes son: 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 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 porque 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 y político.

Los proyectos de intervención barrial enfatizan en la separación de la vida privada doméstica y vida pública que 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 las vidas comunitaria, familiar y de trabajo, aunque no exista separación tan taxativa en la vida cotidiana de las personas (Rainero y Rodigou, 2003).

Queda pendiente atender las necesidades estratégicas que 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, y son parte del 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.

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, que 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 hechas a partir de 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 hábitat⁴⁰. El objetivo es contribuir al diseño de instrumentos y herramientas para la formulación y seguimiento de políticas habitacionales y urbanas que incorporen nuevos enfoques y permitan diagnósticos fehacientes de la situación para la formulación de políticas más equitativas, permitiendo, a la vez, comparar y evaluar respecto a otras realidades. 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 en la incorporación y operacionalización de los enfoques emergentes en las instituciones que tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas urbano habitacionales?⁴¹. Constituyen parte de nuestros propósitos consolidar el espacio de trabajo e investigación que hemos iniciado en relación con los temas de género y urbanismo, en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, considerando que adquieren relevancia y requieren ser problematizados tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el de la formación de profesionales que intervienen en el territorio. **IC**

40 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*. Lugar de trabajo: Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. IPDU- FAU-UNT. Integrante Proyecto CIUNT 2011: “Transformaciones territoriales, dinámicas, aspectos ambientales y escenarios prospectivos. Indicadores de sustentabilidad”. Directora: Marta Casares.

41 Proyecto de extensión Igeus (2008-2009) Incorporación de la perspectiva de Género en Estrategias Urbanas Sustentables. Secretaría de Políticas Universitarias. Producciones y publicaciones en curso.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia (2005a). "La invención del desarrollo social en la Argentina: Historia de "opciones preferenciales por los pobres". En: ANDRENACCI, Luciano (comp.) (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. 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, Luciano (comp.) (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Ungs.
- BONDER, Gloria (1998). "Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente. En: *Género y epistemología: mujeres y disciplinas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG).
- CEPAL (2004). *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo. Cepal-Unifem. Nnuu, enero de 2004.
- CRAWINO, María et al. (2002). "Sociabilidad y micro-política en un barrio bajo planes. En: ANDRENACCI, L. (org.) (2002). *Cuestión social y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen. ICO-UNGS, pp. 57-80.
- CZYTAJLO, Natalia (2005) "Incorporación de la perspectiva de género en la OT". En: *III Seminario Interdisciplinario La interdisciplina en el ordenamiento territorial*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 20 al 24 de septiembre de 2005.
- CZYTAJLO, Natalia (2009). *Estrategias y roles de mujeres en barrios de la periferia urbana frente a la globalización*. Andalucía, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- CZYTAJLO, Natalia (2010). *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)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales (Orientación Geografía), Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
- FALÚ, Ana (coord.) (1999). *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a mujeres* (Cisca-Red Mujer y Hábitat LAC). Quito: Programa de Gestión Urbana. Cuaderno de trabajo No. 72. Córdoba, Argentina: Ed. Cisca.
- FALÚ, Ana (2000). *Discurso en nombre de las mujeres*. Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y Vice Presidenta de HIC. Cepal Hacia Hábitat + 5. 24.
- FALÚ, Ana (2006). "Las mujeres: motores para el cambio?" Seminario. Catalunya, Barcelona: Diputación de Barcelona. Octubre 2006.
- FALÚ, Ana.; MOREY, Patricia, RAINERO, Liliana (comp.) (2002). *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*. Córdoba, Argentina: Falú, Morey, Rainero (ed.)
- FALÚ, Ana y SEGOVIA, Olga (2007). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En: *Asentamientos informales e Moradia Popular*. Brasilia: IPEA. Consultado en diciembre de 2009 en: <http://www.infohabitat.com.ar/web/>.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*. Documento Fundación F. Ebert. Caracas, enero 2003. Consultado en agosto de 2009 en: <http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/>.
- GIACOMETTI, Claudia (2005). *Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*. Serie Mujer y Desarrollo, No. 72, Nnuu. Santiago de Chile: Unifem. Cepal.
- LEVIN, Silvia et al. (2007). "La política de género de las políticas públicas en Argentina". En CARBONERO GAMUNDI, María Antonia; LEVIN, Silvia (2007). *Entre familia y trabajo*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- MARENCO, Cecilia (2002). "Asimetrías en el uso del espacio habitacional de producción pública". En: FALÚ, Ana; MOREY, Patricia, RAINERO, Liliana (comp.) (2002). *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*. Córdoba, Argentina: Falú, Morey, Rainero (ed.)
- MÁRQUEZ, Francisca (2003). "Políticas sociales y nueva pobreza: respuestas estatales a historias singulares". 51º Congreso Internacional de Americanistas. Santiago, julio 2003 [en línea]. Consultado en julio de 2008 en: <http://www.antropologiaurbana.cl>
- MASSOLO, Alejandra (1999). "Las mujeres y el hábitat popular: ¿cooperación para la sobrevivencia o para el desarrollo?". En: *Boletín CF+S*, No. 19, 2002. Consultado en marzo de 2003 en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/aamas.html>.
- NOVICK, Susana (1993). *Mujer, Estado y políticas sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de AL.
- PAUTASSI, Laura (2009). "Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina". En: *Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas*. Santiago de Chile: Cepal, 29 y 30 de octubre de 2009. Consultado en julio de 2009 en: <http://www.redligare.org>.
- PNUMA (2007). *Perspectivas del medio ambiente urbano. Geo San Miguel de Tucumán*. San Miguel de Tucumán, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNT. Municipalidad de San Miguel de Tucumán.
- RAINERO, Liliana (2001). "Una mirada de género a los asentamientos humanos". En: *Medio ambiente y urbanización*. Consultado en mayo de 2006 en: www.redmujer.org.ar/articulos.htm.
- RAINERO, Liliana (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 - 2009. En: ponencia "Las ausencias en las políticas urbanas y de seguridad ciudadana", Seminario de la Red Mujeres y Ciudad, Quito, 2007. Publicado en: *Revista de la Red Mujeres y Ciudad, Más Mujeres Más Democracia*, No. 5, abril 2008, Quito, Diputación de Barcelona, Red Mujeres y Ciudad, Flacso Ecuador, Amume.
- RAINERO, Liliana y RODIGOU, Maite (2003). *Indicadores urbanos de género - Instrumentos para la gobernabilidad urbana*. 51º Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile, julio de 2003. Consultado en julio 2006 en: <http://www.redmujer.org.ar/articulos.htm>.
- SABORIDO, Marisol (1999). "Ciudades y relaciones de género". En: *Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL*. Consultado en setiembre de 2003 en: <http://www.eclac.org>.
- SVAMPA, Maristella (ed.) (2000). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. UNGS. Buenos Aires: Biblos.
- ZIBECCHI, Carla (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", Consultado en octubre de 2009 en: *Revista Aportes Andinos*, No. 21, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008. En: <http://www.uasb.edu.ec>.