

AGENDA URBANA Y GÉNERO: DESAFÍOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN URBANA EN EL ESPACIO METROPOLITANO DE TUCUMÁN

Natalia Paola Czytajlo

CONICET – UNT. Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales - FAU

nczytajlo@gmail.com

Resumen

El trabajo aborda los avances y desafíos en agendas de equidad en relación a la planificación y gestión urbana en el espacio metropolitano de Tucumán en relación a lo planteado en la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) y las metas de escala local para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030). La Nueva Agenda Urbana destaca la necesidad de reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, para: reducir las desigualdades; promover un crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido; lograr la igualdad de género¹.

Durante el período (2003 - 2015) Argentina ha implementado un modelo de desarrollo basado en la recuperación del mercado interno, la industria y la ampliación de las políticas sociales, con el objetivo de una mayor redistribución².

Algunas reflexiones que se presentan, recuperan actividades desarrolladas en la modalidad de Diálogos Urbanos, junto a investigadoras de universidades argentinas y brasileras, como espacios de discusión sobre los desafíos planteados a nivel global en Hábitat III y en pos de consolidar agendas compartidas. Este abordaje en perspectiva comparada permitió reconocer similitudes en metrópolis latinoamericanas³ respecto a los procesos socio espaciales vinculados a la expansión metropolitana, la producción del espacio residencial y los desafíos de gestión urbana para asegurar el acceso al suelo y a la vivienda de todos los sectores.

La escala metropolitana emerge como entidad protagonista de estas dinámicas a la vez que requiere de una actualización analítica y plantea la necesidad de instrumentalizar el enfoque de derechos en las políticas urbanas, desde una visión prospectiva. En Tucumán, los “Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Tucumán”⁴ identifican como temas claves la equidad y la inclusión en el análisis de las matrices de crecimiento, desarrollo y ambiente.

Los interrogantes que guían el trabajo se refieren a: ¿Qué implica pensar hoy en ciudades más inclusivas y democráticas? ¿Qué iniciativas de gestión urbana contribuirían a la promoción del derecho a la ciudad?

¹ (Naciones Unidas, 2017) La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016.

² (Falú et. al, 2015)

³ Las metrópolis analizadas fueron las de Tucumán, Córdoba y Curitiba correspondiente a los equipos de trabajo involucrados en el Proyecto Misiones (2016) financiado por la SPU: Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Investigaciones sobre Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional de Córdoba y el Laboratório de Habitação e Urbanismo de la Universidad Federal de Paraná.

⁴ (LEM-DAMI, 2017)

Este trabajo se enmarca en una línea de investigación en torno al hábitat y las políticas públicas: ciudad, derechos, inclusión y la nueva agenda urbana en metrópolis latinoamericanas⁵; y avanza también en relación a tres ejes analíticos: a) estudio de los procesos contextuales sobre la situación socio-habitacional con énfasis en las persistentes desigualdades de género; b) análisis de políticas como construcciones institucionales; c) capacidad de gestión urbano/habitacional e iniciativas de inclusión. Recupera también la experiencia del Laboratorio de Género y Urbanismo⁶ en la exploración de los aportes específicos del "*urbanismo sensible al género*" y las consideraciones sobre las "*infraestructuras para la vida cotidiana*". Ello, en tanto la distribución de la vivienda y la mixtura de usos aparece en el eje de las políticas urbanas ya que remite a la relación entre necesidades y localización de los satisfactores de éstas, a la relación vivienda/ lugar de trabajo, acceso a servicios y equipamientos- de salud, educación, recreación en relación a los roles asignados a los géneros y expresados en el territorio.

Palabras clave: hábitat – género – política urbana

Procesos socio espaciales, hábitat y derecho a la ciudad

Se asume la política social como campo de problemas⁷, en la cual los procesos políticos constituyen procesos complejos donde se ponen de manifiesto diversas relaciones entre actores y un entramado de relaciones de fuerza donde los intereses de dominio y las luchas sociales construyen sujetos, ya sea reforzando derechos, reproduciendo o creando nuevas desigualdades.

Desde inicios del Siglo XXI, América Latina asistía a un contexto de re-significación del rol del Estado. El Estado volvía a asumir una postura activa en diversas políticas y en especial en las infraestructuras económica y social. La CEPAL (2016) se refiere a este contexto político regional, de los primeros quince años de este siglo, caracterizado por la prioridad que los gobiernos nacionales de los países de la región dieron a los objetivos de desarrollo social y a la promoción de políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo (de carácter redistributivo e incluyente). Puede afirmarse una mayor inclusión en la agenda pública del enfoque de derechos y la discusión sobre la relevancia del rol del Estado y de las políticas públicas para garantizar el goce efectivo de esos derechos⁸.

El giro en el contexto a nivel nacional y regional hacia un enfoque neoliberal demanda "re"-mirar algunas cuestiones que contribuyan a explorar los aciertos y desafíos en agendas de equidad e inclusión en el ámbito nacional, en territorio metropolitano y en la ciudad.

En ese sentido la creación de institucionalidad es coherente con el papel del Estado en el desarrollo de una política integral de vivienda y mejoramiento del hábitat, orientada a lograr paulatinamente la realización del derecho consagrado en la Constitución Nacional a una vivienda digna y condiciones de habitabilidad adecuados para todos los habitantes. Junto con la recentralización del poder del Estado -con la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de administración centralizada en consonancia con los objetivos de los niveles políticos-, se identifican incipientes iniciativas

⁵ PICT 2016 / 2027 Desafíos metropolitanos de Tucumán instrumentos para un Nuevo Programa Urbano: ciudad, inclusión, derechos. Financiado por ANPCyT. Línea de Investigación como Miembro CIC CONICET Categoría Adjunto.

⁶ Espacio generado a partir del primer Ciclo 2017 de la Asignatura Electiva Mujeres, Género y Hábitat: + CIUDAD + DERECHOS + INCLUSIÓN de la Carretera de Arquitectura dictada por la Cátedra de Urbanística I de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán. continuando iniciativas como el Proyecto IGEUS 2008 del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. Actualmente proyecto PIUNT aprobado por el Consejo de la UNT. 2018- 2019.

⁷ (Andrenacci, 2005)

⁸ Fernández Wagner (2016) se refiere a un cambio o reajuste de la matriz de desarrollo socio económico, con una fuerte inversión en educación e infraestructuras sociales, que tensa la política pública pues se centra el objetivo en la redistribución del ingreso por medios indirectos y directos. Las políticas económicas y sociales retoman elementos de políticas públicas con un avance en términos de reconocimiento de derechos (tendencia a la universalidad y reparación de desventajas de individuos).

que buscan fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal para intervenir en un campo común de acción pública con otros actores y modificar la cadena de factores relacionadas con la dinámica urbana y el mercado de suelo. Sin embargo, ellas son aún minoritarias en el país y la cuestión urbana constituye aún una agenda pendiente desde el punto de vista de la política pública, con carencia de instrumentos para promover el acceso equitativo al suelo urbano⁹.

Cabe decir también que aunque no se consolida un marco normativo que oriente la política urbana y de suelo, se dan algunas discusiones en torno a la equidad territorial (Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo y Reforma del Código Civil) que sitúan en el plano de la agenda pública algunos temas como la función social de la propiedad, la recuperación de la plusvalía. Además se desarrolla toda una literatura en torno al rol de la política urbana y herramientas de gestión frente al contexto de mercantilización de la vivienda y el suelo¹⁰.

Enfoques emergentes y agendas internacionales: género y derechos

A inicios del tercer milenio y particularmente a partir de 2010, las agendas internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana (NUA) y en consonancia con un contexto nacional y regional particular, las agendas gubernamentales incorporan en sus metas y objetivos, los derechos humanos y la igualdad de género. En particular el ODS 5¹¹ y ODS 11¹², representan una oportunidad para considerar, los avances en el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo urbano sostenible¹³.

La Nueva Agenda Urbana comparte una visión de ciudades para todas las personas y asume los esfuerzos de gobiernos nacionales y locales en lo que refiere al derecho a la ciudad, en su normatividad, en sus declaraciones políticas y estatutos.

Las discusiones sobre el género¹⁴ en las agendas internacionales sostienen que se ha transitado desde el enfoque de 'mujeres en el desarrollo', al enfoque de 'género en el desarrollo', en la región de América Latina y el Caribe. Con la contribución del movimiento feminista, de los gobiernos y los organismos internacionales, se ha avanzado en la construcción de una perspectiva de análisis propositiva centrada en la titularidad de derechos y la autonomía de las mujeres como base para la igualdad de género y el desarrollo sostenible¹⁵.

A su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada recientemente por los gobiernos que representa un consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo, reconoce la centralidad de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para transitar hacia patrones de desarrollo sostenible¹⁶.

La Estrategia de Montevideo (Documento surgido de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe¹⁷, desarrollada también en octubre de 2016) enfatiza su sinergia con la Agenda 2030. La agenda regional de género incluye acuerdos sobre los instrumentos y medios para avanzar hacia

⁹ (Di Virgilio, 2012 en Silva, et.al., 2016)

¹⁰ (Cuenya, 2016)

¹¹ ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

¹² ODS 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

¹³ En lo que respecta a la provincia de Tucumán, ya en 2006 el gobierno había suscrito a una serie de lineamientos internacionales respecto al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, reconociendo el aporte de análisis de indicadores desagregados por sexo para indagar en las desigualdades de género. Sin embargo no se ha trabajado con indicadores transversales. Actualmente el Portal de los Lineamientos Estratégicos para el desarrollo, recoge los avances en metas y objetivos: <http://led.tucuman.gob.ar/>

¹⁴ Se asume el género como categoría social y trans-disciplinaria, desarrolla un enfoque globalizador ya que desde sus inicios, puso de manifiesto las relaciones de poder y la existencia de conflictos difícilmente analizables desde otras perspectivas, poniendo el énfasis en la noción de multiplicidad de identidades.

¹⁵ (ILPES-CEPAL, 2016)

¹⁶ (Naciones Unidas, s/f)

¹⁷ Se destaca aquí un capítulo de cuatro décadas de desarrollo en la región respecto de la incorporación de la perspectiva de género, desde 1975 con la primera conferencia mundial en México (Guzmán, Montaña, 2012).

la garantía efectiva de esos derechos y la autonomía bajo los principios de igualdad y no discriminación que es posible agrupar en dimensiones críticas vinculadas con los derechos humanos¹⁸.

El análisis del “orden de género”, permite abordar aquellos elementos implícitos en el análisis de la estructura organizativa y trama institucional (secretarías-oficinas) y normativa (discursos, acciones) en torno a organismos que funcionan en distintos niveles (objetivos, programas). En Argentina un contexto de “transiciones”, a partir de nuevas legislaciones, cambios jurídicos y culturales en lo relativo a derechos e igualdad social y de género, hace parte de un escenario dinámico que lleva a repensar lo que implica en términos de reconocimiento de sujetos de derechos. El movimiento feminista y los mecanismos de adelantos para las mujeres en el Estado han sido los actores estratégicos de la incorporación de nuevas concepciones de políticas y formas de gestión. En las últimas décadas se interesaron por esclarecer el papel del Estado, en la reproducción del orden de género y mostraron el complejo vínculo que existe entre el orden de género y el orden institucional estatal en la medida en que el género es una dimensión constitutiva de las instituciones y, a la vez, una realidad jurídicamente constituida (Ballmer-Cao y Bonvin, 2008 en ILPES CEPAL, 2016).

El reconocimiento del carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales como en su transformación, ha implicado la circulación de nuevos discursos dentro de las instituciones, que permitieron incorporar en las agendas institucionales temas considerados como propios de la esfera privada tales como la violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad del jefe de familia y los derechos individuales. Así, se han visibilizado las desigualdades de género en la esfera pública como es el caso de la segregación de género en el mercado de trabajo, en la educación y la representación política¹⁹

En el caso de Argentina respecto a la normativa, las leyes: 26.485, Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, además la Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario (2010), Ley 26.743 de Identidad de Género (2012), así como estrategias como Registro de parejas convivientes del mismo sexo (Censo 2010). Respecto a las estructuras e instituciones para promover la “igualdad de género” y la “autonomía de la mujer”. Algunos cambios recientes a nivel Nacional que cabe mencionar se refieren a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), ente descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que reemplaza al Consejo Nacional de las Mujeres, primer organismo nacional establecido en 1992, que dependía de la presidencia y si bien gana con el ascenso de rango, no en cuanto a las competencias que como consejo implicaba su composición ya que se suprime la participación nacional. Mientras, en la provincia de Tucumán, emerge con rango de Secretaría de Estado, la Secretaría de la Mujer, con la misión de coordinar, orientar y supervisar la ejecución de políticas públicas destinadas a la promoción, desarrollo y protección de los Derechos de la Mujer. Aunque avanza con una estructura gubernamental que busca transversalizar la perspectiva de género, y hay una jerarquización, aún los dos espacios institucionales de la mujer, se encuentran en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social (Secretaría de la Mujer y Observatorio de la Mujer)²⁰.

¹⁸ Derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación, Derechos sexuales y reproductivos, Derechos económicos, sociales y culturales, Derechos civiles y políticos, Derechos colectivos y medioambientales.

¹⁹ (Guzmán, Montaña, 2012)

²⁰ El Observatorio de la Mujer, se concibe como un espacio intersectorial e interinstitucional que surge como una experiencia innovadora desde el Ministerio de Desarrollo Social con la creación de la “Comisión Coordinadora de Acciones para la Mujer” formada por representantes de diferentes áreas gubernamentales: Educación, Salud Pública, Políticas Sociales, Justicia, Desarrollo Productivo y Seguridad. De dicha comisión, a través del Decreto N° 1446/05, depende el observatorio; dedicado al análisis, estudio de la realidad social de las mujeres; sus grupos de convivencia, prevención en las áreas más significativas de la condición femenina. El Objetivo central es generar conocimiento y acopiar información a los fines de contribuir a la formulación de políticas, difusión de información, y elaboración de herramientas apropiadas para el seguimiento e implementación de aquellas; con una perspectiva de convergencia disciplinaria, cuyo eje transversal será el enfoque de género. Los programas con los que cuenta el Observatorio de la Mujer son: Prevención de Cáncer de mama, Prevención de Cáncer de Cuello Uterino, Control de enfermedades Cardiovasculares, Observatorio de Violencia Contra la Mujer.

Las desigualdades y los desafíos metropolitanos

La escala metropolitana emerge como entidad protagonista de dinámicas socioterritoriales a la vez que demanda una actualización analítica y prospectiva para instrumentalizar el enfoque de derechos en las políticas urbanas.

Las reflexiones en torno a un Nuevo Programa Urbano para el espacio metropolitano de Tucumán supone abordar los procesos de cambio del SiMeT²¹, investigar las transformaciones en la configuración socio-espacial y formular herramientas que aporten, de manera innovadora al abordaje de un programa de políticas públicas.

En el abordaje de los procesos de configuración metropolitana, la producción de hábitat, los sujetos y actores, el bienestar urbano, la desigualdad y la inclusión urbana, se identifican como temas claves la equidad y la inclusión²².

Trabajos anteriores sobre el hábitat en el espacio metropolitano dan cuenta de: i) los efectos socioterritoriales de programas y políticas implementadas que contribuyen a la periferización y segregación residencial de la población de baja renta; ii) la inexistencia de una política urbana y articulada a escala metropolitana que dificulta la universalización del derecho equitativo a la ciudad; iii) la falta de priorización de las metrópolis en el destino de los recursos, considerando que estas aglomeraciones concentran la mayor parte de la población del país y una fracción importante del déficit habitacional²³.

Las transformaciones territoriales, el cambio de comportamiento de la población, en lo locacional, en la ocupación del suelo, así como en las respuestas ofrecidas, han agudizado las tendencias de la metropolización con un patrón disperso y un periurbano difuso – fragmentado, de baja densidad en el que persisten desigualdades. Se presenta un modelo de crecimiento poblacional contrastado y diferencial por sectores: el núcleo área central denota una población en proceso de envejecimiento, mientras que su estructura en la periferia muestra un predominio muy claro de población joven principalmente hace el este. Se advierte la persistencia y consolidación de una estructura urbana polarizada y segregada con periurbano difuso, baja densidad en el que emergen un estructura poli céntrica que presenta conflictos ambientales, pérdida de atractividad del espacio público y calidad del centro y persistencia de bolsones de pobreza.

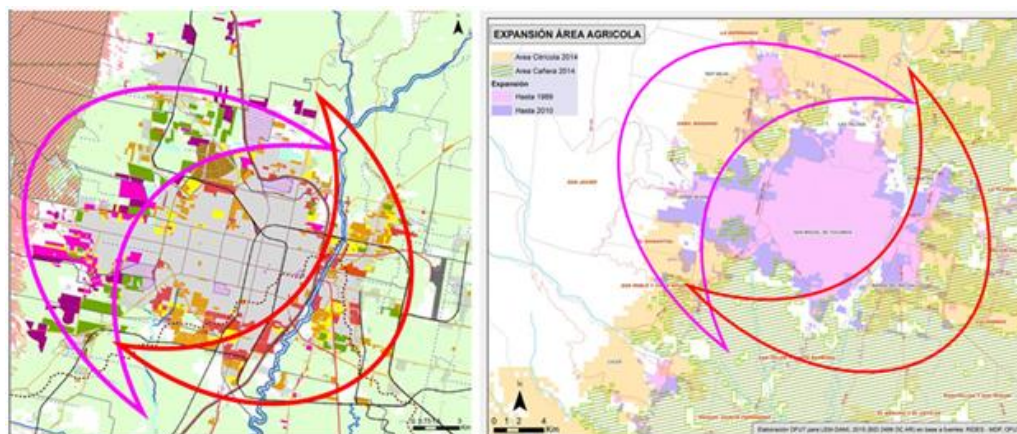
Se distinguen dos subsistemas a partir de atributos particulares (localización y características / problemáticas / oportunidades): a) Subsistema Oeste (SSO), que comprende las poblaciones y el suelo pedemontano y b) Subsistema Este (SSE) relacionado al territorio y las urbanizaciones linderas a la cuenca del río Salí-Dulce. Se considera atender esas singularidades como un elemento facilitador sustantivo a efectos de construir dispositivos normativos-institucionales.

²¹ El SiMeT abarca siete municipios: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Alderetes, Banda del Río Salí, Las Talitas y Tafí Viejo y su territorio incluye no sólo la mancha conurbada, en tanto considera criterios funcionales, demográficos, físico espaciales, jurídico administrativos y ecológicos (base ambiental y de servicios ambientales) sino 19 comunas con una cantidad de 982.050 habitantes al año 2010.

²² (LEM- DAMI, 2016)

²³ (CZYTAJLO, et.al., 2016)

Figura: Subsistemas del SiMeT



Elaboración OFUT - UNT para LEM-DAMI, 2016 (BID 2499 OC AR)

Por otra parte, el análisis de indicadores de vulnerabilidad y desigualdad desde el género en el espacio metropolitano²⁴, muestra que aún en un escenario con políticas activas, el conglomerado hace parte de un proceso donde la periferia urbana supone la acumulación de desventajas económicas y sociales asociadas a asimetrías de poder, de clase y de género.

Sin duda, la atención de las condiciones materiales de la vivienda en el período intercensal (2001-2010) contribuye al mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar. Sin embargo, el proceso desigual de ocupación urbana refleja una centralización de equipamientos y servicios públicos junto a periferias desprovistas, que da cuenta además de una apropiación diferencial de la población de tales elementos.

Algunas variables analizadas manifiestan una mejora en las condiciones del espacio metropolitano, aunque ponen en cuestión una preocupación a largo plazo: una periferia con altos porcentajes de jefas de hogar y de jóvenes que requiere estrategias de atención renovadas desde las políticas públicas. Cambios como los niveles de escolarización y participación en el mercado de trabajo en las últimas décadas han reducido significativamente el modelo de proveedor único y masculino.

Los roles asignados a hombre y a mujeres también inciden en las desigualdades. Por ello, analizar la distribución de los hogares según el sexo del jefe y la presencia de menores adquiere un significado para mirar la relación entre género y pobreza. Las tareas del hogar y aquellas vinculadas al cuidado siguen siendo atendidas predominantemente por las mujeres e inciden como restricciones en el mercado laboral. Estas cuestiones se conectan, a su vez, con el acceso a los servicios y a la vivienda, influyendo en el acceso a la ciudad.

La vulnerabilidad se incrementa en el caso de las mujeres de grupos sociales con menor poder social porque persisten mayores responsabilidades en el hogar –cuidado y tareas cotidianas– que condicionan su posibilidad de tener acceso a la propiedad y a una vivienda con buenas condiciones, al mercado laboral y a los ingresos (acceso a los recursos), así como su acceso a la ciudad.

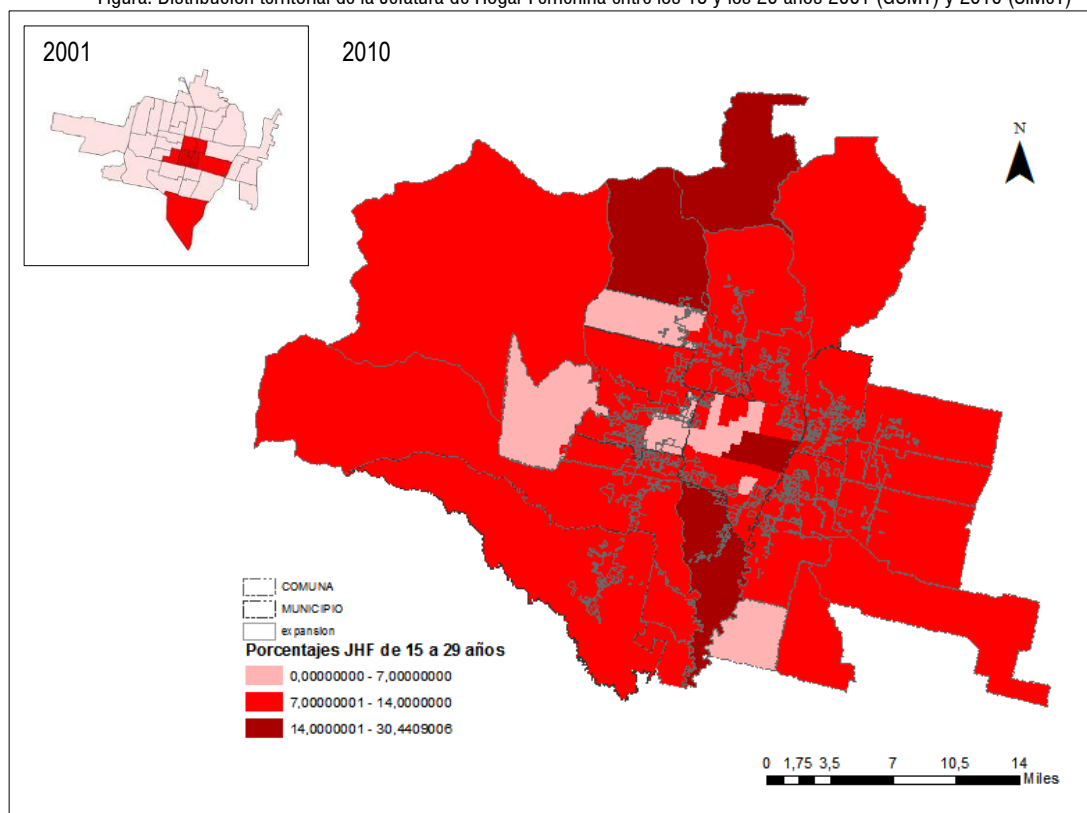
Está comprobado que la mayor incidencia de la pobreza se da en grupos entre los 0 y los 14 años, y entre los 15 y los 24 años. Por otra parte, las diferencias entre las mujeres y los hombres jóvenes son muy notorias: en casi todos los países el porcentaje de las jóvenes que se encuentran en esta situación dobla al de los hombres (CEPAL, 2016).

En Argentina, las personas entre los 15 y los 29 años que no estudian ni trabajan corresponden en un 12% a hombre y en un 25,9% a mujeres. En Tucumán, el 41% de jóvenes entre 15 y 29 años están desocupados o inactivos. Además, se registra un crecimiento manifiesto de los porcentajes de las jefas de

²⁴ (Czytajlo, 2017)

hogar jóvenes no solo en el área central, sino en las áreas de principal crecimiento y expansión metropolitana en comunas rurales aledañas (Czytajlo, 2013).

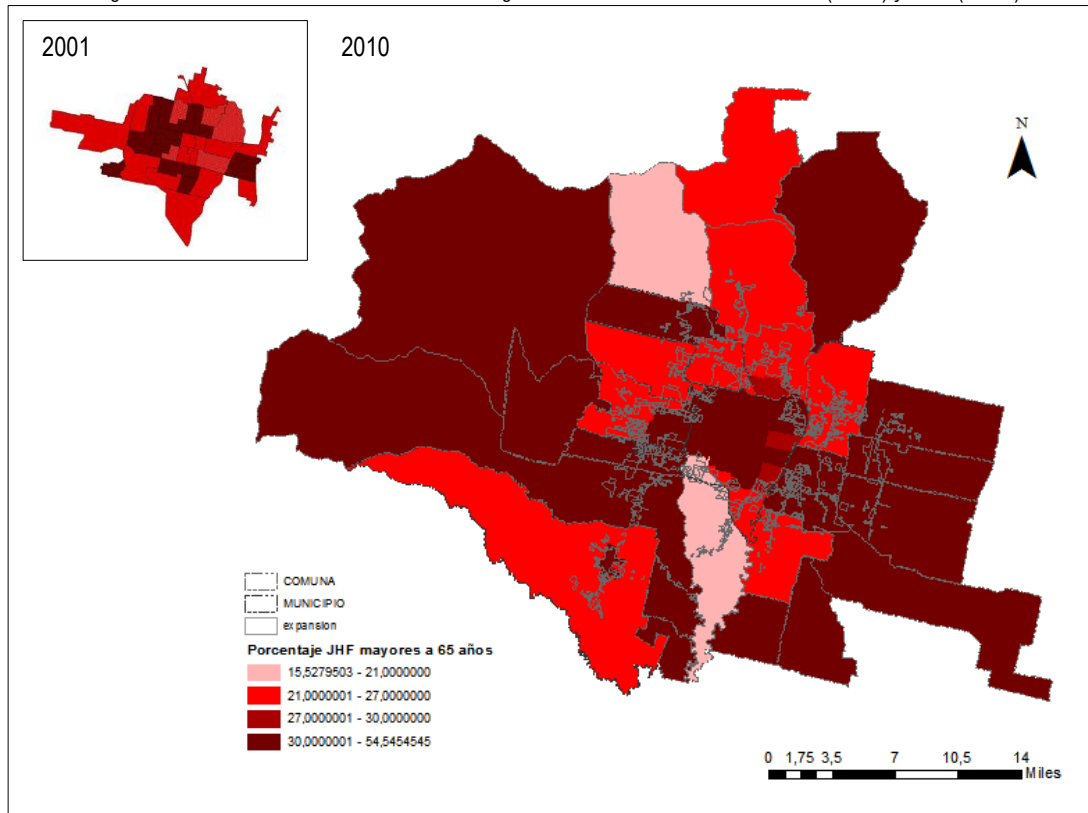
Figura. Distribución territorial de la Jefatura de Hogar Femenina entre los 15 y los 29 años 2001 (GSMT) y 2010 (SiMeT)



Fuente: Czytajlo, 2017 en base a Base de Datos REDATAM-INDEC (2010).

La distribución territorial de las jefas de hogar de más de 60 años muestra mayores porcentajes en Capital o Tafí Viejo, más consolidados, no así en las áreas de mayor crecimiento y expansión. Las desigualdades que se manifiestan más fuertemente durante esta etapa de vida están relacionadas con la modificación de los arreglos de convivencia familiar, el acceso a un ingreso estable a través de pensiones y jubilaciones, los cambios del estado de salud, y la autonomía física e intelectual.

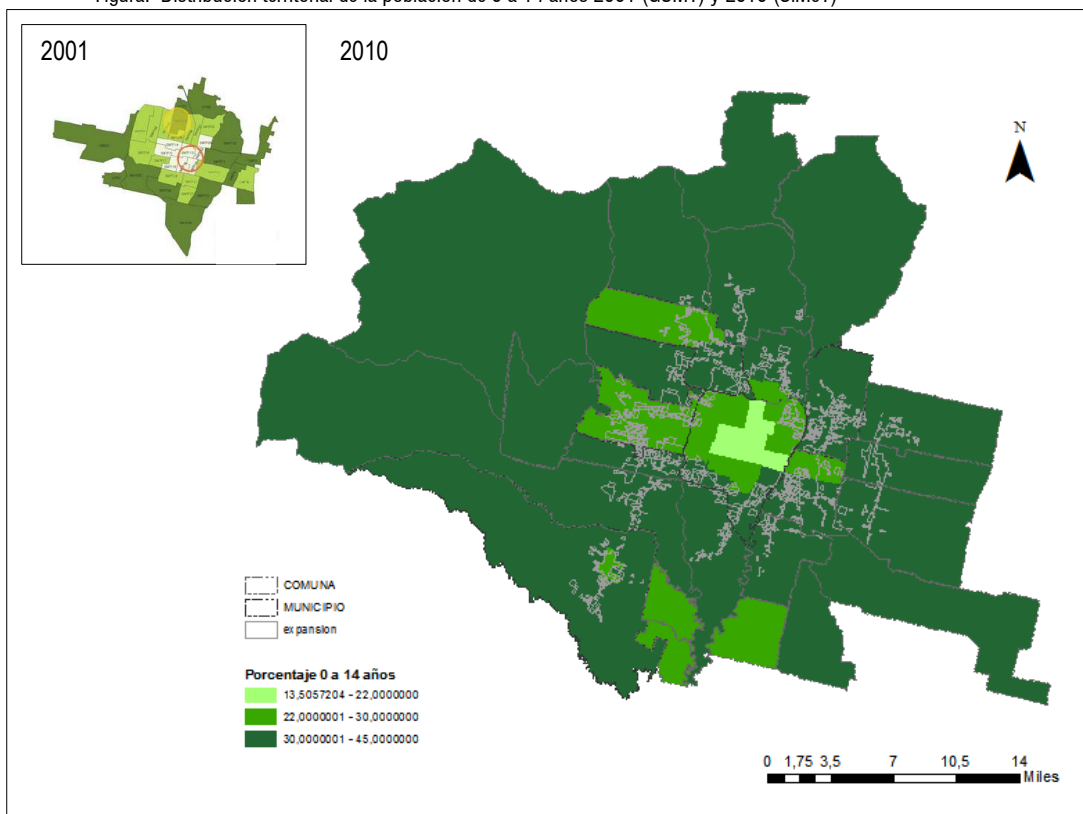
Figura Distribución territorial de la Jefatura de Hogar Femenina de más de 65 años 2001 (GSMT) y 2010 (SiMeT)



Fuente: Czytajlo, 2017 en base a Base de Datos REDATAM-INDEC (2010).

La dependencia económica constituye un factor limitante de las oportunidades laborales de las mujeres. En este sentido, la distribución del índice de dependencia potencial (porcentajes de población entre los 0 y los 14 años), que evidencia los mayores porcentajes en la periferia del municipio polo y en la mayoría de las administraciones linderas, coincide con los sectores de mayores privaciones.

Figura. Distribución territorial de la población de 0 a 14 años 2001 (GSMT) y 2010 (SiMeT)



Fuente: elaboración propia con base Czytajlo, 2013 y a datos de Base de Datos REDATAM-INDEC (2010).

Se indaga también en el comportamiento de las desigualdades de tiempo. Estas cuestiones tienen algunos antecedentes en las estadísticas argentinas.

En América Latina el tiempo dedicado al trabajo no remunerado por parte de las mujeres se incrementa de forma pronunciada entre los 25 y los 45 años, mientras que el tiempo que los hombres dedican a estas actividades es mucho menor y presenta menos variaciones a lo largo del ciclo de vida. La carga del trabajo no remunerado tiene un sesgo de género marcado y la brecha es mayor durante las etapas en las que es más probable la presencia de menores de edad dependientes. Así, la participación masculina reducida en esas actividades y la ausencia de sistemas asequibles de cuidado tienen como contrapartida menores posibilidades para que las mujeres puedan acceder a un trabajo remunerado, en particular en la etapa adulta.

Según la Encuesta sobre trabajo remunerado y uso del tiempo desarrollada por INDEC (2014), como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) durante el tercer trimestre de 2013, el total nacional urbano de la tasa de participación femenina en el trabajo remunerado ronda en un porcentaje de 88,9 y el tiempo promedio dedicado por las mujeres al mismo es de 6,4 horas. En la provincia de Tucumán el porcentaje es mayor: 93,4% y el promedio es de 7,3 horas. Las exploraciones sobre el uso del tiempo en el caso metropolitano señalan valores similares. El tiempo promedio de las mujeres en quehaceres domésticos es de 3,69 (4,1 para la provincia de Tucumán), las horas dedicadas al apoyo escolar es de 1,88 y al cuidado de personas es de 7,5. Cabe señalar que ello se produce en un contexto en el que el tiempo promedio de las mujeres en el trabajo remunerado alcanza las 8 horas.

Figura. Gráfico que representa la proporción de tiempo de cuidado por las mujeres sobre un módulo de 12 hs según actividad.



Fuente: Czytajlo, N. p/ Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (2017) Encuesta Exploratoria Uso del Tiempo

La agenda metropolitana

El análisis de la matriz de crecimiento del SiMeT, pone en evidencia avances y desafíos en torno a los procesos de urbanización²⁵.

Figura. Matrices Diagnóstico



Fuente: LEM DAMI, 2017

En el área central, al no intervenir activamente en el transporte público ni en los espacios públicos, la calidad de vida se deteriora y se pierde población residente. A pesar de algunas modificaciones en los códigos de edificación, la escasez de instrumentos de gestión para regular el mercado de suelo y los mercados de vivienda y alquiler, permite que la oferta se concentre en las áreas más valorizadas. De esta manera, algunas áreas se ven recargadas en sus infraestructuras básicas y pueden demandar mayores inversiones en obra pública para su readecuación mientras que otras zonas, también servidas, quedan subutilizadas.

Los patrones de crecimiento extienden la superficie urbanizada y recargan los costos en los gobiernos locales, en el sistema vial, por la mayor demanda en la red, en la extensión de las redes de infraestructura.

Las áreas en proceso de consolidación, es decir, aquellas que aún no han incorporado las infraestructuras básicas ni están bien dotadas de equipamientos públicos de salud, educación, seguridad, esparcimiento, etc., continúan expandiéndose por la ausencia de políticas públicas vinculadas al financiamiento de la urbanización y a la integración de los municipios en lineamientos de acción compartidos. De esta manera, los gobiernos, provincial y municipales continúan invirtiendo en obras de infraestructuras para intentar paliar un déficit que se amplía constantemente, sin llegar a poder cubrirlo y

²⁵ (LEM DAMI, 2017)

sin capitalizar las inversiones realizadas. La calidad de vida de la población que reside en estas áreas se ve resentida y los gobiernos locales quedan deslegitimados ante la dificultad de cubrir las demandas de los ciudadanos. De no controlarse la expansión bajo la modalidad de urbanizaciones cerradas de los sectores de ingresos medios y altos, grandes extensiones del territorio quedan desconectadas de las áreas centrales, por la dificultad de atravesamiento que los emprendimientos privados comportan. Asimismo, este tipo de expansión, que centra su movilidad en el auto particular, requiere de inversiones públicas de readecuación, ampliación y mantenimiento de la red vial, a cargo de los gobiernos provinciales y/o municipales, recargando sus gastos en detrimento a la atención de otros sectores sociales que requieren una mayor acción del estado.

El déficit más sensible en materia normativa, está centrado en la carencia de instrumentos y herramientas de gestión de aplicación efectiva en áreas en proceso de consolidación, la generación de suelo con servicios, o la incorporación de infraestructura básica como salud, seguridad, educación etc.

La propuesta para el SiMeT se expresa sintéticamente como lineamientos estratégicos²⁶. Cada uno de ellos articula un conjunto de programas y proyectos de actuación.

Figura. Síntesis Lineamientos Estratégicos / Programas/ Proyectos

	LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS
1	CONDUCCIÓN DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO	1.1 Contención de la expansión metropolitana sobre el borde pedemontano 1.2 Acondicionamiento de áreas prioritarias de expansión urbana
2	CONSOLIDACIÓN Y COMPLETAMIENTO DE LA ESTRUCTURA METROPOLITANA	2.1 Movilización de inmuebles ociosos 2.2 Revitalización, Fortalecimiento y Articulación de Centralidades Metropolitanas 2.3 Consolidación de redes de servicios urbanos en áreas defoliarías 2.4 Hábitat y Vivienda
3	SANEAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DEL SISTEMA FLUVIAL DEL RÍO SALÍ	3.1. Saneamiento del Río Salí 3.2 Recuperación de la ribera como espacio público 3.3 Regularización dominiar y urbanística de asentamientos precarios e informales 3.4. Recupero de valorización del suelo por saneamiento
4	MANEJO SUSTENTABLE DE DEL AMBIENTE METROPOLITANO	4.1 Manejo integral de la cuenca hídrica metropolitana 4.2 Programa de generación de infraestructura verde metropolitana 4.3 Gestión integral de RSU 4.4 Promoción de producción de energías de fuentes renovables destinadas al uso productivo
5	GESTIÓN INTEGRAL DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA	5.1 Planificación de la movilidad metropolitana 5.2 Reactivación de trazas ferroviarias 5.3 Fortalecimiento e integración territorial de la infraestructura productiva
6	GESTIÓN INTEGRAL METROPOLITANA	6.1 Creación del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) 6.2 Creación de la Unidad de Apoyo Técnico Metropolitana 6.3 Creación de la Plataforma de Información Metropolitana 6.4 Municipalización de Comunas Rurales 6.5 Creación del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Tucumán

Fuente: LEM DAMI, 2017

Los programas e instrumentos promovidos en los lineamientos 1 y 2, a la luz de lo consensuado en agendas globales, permite reconocer algunas cuestiones.

- **Lineamiento / Conducción del Crecimiento Metropolitano**

El objetivo de este lineamiento es dejar establecida una serie de iniciativas públicas tendientes a orientar el crecimiento metropolitano a partir de dos grandes ejes de actuación territorial. Uno, asociado a la necesidad de contener la expansión de la mancha urbana sobre el borde pedemontano en los municipios

²⁶ (LEM DAMI, 2017)

y comunas del oeste; el otro, relacionado con acondicionar el territorio en relación a la infraestructura, normativa urbana y cargas fiscales, fundamentalmente en el borde este, para el crecimiento y la ocupación del suelo en las próximas décadas. Las áreas que presentan condiciones más favorables de expansión urbana son al norte, este y sur.

- **Lineamiento 2 / Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana**

Se identifica una parte considerable de tierra ociosa que se explica tanto por la presencia de grandes parcelas de tierra fiscal como por tierra vacante que se encuentra en manos privadas, ya sea por especulación inmobiliaria, abandono calificado o impedimentos para el desarrollo o la comercialización del inmueble por problemas sucesorios. Se identifican un conjunto de vacíos urbanos que se corresponden con tierras fiscales de dominio privado. En tal sentido, el Estado tiene una oportunidad inigualable para desarrollar proyectos de urbanización tendientes a satisfacer las necesidades urbanísticas, habitacionales y ambientales del aglomerado metropolitano.

Si bien en los últimos años se han realizado importantes inversiones en la dotación de infraestructuras básicas, principalmente en redes de agua corriente y desagües cloacales, subsiste un déficit, principalmente en el arco Este. Para ello, se hace necesario redefinir las formas de expansión y financiamiento de la urbanización, ya que el patrón de crecimiento actual, caracterizado por su baja densidad y por no asegurar la provisión de los servicios, no hace más que incrementar el déficit, aun frente al gran esfuerzo que realiza el Estado por eliminarlo. Se reconoce como necesario definir condiciones estrictas de autorización de urbanizaciones que aseguren la provisión de los servicios y que, al mismo tiempo, no trasladen los costos al usuario final, alejando a los sectores de menores ingresos del acceso al suelo correctamente urbanizado.

Los requerimientos de superficies mínimas de vivienda para dar solución al hacinamiento y a la precariedad de algunas viviendas, obligan a pensar diferentes alternativas para la producción de nuevas unidades residenciales, ya sea a cargo del Estado por lo general, a través de los programas que se promueven desde el Instituto de la Vivienda y Desarrollo Urbano y/o a través de diversos convenios con el sector privado. Existen diferentes mecanismos mediante los cuales obtener suelo para la construcción de vivienda de interés social o vivienda protegida. La compra directa en el mercado de suelo es una de las modalidades más recurrentes y, en ciertos casos, la única conocida, junto a la expropiación. Sin embargo las cesiones y daciones en pago son mecanismos que permite al estado contar con tierras que pasan a formar parte del patrimonio inmobiliario fiscal.

Algunos antecedentes e iniciativas posibilitan atender a los derechos habitacionales de los ciudadanos, vinculadas a lo que se conoce como zonificación inclusiva, que consiste, en lo fundamental, en asignar en los nuevos desarrollos residenciales un determinado porcentaje de vivienda asequible, ya sea para la venta como para el alquiler, para hogares de bajos ingresos. Las diversas modalidades de adquisición de inmuebles, así como el patrimonio inmobiliario fiscal existente, suponen una oportunidad inigualable para la conformación de un Banco Público de Inmuebles.

¿Cómo operativizar los enfoques emergentes en las agendas urbanas?

La Nueva Agenda Urbana propone la creación de mecanismos que promuevan la inclusión social y reduzcan las desigualdades a fin de garantizar un desarrollo sostenible. La operativización de estos enfoques y categorías requieren mecanismos de seguimiento de las políticas públicas.

En este apartado, se analiza, en el marco de los lineamientos señalados anteriormente, cómo abordar desde la planificación urbana una perspectiva de derechos que considere los diferentes sujetos de la ciudad.

El ordenamiento espacial del territorio y la calidad de los espacios públicos influyen directamente en el acceso que las personas tienen a los lugares de empleo, equipamientos y servicios; en la calidad de uso de estos; en la movilidad y el tiempo para acceder a ellos. Más aún, en ciudades fragmentadas y

segregadas, el análisis de la articulación género y territorio es ineludible en las propuestas de políticas públicas²⁷ aunque, según lo señalado en los primeros apartados, donde resulta más complejo analizar esta relación es en el ámbito urbano.

La configuración de las ciudades prioriza un sistema capitalista y patriarcal que no tiene en cuenta necesidades relacionadas con el sostenimiento de la vida. Las nuevas relaciones espacio-tiempo demandan respuestas innovadoras. Se trata de transformar la sociedad repensando los espacios para reconfigurar las realidades. Reorientar el urbanismo teniendo como ejes a las personas y su diversidad, analizando la influencia de los roles de género (MUXI, MONTANER, 2011).

Cuenya (2016) menciona tres categorías respecto a políticas inclusivas:

- a) distribución de vivienda social y mixtura de usos;
- b) articulación de vivienda social con nuevos instrumentos de gestión urbana
- c) urbanización de asentamientos informales.

La distribución de la vivienda y la mixtura de usos aparece en el centro de las políticas urbanas ya que remite a la relación entre necesidades y localización de los satisfactores de éstas, a la relación vivienda/lugar de trabajo, acceso a servicios y equipamientos- de salud, educación, recreación en relación a los roles asignados a los géneros y expresados en el territorio.

Las cualidades urbanas²⁸ que emergen de la consideración del género en la ciudad son algunas de las siguientes:

- Proximidad: Ubicación cercana en el espacio y el tiempo, conectividad peatonal libre de obstáculos de los espacios de relación, equipamientos cotidianos, paradas de transporte público y comercios con relación a las viviendas y entre sí, de forma que sea posible para todo tipo de personas efectuar pie las actividades cotidianas con recorridos que enlacen los diferentes usos.
- Diversidad: Consiste en a mixtura social física y funcional que permite la variedad de personas en función del género, sexo, edad, diversidad funcional, origen, cultura y condición social, entre otros factores. Los espacios que incorporan esta condición tienen en cuenta la variedad de experiencias y cotidianidades de las personas y la pluralidad de necesidades que derivan de ellas.
- Autonomía: las personas gozan de autonomía cuando los espacios que ocupan son percibidos como seguros, generan confianza para ser utilizados sin restricciones de ningún tipo y cuando las condiciones de accesibilidad son universales a los espacios del barrio y de la red cotidiana teniendo en cuenta las particularidades físicas.
- Vitalidad: Surge de la presencia simultánea y continua de personas y de la densidad de actividades y usos en las calles, espacios de relación y equipamientos que favorecen el encuentro, la socialización y la ayuda mutua entre las personas.
- Representatividad: existe representatividad cuando se percibe reconocimiento y viabilidad real y simbólica de toda la comunidad de modo que se valore la memoria, el patrimonio social y cultural con equidad y la participación de las personas en las decisiones urbanas. La falta de visibilidad de las personas que han formado parte del pasado de la sociedad como las que forman parte de su presente en los espacios públicos del barrio, en especial las mujeres que han sido mayoritariamente invisibilizadas de la memoria histórica y cotidiana, impide construir una sociedad mas igualitaria y justa

Figura. Cualidades Urbanas

²⁷ (ILPES, CEPAL, 2016)

²⁸ (Ciocchetto, 2014)



Fuente: Ciocoleto, 2014

La planificación de las intervenciones en la ciudad implica una concepción de la vida cotidiana que responde, por lo general, 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. 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: 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.

Las dificultades de acceso y los altos costos de los servicios y del transporte, a los que en muchos casos se suma altos índices de violencia y de percepción de inseguridad, agregan una carga desproporcionada a las personas responsables de cuidado, principalmente mujeres, pero también a aquellas personas que no se auto identifican dentro de las categorías heteronormativas.

¿Cuáles son entonces los temas sustantivos a los que la planificación en el espacio metropolitano y urbano deberían atender?



Fuente: Méndez, 2013

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. Los servicios de cuidado de dependientes 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.

La «infraestructura de apoyo a la vida cotidiana» ha sido un concepto útil en las fases de análisis contextual y previsión de la planificación. El modelo consiste en estructuras físicas, funcionales y participativas que puedan ser facilitadas de manera sencilla por los agentes del vecindario o áreas más amplias. Los resultados de la asignación se reflejan en la aparición de redes de cuidados y mediación, que pueden dar lugar a una estructura cultural de apoyo que incluya capital social.

Consideraciones finales

En el marco de las discusiones sobre el rol del Estado y de las políticas públicas para garantizar el goce efectivo de los derechos, la reflexión en torno a los desafíos de la planificación y la gestión urbana en los espacios metropolitanos como entidades desiguales y excluyentes, en particular en nuestra América Latina, aparece como sustantiva.

La aproximación disciplinar del urbanismo supone una mirada analítica y diagnóstica que permita reconocer las problemáticas principales y los nudos críticos y una dimensión propositiva en relación a las herramientas de intervención.

Respecto al análisis de las desigualdades, el enfoque de género permite abordar aquellas que quedan diluidas en la consideración de los procesos socio espaciales vinculados a la expansión metropolitana y la producción del espacio residencial enriqueciendo la discusión sobre los desafíos de gestión para asegurar el acceso al suelo y a la vivienda de todos los sectores.

En este sentido los lineamientos y programas analizados para el caso tucumano, proveen de herramientas con potencial de inclusión que permiten operativizar los compromisos vinculados a la agendas internacionales.

El principio de urbanización al que adhiere, posibilita definir (de acuerdo a los tipos e intensidades de usos del suelo que se definan, la capacidad de carga que se requiera, las condiciones de accesibilidad y conectividad de las áreas prioritarias de expansión la demanda de energía y servicios públicos), el equipamiento y la infraestructura urbana necesaria según el orden de prioridad que se establezca.

La discusión sobre ciudad extendida versus ciudad compacta que posiciona el documento pone en cuestión los desafíos de equidad e inclusión en tanto se refiere al principio de proximidad.

Los que trabajamos en arquitectura y urbanismo, necesitamos un pensamiento y una práctica de la proximidad, de lo pequeño. Una ciudad que perdure y mejore en el futuro es una que otorgue mayor sentido de pertenencia a los que viven en ella, mayor participación de la ciudadanía y de la gente diversa que vive en las ciudades.

En nuestras ciudades es notable la escasez de oferta pública y gratuita de instituciones de cuidado de la salud, de jardines de niños en edades preescolares; 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. En algunos casos, la situación es más estructural y, en otros, más coyuntural. En el caso de las mujeres jóvenes la ausencia de servicios de cuidado es un factor determinante que dificulta finalizar los estudios o participar en el mercado laboral. Eso limita sus posibilidades de tener ingresos propios en esta fase, así como en las posteriores etapas del ciclo de vida.

Los sistemas de salud, en especial los servicios incipientes de cuidado que existen en América Latina, deben considerar los efectos a largo plazo de las dinámicas de cambio demográfico, sobre todo el proceso de envejecimiento de la población, y reorientar su enfoque hacia la prevención y atención de enfermedades no transmisibles y crónicas.

Programas de ciudades seguras donde se busca mejorar la experiencia de las mujeres, pero también actuaciones en el espacio público, mejora de equipamiento, ciclovías y acondicionamiento para nuevas formas de movilidad.

La propuesta reconoce y adhiere a la movilización suelo ocioso en pos del principio básico del derecho urbanístico de “distribución justa de costos y beneficios de la urbanización”.

En ese sentido, se requiere repensar un enfoque regional para la provisión de los servicios, que permita redistribuir los costos de las infraestructuras entre las áreas consolidadas y las áreas que presentan déficits,

La conformación de los bancos públicos de inmuebles asume una condición estratégica en el marco de las políticas urbanas y habitacionales, tanto a nivel local como metropolitano, no solo porque permite poner en valor el conjunto de activos físicos de los inmuebles públicos de dominio privado, sino también porque facilita a) la concreción de las intervenciones urbanísticas, b) la recuperación de la valorización del suelo que genera el Estado por la inversión en obra pública y su accionar normativo, c) la concreción de usos del suelo en localizaciones que la lógica del mercado impediría, d) la generación de reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano y e) la conformación de un stock físico de inmuebles que permitiría revertir la especulación inmobiliaria (asociada a la demanda de suelo público para usos sociales y ambientales) y posibilitaría intervenir en los mercados de suelo para regulación de los precios.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano (comp.) (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Consultado en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Ciocoletto, A. (2014) Espacios para la vida cotidiana. Auditoría de Calidad Urbana con perspectiva de Género.
- Cuenya, B. (2016) "La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina". En Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad. Vol. 21, N.º 21.
- Czytajlo, N.; Silva, M.; Casares, M. Políticas habitacionales en las metrópolis de Tucumán, Argentina y Curitiba, Brasil. Elementos para un abordaje comparado (2000 – 2010). En Firkowski, O. (2016) (et.al.) *Oportunidades e desafios da pesquisa comparada*. Tucumán: UNT.
- Czytajlo, N. (2017) Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos. En Bitácora Urbano Territorial, Volumen 27, Número 3, p. 121-134, 2017. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/66484>.
- Falú, A.; Marengo, C.; Monayar, V.; Elorza A.L. (2015) "La política habitacional del Programa Federal de Construcción de Viviendas: su implementación en la ciudad de Córdoba". En *Revista Vivienda&Ciudad*, v.2. Córdoba: INVIHAB-FAUD-UNC.
- Fernández Wagner, R. (2006) "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio, Brasília. Consultado en www.infohabitat.org.ar.
- Guzmán, V.; Montaña, S. (2016). *Políticas Públicas e Institucionalidad de Género en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ILPES, CEPAL (2016) Manuales de la CEPAL N° 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectivas de género. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Transporte. Unidad Ejecutora Central. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI (BID 2499 OC AR). Gobierno de la provincia de Tucumán. Ministerio de Economía. Unidad Ejecutora Provincial. Unidad Ejecutora del Proyecto. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales.
- Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/wp-content/uploads/2017/03/informe-final-lem-tucuman.pdf>. Fecha de consulta 2018.
- Montaner, J.; Muxí, Z. (2011) *Arquitectura y política: ensayos para mundos alternativos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Naciones Unidas (2017) Nueva Agenda Urbana Español. Disponible en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Fecha de consulta 2018.
- Naciones Unidas (s/f) Web Oficial <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Fecha de consulta 2018.
- Silva, M. N.; Czytajlo, N.; Monayar, V. 2016. Favelas e Villas: resiliências e inovações na (re)produção das metrópoles de Curitiba, Tucumán e Córdoba. Trabajo presentado y aceptado en *ENANPUR 2017*.

ISBN 978-987-4415-46-2

