

# **Derecho a la Ciudad: Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Sistema Metropolitano de Tucumán.**

María Eugenia Colina y Melisa Jabif.

Cita:

María Eugenia Colina y Melisa Jabif (2019). *Derecho a la Ciudad: Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Sistema Metropolitano de Tucumán*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/160>

## DERECHO A LA CIUDAD: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SISTEMA METROPOLITANO DE TUCUMÁN

Colina, María Eugenia; Jabif, Melisa

Eje temático: N° 3 - *Estructura social, demografía, población*

Mesa: N° 36 - *Escenarios de nuevas centralidades urbanas y metropolización: Transformaciones territoriales y políticas habitacionales*

Becarias del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadoras del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (OFUT), Cátedra de Urbanística I; Instituto de Planeamiento y Desarrollo Urbano (IPDU), Facultad de Arquitectura y Urbanismo; Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Tucumán, Argentina.

E-mail: [maru.colina@gmail.com](mailto:maru.colina@gmail.com); [jabif.melisa@gmail.com](mailto:jabif.melisa@gmail.com)

### Resumen:

La situación socio territorial de la ciudad latinoamericana, marcada por la exacerbación de contradicciones y contrastes, verificándose el agravamiento de las desigualdades sociales, económicas y territoriales, históricamente consolidadas. Argentina y el Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT) no escapan de esta caracterización, cuyo estado actual emerge de procesos políticos, económicos y sociales.

Se busca poner en cuestión el rol del Estado como promotor de políticas públicas de mitigación de la pobreza y de acceso al suelo urbano de los sectores vulnerables, las cuales terminan siendo intervenciones costosas, enfocadas en lo superficial y no en las problemáticas socio territoriales y el Derecho a la Ciudad. Se tomará como caso el subsistema este del SiMeT caracterizado por un patrón disperso y fragmentado, de baja densidad con desigualdades socio territoriales.

En vista a un nuevo paradigma, con la urbanización como motor de desarrollo económico y de inclusión social, es fundamental democratizar la gestión local. Se aborda la noción de Participación Ciudadana relacionada a procesos de mejoramiento del hábitat evaluando los canales comunicativos existentes en Programas de Mejoramiento de Barrio realizados en el sector de estudio.

Advirtiendo que para que las Políticas Públicas transformen realmente la ciudad se deben buscar alternativas que involucren a todos los actores sociales.

### Palabras clave:

Derecho a la Ciudad - Políticas Públicas - Participación Ciudadana - Pobreza

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el rol del Estado Nacional y de los gobiernos locales como promotores de políticas públicas, de mitigación de la pobreza y de acceso al suelo urbano de los sectores vulnerables en el Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT), cuyo crecimiento no escapa a las características de otros aglomerados del país.

Es posible afirmar que actualmente vivimos en un mundo urbano que transita un proceso de constante urbanización. Hoy en día, 3500 millones de personas, es decir más de la mitad de la humanidad vive en ciudades, y se estima que aumentará aún más para el año 2030. De esa población, 883 millones, habitan en barrios considerados marginales<sup>1</sup> (ODS).

Desde una mirada cualitativa, el patrón de dicho crecimiento ha sido diverso y variado según la región que se considere. En América Latina y el Caribe, la población urbana ascendía en 2017 a más del 80% (Banco Mundial). Las ciudades de esta región, han crecido utilizando sus territorios de una manera desordenada y fragmentada, intercalando zonas urbanas, suelos rurales, áreas degradadas, vacíos y barreras físicas, etc. Es decir, que la situación socio-territorial de la ciudad latinoamericana contemporánea, se encuentra marcada por la exacerbación de las contradicciones y contrastes, donde se verifica un evidente agravamiento de las desigualdades sociales, económicas y territoriales, históricamente consolidadas.<sup>2</sup>

Argentina no ha quedado exenta de esa forma caótica y acelerada de urbanización, sin previa planificación tanto en el espacio como en el tiempo. Nuestro país, presenta uno de los mayores porcentajes de urbanización del mundo. Según el INDEC<sup>3</sup> en 2010 la población urbana total en Argentina era del 91%, mientras que el Banco Mundial indica que el porcentaje de urbanización en 2017 fue de 92% y se estima que para el año 2025 la población total del país llegará a 47,4 millones.

Fernández Wagner<sup>4</sup> sostiene que, durante el siglo XXI se verifica un nuevo giro del capitalismo donde se refuerza la función productiva, comercial y de ocio del suelo urbano, generando un acelerado incremento de la demanda, como también, del precio del mismo; hecho que trae aparejado que las poblaciones que no logran ser parte de este nuevo orden urbano formen “nuevas ciudades”.

---

<sup>1</sup> Datos extraídos de Objetivos de desarrollo Sostenible. ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. : total del país*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC. Año:2013  
En: [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=24&id\\_tema\\_3=84](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84)

<sup>3</sup> INDEC. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Año 2010.

<sup>4</sup> Fernández Wagner, R.. “Capítulo 1. Los Asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. En M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines, Prov. de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; año: 2008; pp.13-44

El vínculo dialéctico que existe entre las formas de producción de la ciudad -tanto por parte de la ciudadanía como de los gobiernos locales-, y las transformaciones que se generan en el territorio, tiene su principal sustento en las políticas públicas urbanas. Sin embargo, el Estado ha desatendido el control sobre dichos procesos de transformación, hecho que lleva a que los sectores populares cobren protagonismo espacial, por medio de procesos informales de acceso al suelo urbano.

Todos estos cambios a nivel territorial, se agudizan y encuentran un correlato político y económico, con la intervención del modelo capitalista, que aleja a las ciudades de cumplir con objetivos de equidad, justicia social, sustentabilidad y democracia; sino que por el contrario, la transforma en un ámbito que reproduce la pobreza, las desigualdades socioeconómicas, la injusticia ambiental y social, entre otros muchos desequilibrios.

Tal como lo menciona Álvarez Rojas<sup>5</sup>,

(...) es dable afirmar que la desigualdad en el espacio no se relacionaría solo con deficiencias en materia de vivienda y hábitat, sino también, con nuevos mecanismos de diferenciación de las prácticas espaciales de sus habitantes. Lo anterior, originará nuevas problemáticas que afectan tanto a la población pobre como a aquella en condiciones de integración precaria y que habita zonas de baja calidad urbana y vive, entre otras dificultades, situaciones complejas de convivencia entre vecinos, experiencias de inseguridad, estigmatización territorial y problemas de movilidad cotidiana, lo que debe tenerse en cuenta al momento de pensar en políticas urbanas de reducción de la desigualdad socio espacial y de mejoramiento de la calidad de vida urbana de todos los habitantes. De ahí la importancia de analizar las desigualdades socio espaciales en términos multidimensionales (p.274).

Por tanto, se presentan claros desafíos para los gobiernos locales en términos de Derecho a la Ciudad, noción que debe contemplar, entre otros factores, el acceso a una vivienda digna y en condiciones de equidad, la multiplicidad de actividades y espacios urbanos que deben complementarla, y por último pero no menos importante, la creación de ámbitos de Participación Ciudadana. Si bien la misma, aparece hoy atravesando todos los discursos pertenecientes a la amplia gama de políticas públicas en materia habitacional, consideramos que son muchas las dificultades y limitaciones que tienen los gobiernos locales a la hora de trasladarlas a una gestión basada en la transparencia, el acceso a la

---

<sup>5</sup> Álvarez Rojas, A. M. "(Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad". *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol.12(Nº36); año 2013; pp.265-287

información y la participación plena de todos los actores sociales y durante todo el proceso de planeamiento, que tal como señala Alicia Ziccardi<sup>6</sup>, logre “*ampliar la ciudadanía*”.

## METROPOLIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIOTERRITORIAL

Nos enmarcamos en el recorte territorial del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT), que se considera un aglomerado urbano con jurisdicciones administrativas que mantienen vínculos funcionales cotidianos o frecuentes en la conurbación de Tucumán y aquella infraestructura a escala metropolitana que permite su existencia y da sustento al desempeño competitivo del aglomerado<sup>7</sup>. Sobre el subsistema Este, como lo indica el texto de los LEM-DAMI<sup>8</sup>, el mismo presenta una forma de ocupación y condiciones de vida de la población altamente críticas debido a los bajos ingresos y la vulnerable situación habitacional. Se estima que durante el período 2010-2016, el arco Este del SiMeT contaba con 1.700 nuevas viviendas de promoción pública que albergan 8.000 personas y con 5.500 familias asentadas en villas y asentamientos, conteniendo 16.000 nuevos habitantes en una superficie de 120 hectáreas. En contraste, este territorio contiene el área productiva provincial/metropolitana (ingenios, citrícolas, metalmecánica, logística).

La expansión urbana generada a partir de la década de 1960, que da inicio al proceso de metropolización en Tucumán, se dio, como en otras provincias argentinas, a partir de las transformaciones que trajo aparejadas el desarrollo del capitalismo industrial; y su expresión en el territorio es observable a través de la consolidación de núcleos de población suburbanos y diversidad de actividades por un lado, y los altos niveles de fragmentación y disociación espacial por el otro.

Para abordar y entender el desenlace del SiMet, consideramos necesario recorrer su historia, desde los inicios del proceso de metropolización. El despegue económico de la ciudad de San Miguel de Tucumán se da más específicamente con la llegada del ferrocarril a partir del último cuarto del Siglo XIX, hecho que genera la expansión urbana desordenada y a gran escala, que cobró mayor auge a partir de la segunda mitad del Siglo XX, durante la cual la lógica de crecimiento “clasista”- es decir, centro tradicional, barrios de clase media, suburbios- comenzó a desvirtuarse (LEM, DAMI).

Con las políticas de sustitución de importaciones a mediados del s. XX, Tucumán pasa a ser el centro económico-social de la región, cuya estructura económica se basa únicamente en la industria azucarera como consecuencia de la división geográfica del trabajo. Las continuas intervenciones del

---

<sup>6</sup> Ziccardi, Alicia; “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”; *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*; México; Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México; año: 2004; p. 246

<sup>7</sup> Casares, M. D., & Jarma, N. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT). *Congreso Regional de Economía y Sociedad del Noroeste Argentino (ARESNOA)*. San Miguel de Tucumán. 2009.

<sup>8</sup> *Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán*

Estado en la regulación de la producción, precios y privilegios para los distintos sectores, condujeron a la pérdida total de la racionalidad económica, que caracterizó el proceso de modernización de la industria azucarera.

Al disminuir la actividad agroindustrial, debido a cambios en las políticas respecto de la misma, toman relevancia actividades relacionadas a la prestación de servicios que impactan en la territorialización del espacio provincial<sup>9</sup>. Estas actividades se concentraron en San Miguel de Tucumán y ciudades vecinas, que participaron del proceso de conurbación que derivó en el SiMeT.

En el plano laboral y social, se produce un incremento importante de la desocupación, siendo las zonas cañeras las más afectadas, hecho que provoca el éxodo de 200.000 tucumanos, y cambios en la estructura productiva provincial<sup>10</sup>. Respecto de la urbanización, este conflicto, marca el inicio de un desarrollo metropolitano con un crecimiento de la población urbana en el entorno de la capital provincial.

Tal como lo menciona Pírez<sup>11</sup>, “la forma urbana metropolitana se caracteriza por la difusión de las actividades y funciones en el espacio”(p.4), que a la vez que se concentran en el área central, también adquieren localizaciones difusas a lo largo del suelo metropolitano. Por lo que, siguiendo al autor, es posible caracterizar la configuración de un área metropolitana a partir de la *heterogeneidad global* generada por la gran cantidad de actividades y poblaciones; y la *homogeneidad particular*, ya que dichos elementos, se agrupan y localizan en espacios relativamente homogéneos.

En este sentido, el *panorama complejo y contradictorio que exhibe la ciudad*, interpela a los gobiernos locales en primer término, a reconocer los nuevos mecanismos que reproducen las desigualdades espaciales: los barrios de la periferia urbana tienden a debilitarse y a profundizar sus situaciones de vulnerabilidad, producto de su inminente monofuncionalidad, de su ubicación desfavorable respecto de los centros de servicios, etc. lo que culmina con procesos de segregación territorial<sup>12</sup>.

Es posible identificar entonces, diferentes modos de gestión y ocupación del espacio por parte de los sectores populares: uno donde es predominante la acción del Estado como productor de suelo urbano,

---

<sup>9</sup> Paolasso, P., & Osatinsky, A. “Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960”. *Actas del VIII Encuentro de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix y I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales*. Buenos Aires. año: 2007.

<sup>10</sup> Gómez López, Roberto; et. al. *Directrices para la Ordenación del Territorio de la provincia de Tucumán*. San Miguel de Tucumán: Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (España), el Gobierno de la Provincia de Tucumán y Universidad Nacional de Tucumán; año: 1994.

<sup>11</sup> Pírez, Pedro; “Cuestión Metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”; *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*; España; Rosario, Argentina : Homo Sapiens; año 2001; p.257-286

<sup>12</sup> Álvarez Rojas, A. M. . “(Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad”. *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol.12(Nº36); Año 2013; pp.265-287

a través de proyectos de vivienda que pueden encontrarse insertos, contiguos o desprendidos de la mancha urbana; y otro con la instalación de asentamientos irregulares que siguen sus propias leyes de localización, alejadas del control y planificación formal, trayendo aparejadas fuertes discontinuidades espaciales, sociales y cualitativas<sup>13</sup>.

Estos rasgos son relevantes en tanto indican las particularidades del crecimiento demográfico y evidencian la problemática de una expansión urbana, caracterizada por una alta cantidad de población en condiciones de marginalidad.

En un periodo de casi medio siglo, el acceso a la ciudad por parte de los sectores vulnerables, se ha deteriorado, las causas deben interpretarse en relación a las condiciones relatadas, vinculadas a la desindustrialización entre los años 60-70, lo que implicó el crecimiento del desempleo o formas precarias del mismo.

Durante las décadas de 1980-1990 la profundización de todos estos procesos, se vieron traducidas, en la incapacidad del Estado nacional y principalmente provincial de controlar y regular el territorio, sobre todo en las áreas metropolitanas, trayendo consigo mayor libertad y protagonismo de los capitales inmobiliario y financiero sobre el espacio urbano, rediseñándolo según sus necesidades en cuanto a la renta urbana, proceso que se acentúa entre finales del s. XX e inicios del s. XXI. Dando lugar a una profundización de la desigualdad en la estructura socioeconómica de los territorios metropolitanos<sup>14</sup>.

El modelo de ciudad (metrópoli) emergente de tal escenario se concentra en la prevalencia de producción de suelo urbano en base a los mecanismos de mercado, pero cambiando las escalas de las intervenciones y de los criterios de localización, proliferando las formas de vida suburbanas, hecho que remarca los desequilibrios entre las localidades que forman parte del SiMeT, en las mismas se instala una lógica de distribución de grupos sociales según su nivel de renta, verificándose una segregación centro-periferia y sectorización Este (gran cantidad de asentamientos informales) – Oeste (sectores de alta renta)<sup>15</sup>.

A principios de la década (post crisis 2001), donde la situación económica del país se encontraba en recesión, se inicia una nueva etapa de políticas públicas de hábitat, dirigidas a los sectores de menores ingresos; donde se incluyen programas que contienen criterios de focalización socio territorial, como lo es el Programa Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA) que propone a partir de acciones de

---

<sup>13</sup> PNUMA. *GEO San Miguel de Tucumán. Perspectivas del Medio Ambiente Urbano*. San Miguel de Tucumán: UNT. 2007.

<sup>14</sup> Ciccolella, P. *Metrópolis Latinoamericanas: más allá de la globalización*. Buenos Aires: Café de las Ciudades. Año: 2014.

<sup>15</sup> Casares, Marta; et. al. . *Lineamientos Estratégicos para la gestión territorial del Área Metropolitana de Tucumán. Informe Final*. San Miguel de Tucumán: Préstamo BID N° 2499/OC – AR – PROGRAMA DE DESARROLLO DE ÁREAS METROPOLITANAS DEL INTERIOR (DAMI). 2016.

regularización dominial - seguridad jurídica y la provisión de infraestructura social básica de servicios, transformar el hábitat popular.

Casares y Czytajlo<sup>16</sup> indican que las superficies intervenidas en Tucumán por el PRO.ME.BA, hasta el año 2010 representaban un porcentaje del 5% de las obras ya ejecutadas, posterior a esta fecha los valores representan un aumento al 13%, solamente considerando obras en ejecución, que en la actualidad se encuentran terminadas. Sin embargo, a pesar de una mejora en las condiciones de vivienda y servicios, las intervenciones de mejora no llegan a cubrir la superficie que implican los asentamientos.

## EL DERECHO A LA CIUDAD EN UN CONTEXTO DE URBANIZACIÓN

La importancia de la relación dialéctica entre ciudad y derechos, deja ver la necesidad de la ciudadanía y el reto de los gobiernos locales, de dar un salto cualitativo desde una democracia representativa hacia una democracia participativa. Siguiendo a Álvarez Rojas<sup>17</sup>, consideramos importante su cuestionamiento acerca de “¿cuáles son los fundamentos que a nivel teórico justifican abordar la desigualdad y la pobreza desde una perspectiva socio espacial?”:

“En primer lugar, el advenimiento de una dialéctica socio espacial, un giro espacial en el pensamiento y comprensión de los fenómenos sociales y el estímulo a nuevas formas de pensamiento y acción para cambiar las geografías injustas en las que vivimos (Link, 2010: 173). Como señala Soja (2008), el estudio de la causalidad espacial urbana debiese considerar la influencia de la metrópolis sobre la conducta cotidiana de quienes la habitan, y también, sobre el conjunto del proceso de producción de la ciudad” (p.275).

En este contexto es fundamental la participación de los sectores populares y organizaciones que forman parte de la ciudad, quienes deben entender que el disfrute de la vida urbana debe ser uno de los objetivos dentro del reconocimiento de la ciudad como un derecho. Lefebvre<sup>18</sup> plantea, sobre el Derecho a la Ciudad, que los procesos urbanos afectan al conjunto de las actividades sociales, las poblaciones y la forma de vida de las personas, viéndose reflejado en la diversidad morfológica y también cultural que se desarrolla en las ciudades.

Tomamos como referente la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”<sup>19</sup> (2005), instrumento que reivindica la lucha por los derechos de los y las ciudadanos/as, sobre todo, de aquellos en situación

---

<sup>16</sup> Casares, M., & Czytajlo, N. “La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano de Tucumán”. *Mundo Urbano* (Nº 40), año: 2012; pp. 1-9.

<sup>17</sup> Álvarez Rojas, A. M. “(Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad”. *Polis. Revista Latinoamericana*, Vol.12(Nº36); Año 2013; pp.265-287

<sup>18</sup> Lefebvre, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península. 1969

<sup>19</sup> “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (segunda versión). Revisión previa a Barcelona. Año 2005.

de mayor vulnerabilidad. Como también dota de pautas a los gobiernos locales, para la generación de políticas públicas que tiendan a garantizar la igualdad de oportunidades. Tal como se menciona en este documento, “El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”

El caso de Brasil es paradigmático, debido a que la reforma urbana se gesta en la Ley Federal 10.257 conocida como Estatuto de la ciudad, e incorpora el concepto de función social de la propiedad y de la ciudad, implementando herramientas de control público y gestión democrática del suelo urbano<sup>20</sup>. Uno de sus mayores logros es dar lugar a reivindicaciones de los sectores populares respecto al derecho de acceder dignamente al suelo urbano, escapando de las lógicas del mercado.

En nuestro país la reivindicación del Derecho a la Ciudad aparece recientemente a través de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada el 29 de noviembre de 2012 en la provincia de Buenos Aires. La misma busca revertir la tendencia hacia la fragmentación socio espacial y la vulneración al derecho a un hábitat adecuado. Dicha ley tiene como propósito incentivar el acceso a una vivienda y un hábitat dignos, mediante el planteo de objetivos tales como: favorecer la regularización dominial de asentamientos informales y villas, generar suelo urbano, asistir integralmente la demanda urbano habitacional desde sus diversidades y complejidades, y generar nuevos recursos por medio de instrumentos que pueden incluso disminuir la especulación respecto al valor del suelo urbano -como los bancos de tierra-. Correspondiéndose con estos objetivos, la ley señala en su fundamentación cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Con el antecedente del Estatuto de la Ciudad y documentos que reivindican el Derecho a la Ciudad, se han marcado una serie de objetivos con un horizonte al año 2030. El evento internacional realizado en Quito durante el mes de Octubre de 2016, conocido como “Hábitat III”<sup>21</sup>, ha dado lugar a la generación de contenidos específicos que buscan un avance en términos de derechos sociales, en lo que se da a llamar la *Nueva Agenda Urbana*.

Se busca generar un nuevo paradigma, donde la urbanización sea un motor de desarrollo, es decir, poner en valor la planificación territorial y urbana como una herramienta de influencia en el desarrollo

---

<sup>20</sup> “(...) la presencia de los movimientos de lucha por la vivienda en el escenario de las luchas sociales en Brasil se convirtió en uno de los factores fundamentales para afrontar la cuestión urbana, actuando en el desarrollo de propuestas y de reivindicaciones ante los poderes públicos, (...)” (Rodrigues & Barbosa, 2010, pág. 23).

<sup>21</sup> 3ª Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable.

económico, la inclusión social y el impacto ambiental, fomentando la participación -en la toma de decisiones sobre la ciudad- de todos los actores sociales.

Es necesario conocer y discutir las metas de la *Nueva Agenda Urbana*, para incentivar a los tomadores de decisiones a implementar, mediante instrumentos de gestión y políticas públicas, la participación ciudadana en el campo del planeamiento urbano, trabajando para “*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”<sup>22</sup>.

El crecimiento acelerado y desordenado de la ciudad, ha generado nuevos escenarios sociales, económicos y políticos, dando lugar a un territorio que se caracteriza por un patrón de ocupación de baja densidad, fragmentado por vacíos y barreras urbanas, con periferias ocupadas por barrios marginales, urbanizaciones cerradas y grandes equipamientos. Procesos que redundaron fuertemente en una sociedad en disputa permanente por el acceso al suelo urbano, es decir, a la ciudad.

La multiplicidad de actores dispersos por el espacio metropolitano, con mayor o menor urgencia en sus necesidades, plantea un nuevo desafío para los gobiernos locales, quienes deben responder con políticas cuyo principal desafío consista en “crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos sociales cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar en el medio urbano” (Alicia Ziccardi<sup>23</sup>, 2004), sin dejar de lado acciones como dotación de infraestructura, equipamientos comunitarios, espacios públicos de calidad, entre otros.

Sin embargo, sin una legislación y políticas públicas que garanticen la función social de la propiedad y de la ciudad, complementado con planificación urbana adecuada y la correspondiente financiación, las ciudades difícilmente podrán solucionar los problemas de hábitat de su población. Uno de los actuales problemas del SiMeT es que es una ciudad de crecimiento espontáneo y no planificado, hecho que produce efectos negativos como la expansión descontrolada y la fragmentación socio espacial.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN

El papel del Estado en la regulación y producción del espacio urbano es fundamental, debiendo elaborar y ejecutar políticas públicas que permitan desenvolver y/o resolver cuestiones de interés colectivo. El planeamiento territorial, tiene como fin mediar las relaciones establecidas por los agentes sociales en el espacio público y privado, velando por la calidad de vida y la justicia social.

---

<sup>22</sup> Objetivo 11 en: Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

<sup>23</sup> Ziccardi, Alicia; “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”; *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*; México; Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México; 2004; p. 254

Los procesos urbanos afectan al conjunto de las actividades sociales, las poblaciones y la forma de vida de las personas, viéndose reflejado en la diversidad morfológica y también cultural que se desarrolla en las ciudades<sup>24</sup>. En este contexto es fundamental que los sectores populares y organizaciones que son parte de la ciudad, se empoderen y manifiesten que el disfrute de la vida urbana debe ser uno de los objetivos dentro del reconocimiento de la ciudad como un derecho.

Los sectores populares buscan en las ciudades, en un primer momento, el valor de uso: quieren vivienda y servicios públicos, más baratos y de calidad en base a su poder adquisitivo. Pero quienes ganan con la producción y explotación del espacio urbano actúan en función de su valor de cambio, esta oposición genera conflictos<sup>25</sup>.

En América Latina y en particular Argentina, en la década de 1990 la implementación de políticas económicas de carácter neoliberal, han profundizado la segregación socio-espacial. La ciudad fragmentada, genera tensiones respecto a los derechos de ciudadanía, interpelando las capacidades de gobierno en el plano político, como también las del poder público de conducir el proceso de urbanización. Es decir, que el interés público esté por encima del capital, adelantándose a las demandas de la población y disciplinando los mercados<sup>26</sup>.

En este contexto de crecimiento urbano acelerado, de autoproducción de vivienda y altos índices de carencias materiales de la población ubicada en asentamientos informales, a mediados de los '90 nacen los programas que desarrollarían acciones de *mejoramiento barrial* (ProMeBa). Los mismos son ejecutados en la actualidad por la Secretaría de Infraestructura Urbana, dentro del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Se financian principalmente a través de una línea de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y también directamente, por parte del gobierno nacional; y los fondos se destinan a provincias y municipios con poblaciones con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>27</sup>.

Los principales objetivos del ProMeBa tienden a la reducción de la pobreza y son gestionados a través del mejoramiento de las condiciones de vivienda y de hábitat, con una mirada multidimensional de la

---

<sup>24</sup> Lefebvre, H. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península. 1969.

<sup>25</sup> Maricato, E. "Cidades e luta de classes no Brasil". En F. P. Abramo (Ed.), *Classes? Que Classes? Ciclo de Debates sobre Classes Sociais*. Sao Paulo, Brasil: Fundação Perseu Abramo. 2013. pp. 139-162.

<sup>26</sup> Fernández Wagner, R., & Levenzon, F. *Nuestras Ciudades - Noticias sobre Urbanismo en LatinoAmerica*. Obtenido de Argumentos y posibles preguntas generales sobre el proceso de urbanización en América Latina frente a Hábitat III: <http://nuestras-ciudades.blogspot.com.ar/2016/03/latinoamerica-convocatoria-escribir.html>. 2016.

<sup>27</sup> Casares, M., & Czytajlo, N. "La ciudad fragmentada y la producción del suelo residencial. Estudios de casos del aglomerado metropolitano de Tucumán". *Mundo Urbano* (Nº 40), año 2012; pp. 1-9.

problemática. Es decir, una perspectiva que demanda pensar a los hogares no solo desde sus necesidades básicas sino también en articulación con el medio social en el que están insertas.

Entender a la informalidad y la pobreza como problemáticas multidimensionales, conlleva inmediatamente a pensar en estrategias integradoras para su abordaje y posible resolución. Dichas estrategias implican fundamentalmente voluntad política para evitar una mirada sesgada y sectorial y avanzar en pos de planes y proyectos que superen la escala local y conciben a todos los elementos, como un único objeto.

Los ProMeBa, se plantean como un modelo de gestión urbano-ambiental, que mejore de manera sustentable el hábitat de las personas que viven en villas y asentamientos informales, mediante acciones puntuales como dotación de infraestructura, equipamiento comunitario, salud y educación, como así también, regularización dominial de predios ocupados, saneamiento ambiental en caso de ser necesario, entre otras. De esta manera, se busca reducir la pobreza y consolidar la organización social de estos barrios, lo que fortalecerá el vínculo del espacio con quienes lo habitan, es decir, la identidad.

Analizando el plano de los discursos, desde las políticas federales de vivienda, más específicamente a partir del año 2003 -luego de la profunda crisis económica que sufría el país en el 2001- y hasta el 2015, se intentó instalar una nueva manera de gestionar el problema habitacional, tendiente a construir un nuevo modelo de democracia, más participativa. Dentro de este nuevo enfoque se promovía la concreción de ámbitos de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno, representado también por técnicos, especialistas. Es decir, espacios donde confrontar y debatir las necesidades sociales con las respuestas institucionales, con metodología participativa e interdisciplinaria, desde el diagnóstico de la problemática hasta después de finalizadas las obras.

Entendemos a la participación como el proceso mediante el cual la ciudadanía es posible de incidir mediante su voz en la toma de decisiones, en el marco de políticas públicas que tengan repercusión en su vida. De esta manera los mecanismos participativos dotan a las intervenciones estatales de cierta legitimidad y transparencia, además de reforzar la relación de las personas con el lugar que habitan, acentuando su identidad y sentido de pertenencia. En este sentido, resulta importante tener en cuenta que las experiencias de implementación de políticas públicas en materia habitacional arrojan resultados diferentes según se trate de iniciativas con base participativa o con base representativa (burocrática)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Medina, M. C., Torres Zuccardi, R. V., Politi, S. "Participación ciudadana y sustentabilidad territorial en la Cuenca Salí-Dulce". Tucumán. Año 2012.

Por lo tanto, los programas de mejoramiento de barrios, intentan reducir los conflictos que implica la pobreza urbana<sup>29</sup>, dotando principalmente de articulación a los barrios o asentamientos informales, con el resto de la ciudad. Una articulación que es material, pero que a la vez, debiera tender a generar inclusión.

## REFLEXIONES FINALES

Las políticas públicas relacionadas al hábitat, comenzaron a territorializarse con más fuerza en el SiMet a partir del año 2003, con objetivos tendientes a reducir la pobreza urbana que se había incrementado exponencialmente, luego de la crisis del 2001. Se presentan así, escenarios con nuevas condiciones urbanas, sociales y culturales, en los cuales, como lo indica Czytajlo<sup>30</sup>, los esfuerzos se centran en atenuar la conflictividad social, utilizando la obra pública -en general- y los programas de vivienda -en particular- como iniciativas para instalar nuevas cuestiones en la agenda política con una mirada multidimensional.

El proceso de crecimiento de la metrópolis tucumana, iniciado a mediados del siglo pasado de manera descontrolada y fragmentada, se acentuó aún más desde la década del 2000, intercalando, desde barrios tradicionales (ubicados en las cercanías del centro de la ciudad), hasta las periferias, salpicadas de barrios cerrados y countries, grandes equipamientos y villas o asentamientos informales. Transformando al SiMet en un territorio de marcados contrastes, donde cada vez se dificulta más su articulación socio espacial.

Todos estos factores y procesos a lo largo del tiempo, han condicionado la organización de estos territorios conforme distintas articulaciones medio físico/sociedad. En las últimas décadas, como consecuencia del proceso de metropolización, registra un aumento de manera rápida y espontánea de asentamientos informales, debido -en parte- a la desocupación (iniciada en los años 70 e intensificada en los 90), como consecuencia de la aplicación de políticas de carácter neoliberal, y cuyos efectos hacen aumentar exponencialmente la desigualdad socio-espacial.

Los cambios en las políticas públicas afectan al territorio en todas sus escalas y formas, así como también las dinámicas económicas y políticas están muy ligadas a la transformación de la ciudad; y la pobreza pone en evidencia las malas prácticas en cuanto las transformaciones que se vienen dando en las concentraciones urbanas.

---

<sup>29</sup> Fernández Wagner, Raúl et. al. "La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires". *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Mendoza, Argentina. Septiembre 2004.

<sup>30</sup> Czytajlo, N. "Espacio, género y pobreza: discursos, prácticas y subjetividades". *Cuadernos de investigación Urbanística* (Nº 90). Septiembre-Octubre de 2013.

En este contexto, los ProMeBa fueron considerados en primera instancia, una solución efectiva, en línea con los gobiernos provinciales y locales. Programas diseñados para mejorar las viviendas ya existentes y sus entornos inmediatos, mediante acciones tales como mejoramiento y completamiento de la infraestructura, recualificación de los espacios públicos, equipamiento comunitario, regularización de los dominios, etc.

El ProMeBa, como otros tantos programas pertenecientes a las políticas habitacionales, posee en su formulación una base participativa que debe gestionarse desde la etapa del diagnóstico hasta luego de finalizadas las obras. De esta forma, todas las decisiones tomadas para la acción, estarían atravesadas por las diversas voces de quienes habitan los barrios.

Si bien podemos inferir, tal como lo menciona Di Virgilio<sup>31</sup>, que la participación supone la decisión de una persona de interactuar con otras en una actividad pública y de evaluar si el esfuerzo realizado es mayor o no, que el beneficio obtenido, se entiende que la participación trasciende a ese acto meramente individual e implica la unión de voluntades colectivamente, de modo tal que sea impartida mediante normativas e instituciones, y que se obtenga a través de ella un real empoderamiento de la sociedad civil, dentro de un campo determinado de la gestión de las políticas públicas. Lo que conlleva necesariamente, a obtener resultados de movilización, inclusión y sentimiento de pertenencia hacia el lugar que se habita, es decir, a un proceso de construcción de una ciudadanía activa y participativa.

Luego del recorrido por la bibliografía y el breve análisis del SiMeT, es posible concluir que si bien existen numerosos instrumentos que favorecen un acceso equitativo e inclusivo a la ciudad, el mismo, aun se constituye como un reto que enfrenta un cambio de paradigma y que necesita de instituciones y movimientos sociales que se comprometen a avanzar hacia esta Nueva Agenda Urbana.

No hay duda de que el Derecho a la Ciudad visto desde un territorio concreto, y desde las necesidades y aspiraciones de sectores sociales que sufren cotidianamente la marginación y la segregación espacial, tanto en niveles económicos, sociales, políticos y culturales, plantea grandes desafíos que necesitan de la interdisciplinariedad en el saber y la superación de actuaciones gubernamentales regida, sobre todo, por lógicas que siguen fines electorales.

Consideramos en este sentido, que aún queda camino por recorrer en el campo de la participación ciudadana enmarcada en políticas habitacionales. Este trabajo, nos permite abrir el ámbito de estudio

---

<sup>31</sup> Di Virgilio, Mercedes, "Módulo 1: Participación ciudadana y políticas públicas", *Participación Ciudadana en la gestión pública*. Séptima edición. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, año 2013.

hacia casos particulares; tal como lo indica Millán Orozco<sup>32</sup>, podremos saber mucho acerca de cómo se produce la ciudad, pero no suficientemente sobre cómo reorientar sus procesos de producción.

---

<sup>32</sup> Millán Orozco, D. “Caminando un planeta informal”. En v. e. Grupo de investigación: Procesos urbanos en hábitat, & M. Castillo de Herrera (Ed.), *Procesos urbanos informales y territorio: ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Maestría en Hábitat. Año: 2009. pp. 183-196.