



DOSSIER:  
POLÍTICAS Y PROYECTOS  
DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD  
POBLACIONES VULNERABLES  
EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS



*"Last chance"* - Pablo Iván Ríos  
Acrílico sobre tela - Artista Tucumano





# PORTADA

CUESTIÓN URBANA - Año 3 Nro. 6

DICIEMBRE 2019

## COMITÉ EDITORIAL

DIRECTORA GENERAL: MÓNICA LACARRIEU

DIRECTOR EDITORIAL: ADRIANA CLEMENTE

Y ERIKA ROFFLER

COLABORACIÓN: JULIA NESPRIAS

## COMITÉ CIENTÍFICO

**GUENOLA CAPRON** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **JORGE CARPIO** - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. **ADRIANA CLEMENTE** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **MICHAEL COHEN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **ANGELA GIGLIA** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **ALBERTO MARRADI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **EDUARDO REESE** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ADRIANA ROFMAN** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALFREDO CARBALLEDA** - Universidad Nacional de La Plata, Argentina. **ANDREA CATENAZZI** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALICIA GUTIÉRREZ** - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. **ALBERTO MINUJIN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **GLENN POSTOLSKI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **RUBÉN PASCOLINI** - Ex secretario de acceso al hábitat, Argentina. **NICÓLAS RIVAS** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **SILVIA YANNOULAS** - Universidad de Brasilia, Brasil. **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **WASHINGTON URANGA** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **CARLOS VILAS** - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. **LUCÍA E. CALCAGNO** - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

DG: Leonardo Tambussi, leotambu@gmail.com

Contacto: cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar

Web: cec.sociales.uba.ar

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,

5to piso. Oficina 505. (C1122AAJ)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

ISSN 2545-6881

# — REVISTA — CUESTIÓN URBANA

Cuestión Urbana es una publicación científica de periodicidad semestral, creada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo contribuir al necesario debate sobre la ciudad en sus múltiples dimensiones. Se propicia el intercambio y la comunicación de reflexiones teóricas y empíricas, así como la publicación de avances de investigación; incluye el diálogo con iniciativas de vinculación y transferencia, y los discursos producidos por actores sociales de relevancia para cada temática propuesta. Se espera de esta manera contribuir al diálogo entre disciplinas y perspectivas que abordan el campo.

Todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje doble ciego por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado, a excepción de las entrevistas. Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Científico. Se permite reproducir el material publicado siempre que se respeten las normas establecidas en el Código de Ética de la Revista.



Imagen de tapa: "Last chance" - Pablo Iván Ríos

Acrílico sobre tela - Artista Tucumano

emial: ivanrios9@hotmail.com



# INDICE

REVISTA AÑO 3 NRO. 6 - DICIEMBRE 2019  
**CUESTIÓN URBANA**

- |                  |   |    |
|------------------|---|----|
| <b>Editorial</b> | POBLACIONES VULNERABLES EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS.<br><b>Adriana Clemente y Erika Roffler</b>  | 7  |
| <b>Diálogos</b>  | ENTREVISTA: SUPERAR LA POBREZA ES UN TEMA DEL MODELO DISTRIBUTIVO.<br><b>Gabriel Yedlin</b>   | 11 |
| <b>Dossier</b>   | INSEGURIDAD EN MÉXICO, ADOLESCENTES Y DERECHOS HUMANOS.<br><b>Raquel Pastor Escobar</b>   | 17 |
|                  | CUIDADO INFANTIL, TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. REFLEXIONES EN TORNO A LAS PRACTICAS DEL CUIDAR DESDE UN PENSAR TEMPORAL Y GEOGRÁFICAMENTE SITUADO.<br><b>María Bruno; María Koolen; Rosa Enríquez y Melanie Padilla</b> | 27 |
|                  | POLÍTICA EDUCATIVA Y POBREZA EN BRASILIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DISTRITAL DE EDUCACIÓN.<br><b>Laís Vieira Pinelli y Silvia Cristina Yannoulas</b>  | 39 |
|                  | LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO URBANO. UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA LOS DERECHOS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA CIUDAD SOSTENIBLE.<br><b>ALice Binazzi</b>   | 53 |

	EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: UN DESAFÍO EN CONSTRUCCIÓN. <b>María Gabriela González</b>	65
	LOS JÓVENES EN EL CENTRO DE LA CUESTIÓN SOCIAL. <b>Guillermo Pérez Sosto; Mariel Romero y Daniel Contartese</b>	73
	TERRITORIO, INFANCIAS Y JUEGO. <b>Lidia Arrausi; Gisela Clivaggio; Soraya Giraldez y Virginia Guardia</b>	83
<b>Artículos</b>	LOS JÓVENES Y LA MOCHILA DE LA DESIGUALDAD. <b>Antonio Colicigno y Mauro Brissio</b>	97
	EL ESTUDIO DE LOS PUEBLOS COMO ESPACIOS LOCALES EN LA CIUDAD. UNA MIRADA DESDE LA ANTROPOLOGÍA URBANA. <b>Lorena Erika Osorio Franco</b>	105
	GEN DE CLASE Y TERRITORIO. LA ECONOMÍA POPULAR DEL CONURBANO BONAERENSE: DESCLASAMIENTOS Y ENCLASAMIENTOS. <b>Claudia Cabrera y Marcela Vio</b>	119
<b>Experiencias</b>	CONOCER LAS TRAYECTORIAS PARA PENSAR LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES. EL MONITOR DE EMPLEO JOVEN. <b>Cecilia López Chapato</b>	133
<b>Reseñas</b>	¿CUÁL ES EL FUTURO DEL TRABAJO? DE LA DIVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AL AUGE DE LA PRECARIEDAD. <b>Guillermo Pérez Sosto</b>	141

## POBLACIONES VULNERABLES EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS



En las ciudades expresan de modo crítico las desigualdades (económicas, sociales y culturales). La mercantilización de la vida urbana genera contradicciones en el modo en que las personas a la vez de encontrar en las ciudades los medios para su reproducción, también experimentan marginación y exclusión según su posición y acceso al consumo. Tanto la marginación, como la pobreza tienen expresión generacional y en ese sentido se espera que las ciudades grandes e intermedias generen respuestas para reducir las brechas de incertidumbre que genera el mercado en su propia lógica de reproducción. Dentro del repertorio de intervenciones que dan cuenta del grado de desarrollo de una sociedad están las políticas de infancia, adolescencia y juventud. ¿Cómo se expresa en épocas de crisis la atención de esta población?, ¿Qué lugar ocupa esta población en la agenda pública? Estas y otras preguntas se reflejan en el dossier de este número de CU que reúne a un grupo de expertos (acadé-

micos y especialistas) que abordan el tema de las políticas y programas de atención a la infancia, la adolescencia y la juventud desde diferentes dimensiones y perspectivas de carácter nacional e internacional. En la sección de artículos libres compartimos trabajos con foco metodológico y conceptual en clave con los procesos del desarrollo urbano en ciudades intermedias (México) y de la economía popular (Argentina).

El número se complementa con una lectura política de la crisis y su derivación brindada por nuestro entrevistado Gabriel Yedlin, Ministro de Desarrollo de la provincia de Tucumán (Ar).

Agradecemos a todos los que participaron de este número de CU y a sus lectores por acompañar este tipo de esfuerzos editoriales que busca poner en diálogo las políticas sociales con el campo académico en torno a los problemas urbanos.

**Adriana Clemente y Erika Roffler**

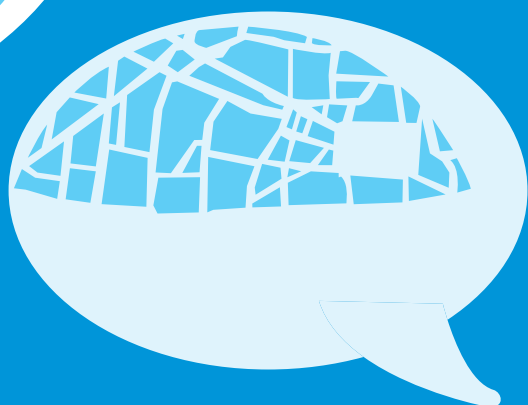
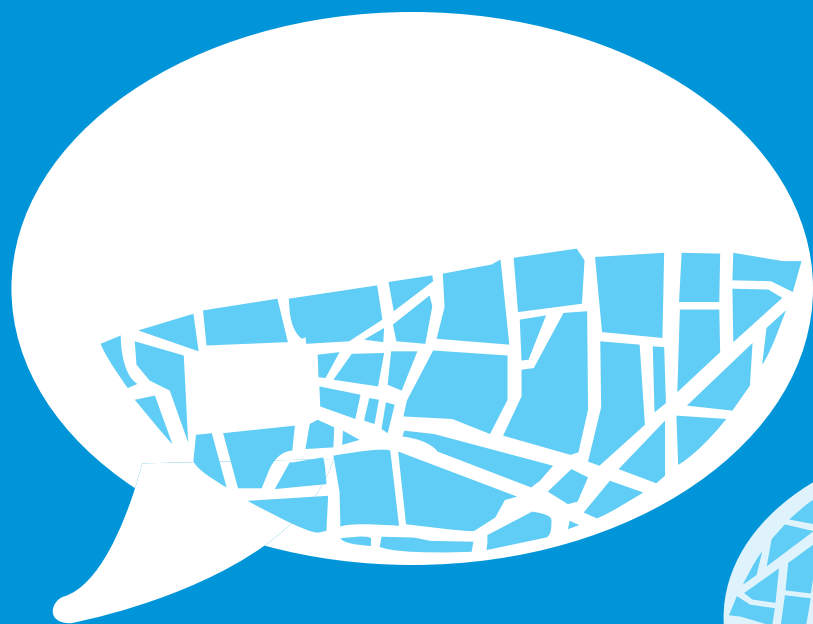
Co-editoras Revista Nro. 06

Cuestión Urbana

---

1. En este caso podemos tomar el discurso de Truman, presidente de EEUU, en 1949 anunciando los lineamientos de una política global. En el plan Marshall con el apoyo de EEUU para la reconstrucción de Europa aparece el negocio de la reconstrucción. Para la reproducción de este modelo a escala global se crean organismos académicos como la ONU y de financiamiento como el BID, el FMI o el BM.





SECCIÓN  
/ DIÁLOGOS



Gabriel

**YEDLIN\***

\*. El Dr. Gabriel Yedlin es médico. Fue Secretario de salud de la Nación (2009-2015) y desde 2015 hasta la actualidad se desempeña como Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán (Argentina)

Entrevista: realizada por Adriana Clemente

## "SUPERAR LA POBREZA ES UN TEMA DEL MODELO DISTRIBUTIVO"

11



**Cuestión Urbana:** *Gabriel, desde tu experiencia como Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán, ¿cómo ves el deterioro de los indicadores sociales que dejó el gobierno de Mauricio Macri que acaba de terminar?*

**Gabriel Yedlin:** Fue un periodo muy difícil. Por un lado se experimentó un deterioro económico y social causado por decisiones de políticas económicas nacionales con alto impacto en las provincias que, a su vez, debieron sostener con pre-

supuesto propio la retracción presupuestaria que hizo Nación. La Provincia tuvo que ir haciéndolo con presupuestos provinciales, en desmedro de recursos que estaban previstos para otras áreas claves vinculadas al desarrollo provincial. Estamos hablando de salarios de las maestras, choferes de ambulancias, enfermeras. Es decir personas que cuidan a otras personas y en consecuencia son parte del dispositivo de la política social.

Entonces, provincias que como Tucumán se encuentran insertas en economías regionales más pobres, han tenido que poner más recursos para sustituir lo que Nación fue abandonando. Desde la compra de leche, de medicamentos oncológicos, abastecimiento de comedores escolares fueron temas e insumos que el Gobierno Nacional fue dejando de asegurar a partir de no actualizar los financiamientos que le corresponden.

Uno ha visto, que hasta cierto punto la provincia ha podido cuidar, pero sobre el final del periodo no se pudo evitar el aumento de la pobreza y la indigencia, o sea, del hambre. Con el aumento de la desocupación y el trabajo informal, también se fue desarticulando el entramado social.

**CU:** *¿Cómo se expresa la crisis en los territorios?*

**GY:** Como es de esperar hay más conflictos. Siempre la situación económica va generando más conflictos intrafamiliares, donde las víctimas son los niños y las mujeres. Es lo que se observa y sobre lo que hemos venido actuando sin apoyo del Gobierno Nacional.

**CU:** *¿Es el modelo el que genera violencia?*

**GY:** La inseguridad se genera por muchas cosas, la desigualdad es una fuente de violencia. Los países más seguros son los países más justos, y Argentina se ha venido convirtiendo en un país cada vez más injusto.

**CU:** *Vos coordinas una mesa de Ministros de Desarrollo Social que reúne a varias provincias. ¿Cómo es el panorama en otras provincias, particularmente del norte del país?*

**GY:** Yo entiendo que todo el norte del país tiene una situación cultural y social parecida. Han tenido

distinta suerte con gobiernos de distinto signo político, pero la injusta redistribución de la riqueza del país es un problema histórico. Esto no es solo del gobierno de Macri, el gobierno de Macri claramente lo ha acentuado. Durante el gobierno de Cristina y de Néstor Kirchner se giraron más recursos hacia el norte, pero los procesos de inversión en las provincias postergadas requieren de más tiempo, de programas concretos y extendidos en el tiempo.

**CU:** *¿Cómo pensas que se puede revertir esta suerte de federalización de la pobreza que experimentamos en Argentina?*

**GY:** La provincia de Tucumán es un ejemplo claro de cómo las políticas nacionales pueden dañar las economías regionales. Con la dictadura de Onganía en 1966, la mitad de los ingenios azucareros cerraron y expulsaron a un cuarto de la población de la provincia. Ese proceso de desguace de la economía regional, generó un daño social y económico que obligó a emigrar a un cuarto de los tucumanos. Estoy hablando de hace mucho tiempo, pero los daños de esa magnitud tienen consecuencias a largo plazo. Según mi experiencia en estos años como Ministro de Desarrollo Social, la superación de la pobreza en Argentina necesita de un modelo federal real que implica, por un lado, tener gobiernos nacionales con reales capacidades de escucha y así dar respuestas adecuadas según las desigualdades que experimentamos en un país tan grande como el nuestro. Necesitamos que los funcionarios nacionales tengan la capacidad de escucha y reflexión, y de planificación en función de las distintas necesidades del país. No es lo mismo vivir cerca del puerto y producir en una ciudad como Buenos Aires, que vivir y producir en el interior lejos de todo.

**CU:** En estos años que estuvieron tan solos, los gobiernos subnacionales demostraron, que aún con limitaciones supieron procesar las demandas sociales. ¿Cómo se proyecta ahora esa capacidad?

**GY:** Nosotros desarrollamos políticas sociales de resistencia, las políticas sociales tienen que ser políticas de desarrollo. No hay mejor política social que un modelo económico exitoso que genere trabajo. Hoy, entiendo que la Argentina está ante una enorme dificultad por la deuda externa. La deuda externa que no ha sido generada por el gobierno de Fernández, pero será el que tiene que afrontarla. Yo

no soy un especialista en los temas económicos, pero entiendo que es una dificultad para pensar en cualquier proceso de recuperación social.

**CU:** *Un condicionante fuerte el que dejaron. ¿No?*

**GY:** Un condicionante enorme. Hay que revisar la deuda, entender qué ha pasado. ¿Qué se ha hecho con esa plata? ¿Dónde está? ¿Para qué se ha pedido? y ¿Por qué la han pedido prestada? También tiene que haber una reflexión por parte de organismos como el Fondo Monetario Internacional, que ha prestado de modo irresponsable.

**CU:** *Esto afecta hoy concretamente la capacidad de gasto social que están teniendo las provincias y recursos que llegan de nación, ¿no?*

**GY:** Las personas tienen necesidades integradas, es el Estado el que está organizado por jurisdicciones (nación, provincia y municipios) y sectores (ministerios y secretarías). La gente espera respuestas y de hecho, no les importa quién las resuelve, lo que quiere es que podamos aliviarla, cuidarla como Estado. Ayer estuve reunido con el Director de la Agencia de Discapacidad, hay pensiones que se dieron de baja injustamente durante el gobierno de Mauricio Macri y hasta hoy, no se han restituido. Hace falta plata para poder pagar las pensiones. Se trata de cosas concretas que hay que resolver y son urgentes.

Hoy, el nuevo gobierno se encuentra que hay prestadores que hace meses que no pueden cobrar, entonces los pocos recursos disponibles tienen que atender esas obligaciones a la vez de cumplir con los derechos adquiridos por la población. Los derechos se conquistan y se defienden pero el Estado necesita recursos para poder cumplir con su rol y no quedar en un plano declamativo. Por ejemplo, en la Universidad Nacional de Tucumán hace 5 años en una Carrera como Historia se inscribieron 500 alumnos. Este año se han inscripto solo cien. Entonces, aunque mantengas una buena oferta universitaria, son pocos los que pueden ejercer el derecho de estudiar en la universidad pública.

**CU:** *¿Cómo entiendes que se puede abordar la emergencia en este tiempo?*

**GY:** Los Ministerios de Desarrollo Social en el imaginario de la gente trabajan sobre la pobreza, sobre los grupos pobres. En realidad, se trabaja sobre las vulnerabilidades que son muchas, no solo la pobreza. Hablamos de colectivos como el de discapacidad, el de las mujeres (sufran o no violencia), las personas en situación de enfermedad o de consumo, los adultos mayores, los niños sin cuidados parentales. Nuestro Ministerio trabaja en torno a ese amplio espectro de problemas que cuando se mezclan con la pobreza, se potencian y empeoran. ¡Es difícil actuar con eficacia en un plano tan amplio de problemas!

En estos años nosotros hemos tenido más pobreza e indigencia. Hay 15 millones de personas con hambre en la Argentina, son diez veces la cantidad de habitantes de Tucumán, son tres veces la cantidad de todo el Noroeste de la Argentina, mucha gente que se ha empobrecido y que tiene hambre. A mí me parece muy razonable, en esta primera etapa del Ministro Daniel Arroyo, con todas las limitaciones que tenemos, que apunten especialmente a actuar en el segmento de primera infancia para recuperar la seguridad alimentaria. En orden de prioridad siguen las escuelas, lugar donde debemos cuidar a los niños y adolescentes. También entiendo que hay que sostener la mirada de que el cuidado es un trabajo, y que tienen que generarse recursos para que se pague a quienes cuidan que por lo general, son las mujeres. En ese sentido destaque, el programa Ellas Hacen que diseñó Alicia Kirchner y que después, con el cambio de gobierno paso a llamarse Hacemos Futuro y que en Tucumán hemos desarrollado en todo su potencial. Hoy hay muchísimas mujeres que están al frente del cuidado en las escuelas, en los comedores, en las cocinas y jardines comunitarios. A mi criterio todo ese esfuerzo y compromiso tiene que ser reconocido como trabajo y, por ende, tiene que ser pagado y acompañado de mayor capacitación. En la medida que sea reconocido ese trabajo se generan más oportunidades de ingreso para las familias, eso también va en beneficio de los grupos más vulnerables.



**CU:** *¿Cómo te imaginas en un contexto de revalorización del Estado el rol de los movimientos y las organizaciones sociales?*

**GY:** En estos años tan duros, fueron muchos los que ayudaron. Pero el responsable principal del bienestar de la gente debe ser el Estado. Por eso, cuando uno escucha que los movimientos sociales han reemplazado al Estado, yo creo que puede ser que eso haya pasado en algunas jurisdicciones, pero no es la generalidad. En Tucumán hemos tenido un Estado presente, activo, yo diría que muchas provincias que yo conozco y comparto la mesa de Ministros de Desarrollo Social, ha sido especialmente el Estado el que ha sostenido las prestaciones sociales. Esto no va en desmedro de reconocer que los movimientos sociales, igual que las organizaciones sociales, han sido actores reales en la contención, el cuidado de los más pobres. Son actores políticos que han ido creciendo en la Argentina, organizándose y consiguiendo más financiamiento.

Hay que reconocer que el trabajo de las organizaciones sociales en sus barrios viene desde hace décadas, quizás no están tan organizadas como lo están los movimientos sociales y su trabajo aparece más localizado. Se trata de organizaciones muy serias, que llevan adelante comedores, emprendimientos de la economía social, el cuidado de niños. En los últimos años han sido el lugar de las actividades educativas, de apoyo escolar y cultural que además actuaron con problemas relativamente nuevos y complejos como la prevención y acompañamiento a los jóvenes en situación de consumo problemático. El crecimiento del consumo problemático en adolescentes y jóvenes ha pasado a ser un determinante social relativamente nuevo, que rompe con ideas rectoras como el valor del esfuerzo, del estudio y del trabajo. Tenemos mucho por hacer en ese campo.

**CU:** *¿Qué políticas son más efectivas para revertir la pobreza?*

**GY:** No, no es cuestión de uno u otro actor o de un sector por otro. Lo que da vuelta la pobreza es un modelo económico y social propiciado por un Estado que garantiza el trabajo. No lo van a hacer tampoco ni las organizaciones, ni los movimientos, ni los gremios, a mi juicio es el modelo económico el que lo hace.

**CU:** *¿Qué diferencia ves entre la crisis del 2003 y la que se presenta al nuevo gobierno?*

**GY:** Yo creo que... tienen muchas similitudes en cuanto a un contexto de deuda, y para una parte de la población de falta de representatividad. Sin embargo, hoy creo que hay más red social que en ese momento. Entre el 2003 y 2015 hubo un crecimiento social real de los movimientos sociales, las organizaciones sociales, programas de contención, educación, etc. En esos años desde Nación se ha trabajado mucho de la puerta hacia adentro de las casas en sus derechos, quizás faltó un poco de la puerta de las casas hacia afuera, parafraseando a Natanson que me pareció muy claro cuando lo decía, en la generación de infraestructuras reales que terminen generando desarrollo, pensando en radicación de empresas, de fábricas, más caminos. Bueno cosas que llevan mucho tiempo, pasa que los procesos históricos llevan tiempo. Lo que sí veo muy distinto es el mundo, hoy además del hiper endeudamiento que experimentamos, nos enfrentamos a un mundo muy conectado, donde los *commodities* han perdido valor y para la Argentina sigue siendo su principal fuente de ingresos para la generación de divisas.

**CU:** *Última reflexión, compartí lo quieras dejar planteado para los que tienen lugares de responsabilidad como el tuyo.*

**GY:** Creo que la Argentina es un país maravilloso, creo que tenemos un recurso humano fantástico, creo que tenemos gente muy comprometida, que somos una democracia joven y que hay que desarrollar la capacidad de escucharnos y decirnos cosas. Creo que las universidades son actores que podrían tomar un rol distinto, más importante, no solo en la formación, sino en, en generar propuestas. Pero también creo que alguien las tiene que escuchar. Tenemos recursos naturales, tenemos tierra, tenemos gas, somos un país que no tiene guerra, somos un país que - en líneas generales- tampoco tiene manifestaciones ni xenofobas, ni racistas en magnitud. Entonces, uno a veces se cuestiona por qué tenemos estos retrocesos... Y creo que la clave tiene que ver con que lo que hagamos de aquí en más genere y distribuya mejor la riqueza.

**CU:** *¡Gracias!*

DOSSIER

/ POBLACIONES  
VULNERABLES  
EN LAS CIUDADES  
CONTEMPORÁNEAS

POLÍTICAS Y PROYECTOS  
DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD







Raquel Pastor **ESCOBAR\***

\*. Directora de Derechos de la Infancia y la Adolescencia A. C. (DIA) Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Directora de Derechos de la Infancia y la Adolescencia A. C. (DIA) y Coordinadora del Proyecto de Maestría en Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNICEF-México, Save the Children México, Inclusión Ciudadana, la Universidad Campesina Indígena en Red y DIA. e-mail: raquelpastor@live.com.mx

---

PRESENTADO: 27.06.19

ACEPTADO: 30.08.19

# INSEGURIDAD EN MÉXICO, ADOLESCENTES Y DERECHOS HUMANOS

17

## Resumen

Los derechos de las y los adolescentes a una vida libre de violencia, la supervivencia y el desarrollo, en México, no están garantizados. De hecho, es muy alta la proporción de esta población que vive en ambientes inseguros y, desgraciadamente, el número de víctimas en estos contextos también es significativo. ¿Cómo afecta la inseguridad y la violencia a las y los adolescentes en las ciudades de México? ¿Cómo explicarnos la dinámica de las víctimas y “los victimarios”? y a partir de ello ¿por dónde podemos empezar a enfrentar el problema? Estas son las preguntas que este trabajo pone sobre la mesa para invitar a imaginar respuestas a la luz de los derechos de las y los adolescentes.

**Palabras Clave:** violencia, adolescencia, México, derechos humanos.

## Summary

*The rights of teenagers to a free of violence life, survival and development, in Mexico, are not guaranteed. In fact, the proportion of this population living in insecure environments is very high and, unfortunately, the number of victims in these contexts is also significant. How does insecurity and violence affect adolescents in the Mexico's cities? How to explain the dynamics of the victims and “the perpetrators”? and from that, how can we begin to face the problem? These are the questions that this work puts on the table to invite to imagine answers in the light of the rights of adolescents.*

**Key words:** violence, teenagers, Mexico, human rights.

## ADOLESCENTES Y VIOLENCIA URBANA EN MÉXICO

Los derechos de las y los adolescentes a una vida libre de violencia, la supervivencia y el desarrollo en México, no están garantizados. De hecho, es muy alta la proporción de esta población que vive en ambientes inseguros y desgraciadamente, el número de víctimas en estos contextos también es significativo.

¿Cuál es la dimensión del problema? ¿Qué sucede en las ciudades? ¿Cómo afecta la inseguridad y la violencia, a las y los adolescentes en México? ¿Cómo explicarnos la dinámica de las víctimas y “los victimarios”? y a partir de ello ¿por dónde podemos empezar a enfrentar el problema? Estas son las preguntas que este trabajo pone sobre la mesa para invitar a imaginar respuestas a la luz de los derechos de las y los adolescentes.

18

## LAS Y LOS ADOLESCENTES EN CONTEXTOS DE VULNERABILIDAD

Las y los adolescentes, y jóvenes que viven en hogares de bajos ingresos en las ciudades; sus límites y en poblaciones pequeñas de México, habitan en condiciones precarias, no ejercen muchos de sus derechos, particularmente sus derechos sociales, culturales y ambientales; son víctimas de diferentes formas de violencia; juegan un papel importante para la supervivencia de sus familias; muchas veces cargan sobre sus hombros muchas responsabilidades; trabajan y obtienen muy pocos ingresos; están preocupados por su presente y su futuro; temen ser afectados por el crimen organizado y también utilizan la violencia en sus relaciones interpersonales de diferentes formas. (Escobar et. al. 2017 p. 3)

Cientistas sociales de 4 centros de investigación en diferentes estados del país, definen su estado de ánimo como *afligidos*, por estar perturbados, con miedo o con dolor por sus experiencias, y afirman que esa condición tiene efectos concretos en su bienestar y su salud. Sin embargo, advierten que no son víctimas de sus circunstancias, porque aunque reconocen que tienen miedo y muchas dificultades, *luchan por ser personas plenas y autónomas, buscando activamente modos de so-*

*brellevar los efectos que en sus vidas producen las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan día a día.* (Escobar Latapí et. al. 2017 pp. 3-4)

En el apartado sobre la violencia, la misma investigación presenta los siguientes casos, entre otros.

“Jóvenes como Mani, Luis y Jimena, originarios de los municipios de San Juan Teotihuacan y San Martín de las Pirámides del Estado de México, por ejemplo, han conocido de cerca experiencias de homicidios y crímenes perpetrados en contra de mujeres en sus propios barrios.

En el caso de Mani, explica que en su localidad dejaron abandonado el cuerpo de una mujer y que hubo casos de violaciones a dos niñas en las inmediaciones de su escuela en 2016. En julio de 2017, la hermana de Mani fue asaltada y agredida por dos sujetos con cortes de navaja, “por suerte traía chaleco así que no pasó nada”.

Luis describe las condiciones en que ocurrió el asesinato de su mejor amigo, vinculado con el tráfico de drogas. Finalmente, en el estudio del caso de Jimena, se relata la aparición de los cuerpos de dos vecinas y una amiga en marzo de 2017 en San Juan Teotihuacan, y en 2016 en terrenos ejidales de San Martín de las Pirámides. Por esta situación, Jimena cayó en una profunda depresión que está superando con ayuda de su familia.” (Escobar Latapí et. al. 2017 pp. 21)

Dos años antes de la publicación de este estudio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentó el Informe Especial *Adolescentes: vulnerabilidad y violencia* (2015) en el que analiza las condiciones que enfrentan adolescentes, hombres y mujeres, en conflicto con la ley y destaca el nivel de violencia al que estuvieron expuestos 730 de ellas y ellos, antes de estar privados de libertad en centros de internamiento de 17 entidades representativas de todas las regiones del país, esto es, casi el 20% de la población total en esas condiciones. 4 de cada 10 afirmaron que sufrían maltratos físicos frecuentemente, 34% insultos y malos tratos frecuentemente; 39% no tenían quien los defendiera y 12% dijo haber sufrido abusos sexuales. (Azaola 2015 p. 7)

No es extraño este nivel de violencia en los contextos que describen los mismos adolescentes: más de la mitad, un 60%, vivía con personas que consumían alcohol frecuentemente; casi 3 de cada 10 vivían con personas que consumían droga frecuentemente; 7 de cada 10 afirmaron que consumían; ellas y ellos mismos, alcohol y diversas drogas; 4 de cada 10 salieron de sus casas temporal o definitivamente; el 30% dijo que por problemas familiares; una proporción similar, 27%, dijo que porque “querían hacer su propia vida”; la cuarta parte, 24%, consideraron que su padre es quien más daño les ha hecho y una proporción similar, el 22%, nunca conoció a su padre; más de la mitad eran hijos e hijas de padres separados (60%) y la misma proporción tenía familiares que habían estado en prisión. (Azaola 2015 p. 7)

Además de la violencia, Elena Azaola, responsable de la investigación, encontró otros factores de vulnerabilidad, como el bajo nivel educativo; ya que más de 8 de cada 10 no ingresó a la educación media superior (preparatoria); (85%) y 66% no alcanzó siquiera la educación media, que consiste en 9 años de estudio. La investigadora destaca también la situación económica, ya que más del 30% calificó la situación económica de su familia como mala y dijo que en su casa faltaba comida; además de que casi todos, 89%, habían trabajado antes de ser privados de libertad, *siempre en condiciones precarias y con bajos salarios*. Muchos de ellos, casi 4 de cada 10, lo hicieron desde antes de cumplir 12 años. (Azaola 2015 p.p. 7-8). Estas son las condiciones de vulnerabilidad que preceden a la comisión de delitos de las y los adolescentes.

Estamos inundados de noticias sobre el crimen organizado pero las niñas, los niños, las y los adolescentes en este contexto, pasan desapercibidos, a menos de que uno de ellos sea autor de algún delito. A pesar de ello, ahí están. Son vecinos, compañeros de clase, familiares, parejas, hijos, padres y madres, amigos y enemigos y son también, uno de los grupos más afectados por su contexto. Por eso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamó en 2015 a los Estados, para que consideren que la realidad en que viven las y los adolescentes de barrios pobres y periféricos, puede llegar a ser

abrumadora por la violencia, el abuso y la negligencia en sus casas, sus comunidades y sus centros de enseñanza. (CIDH2015)

Ante el estigma de la sociedad, principalmente para los adolescentes hombres, a quienes se les responsabiliza del clima de inseguridad y las respuestas punitivas y represivas de los Estados, nos llama a considerar que a menudo, niños y adolescentes son presionados, amenazados o engañados para que colaboren con organizaciones criminales; en esta condición realmente vulnerable, se hace fácil su captación, utilización y explotación.

## UNA APROXIMACIÓN A LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA

Para comenzar a vislumbrar la dimensión de la violencia que enfrentan las y los adolescentes urbanos en México, mencionaremos algunos datos del Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México (2019) recientemente publicado por la oficina de Unicef en este país.

### Violencia en el hogar

Desgraciadamente de 2010 a 2015 en las averiguaciones previas y carpetas de investigación de delitos de índole familiar, hay un aumento de casos de maltrato y lesiones por violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes; siendo las mujeres adolescentes la mayor proporción de víctimas, 70.3%, a diferencia de los hombres adolescentes que conformaron el 29.7%. Unicef señala que *A simple vista, el delito de violencia familiar parecería agravar más a adolescentes y jóvenes entre 15 y 19 años* que al resto de las personas menores de 18 años. (Unicef 2019 p. 38)

Los castigos físicos severos en el hogar se intensifican conforme los niños y las niñas crecen. Hablamos de agresiones sexuales, empujones desde lugares elevados, heridas por arma de fuego o estrangulamiento. (Crf. Unicef 2019 p. 37). De acuerdo a los datos del sector salud, el 0.4% de niñas, niños y adolescentes entre 10 y 17 años de edad, vieron afectada su salud por enfrentar algún

robo o agresiones en el hogar.<sup>1</sup> (Unicef 2019 p. 36) El porcentaje de adolescentes entre 12 y 17 años que vive en ciudades y que sufrió alguna forma de violencia en el hogar en 2014, es aún más alto que el registrado por el Instituto de Salud Pública a nivel nacional, ya que alcanzó al 8%.<sup>2</sup> (UNICEF 2019). En este contexto urbano, las y los adolescentes señalan como perpetradores, en primer lugar, a hermanas y hermanos con quienes tienen conflictos (39% en promedio) y a sus madres en segundo lugar (15%), aunque *conforme los hombres crecen, la recurrencia de conflictos con los hermanos tiende a decrecer (Unicef 2019 p. 40) Lo que enfrentan con mayor frecuencia son actos de discriminación y exclusión (burlas, apodos hirientes o rumores), robos sin violencia, daños y ocultamiento intencional de pertenencias.* (Unicef 2019 p. 37). Unicef destaca que las y los adolescentes que viven en ciudades con altos índices de violencia psicológica, también presentan niveles más elevados de violencia física.<sup>3</sup> (Unicef 2019 p. 36)

Ambos tipos de violencia se presentan con más frecuencia a partir de los 15 años. (Unicef 2019 p. 64) También en esta etapa aumentan los robos sin violencia, amenazas y ataques sexuales. (Unicef 2019 p. 37)

### Violencia en la comunidad

Llama la atención el que, de cada 10 casos de homicidio de personas menores de 18 años registrados entre 2010 y 2016, 8 fueron adolescentes. En 2017, en promedio, se registraron 4 homicidios diarios de niños, niñas y adolescentes; 76% fueron niños y adolescentes hombres y el 24% niñas y adolescentes mujeres.

Desgraciadamente, cuando hablamos de niñas, niños y adolescentes extraviados, desaparecidos o no localizados, encontramos la misma proporción: 8 de cada 10 son adolescentes. En 2017 se registraron 5,790 casos de personas menores de 18 años, pero la mayoría de víctimas de este delito (60%) se trata de niñas y mujeres adolescentes.

Nuevamente, cuando vemos el registro de personas menores de 18 años víctimas del delito de lesiones intencionales, encontramos que el 80% fueron mujeres y hombres adolescentes, la mayoría mujeres. (Unicef 2019 p. 63)

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2012) del Instituto Nacional de Salud Pública, el 1.6% de NNA entre 10 y 17 años de edad sufrió daño por motivos de robo, agresión o violencia en la calle o el transporte público. (Unicef 2019 pp. 48-49). En las ciudades, adolescentes entre 12 y 17 años señalaron el robo sin violencia, la discriminación, el daño intencional de pertenencias, el robo con violencia y la violencia física con daños como los tipos de violencia más comunes en espacios públicos (plazas, mercados, parques, calle u otros). (Unicef 2019 p. 49)

Sobre los victimarios, “reportan que 3% de sus agresores fue una persona conocida y 2% alguien desconocido”. Esta relación cambia cuando tienen 17 años. A partir de entonces “los agresores conocidos representan 1% y los extraños 8%”. (Unicef 2019 p. 49). En este contexto urbano, las y los adolescentes afirman sentirse más inseguros en la calle o el transporte público, donde las mujeres perciben más riesgo que los hombres. (Unicef 2019 p. 51)

No puede dejar de sorprendernos el alto porcentaje de mujeres de entre 15 y 17 años de edad que sufrió alguna forma de violencia sexual en el ámbito comunitario, según los datos arrojados en 2015 por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (EN-DIREH); ya que se trata de, aproximadamente el 32.8%, esto es más de 3 de cada 10. (Unicef 2019 p. 49) Sin embargo, la mayoría no presenta queja o denuncia ante alguna dependencia, ya sea pública, de gobierno, grupo, asociación o institución privada. Únicamente el 3.3% de ellas lo hace. (Unicef 2019. P. 48) Los principales motivos para no pedir apoyo o presentar una denuncia son:

1. Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, México. INSP, 2012. Cit en Unicef 2019 p. 36

2. INEGI. 2014 Encuesta de cohesión social para la prevención de la violencia y la delincuencia, México.

3. INEGI. 2014 Encuesta de cohesión social para la prevención de la violencia y la delincuencia 2014. Cit en Unicef 2019 p. 36

- Creer que se trató de algo irrelevante o que no les afectó
- Tener miedo a las consecuencias o amenazas
- Sentir vergüenza
- Desconocer cómo o dónde denunciar
- Pensar que no le creerían o que le dirían que había sido su culpa. (Unicef 2019 p. 48)

## Violencia en la escuela

Las violencias más comunes en adolescentes de alrededor de los 14 años son: burlas, acosos, exclusión, maltratos y peleas físicas. Después de esta etapa, se reducen y aumenta el consumo de alcohol y drogas, además de los casos de portación de armas o drogas en la escuela. (Unicef 2019 p. 45)

En el nivel escolar medio superior, los tipos de violencia más frecuentes son: *insultos, ser ignorado, que hablen mal de uno, apodosos ofensivos, ocultamiento intencional de pertenencias y exclusión.* (Unicef2019 P.42)

Los principales victimarios de adolescentes entre 12 y 17 años son los mismos compañeros de clase. En segundo lugar, son personas desconocidas. (Unicef 2019 p. 45-46)

De acuerdo a la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia del Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI), los tipos de violencia más comunes que enfrentan adolescentes mujeres entre 12 y 14 años son: discriminación, robo sin violencia y tocamientos indeseados por parte de sus compañeros; aunque también es importante el número de víctimas de violencia física con daños y amenazas. Los hombres víctimas de este tipo de violencia son más altos a partir de los 15 años. (Unicef2019 p.43). La misma encuesta nos arroja un porcentaje muy alto de adolescentes mujeres de entre 15 y 17 años que en 2015 sufrió alguna forma de violencia sexual en el ámbito escolar: 12.8%. (Unicef2019 p.43)

La percepción de inseguridad en adolescentes entre 12 y 17 años es más alta en las ciudades que en las zonas rurales. También, es superior en las escuelas públicas que en las privadas y en las mujeres respecto a los hombres. (Unicef2019 p.43)

“Los estudiantes de escuelas públicas perciben con mayor frecuencia que su escuela está sucia, deteriorada y tiene pandillas. Al menos 1 de cada 10 estudiantes de este nivel declararon que su escuela es un lugar peligroso y existe venta de drogas al interior del plantel educativo.” (Unicef2019 p.43)

## CONSECUENCIAS

Para hablar de las consecuencias de la violencia en las y los adolescentes partiremos de un testimonio que recogió la CNDH en su Informe especial. *Adolescentes: vulnerabilidad y violencia* (2017), por tratarse de un adolescente que narra un contexto en el que, desgraciadamente, se encuentran muchos otros.

“Ricardo es un joven de 20 años que lleva más de dos años interno (en una institución para adolescentes en conflicto con la ley), y le quedan otros tres para cumplir con su sentencia. Su padre era secuestrador y lo mataron cuando él tenía 5 años. Su madre es ama de casa y tiene 5 hermanos, él fue el sexto en su familia. Desde los 14 años se salió de su casa por la violencia que había en su familia y se fue a vivir a casa de una de sus hermanas... Señala que la persona que más lo ayudó fue su hermana y quien menos lo apoyó es su madre quien, con frecuencia, lo golpeaba, lo insultaba y lo humillaba. También dice, que cuando lo maltrataban, no encontraba quién lo apoyara. Cuando era pequeño, nadie lo ayudaba con las tareas, ni lo llevaba al médico cuando se enfermaba, ni se preocupaba de prepararle los alimentos ni lo llevaban de paseo, ni le celebraban sus cumpleaños. Dice que la situación económica de su familia era mala y que en ocasiones faltaba comida en su casa y no tenían lo suficiente para ropa, zapatos, etc.” (CNDH. 2017. Pp. 67-68)

Esta experiencia lleva a preguntarnos ¿Cómo pudo afectar esta violencia a Ricardo? ¿Qué consecuencias podría tener en su condición física, emocional y mental? ¿Qué podría pasar con él en el futuro ante una niñez tan difícil?

La Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño señala con claridad los efec-

tos de la violencia en niñas, niños y adolescentes en relación con su derecho a la supervivencia y desarrollo. De hecho, califica estos efectos como *devastadores*.

Dentro de ellos podemos destacar las lesiones mortales y no mortales, que en ocasiones provocan discapacidad; problemas de salud como retraso en el desarrollo físico y enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas, infecciones de transmisión sexual; problemas de aprendizaje y rendimiento en la escuela y el trabajo; problemas psicológicos y emocionales como sensación de rechazo y abandono; trastornos afectivos, traumas, temores, ansiedad, inseguridad y deterioro de la autoestima; problemas de salud mental como depresión, alucinaciones, problemas de memoria, ansiedad e intentos de suicidio. Las víctimas también pueden presentar comportamientos perjudiciales como el abuso de drogas y actividad sexual precoz.

Otras consecuencias pueden ser ausencias en la escuela, comportamientos agresivos, problemas para la sociabilidad, comportamientos autodestructivos, afectaciones en las relaciones personales, la exclusión en la escuela y conflictos con la ley.

“Se ha demostrado que la exposición a la violencia aumenta el riesgo de que el niño sea objeto de una victimización posterior y acumule experiencias violentas, e incluso tenga un comportamiento violento en el seno de la pareja en etapas posteriores de la vida”<sup>5</sup>.

Desgraciadamente, el caso de Ricardo es un claro ejemplo.

“Ricardo estudió hasta el primer año de secundaria y abandonó la escuela porque lo expulsaron, pues vendía drogas a sus compañeros”.

“De entre sus familiares, tanto su papá como alguno de sus hermanos, tíos y primos han estado alguna vez en prisión. Refiere que los adultos que lo cuidaban consumían alcohol y drogas cuando él era pequeño y que, antes de ingresar, él también consumía alcohol y drogas. Entre éstas, él consumía marihuana, cocaína, piedra, solventes y pastillas, algunas de ellas diariamente.

“Desde los 13 años se dedicaba a vender drogas y del dinero que obtenía, una parte le daba a su familia. Ricardo se encuentra acusado por homicidio, robo con violencia y lesiones. Él relata lo siguiente: *“yo formaba parte de un grupo, como un cartel; había otros señores más grandes que nos decían qué hacer, yo los conocía desde que era chavo, desde que tenía 12 años, en ese entonces yo compré un arma y maté a alguien. Era un grupo que vendía drogas, armas y nos ponían a empresarios o a diputados para que los secuestráramos o los matáramos. Matábamos porque había agravios contra esas personas, porque eran de otros grupos; a mí también me tocaba matar. Era normal, era parte de mi vida, aunque ahora me doy cuenta que también hay otras cosas. Los señores nos daban las órdenes por teléfono y nos decían: en tal lugar va a haber una persona que lleva dinero, se lo quitan o lo matan. Primero secuestrábamos y nos decían que teníamos que amedrentarlos para que sintieran el rigor... no sabría decirle a cuántos maté, pero fueron más de diez”*. De todas las personas que pertenecían a ese grupo, que eran como 40, sólo dos eran menores de edad. El jefe de ese grupo había pertenecido a la Marina. Para reclutar, observaban a los chavos que andaban robando y observaban quiénes eran buenos. A mí me decían que observara a los nuevos y me decían que, si no era de confiar, que lo matara”. Al preguntarle si cuando salga piensa regresar con ese grupo, responde que piensa irse a otro Estado de la República para no tener que regresar con el grupo, y cuando le pregunto qué quisiera hacer en el futuro, responde: *“dejar esta vida y tener una familia”*. (CNDH. 2017. Pp. 67-68)

Como se puede ver, las dinámicas de violencia desde los primeros años derivaron en situaciones muy graves en este y muchos otros casos. ¿Qué desafíos presentan estas situaciones a los Estados? ¿Qué expectativas pueden generarse en los centros de atención? En la Observación General a la que nos referimos en este apartado, el Comité advierte que las políticas de mano dura que se han implementado para combatir la violencia que ejercen los mismos niños y adolescentes, tienen efectos muy destructivos también en las personas

menores de 18 años, sobre todo en los adolescentes, ya que se les revictimiza. Se responde a la violencia con más violencia. El Comité advierte que esas políticas, generalmente reflejan más la preocupación de las autoridades por la seguridad de los ciudadanos, que por el bienestar de quienes aún no cuentan con la mayoría de edad. Se trata de ceder ante las presiones de los medios de comunicación. Por tanto señala que “Las políticas estatales de seguridad pública deben considerar detenidamente las causas fundamentales de la delincuencia infantil para salir del círculo vicioso que supone responder a la violencia con violencia.”<sup>4</sup>

En la misma Observación General, el Comité denuncia que en las instituciones de los propios Estados, como las escuelas públicas, las guarderías, los internados y residencias, las oficinas de la policía y de las instituciones judiciales, “los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, que pueden llegar hasta la tortura y el asesinato por parte de agentes estatales, y que los grupos armados y el ejército usan frecuentemente la violencia contra los niños.” (Comité de los Derechos del Niño. Observación No. 13 (2011). Desgraciadamente, en México, un número importante de testimonios recogidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nos muestran qué sucede con las y los adolescentes a partir de que caen en manos de las instituciones del Estado para su detención, y desgraciadamente, ejemplifican con crudeza el enfoque punitivo que denuncia el Comité. Aquí presentamos únicamente 2 que permiten constatar la tortura que enfrentan adolescentes hombres y mujeres en las instituciones responsables de la seguridad y la justicia:

“Me golpeaban, me colgaron de los pies y ponían la bolsa en la cabeza, me desmayé en varias ocasiones. Fueron del Ejército los que hicieron todo. Después me entregaron a Policía Estatal y ellos me vendaron y me golpeaban en las costillas. Estuve 4 días detenida antes de llegar con el Ministerio Público. Estando ahí, me pedían declararme culpable; como no lo consiguieron, querían que culpára a mi papá. El Ministerio Público

me pegaba cachetadas a cada momento y me mandó al CERESO. Después de una semana me trajeron para acá” (Testimonio de adolescente mujer de Sonora)

“La policía me dio toques (uso de la picana) y golpes; en el Ministerio Público me dieron comida podrida, me trataban a gritos. En el centro de internamiento, lo que menos me gusta, son los castigos, te encierran en tu cuarto durante seis meses”. (Adolescente hombre detenido en Yucatán)

La tortura no es exclusiva de un estado o municipio ni de una sola instancia responsable de la seguridad y la justicia sino que es ejercida por miembros del Ejército, la Marina, la Policía Federal, las Policías Estatales, las Policías Municipales y las Procuradurías de Justicia, al menos.

Como se puede ver, la violencia pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su “desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (art. 27, párr. 1)

### CRÍTICA A LAS MEDIDAS DE LOS ESTADOS ANTE LA VIOLENCIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Desde 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuestionó las respuestas de los Estados al contexto de violencia generado por el crimen organizado.

“Las políticas de control y de represión hacia los grupos criminales han llevado a la práctica frecuentes abusos y arbitrariedades ejercidos por las fuerzas de seguridad del Estado en contra de los adolescentes” (CIDH 2015 p.), como vimos en los testimonios anteriores.

Además de la grave violación a los derechos humanos que representa la tortura, otras medidas como la disminución de la edad de responsabilidad penal y el endurecimiento de las penas para adolescentes en conflicto con la ley están en el debate público. La Comisión también denuncia la

4. CIDH. (2015) Violencia, niñez y crimen organizado en América. Síntesis electrónica. <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/ViolenciaNinez/ninez-crimen-organizado.html>

discriminación por parte de la policía que controla adolescentes y jóvenes de determinados grupos sociales. En tercer lugar, advierte el uso arbitrario e ilegal de la fuerza contra ellos.

Por otro lado, la CIDH advierte que las políticas de control y represión no consideran las situaciones que enfrentan las y los adolescentes en sus contextos de pobreza y violencia, particularmente su situación de desprotección para ser captados, utilizados y explotados por el crimen organizado, de los que son víctimas.

Ante esta situación, la CIDH subraya la ineficacia de las respuestas punitivas y retributivas de los Estados, a través de sistemas penales y de privación de la libertad en pésimas condiciones. Algunos pasan ahí toda su adolescencia. Sin embargo, estas medidas no contribuyen a su reintegración en la sociedad ni a evitar la reincidencia. Por el contrario, agravan el problema.

En síntesis, los Estados no están prestando la protección que niñas, niños y adolescentes requieren para garantizar sus derechos y prevenir que sean captados, utilizados y explotados por el crimen organizado, a pesar de que están obligados a ello y a no violar sus derechos.

#### LAS PROPUESTAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Ante las respuestas implementadas hasta el momento por los Estados, la CIDH llama a adoptar medidas preventivas desde un enfoque holístico e integral, que garanticen la protección y el respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, quienes deben ser considerados principalmente como víctimas de vulneraciones sucesivas de sus derechos.

En lugar de medidas punitivas y retributivas, convoca a elaborar e implementar programas de re-

habilitación y reinserción social; a priorizar programas de justicia restaurativa que permitan responsabilizar a los adolescentes por sus actos sin someterlos al sistema carcelario. (CIDH 2015)

Para México, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas recomienda que el Estado tipifique explícitamente el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos del crimen organizado; identifique y monitoree a estos grupos para asegurar que ninguna persona menor de 18 años sea reclutada y asegure el acceso a la justicia y a una compensación a quienes han sido reclutados. Por último, llama al Estado a implementar un protocolo conjunto para la protección de los derechos de NNA durante operaciones federales contra el crimen organizado por parte del ejército, las policías, las instancias responsables de la procuración de justicia, etc. (Comité de los Derechos del Niño 2015)

#### EPÍLOGO

El pasado 17 de octubre de 2019, el Ejército Mexicano detuvo al hijo de uno de los más importantes líderes del narcotráfico en el país, Ovidio Guzmán. Sin embargo, el cártel superó al ejército en número, organización, armamento y estrategia, y obligó al gabinete de seguridad federal, a liberar al detenido.

A todos nos quedó claro que la penetración del crimen organizado en la sociedad mexicana es más fuerte de lo que imaginábamos y, por tanto, nos resulta difícil imaginar cómo podrá superarse.

Mientras tanto, aquí están las niñas, los niños; las y los adolescentes, un Estado que quiere crear opciones para quienes están en riesgo de ser captados por los cárteles, un gobierno de Estados Unidos eficaz para presionar a México a que continúe con mecanismos bélicos y represivos; aquí estamos nosotras y nosotros.



## BIBLIOGRAFÍA

Azaola, Elena. (2015) *Adolescentes: vulnerabilidad y violencia*. CNDH.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015) *Violencia, niñez y crimen organizado*. CIDH.

Comité de los Derechos del Niño. (2011) Observación General No. 13. *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*.

Comité de los Derechos del Niño (2015) Observaciones finales del Comité al Estado Mexicano sobre el cuarto y quinto informes periódicos acerca de la situación de la niñez y el cumplimiento de la CDN.

Escobar Latapí, Agustín et. al. (2017) *El futuro de los jóvenes pobres en México* CIESAS/Instituto Mora/El Colegio de San Luis/El Colegio de Michoacán/Conacyt.

UNICEF. (2019) Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México. UNICEF México.





María Luz **BRUNO\***

\*: Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A. Lic. en Trabajo Social. Magister en Problemáticas Sociales Infanto Juveniles. Docente e investigadora de la FCSs.  
e-mail: luz\_bruno@hotmail.com

María Eugenia **KOOLEN\***

\*: Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A. Licenciada en Trabajo Social. Docente de la materia Trabajo Social, Familias y Vida Cotidiana, Carrera de Trabajo Social, U.B.A. Miembro de equipo de investigación (PIG/FCSs).  
e-mail: mekoolen@yahoo.com.ar

Rosa **ENRÍQUEZ\***

\*: Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A. Integrante del proyecto de Investigación (PIG/FCSs).  
e-mail: rosmi46@hotmail.com

Melanie **PADILLA\***

\*: Facultad de Ciencias Sociales, U.B.A. Integrante del proyecto de Investigación. (PIG/FCSs).  
e-mail: kisset\_pc@hotmail.com

---

PRESENTADO: 09.09.19

ACEPTADO: 04.11.19

27

# CUIDADO INFANTIL, TERRITORIO Y POLÍTICAS PÚBLICAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS PRÁCTICAS DEL CUIDAR DESDE UN PENSAR TEMPORAL Y GEOGRÁFICAMENTE SITUADO

## Resumen

Nos interesa trabajar la categoría cuidado desde un pensar situado (Kush, 1976). Esta perspectiva recupera el valor de la experiencia como fuente desencadenante del saber, e invita a una predisposición intelectual para prestar especial atención al “estar siendo”, a lo que está sucediendo frente a nuestros ojos. Buscamos pensar el cuidado no desde los marcos teóricos conceptuales previos que lo definen, sino a partir de la propia experiencia del cuidar que se desenvuelve en un determinado tiempo y espacio, recuperando los sentidos que los sujetos atribuyen a las prácticas del cuidar. Intentaremos pensar como la dimensión espacial del territorio y la dimensión temporal del contexto neoliberal resignifican las prácticas de cuidado. Tomamos el caso de las mujeres cuidadoras de villa Garrote como unidad de estudio.

**Palabras Clave:** Prácticas del cuidar, políticas sociales, territorios, familias, intervención.

**Summary**

*We are interested in working on the category of care from a located thinking (Kush, 1976). This perspective recovers the value of experience as a source and trigger of knowledge, and invites as an intellectual predisposition, to pay special attention to “estar siendo”, to what is happening in front of our eyes. Our goal is to think of care not from the previous conceptual theoretical frameworks that define it, but from the experience of care that unfolds in a certain time and space, recovering the senses that the subjects attribute to the practices of caring. We will try to think how the spatial dimension of the territory and the temporal dimension of the neoliberal context redefine care practices. We take women caregivers of Villa Garrote case as a unit of study.*

**Key words:** *Caring practices, social policies, territories, families, intervention.*

**INTRODUCCIÓN**

La persona humana como ser social, es una persona en relación, dependiente de otras/os. Todas/os necesitamos de cuidado a lo largo de nuestras vidas; en algunos momentos el requerimiento es mayor que en otros, pero lo cierto es que no es posible pensar vidas en soledad y desprovistas de cuidado. El derecho al cuidado es considerado como un derecho humano universal de todas las personas, tanto aquellas que precisan de cuidados como de aquellas que cuidan.

La práctica del cuidado se ha configurado desde hace unas décadas como categoría teórica indispensable a la hora de pensar procesos relacionados con la protección de las personas y en particular de las/os niñas/os. La perspectiva del cuidado es abordada primeramente por los estudios del feminismo, en Europa y Estados Unidos, desde donde se ponen en cuestión los trabajos que realizan las mujeres al interior de los hogares. Esta categoría tuvo cierto desarrollo desde los paradigmas médicos, donde el énfasis estuvo puesto en el cuidado de las/os niñas/os y los procesos de salud. Los organismos vinculados a

las Naciones Unidas, financiaron en Latinoamérica numerosos estudios relacionados con las políticas sociales, las formas familiares y las prácticas del cuidar. El estado del arte de estos desarrollos es amplio, se han construido nociones como prácticas de cuidado, relaciones de cuidado, régimen de cuidado, trabajo de cuidado, responsabilidad de cuidado, provisión de cuidado, organización social del cuidado, ética del cuidado, entre otros (Ierullo, 2014). Esto nos permite comprender al cuidado como una categoría polisémica, abordada desde diferentes corrientes teórico metodológicas.

La acción de cuidado no es una acción homogénea, ni se despliega con la misma modalidad en todos los casos. Aparecen atravesamientos de clase social, de género, de migración, territoriales, que tensionan y resignifican esta práctica del cuidar. Nos interesa pensar esta categoría desde un pensar situado (Kush, 1976), y desde una Epistemología Plebeya (García Linera, 2009), que ponga en valor la forma de conocimiento situada, que favorezca el acceso a perspectivas locales, desinvertidas (reducidas?) de esquemas de pensamientos ajenos o distantes, muchas veces desconectados de esa realidad que se está estudiando.

Hablamos de prácticas del cuidar como prácticas en situación, que transcurren y se despliegan en cada contexto y momento histórico, y que cobran sentido según las necesidades y significaciones de las personas que las ejercen.

Para esto, hemos tomado un estudio de caso singular, el Barrio Villa Garrote, situado en el Municipio de Tigre (PBA) que nos permitirá pensar de qué forma el componente territorial, redefine las prácticas del cuidar que despliegan las mujeres.

Decimos mujeres, pues observamos que el cuidado continúa siendo una tarea altamente feminizada. ¿Qué significa cuidar en villa Garrote? ¿Qué características presenta ese territorio y de qué forma resignifica las tareas de cuidado? Partimos de concebir las prácticas del cuidar como acciones situadas en un contexto particular, propias del uso de los actores sociales en su vida cotidiana, en el territorio específico que ellas/os habitan. Por ello tomamos al cuidado como una categoría nativa (De leso, 2015).

Las prácticas del cuidar que se despliegan en ese territorio, materializan desigualdades e interpelan tanto las políticas sociales y de bienestar, existentes o ausentes, como las intervenciones profesionales que se realizan o no, con quienes ejercen la tarea de cuidado; en especial en un contexto neoliberal. Y a su vez evidencian tensiones, encrucijadas, respecto de las formas de abordaje de aquellas personas que no encuentran este derecho al cuidado garantizado.

El presente trabajo es realizado en el marco del Proyecto de Investigación en Grado: *“Las practicas del cuidar desde un abordaje situado, en la intersección de las dimensiones territoriales, de género y de migración”*, a cargo de María Luz Bruno y retoma algunas discusiones que se desarrollaron en ese espacio de intercambio, y durante el proceso de tutoría para la elaboración del Trabajo Final de Grado: *“Estrategias familiares en el ámbito de las practicas del cuidado de niños y niñas”* realizado por las estudiantes, en dicho territorio de Villa Garrote, quienes entrevistaron a diez mujeres cuidadoras de Villa Garrote.

En primer lugar realizaremos una sintética descripción de las particularidades territoriales del barrio

Villa Garrote, preguntándonos por el lugar de la política social en este territorio, y por las formas en que se van configurando subjetividades y vidas cotidianas en ese contexto particular. Luego intentaremos describir y analizar las acciones de cuidado que despliegan las mujeres en su barrio, y la impronta que las prácticas del cuidar asumen en ese territorio. Por último, aportaremos en las conclusiones algunas reflexiones finales que intentan convertirse en nuevos disparadores de futuros trabajos.

## ESTUDIO DE UN CASO: HACIA UNA CARTOGRAFÍA TERRITORIAL

El barrio Almirante Brown se encuentra ubicado en la parte norte de la Provincia de Buenos Aires, a diez cuadras de la localidad de Tigre. Se asienta entre el borde del Río Luján, el Canal San Fernando y las vías del antiguo Tren Mitre, actual tren de la Costa.

Es conocido como Villa Garrote, de hecho sus propias/os residentes así lo llaman. El apodo “Garrote” lo pusieron las/os primeras/os habitantes en referencia a las peleas entre las cuatro familias que comandaban la zona en sus orígenes, y a los “garrotazos” que les daban a aquellas/os que no querían dejar entrar al barrio. Puede pensarse en un hecho fundacional relacionado con enfrentamientos, peleas, acciones violentas que sin duda marcaron y marcan la vida cotidiana de sus moradoras/es. Este hecho fundacional adquiere sentido en cuanto a la transmisión generacional que se ejerce a través del relato, que va moldeando identidades y un determinado sentido de pertenencia. El barrio Garrote presenta una edificación de villa ubicada en una zona baja inundable. Allí, viven 900 familias con una población de cinco mil personas aproximadamente, en condiciones precarias, sin acceso a red cloacal, agua potable, gas y recolección de residuos, entre otros servicios básicos. La cuestión de la basura se expresa de una forma compleja al interior del barrio, tanto como una fuente de enfermedades, como un recurso para satisfacer necesidades básicas de subsistencia de algunas/os vecinas/os.

Existen pocas áreas verdes dentro de la villa, que son usadas para depositar basura, así también

como zonas de recreación. Los habitantes de Villa Garrote, sufren la falta de una vivienda digna y un hábitat digno. El nivel de hacinamiento afecta la cotidianidad de quienes habitan en las viviendas, y se presenta como obstáculo en torno al descanso, la interacción entre las/os integrantes del hogar, el proceso de socialización de las/os niñas/os y escasa privacidad.

El terreno linda con barrios urbanizados y con el emprendimiento inmobiliario Venice, un barrio cerrado desarrollado por la empresa TGLT, que amenaza con aumentar el riesgo de inundabilidad de la zona, y en particular de los terrenos sobre los que se asienta Villa Garrote. La precariedad es extrema y el aislamiento con el “exterior” opera a través de una frontera invisible con el resto de la ciudad. Wacquant, (2001) caracteriza estos “enclaves de pobreza”, como expresiones del capitalismo avanzado, son producto de la creciente desigualdad social y marginación.

30

No se observan niveles significativos de organización social y comunitaria. Cabe preguntarse qué ocurre con lo comunitario en Villa Garrote. Parecería ser que la larga historia de pertenencia al barrio no habría sido suficiente para generar lazos de cooperación, proximidad y de ayuda mutua, atributos que suelen atribuirse a los barrios populares desde la ciencia sociales (Merklen, 2010). Varios desarrollos teóricos abordaron los procesos de retorno a lo comunitario como forma de refugio ante la crisis que plantea la sociedad moderna, en la búsqueda de cierta protección social, ante la incertidumbre y la inseguridad. La desintegración social se convertiría, en el marco de la comunidad, en integración. Los sectores populares de nuestro país y de la región arrastran una tradición de organización comunitaria para resolver y dar respuesta a las problemáticas más diversas, entre ellas las que buscan cubrir las necesidades de las/os niñas/os, como es el caso de los comedores populares y los jardines maternos. Nos preguntamos por la particularidad del territorio de Villa Garrote, dónde no han surgido instituciones u organizaciones comunitarias tendientes a paliar, suplir la ausencia del Estado. Pues tampoco se encuentran en el barrio instituciones públicas que canalicen las necesidades de sus moradoras/es, a excepción de una unidad sanitaria. Para acceder a las demás hay que movilizarse y salir del

barrio. Nos preguntamos por las posibilidades de accesibilidad, entendida como:

*“el vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios. Este vínculo surge de una combinatoria entre las condiciones y discursos de los servicios y las condiciones y representaciones de los sujetos, y se manifiesta en la modalidad particular que adquiere la utilización de los servicios”.* (Comes y Stolkiner, 2004).

Las barreras geográficas, ambientales, físicas en este territorio son mayores que en otros, y esto dificulta en mayor medida el encuentro/desencuentro entre las instituciones y los sujetos. A esto se agrega la particular perspectiva del sujeto, quien porta su propia representación en torno a las instituciones, y que en el caso de los habitantes de Villa Garrote, estas conllevan una enorme desconfianza hacia las mismas. Las personas no reclaman mayor presencia estatal o más instituciones, al contrario, se muestran distantes y lejos de ellas. La accesibilidad comprendida como el encuentro entre las instituciones y los sujetos implica, que tanto unas como otros contienen en sí mismos la posibilidad o imposibilidad de encontrarse; en el caso de las familias de Villa Garrote no pareciera existir tanta disposición para el encuentro.

Podemos decir que Villa Garrote se presenta como un territorio ubicado al margen de la sociedad, donde se materializan situaciones de pobreza persistente (Clemente 2012), en un contexto de casi ausencia total de instituciones públicas, con el agravante de, que lo comunitario, lejos de haber logrado niveles de organización, se presenta como un territorio hostil e inseguro. Volveremos sobre esto.

## EL TERRITORIO EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS SOCIALES

Una reciente resolución judicial ordenó al Municipio de Tigre y al Estado provincial realizar acciones tendientes a mejorar el barrio de Villa Garrote a través de establecer servicios básicos, en un plazo de 60 a 120 días en el marco del cumplimiento de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH). Por

tal motivo, Villa Garrote ha sido elegido como uno de los ocho barrios para ser urbanizados, aunque aún, más allá de la instalación de una oficina del organismo responsable (OPISU), el plan que se llevaría cabo no está muy claro y no se vislumbran acciones tendientes a cumplir dichos objetivo. En este punto cabría preguntarse cómo son vividas y sentidas por las/os habitantes del barrio estas decisiones políticas y sus inconsistencias, qué efectos producen en sus condiciones de vida y en sus subjetividades, en el marco de un contexto neoliberal, en el que las dificultades y problemáticas parecen ser responsabilidad de las personas y no del Estado.

La resolución judicial, que impone al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires la mejora de las condiciones de habitabilidad del barrio, pone en tensión dos modelos de intervención en lo social, sustentados en la forma en que se concibe la pobreza. En primer lugar, el modelo enmarcado en el neoliberalismo, que ubica la pobreza como una externalidad al modelo de mercado (Clemente, 2014). Esta perspectiva, alimenta la hipótesis de que la acción del Estado es mala e ineficiente y que la pobreza se explica, más que por cuestiones económicas del modelo, por una mala administración del gasto por parte del Estado. Desde esta lógica, la pobreza presenta una condición de inevitabilidad cuya salida está dada en responsabilidad, entre el que aporta el recurso y el beneficiario; entonces es brindando alguna oportunidad “al que lo necesita” y “merece”, junto a su esfuerzo y sacrificio, como se va a resolver el problema. La intervención social es de carácter correctivo y busca la eficiencia. Se utiliza el enfoque territorial como forma de contener y actuar sobre los efectos más visibles y urgentes de los problemas. La problemática habitacional y territorial, no constituye un problema a resolver desde este enfoque. En cambio, un modelo de intervención desde la lógica redistributiva de carácter colectivo, propone pensar por un lado en las causas estructurales de las problemáticas y por otro lado implementar una “intervención situada”, que contemple las identidades, subjetividades, singularidades. La pobreza desde esta otra perspectiva, no es un problema de las/os “pobres”, ni del uso ineficiente del “gasto” del Estado. Se la concibe como un problema económico, de injusta redistribución de la riqueza, como una vulneración de derechos que

el Estado se encuentra obligado a garantizar. El gobierno anterior (2011-2015), en consonancia con en este enfoque, generó legislaciones acordes y permitió estos resquicios legales que hoy utilizan las/os pobladoras/es de Villa Garrote a fin de obtener algún tipo de respuesta frente a las actuales políticas arrasadoras de derechos.

La segregación espacial-residencial, actúa como mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas, de las cuales esta segregación es una manifestación. La segregación espacial se perfila como un mecanismo principal de reproducción de las desigualdades y del aislamiento de los sectores populares.

## LO TERRITORIAL Y LAS SUBJETIVIDADES

Puede pensarse al territorio como un espacio vivo de relaciones y de producción de identidades, subjetividades, creencias y valores (Santos, 2006). Como un espacio donde confluyen coordenadas espaciales, temporales y socioculturales. El territorio nos habla de subjetividades, vidas cotidianas, y formas particulares de cuidado que en el barrio se despliegan. El territorio es construido y a la vez nos construye, en un juego de mutua afectación. Ese escenario vivido y significado por quienes allí viven, también opera como una trama que deja huella y resignifica las subjetividades y prácticas cotidianas de aquellas/os. Las formas concretas que revisten estas vidas cotidianas y estas subjetividades están directamente relacionadas con las modalidades en que su existencia material se produce y se reproduce. Lo territorial resignifica los tiempos y los espacios donde permanecer, comer, jugar, estar siendo, y sobre todo donde y como cuidar. Emergen otras lógicas temporales y espaciales a partir de este atravesamiento territorial.

Concibiendo al espacio como constructor de identidad y subjetividades, nos preguntamos de qué forma transcurre esta relación en el territorio de villa Garrote. Las/os habitantes de Villa Garrote dicen no sentirse parte de la sociedad, se identifican como las/os de afuera, las/os excluidas/os. Han construido una subjetividad donde no se sienten identificadas/os como parte del conjunto social. Los procesos de identificación son el resul-

tado de un juego entre una identidad adjudicada y una asumida. Quienes residen en villa Garrote dan cuenta de una trayectoria de múltiples procesos de estigmatización por habitantes de barrios vecinos, por los medios de comunicación, por la ausencia del Estado. La violencia está presente cotidianamente en el barrio y condiciona, tiñe, atraviesa las relaciones sociales que allí se despliegan.

La relación entre violencia y territorio en América Latina no es nueva, se la puede pensar a partir de la sistematicidad con la que se ejerció a partir de la conquista y el saqueo. La violencia se orienta a la apropiación de personas, culturas y recursos, construyendo una forma de dominación que se apoya en la negación de la otredad (Carballeda, 2015). En el último tiempo, el nivel de violencia se ha incrementado al compás del incremento de los niveles de desigualdad y desprotección social. Violencia policial, conflictos entre vecinas/os, bandas que comercializan drogas, robos dentro de la villa. Las formas variadas en que se expresa la violencia aparecen como un elemento constitutivo del lugar-territorio, lugar del que no se puede escapar, y donde los efectos de estas violencias dejan marcas en la subjetividad de todas/os los que viven allí. Las subjetividades son cotidianamente violentadas y arrasadas, y la inseguridad es un sentimiento compartido por todas/os. Este sentimiento se comprende como violencia representada y violencia real: *“Es peligroso el barrio, roban. A mí me pasó que cuando era pequeña robaron en el barrio y me rozó la bala.”* (E1) Nos interesa pensar estas formas de violencia como una problemática emergente de un contexto social más amplio, pues *“las dinámicas de violencia que presenta un barrio o una zona no podrían entenderse si no es en relación a procesos que atraviesan a toda la sociedad en la que dicha zona se inscribe”* (Echeverría, 2014)

El barrio se vuelve hostil para quienes viven allí. Además de la violencia, está la basura, los riesgos de contraer enfermedades, el peligro de caer al agua o sufrir accidentes con los cables de luz que están sueltos. Las malas condiciones ambientales pueden afectar la salud de quienes viven allí. El territorio no pareciera ser hospitalario con sus moradoras/es. Al contrario pareciera ser un escenario cargado de obstáculos y complicaciones con

las que lidiar a diario para poder subsistir. Vivir en Villa Garrote implica vivir protegiéndose. Aparece una sensación de enorme inseguridad frente a las violencias, frente a la contaminación, los cables sueltos, el riesgo de caer al agua. Todo esto imprime a la vida cotidiana una carga extra de atención, de cuidado, un desgaste adicional.

Por otro lado, la inestabilidad se expresa en las calles del territorio cuando llueve y sus calles se embarran al punto de impedir la circulación; o cuando el barrio se inunda y obliga a un reacomodo general de las viviendas, incluso a un traslado. Todo se vuelve imprevisible, inseguro, incierto. Las subjetividades y las vidas cotidianas están marcadas por la incertidumbre, por la inmediatez. Es muy difícil organizar una rutina cuando las condiciones habitacionales pueden atentar contra ella. Merklen (2010) afirma que cuando la inestabilidad pasa a ser un componente de la vida cotidiana, se vuelve imposible anticiparse al futuro, proyectarlo, planificarlo; pues la urgencia es estabilizar y hacer frente a ese presente que cada día se impone con nuevos desafíos.

Vidas cotidianas y subjetividades marcadas por la violencia, los riesgos ambientales, la inseguridad, la incertidumbre, la inestabilidad son vidas muy diferentes a las que transcurren en territorios menos hostiles o más seguros. Las/os habitantes se van construyendo como los “nadies”, los de afuera, ciudadanos de segunda, ciudadanías fragilizadas, de baja intensidad. Estas personas atravesadas por estas cotidaneidades tan particulares son quienes llevan adelante las acciones de cuidado hacia las/os niñas/os.

### TERRITORIO HOSTIL, SUBJETIVIDADES ARRASADAS Y PRÁCTICAS DEL CUIDAR

Si se piensa a villa Garrote como un territorio hostil y amenazante, puede pensarse como todos los factores descriptos (ambientales contaminantes, los riesgos de accidentes, el poco espacio libre para el esparcimiento, las violencias) desalientan la permanencia en el ámbito de lo comunitario, de lo público. Existe más bien una retracción al espacio privado, vivido como resguardo o refugio. El juego compartido en la plaza, los espacios comunes de encuentro y de estar siendo junto a



otras/os no forman parte de la vida cotidiana de las familias de Villa Garrote. Nos preguntamos de qué forma se van redefiniendo las solidaridades en un contexto de abroquelamiento y retracción. Emergen prácticas de crianza más individuales y solitarias, desprovistas de otros lazos sociales capaces de cuidar. Lo habitual es permanecer en la casa, y como la casa es pequeña, se permanece en soledad, sin convocar a otras/os. Para acceder a una plaza, se debe salir del barrio, tomar un colectivo y trasladarse; lo que vuelve a esta práctica de esparcimiento extraordinaria y poco habitual. ¿Cómo se redefinen las prácticas del cuidar cuando se permanece la mayor parte del tiempo en casa? Siguiendo a Segato (2013), podemos pensar que este repliegue a la esfera privada no solo genera la pérdida del lazo comunitario, sino en especial significa una exposición muy peligrosa a la posibilidad de ser objeto de violencia:

*“Así como las características del crimen de genocidio son, por su racionalidad y sistematicidad, originarias de los tiempos modernos, los feminicidios, como prácticas casi maquinales de exterminio de las mujeres son también una invención moderna. (...) Su impunidad (...) se encuentra vinculada a la privatización del espacio doméstico, como espacio residual”* (Segato, 2013: 88)

La autora piensa las actuales relaciones de género en el marco de un patriarcado de alta intensidad, que entre otras dimensiones, es definido por la tajante separación de los mundos público y privado, la inflación de la esfera pública propia del hombre, y la privatización e inferiorización del mundo doméstico, propio de lo femenino. La mujer violentada puede transcurrir su vida cotidiana en su casa en soledad, sin que prácticamente nadie la vea. Esta situación se puede trasladar a las/os niñas/os, que quedan al cuidado diario en general de una sola persona adulta, quienes pueden quedar expuestos a una situación de desprotección frente a las variadas formas de violencia; ya que esos procesos transcurren adentro de casa, en un mundo “privado”, saturado de exigencias y desbordes, y privado de herramientas para llevarlo a cabo (Hermida y Bruno, 2019). Puede pensarse entonces que este repliegue al mundo de lo privado puede significar una mayor desprotección para quienes cuidan y para quienes son cuidadas/os.

En caso de querer salir del ámbito de lo privado hacia otros lugares de encuentro, las/os niñas/os pero también adolescentes suelen ir acompañadas/os por sus cuidadoras, en función de prevenir accidentes, caídas al agua, electrificación, violencias u otras vulneraciones. Esta práctica implica una tarea de sobrecarga hacia la persona cuidadora, quien debe disponer de un tiempo mayor para llevar y traer, sobre todo asumir una mirada más atenta de cada movimiento, ante la amenaza constante de accidentes. Y por otra parte dificulta procesos de autonomía y desarrollo de personas que aún en edad avanzada encuentran la actitud pendiente de las personas cuidadoras en todos sus movimientos. Procesos de cuidado y procesos de autonomía se tensionan en el marco de un territorio hostil que por momentos parece obstruir desarrollos y crecimientos libres.

Por otra parte, como ya se describió, el espacio también es vivido como amenazante debido a las variadas formas de violencias que lo atraviesan (peleas entre vecinos, tráfico de sustancias, mayor presencia policial y gatillo fácil). Las violencias, incluso la muerte, forman parte de la vida cotidiana de estas/os habitantes. En este marco, y siguiendo a Ierullo (2014), las prácticas del cuidar asumen un perfil defensivo, en la medida en que es necesario “cuidar de”: de la violencia, del gatillo fácil, de la droga, entre otros. Cuidar implica proteger, defender del peligro, obliga a una atención permanente, a una mayor presencia. En definitiva implica una función más intensa y exigida para quien ejerce el cuidado. Más allá de esta mayor exigencia, tal como afirma el autor, en algunos casos emerge una brecha importante entre las pretensiones de cuidado expresadas por las personas cuidadoras y los resultados alcanzados; pues a pesar de ejercerse ese cuidado defensivo, adicional, ese plus de cuidado, ocurren accidentes, violencias, muertes. En estos casos, la práctica del cuidar es vivida con frustración e impotencia, pues los esfuerzos realizados no logran impedir vulneraciones.

Por último, observamos como las características territoriales vuelven más contingente la vida cotidiana y las prácticas de cuidar de las familias. Debido a lo fácilmente inundable de la zona, suele suceder que cuando llueve con intensidad se vuelve imposible circular y salir del barrio. Se in-

terrumpen así actividades escolares, de control de salud, entre otras. Entonces si llueve mucho no hay clases, no hay consultas médicas, ni las acciones previstas para ese día. Este espacio vuelve más incierta e inestable la tarea de cuidado. Si se falta a la escuela, es necesario que alguien cuide de esas/os niñas/os que permanecen en casa. Alguien que quizás trabaja. Aparece nuevamente la necesidad de un cuidado mayor, más presente a lo largo de la jornada, y en el ámbito de lo privado.

Las prácticas del cuidar se vuelven más intensas en Villa Garrote. Conllevan una mayor carga de tiempo y de energía. Exigen una actitud de alerta durante las veinticuatro horas del día, en función de evitar posibles accidentes, violencias, muertes, enfermedades, imprevistos de la vida cotidiana.

El tener que salir del barrio para ir a una plaza, a la escuela u otras instituciones, requieren, además de mayor dinero, más tiempo para desplazarse. Los medios de transporte se encuentran en un extremo del barrio, lleva más tiempo llegar a ellos. Una vez en la parada de colectivos, el tiempo que tarda este en llegar es grande, pues la línea de transporte tiene una escasa frecuencia en el lugar. Llegar a una plaza puede implicar un tiempo de viaje desde la casa a la plaza, de treinta minutos aproximadamente. Puede pensarse como la realización de algunas tareas de cuidado requieren de un tiempo mucho mayor en Villa Garrote que en otro territorio.

Estas tareas suelen ser asumidas en su gran mayoría por mujeres. Para ellas las tareas domésticas y del cuidado de las/os niñas/os siguen ocupando un lugar central en sus vidas. Las mujeres se definen como principales responsables del cuidado. La gran mayoría de las mujeres no comparte estas tareas con los hombres de la casa, en todo caso delegan funciones en otras mujeres, ya sean hermanas, madres e incluso hijas. Esto va en consonancia con las investigaciones sobre la división del trabajo en la familia realizadas por Wainerman (2002), quien concluye que las actividades realizadas en el hogar muestran una clara segregación por género, sobrecargándose a las mujeres. Y si bien rescata incremento de la participación paterna en estas tareas, el mismo no es significativo, y en muchos casos conceptualizado como una “ayu-

da” en vez de una responsabilidad compartida. Se reproducen de este modo, los estereotipos de género que instalan a las mujeres en el mundo doméstico. El modelo tradicional de cuidado se sustentó en tres principios: 1) La asunción de las tareas de reproducción y cuidado como propias del ámbito doméstico 2) El modelo de familia nuclear como principio organizador de la división sexual y etérea del trabajo en el espacio doméstico y 3) La orientación familiarista que asumieron las políticas públicas (Ierullo, 2014). Este modelo se materializó en prácticas pero sobre todo en los sentidos e interpretaciones que los sujetos otorgaron a sus acciones. Puede observarse en Villa Garrote como las mujeres asumen y reproducen este modelo de cuidado, siendo esta tarea que ejerce motivo de orgullo en sus vidas. El cuidado representa un valor social, un sentido de existencia que no quieren ni desean resignar.

En Villa Garrote, que casi no existe tareas de delegación de prácticas del cuidado a terceras/os, a organizaciones barriales o instituciones públicas, sino los mismos son asumidos por estas mujeres. Es importante resaltar el impacto subjetivo que acarrea este trabajo de cuidado en las mujeres que lo ejercen y ponerlo en tensión con aquellos enfoques teóricos del cuidado que buscan transformar estos acuerdos familiares. Por un lado surge la inquietud de si este único lazo afectivo garantiza *per se* un cuidado de calidad, desprovisto de situaciones de violencia u otras vulneraciones. Esto requiere problematizar el lugar de la familia como lugar ideal, como fuente de amor y de afecto, en particular en un contexto social marcado por violencias, hostilidad, peligros ambientales. Por otro lado, nos preguntamos también por otros lugares posibles de ser habitados por las mujeres de Villa Garrote, que seguramente sean elegidos en el marco de un escenario más equitativo, justo e igualador, el cual dista de lo que sucede en Villa Garrote.

## POLÍTICAS PÚBLICAS NEOLIBERALES Y LAS PRÁCTICAS DEL CUIDAR

El avance de las políticas neoliberales incrementa y potencializa la pobreza e indigencia que desde hace mucho tiempo padecen las familias. Al compás de las dificultades económicas van emergien-

do problemáticas sociales complejas, que comprenden varios padecimientos y que redefinen la vida cotidiana de las organizaciones familiares.

Estas problemáticas inciden en los vínculos y en las subjetividades, y vuelven más complejas las tareas del cuidar. Las personas encargadas del trabajo de cuidado suelen encontrarse más debilitadas y más desgastadas en contextos de pobreza creciente. La tarea de cuidar en medio de situaciones de desesperación, de hambre, de vínculos inestables, de conflictivas familiares, se vuelve más difícil y adquiere una impronta especial. No se trata únicamente de pensar en abstracto a una mujer que tiene a su cargo a sus hijas/os. La práctica del cuidar, que se relaciona con categoría de género, intersecta también con otras dimensiones: primero la dimensión del territorio y sus características, y luego con la dimensión de pobreza extrema amplificada ya agudizada en un contexto neoliberal.

Autores cubanos desarrollan el concepto de estrategias familiares para leer los cambios que surgen en las organizaciones familiares en contextos de crisis o en nuestro caso, de avanzada neoliberal. De esta manera, observan como suele modificarse la cantidad de hijas/os que se tienen en una familia, el número de miembros del grupo (delegación del cuidado a terceras/os, separaciones, nuevas uniones), el tipo de alimentación que se asume, el tipo de aprendizaje de las/os niñas/os, entre otros (Días Tenorio; 2007); a lo que podríamos sumar variadas estrategias de cuidado. Emergen una diversidad de estrategias, algunas beneficiosas para sus miembros, otras perjudiciales y muy costosas, pero en todo caso son las posibles y necesarias para hacer frente a contextos de adversidad; pues no toda estrategia es “la ideal”. Diversidad de autoras/es se dedicaron al estudio de las estrategias de supervivencia, estrategias familiares de vida, o prácticas de aprovisionamiento. La idea no es tomar estas categorías desde una visión romántica que valore positivamente los esfuerzos que realizan las familias para hacer frente a una situación de crisis, casi desde un reconocimiento al esfuerzo individual, sino importa más bien, visibilizar las marcas que deja en las formas familiares la ausencia de los mecanismos de protección social estatal en contextos de avanzada neoliberal. Las familias quedan solas, más dañadas, atravesadas

por problemáticas sociales complejas que se agudizan, y en ese contexto se ven forzadas a ejercer el cuidado. Desde la perspectiva de la organización social del cuidado, el Estado es considerado un actor más, responsable o corresponsable con las tareas de cuidado que ejercen a diario las familias. Su corrimiento implica procesos de familiarización (Aguirre, 2007), a través de los cuales se convierte a la familia en la única responsable de las prácticas del cuidar. Esta situación no es nueva para las/os habitantes de Villa Garrote, pues desde las perspectivas de las personas entrevistadas, el cuidado siempre se ejerció en soledad. Lo cierto es que, en contextos de crisis y avanzada neoliberal, las dificultades, las problemáticas y las prácticas de cuidado, cobran una intensidad y una complejidad mayor.

## CONCLUSIONES

Hemos intentado trabajar la categoría de cuidado desde un pensar situado, atendiendo a las características espaciales y temporales que presentan las prácticas del cuidar en la geografía de Villa Garrote.

Estas reflexiones nos llevan a pensar como la variable territorial resignifica estas prácticas del cuidar, que no pueden pensarse como universales. Existen variadas formas de ejercer esta tarea, y son el resultado de intersecciones precisas que emergen en cada contexto singular:

*“Si tuviéramos que definir qué es la «interseccionalidad» diríamos que se utiliza para señalar cómo diferentes fuentes estructurales de desigualdad mantienen relaciones recíprocas. Es un enfoque teórico que subraya que el género, la etnia, la clase, u orientación sexual, como otras categorías sociales, lejos de ser «naturales» o «biológicas» son construidas y están interrelacionadas. No se trata tanto de enumerar y hacer una lista inacabable de todas las desigualdades posibles, superponiendo una tras otra, como de estudiar aquellas manifestaciones e identidades que son determinantes en cada contexto y cómo son encarnadas por los sujetos para darles un significado que es temporal.”* (Platero, 2012: 23)

Por ello la importancia de realizar un esfuerzo cognitivo por reconocer las variables que se juegan e intersectan en cada situación singular donde se ejerce el cuidado.

¿Esta perspectiva abre la posibilidad al relativismo cultural? Sin duda las variadas formas de cuidar encuentran su límite ante situaciones que afectan la integridad física y emocional de las personas. No nos interesa en estos desarrollos hacer un culto a la diversidad que oculte condiciones materiales de existencia, las ciudadanías de baja intensidad, la existencia de un Estado ausente que familiariza en cuidado, y que lo vuelve más difícil aun cuando niega su presencia en un territorio tan adverso como Villa Garrote.

Lo que intentamos pensar, y en especial para las intervenciones del Trabajo Social, es de qué forma las practicas del cuidar intersectan con otras variables o fuentes de desigualdad que lo invisten de un significado singular en cada contexto.

36

Estas reflexiones buscan despertarnos de la ficción de creer que “ya sabemos” que es el cuidado y cómo este debe ejercerse. Y de esta manera ubicarnos en actitud de escucha y comprensión, de análisis y reflexión contextual que nos permitan abordajes singulares frente a la interseccionalidad de opresiones que atraviesan las familias con las

cuales trabajamos (Hermida y Bruno; 2019). No se trata de pensar en un “taller de crianza”, donde suele impartirse una lógica hegemónica del cuidado (lógica que opera en las políticas sociales para “la familia” de la Ciudad de Buenos Aires). Esta perspectiva ubica en la familia todo tipo de responsabilidad y culpabilización de las problemáticas que padece, a la vez que apunta a la perspectiva del esfuerzo individual, al mérito propio, como forma de salir de una situación de crisis. Desde esta lógica, no importa tanto donde vivas, si tu territorio se inunda o está contaminado y puede generar enfermedades, o está atravesado por violencias, o si está ubicado muy lejos de las instituciones públicas, lo importante es que las y los padres “aprendan a cuidar”.

Estos desarrollos nos invitan a pensar, a la hora de la intervención, en la necesidad de construir conocimiento situado en relación a las familias y sus posibilidades/imposibilidades de cuidado, que dispute sentidos frente a los discursos hegemónicos plasmados de exigencias individuales y meritocráticas para las prácticas del cuidar. Es indispensable pensar en la construcción de un conocimiento que promueva la generación de políticas públicas que “desfamiliaricen” el cuidado, pero sobre todo, que contribuyan a volver más habitables, seguros y hospitalarios los territorios donde las practicas del cuidar se despliegan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Rosario (2005) Capítulo VIII *Los cuidados familiares como problema público y objetivo de políticas*, en Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. CEPAL.
- Carballeda, Alfredo (2015); *“EL territorio como relato. Una aproximación conceptual”*, Buenos Aires, Revista Margen, no. 76.
- Comes, Yamila, Stolkiner, Alicia (2005); *“Si pudiera pagaría: estudio sobre la accesibilidad simbólica de las mujeres pobres del AMBA a los servicios estatales”* Buenos Aires, Facultad de Psicología de la UBA, sección investigaciones.
- De Ieso, Lía (2015), *“Prácticas del cuidar en entramados familiares. Aportes desde un análisis situado en un núcleo urbano segregado del Gran Buenos Aires”* en Revista Debate Público, Reflexión desde el Trabajo Social. No 10.
- Díaz Tenorio, Mareelén; Valdés Jiménez, Yohanka; Durán Gondar, Alberta (2007) *“Consideraciones teórico metodológicas para el abordaje sociopsicológico de la familia en la realidad cubana”*. En publicación: Familia y Diversidad en América Latina. Estudios de casos. Robichaux, David. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Duschatzky Silvia, Corea Cristina (2002); *Chicos en banda*. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Editorial Paidó, Buenos Aires.
- Echeverría, Andrea (2014); *El barrio como parte de la solución y el problema”* en Territorios Urbanos y pobreza persistente. en Territorios Urbanos y pobreza persistente. Clemente, A, compiladora, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- García Linera, Á. (2009) *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares* en Bolivia. Bogotá: Siglo del Hombre y Clacso.
- Hermida, María Eugenia y Bruno, María Luz (2019) *“Aportes de la crítica colonial patriarcal al abordaje familiar en Trabajo Social”*, en edición para ser presentado en Revista Conciencia Social.
- Ierullo, Martín (2014); *“Cuidado y pobreza persistente: Aportes para el estudio de las prácticas de crianza y cuidado de los niños, niñas y adolescentes en los sectores populares”* en Territorios Urbanos y pobreza persistente. Clemente, A, compiladora, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Kusch, R. (1976) *Geocultura del Hombre Americano*. Buenos Aires: Fernando García Cambiero.
- Merklen, Denis (2010); *“Pobres ciudadanos: las clases populares en la era de la democracia (Argentina 1983-2003)”* Argentina, ed. Gorla.
- Platero, Raquel [Lucas] (ed.), (2012): *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*. Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Pombo, María Gabriela (2010): *“El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado desde la perspectiva de las mujeres del Barrio Charrúa: desigualdades y resistencias en el ámbito de la domesticidad y la reproducción”*. En Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales, nº 6, agosto de 2010 - Publicación del Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES.
- Santos, M. (2006). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção* (4a ed.) São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Wacquant, Loic (2001) *“Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio”* Ediciones Manantial, Buenos Aires.





Laís Vieira **PINELLI\***

\*. Trabajadora Social formada por la Universidad de Brasíla. Cursa estudios de maestría em el Programa de Pós-grado em Política Social de la misma Universidad.  
e-mail: pinelli.lais@gmail.com

Silvia Cristina **YANNOULAS\***

\*. Profesora asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Brasíla. Formada em Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires, Doctorado en Sociología por la Universidad de Brasíla, y Pós-doctorado em Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais.  
e-mail: silviayannoulas@unb.br

---

PRESENTADO: 02.09.19

ACEPTADO: 29.10.19

# POLÍTICA EDUCATIVA Y POBREZA EN BRASILIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DISTRITAL DE EDUCACIÓN<sup>1</sup>

39

## Resumen

Este artículo reúne resultados de investigación sobre las formas en que la pobreza es abordada en el Plan Distrital de Educación de Brasilia. Utilizó el método materialista histórico y dialéctico. Las técnicas utilizadas incluyeron relevamiento bibliográfico, análisis documental y entrevistas con 8 interlocutores clave en el proceso de elaboración y aprobación del Plan. En este artículo presentamos fundamentalmente los resultados relativos al análisis documental. La primera parte del análisis documental buscó identificar la concepción de desigualdades educacionales, fracaso escolar, pobreza y desigualdad social, identificando también las propuestas de enfrentamiento para esas cuestiones. La segunda parte presenta las posibilidades y límites de una educación pública de calidad socialmente referenciada, en el sentido de constituirse en herramienta para la superación de la pobreza.

**Palabras Clave:** Pobreza, Política Educativa, Brasil, Distrito Federal, Desigualdades educacionales.

---

1. Este artículo es resultado parcial de investigación de maestría de Laís Vieira Pinelli, titulada: "Política Educacional e Pobreza: Análise Crítica sobre o Plano Distrital de Educação", en sus estudios de post-grado em Política Social em la Universidad de Brasíla ([www.politicasocial.unb.br](http://www.politicasocial.unb.br)), bajo la dirección de la Profa. Silvia Cristina Yannoulas y con beca del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq). Esa investigación de maestría integra el proyecto de productividad en investigación aprobado por el CNPq para 2018-2020, intitulado "Pauperização na/da escola pública: A Segregação Sócio-Educacional no Distrito Federal de Brasil", coordinado por Silvia Cristina Yannoulas.

**Resumo**

*Este artigo a presenta os resultados de pesquisa sobre as formas pelas quais a pobreza é tratada no Plano do Distrito Educacional de Brasília. Usou-se o método materialista histórico e dialético. As técnicas utilizadas incluem pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com 8 interlocutores chaves no processo de preparação e aprovação do Plano. Neste artigo, apresentamos fundamentalmente os resultados relacionados à análise documental. A primeira parte da análise documental buscou identificar as concepções de desigualdades educacionais, fracasso escolar, pobreza e desigualdade social, identificando também as estratégias de enfrentamento dessas questões. A segunda parte apresenta as possibilidades e limites de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada, no sentido de se tornar uma ferramenta para superação da pobreza.*

**Palabras clave:** Pobreza, Política educacional, Brasil, Distrito Federal, Desigualdad Social.

**Summary**

*This article gathers research results on the ways in which poverty is addressed in the District Education Plan of Brasilia. He used the historical and dialectical materialistic method. The techniques used included bibliographic survey, documentary analysis and interviews with eight key interlocutors in the process of preparing and approving the Plan. In this article, we present fundamentally the results related to the documentary analysis. The first part of the documentary analysis sought to identify the conception of educational in equalities, school failure, poverty and social inequality, also identifying the proposals for confrontation for these issues. The second part presents the possibilities and limits of a public education of socially referenced quality, in the sense of becoming a tool for overcoming poverty.*

**Key words:** Poverty, Educational Policy, Brazil, Federal District, Social Inequality.

**INTRODUCCIÓN**

La relación Educación, Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) es multideterminada y consecuentemente su abordaje supone consideraciones sobre fragilidades pedagógicas y limitaciones de la gestión de la política educativa. Así pues, comprendemos la educación como derecho social, como una dimensión de la vida social que resulta de luchas pasadas y presentes por el acceso a los conocimientos acumulados por la humanidad, a la legitimación ocupacional y profesional a través de credenciales educativas en una sociedad capi-

talista estructurada en clases sociales en permanente conflicto y contradicción. De esta manera, consideramos que el sistema educacional es atravesado por una lógica capitalista de reproducción de privilegios, y que el derecho a la educación está permeado por intereses distintos y contradictorios. Las instituciones educativas son producidas históricamente a través de luchas políticas protagonizadas por diferentes grupos sociales, en su permanente lucha por acceso, permanencia y éxito escolar; por tanto, la política educativa como las demás políticas sociales, está inserta en un proceso socio-histórico-político, vinculado



a un determinado proyecto societario hegemónico, pero también contiene elementos contra hegemónicos. Así, desde nuestra perspectiva, no es posible comprender intrínsecamente esta relación sin considerar las complejas y contradictorias relaciones de clase en la sociedad capitalista actual.<sup>1</sup>

¿Por qué estudiar la relación EPDS? Entre otros argumentos posibles, destacamos que:

- La escuela es el principal referente de las familias pobres, en algunas localidades es el único referente del poder público;
- Los niños y niñas constituyen mayoría entre los pobres en el Brasil, y frecuentan la escuela 200 días por año;
- Registramos la existencia de procesos graduales y paralelos de pauperización de los alumnos de educación básica y de las condiciones de trabajo y estudio en las escuelas públicas;
- La relación EPDS cuestiona la supuesta universalidad de la educación básica, y problematiza los límites del formato escolar homogéneo-hegemónico en el capitalismo;
- Algunas situaciones son especialmente desafiantes para alcanzar la universalidad de la educación básica en el Brasil: la incorporación masiva de beneficiarios del Programa Bolsa Familia (PBF)<sup>1</sup> en las redes públicas de educación, los aspectos educativos de la socio-educación (que incluye en Brasil a los niños y adolescentes abrigados, y a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley), los niños de la calle, entre otras situaciones destacadas. El Programa Bolsa Familia (PBF) es un programa de transferencia condicionada de ingresos, con condicionalidad en Salud y Educación, y con la finalidad de reforzar el acceso de las familias en situación de pobreza a los derechos sociales básicos.

Algunos datos son importantes para contextualizar la educación básica brasileña. Según datos

oficiales del Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep) (2014, 2019):

- En 2018 fueron registradas 48,5 millones de matrículas en las casi 182.000 instituciones de educación básica, 1,3 millones menos que en 2014 (momento en que fue aprobado el Plan Nacional de Educación vigente - PNE/2014), lo que corresponde a una reducción del 2,6% del total de matrículas.
- En el mismo año actuaban como docentes 2,2 millones de maestros y profesores, siendo la mayor parte maestros/as de escuela primaria (62,9%). De los 1,4 millones de maestros/as 762.900 actúan en los primeros 4 grados, y un 78,5% posee educación superior completa, 6,3% está cursando educación superior, y 11,0% tiene educación secundaria normal/magisterio. Fueron identificados 4,3% con educación secundaria o menos.
- 40.000 gestores (federales, estaduais/provinciales y municipales) se desempeñan en actividades de acompañamiento de la presencia escolar de esos/as beneficiarios/as.
- En 2018 la distorsión edad-serie se eleva a partir del tercer grado de la escuela fundamental, se agrava al finalizar la escuela fundamental (24,7%) y se acentúa en el primer año de la escuela media (28,2%). Esa distorsión es mayor para el alumnado masculino en todas las etapas de la educación básica, pero es mayor en el sexto grado: 31,6% para los alumnos y 19,2% para las alumnas.
- Sobre raza/color, los alumnos identificados como negros (pretos y pardos) son predominantes en la EJAIT (Educación de Jóvenes, Adultos, Idosos y Trabajadores), y representan 75,7% en la escuela primaria, y 67,2% en la secundaria.
- 80% (153.000) de las instituciones de educación básica del país tienen matriculados alumnos/as beneficiarios/as del PBF.

1. Sobre la complejidad de la relación EPDS, ver: Yannoulas y Soares, 2010; Yannoulas, Assis y Monteiro, 2012; Yannoulas, 2013; Yannoulas y García, 2017.

2. Para una visión crítica del PBF, ver Silva y Stein (2013).

- En 2014 había 17,5 millones de alumnos/as beneficiarios/as del PBF matriculados en la educación básica. Ya en julio de 2019 había apenas un poco más que 14 millones de alumnos/as beneficiarios/as del PBF, 3,5 millones menos que en 2014 cuando fue aprobado el PNE/2014.
- En 2014, los alumnos/as beneficiarios/as del PBF obtuvieron mayor aprobación que los demás en la escuela media (los peores resultados de los alumnos/as beneficiarios/as del PBF se registran en los primeros años de la escuela primaria).

De esta manera, no estamos hablando de “minorías”, ni de la pobreza como un problema técnico, sino como elemento que coloca en cuestión a la universalidad de la educación básica. También hablamos de la capacidad acumulativa del PBF para consolidar la permanencia de los estudiantes pobres en la red educativa pública.

42

¿Por qué estudiar la EPDS en el Distrito Federal (DF) brasileño? Brasilia es una ciudad joven y moderna: su construcción comenzó en 1956, con gran participación de trabajadores migrantes de los estados brasileños más pobres del noreste, y se inauguró oficialmente el 21 de abril de 1960. De acuerdo con el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE, 2019), Brasilia es actualmente la tercera mayor ciudad del país, después de São Paulo y Rio de Janeiro: poco más que 3 millones de habitantes en la actualidad, y considerando el comúnmente denominado “Entorno” (RIDE – Región de Desarrollo Integrado) son más de 4 millones. Brasilia registró el mayor crecimiento poblacional del Brasil entre 2012 y 2017 (11,4%). El Índice de Desarrollo Humano - IDH de Brasilia es muy alto (0,824 en 2010), y registra el mayor ingreso per cápita del país (R\$79.099,77 en 2016). Sin embargo, Brasilia registra un alto Coeficiente de Gini (0,602 en 2017), mientras que en el resto del país ese coeficiente era menor (0,549). Brasilia contiene en sus 5.760km<sup>2</sup> el metro cuadrado más rico y el más pobre de América Latina. En Brasilia se desarrolló *Sol Nascente*, considerada en la actualidad la mayor “favela” (villa miseria) de América Latina. El 18% de las familias obtienen ingresos mensuales de máximo 2 salarios mínimos. Así, la rica Brasilia es la cuarta área metropolitana

más desigual del Brasil y la décimo sexta del mundo (PNUD, 2013).

En 2009, cuando el TEDiS elaboró el primer proyecto de investigación sobre EPDS, había 545 mil personas en edad escolar, pero apenas 418.913 estaban matriculadas en las instituciones educativas. En 2011, solamente una Unidad de la Federación o provincia, registraba mayor impacto de los/as beneficiarios/as del PBF en el rendimiento escolar: el estado de Roraima (Duarte, 2012). En la actualidad, la red pública de educación del DF tiene 792 instituciones escolares que incluyen: instituciones de educación básica, escuelas parques, centros de lenguas extranjeras y educación técnica. La Secretaría de Educación del DF atiende aproximadamente 450 mil alumnos/as, con 26 mil maestros de educación primaria y profesores de educación secundaria (INEP, 2019).

## EL PLAN DISTRITAL DE EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA

El PDE fue aprobado por la Ley Distrital N. 5.499 en junio de 2015, en concordancia con el PNE, sancionado como Ley Federal N. 13.005 en junio 2014. Es el primer PDE de la historia del Distrito Federal – DF, y su período de vigencia es de 2015-2024. Constituye el documento de referencia para la planificación, monitoreo y evaluación de las acciones educativas en Brasilia, constando metas y estrategias para el alcance de una educación de calidad, y en tesis, debería considerar las contradicciones y particularidades presentes en el contexto local.

El PDE se compone de la mencionada ley y de otras cuatro partes complementares: Anexo 1 con 21 metas y estrategias; Anexo 2 con diagnósticos, Parte IV que trata de la Evaluación y Monitoreo, y una parte final con otros datos relevantes. El documento tiene 107 páginas, de las cuales 93 son anexos y datos complementares (Distrito Federal, 2015). El PDE, después de discutido intensivamente en el contexto del Foro, fue aprobado y firmado por el entonces Gobernador del Distrito Federal Rodrigo Rollemberg, y su Secretario de Estado de Educación Júlio Gregório Filho. Desde enero de 2019 la gestión de la Secretaría de Educación del DF ha cambiado, después de la elección del actual Gobernador del DF Ibaneis Rocha.

La nueva administración lanzó en febrero el Plan Estratégico de Educación (EDUCADF) que no tiene articulación directa o explícita con las metas del PDE, consisten en acciones paralelas, inclusive cuando son complementarias a algunas metas establecidas por este último.

El proceso de elaboración del PDE fue complejo, contó con la participación democrática de diferentes sectores de la sociedad según lo establecido en la Constitución Federal de 1988, a través del Foro Distrital de Educación (FDE). El FDE es constituido por representantes del Gobierno del Distrito Federal y por organizaciones de la sociedad civil, que actúan en el ámbito de la educación pública y privada. El Foro fue formalizado en 2012 siguiendo el modelo del Foro Nacional de Educación – responsable por el PNE, con el objetivo de acompañar y evaluar la implementación de políticas públicas de educación en el Distrito Federal. El PDE marcó un hito histórico al constituir la primera experiencia democrática de formulación de política educacional-distrital en todo el proceso.

Al garantizar la participación de la sociedad civil, el PDE también es fruto de embates y contradicciones derivadas de proyectos e intereses propios de los participantes. Las principales divergencias en el debate sobre el PDE fueron relativas a la utilización del concepto de género, y a la articulación público-privada para la oferta de servicios de guardería. En ambos casos los sectores conservadores y religiosos vencieron la batalla. A partir de las entrevistas con 8 de los participantes en el proceso deliberativo del PDE del Foro Distrital de Educación, también pudo ser observada otra diferencia entre el representante del SINEPE (Sindicato de Establecimientos Particulares de Encino do DF) y los demás entrevistados, que se refiere a la cuestión social. Dicho representante defendía la articulación público-privada como herramienta para universalizar la educación básica en su totalidad. Los representantes sindicales de los maestros y profesores de escuelas públicas, de la Secretaría de Educación del DF y de la Fundación Universidad Abierta del DF entendieron que las iniciativas privadas no contribuirían positivamente con un proyecto de educación pública, laica y democrática. Además, cuando las propuestas no eran de interés del gobierno, eran vetadas, lo que ocurrió en 11

oportunidades. Esto ilustra cómo la construcción democrática es dependiente de las correlaciones de fuerza existentes y de las condiciones materiales para la implementación del proyecto finalmente consensuado.

### *Concepciones sobre Fracaso Escolar y Pobreza*

La primera pregunta que nos realizamos al analizar el PDE fue: “¿Cuál es la concepción, cuáles son los fundamentos, los indicadores y los determinantes de ‘desigualdad educacional’, ‘fracaso escolar’ y ‘éxito escolar’ que aparecen en el documento?”. Nuestro objetivo era el de identificar si determinantes socioeconómicos eran considerados en el plan al establecer los parámetros de calidad y las estrategias de enfrentamiento ante el fracaso escolar.

Antes de continuar, es importante explicar dos cuestiones: (i) las interpretaciones del fracaso escolar interfieren en las formas de enfrentamiento de la pobreza al interior de la escuela, considerando principalmente que la superación es uno de los objetivos esperados del PDE. Patto (1989) explica que las justificaciones del fracaso escolar de los sectores sociales marginalizados han sido modificadas a lo largo de la historia, coexistiendo perspectivas distintas, en algunos momentos desde comprensiones orgánicas y psicológicas – en las cuales la responsabilidad por la superación del fracaso escolar cambia a la esfera individual hasta perspectivas estructurales y funcionales del propio sistema escolar como responsable por el fracaso; (ii) como verificado por Duarte (2012) y por Soares (2011), existe clara relación entre pobreza y fracaso escolar en el DF y en el Brasil, por eso es importante verificar si el PDE contempla la EPDS y de qué manera lo hace.

Los indicadores de Fracaso Escolar tratados en el PDE son fundamentalmente desfasaje edad-grado, reprobación y abandono escolar. Esas cuestiones son tratadas con frecuencia en los diagnósticos y atraviesan todas las metas relacionadas a la educación básica (4 a 17 años, incluyendo educación infantil, escuela fundamental y escuela media), educación especial, EJAIT y Educación Superior. El enfrentamiento de esas cuestiones es tratada como parámetro de eficiencia de la Red de Educación. Según el PDE:

As informações sobre o rendimento dos estudantes servem não apenas para avaliar o desempenho individual discente, mas também para verificar a eficiência da rede de ensino, que tende a manter altas taxas de distorção idade-série e de interrupção do percurso escolar (abandono), quando apresenta níveis elevados de reprovação. E essa é uma realidade bastante preocupante no Distrito Federal, conforme se verifica nos quadros 13 e 14.” (DF, 2015:56).

2.11 – Atender aos estudantes das turmas em situação de distorção idade-série com tempo integral, de forma a contemplar a totalidade até o final da vigência deste Plano. (GDF,2015:22);

2.53 – Garantir o número de 15 estudantes na turma de alfabetização nas classes de Distorção Ida de-Série – CDIS e 20 estudantes nas turmas CDIS, anos finais.” (DF,2015:19)

En la documentación, verificamos una justificación sociocultural del fracaso escolar, que vincula las condiciones sociales a las causas pero sin profundizar en los fundamentos de la pobreza. En el caso del abandono escolar, las causas son relacionadas con la reprobación – inferido a que las formas de enfrentamiento de la distorsión edad-grado traerían efectos positivos en los índices de abandono escolar; en el caso del EJAIT se menciona la necesidad de trabajar como una de las causas del abandono escolar.

En el ámbito de EJAIT, el foco está en la estrategia de permanencia, con políticas de asistencia y de integración al mundo del trabajo. Especialmente se menciona la educación profesional, en el sentido de generar expectativas para encontrar empleo entre los alumnos trabajadores o en busca de empleo.

44

Las estrategias de enfrentamiento enfocan principalmente en la organización escolar, aun cuando hay reconocimiento de que las causas no son endógenas a la escuela. Aun así, observamos que la mayoría de las estrategias no consideran las condiciones sociales de acceso y permanencia, no existe previsión de acciones específicas al interior de la escuela, citándose vagamente cuestiones como «fortalecimiento de las políticas públicas» o «acompañamiento de alumnos con alto grado de distorsión edad-grado”. Como ejemplo citamos las siguientes estrategias:

El abandono escolar en la enseñanza superior debería ser enfrentado, según el PDE, a partir de políticas de permanencia con énfasis en la asistencia estudiantil. La asistencia estudiantil se organizó a partir del Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), que tiene por objetivo apoyar la permanencia de estudiantes de bajos ingresos en las instituciones federales de educación superior (Universidades e Institutos Federales). Apunta a la concretización de acciones intersectoriales, incluyendo programas de vivienda estudiantil, alimentación, transporte, apoyo pedagógico y guardería. La naturaleza de esa política, a pesar de objetivar ser intersectorial y no-focalizada, acaba siendo destinada a los alumnos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social extrema. El PDE menciona y reconoce de esta manera el uso de políticas públicas de distribución de ingresos como una de las herramientas aptas para enfrentar el fracaso escolar en los estudios superiores, pero no hay ninguna perspectiva en relación a esto en los demás niveles, aun cuando ya existía el PBF a nivel federal y se planeó en algún momento una versión distrital del mismo. Por ejemplo, después de aprobado el PDE fue vetada la creación de un programa de transferencia condicionada de ingresos, que constaba como estrategia:

“3.3 – Adotar, após amplo debate democrático com a comunidade escolar, até o terceiro ano de vigência deste Plano, modelo de organização escolar em semestralidade, em substituição ao regime seriado, de modo a enfrentar os índices de reprovação e de percursos diferenciados de escolarização.” (DF,2015:20);

2.4 – Promover o trabalho do fórum permanente de acompanhamento das turmas com estudantes em situação de distorção idade-série. (DF,2015:16);

“Estratégia 10.11 Criar benefício adicional no programa distrital de transferência de renda para as estudantes jovens e adultas em

cumprimento de medida judicial de privação de liberdade no sistema prisional, como objetivo de estimular o ingresso e a permanência com êxito delas em cada segmento da EJA/T na forma integrada à educação profissional.” (DF, 2014:111)

### *Tratamiento y concepciones de EPDS*

La segunda pregunta que procuramos responder con la lectura minuciosa del PDE fue dirigida a identificar de qué manera la cuestión de la pobreza y la cuestión de la desigualdad social eran tratadas. Qué definiciones y conceptos correlatos están presentes y qué formas de enfrentamiento se proponen. Para introducir esta parte del análisis documental, es necesario que recuperemos las definiciones y causas de la pobreza existentes en diferentes matrices teóricas-ideológicas.

Según García y Tumuolo (2009), de forma general, la situación de pobreza es entendida como la “ausencia de algo”, es decir, un fenómeno que solamente puede ser aprehendido por comparación, porque su significado se expresa por la negatividad, “falta” de algo necesario para la propia vida, y que lleva a la necesidad de establecer medidas” (GARCÍA; TUMUOLO, 2009:2).

En la perspectiva social democrática, tal falta, puede estar relacionada a una dimensión política –como ausencia de ciudadanía o a una dimensión económica– falta de recursos materiales para sobrevivir. Esas dimensiones no son necesariamente excluyentes, sino que determinan énfasis que resultan en propuestas diferentes para enfrentar la pobreza. La responsabilidad sobre la situación recae en el Estado, regulador de las relaciones sociales, y de él, deben partir las estrategias para la promoción de la igualdad social por medio de la emancipación política y de la provisión de los mínimos sociales (que se reflejan en garantías de empleo o de ampliación de los puestos de trabajo). De acuerdo con los autores, concluimos que la socialdemocracia, al negar el origen de la pobreza en el proceso de acumulación capitalista, posterga o inclusive impide la superación de tal situación. Ya para la perspectiva Marxista, es esencial recuperar la ley general de acumulación capitalista –que afirma la imposibilidad de la superación de la situación de pobreza y de la desigualdad social

en el modo de producción capitalista. La única forma de superación de la pobreza se encontraría en otro modelo de sociedad y otro modo de producción.

En el PDE las palabras pobreza y desigualdad social son mencionadas 11 veces, mucho menos que las palabras o conceptos correlatos vulnerabilidad social, inclusión social/exclusión social, territorios socialmente vulnerables, bajos ingresos. Definimos los conceptos correlatos considerando la anterior discusión sobre la pobreza como “ausencia de algo”, económica, política o socialmente.

La palabra pobreza es utilizada para realizar juegos de oposición, por ejemplo al comparar una región administrativa con otra (ricas y pobres), o cuando se habla de desempeño, accesibilidad o permanencia comparando alumnos de escuelas públicas y privadas. Los entrevistados asociaron escuela pública a pobreza, señalando que la política educacional para la educación básica tiene como público preferencial a la población más pobre. Esa comprensión de los entrevistados es central para contextualizar el análisis documental aquí realizado, cuando se habla de escuela pública de calidad como herramienta para la superación de la pobreza y la desigualdad social. La mayoría de las estrategias del documento, consecuentemente, se direccionan hacia la educación pública de calidad, lo que diferencia los interlocutores entrevistados son el cómo alcanzar esa escuela de calidad y cuál sería la calidad deseada.

Pobreza y desigualdad social son siempre utilizadas con una inscripción territorial, como criterios de prioridad para la efectivización de acciones del PDE. Por ejemplo, la jornada completa y los centros de enseñanza de lenguas extranjeras deben ser implantados preferencialmente en las regiones administrativas más vulnerables socialmente.

As condições sociais e de acesso e de permanência dos estudantes à escola explicam o contraste nos percentuais de distorção idade-série entre as redes pública e privada. E essas são razões para que o PDE-DF oriente políticas de apoio social, além de alternativas pedagógicas e de oferta preferencial de educação integral em tempo integral, em determinadas regiões, a fim de

enfrentar a repetência, os percursos escolares diferenciados (evasão) e as distorções idade-série na rede pública. (DF, 2015:58)

A maior renda per capita do País (R\$ 63.020,00 contra R\$ 24.065,00 da média nacional, em 2013) não esconde desigualdades socioeconômicas e educacionais cruéis e anacrônicas entre as regiões administrativas, o que requer maior organicidade das políticas públicas, com mais interação entre as áreas sociais e o Governo Federal, que dispõe de programas de renda e de acesso e permanências diferentes etapas e modalidades da educação básica, as quais devem integrar cada vez mais as ações de planejamento da Secretaria. (DF, 2015:61)

Sin embargo, debemos resaltar que el mapeo de alumnos/as beneficiarios/as del PBF, indica que existen escuelas con elevado porcentaje de beneficiarios/as en regiones más ricas (ejemplo las escuelas del Lago Norte, que reciben alumnos de regiones administrativas cercanas que son más pobres), y que estarían fuera de consideración o de prioridad por el criterio territorial. Es importante resaltar que los principales desafíos educativos del DF están más acentuados en las regiones administrativas más vulnerables, pero existen casos en que el vínculo entre territorialidad y pobreza de los alumnos, no refleja la realidad de las escuelas. De esta manera, al menos en lo que se refiere a las particularidades de Brasilia, la territorialidad es un criterio lógico para la construcción de la red de apoyo, pero no debería ser el único y casos específicos deben ser contemplados también.

El PDE posee partes con diagnósticos y análisis situacional de la política educacional del DF. A pesar de ello, no hay datos concretos referidos a la situación de pobreza del alumnado, siendo los datos en general, análisis relativos a aspectos escolares desarticulados de factores extraescolares; como por ejemplo, la correlación entre infraestructura y fracaso escolar, pero no con los ingresos. Sin embargo, sería posible un análisis relacionando factores intra y extraescolares del fracaso escolar, porque los datos incluidos permiten observar cómo las regiones administrativas más pobres son las que registran más matrículas y menos unidades escolares públicas. Esa situa-

ción, tal vez sea consecuencia de la falta de capacitación de los gestores y otros para realizar una lectura más perspicaz de los datos existentes –ya que el mismo resultado encontramos al realizar las entrevistas con los interlocutores clave del proceso de formulación y aprobación del PDE; también puede significar el resultado de la naturalización de la pobreza en las escuelas por los gestores, y finalmente puede ser el fruto de intereses políticos espurios. En todo caso; no hay un debate calificado y profundo de las relaciones entre pobreza y educación.

EL PDE no menciona la posibilidad de transformaciones sociales radicales, pero reitera la capacidad de la educación para contribuir a las transformaciones sociales a través de la disminución de la desigualdad social y el alcance de la ciudadanía política. Con relación al Estado, enfatiza su papel para viabilizar el derecho a la educación y afirma la centralidad del Estado en el combate a las desigualdades sociales. Así, las críticas realizadas por García y Tumuolo se aplican al PDE. La ausencia de fundamentación en cuanto a las causas de la pobreza y de la desigualdad, bien como la defensa del control del capital por el Estado para alcanzar la universalización de los derechos sociales, acaba impidiendo la superación de la pobreza y del modo de producción puesto. En la coyuntura actual de consolidación del neoconservadurismo en el país, reivindicar las alternativas al modelo capitalista parece ser algo muy distante. Para un documento como el PDE, que sufrió represalias del neoconservadurismo en el poder legislativo, expresar una perspectiva de educación emancipada, no sería viable en el contexto de la correlación de fuerzas existente.

#### *Estrategias de enfrentamiento de la pobreza*

Sintéticamente, las estrategias del PDE para enfrentar la pobreza y garantizar la permanencia de alumnos/as en situación de vulnerabilidad social, se centran en la intersectorialidad, en el monitoreo/acompañamiento y en las políticas/acciones de permanencia y atención integral –dando énfasis a públicos específicos como chicos de la calle, adolescentes en conflicto con la ley, alumnos trabajadores, alumnos beneficiarios del PBF o universitarios en situación de pobreza beneficiarios de PNAS. Por ejemplo:

12 – Estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação racial, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas e gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude. (GDF, 2015:11).

En la visión de los formuladores de la política educativa del DF, la pobreza es algo que no tiene que ver con las escuelas y por lo tanto no tiene que ser resuelto por ellas. Y consecuentemente, no se piensa en la capacitación específica de los trabajadores de la educación sobre la problemática, o en incluir otros profesionales en la escuela para lidiar con cuestiones extraescolares y sus efectos dentro de ella. Hay más énfasis en la intersectorialidad como panacea que resolverá las dificultades de inclusión real de los alumnos pobres o vulnerables en la escuela, que en la presencia de equipos multiprofesionales en las escuelas. La única propuesta del PDE que alteraría la dinámica escolar es la siguiente:

8.29 – A partir da publicação deste Plano, as coordenações regionais de ensino devem apoiar projetos político-pedagógicos que ampliem a permanência do estudante na escola e na comunidade, com atividades educativas voltadas à realidade do campo, garantindo acessibilidade, assertividade e atenção às demandas específicas com necessidades especiais, de modo que toda a comunidade participe das práticas oferecidas, superando a fragmentação do currículo e respeitando as diferentes metodologias que consideram os sujeitos com suas histórias e vivências, e as legislações que regem os sistemas de ensino. (GDF, 2015:31).

Aun reconociendo la necesidad de otros profesionales para responder de forma integral a las demandas de permanencia y aprovechamiento de los estudios por estos grupos marginalizados, en el proceso de discusión y aprobación del PDE fueron vetadas por el poder ejecutivo propuestas específicas que inclinarían a la inserción de esos otros profesionales. El principal argumento utilizado en aquel momento por el poder ejecutivo del DF para fundamentar el veto, fue presupuestario (falta de recursos), reforzando las estrategias utilizadas por el poder ejecutivo nacional con relación al entonces proyecto de ley federal de inclusión de psicólogos y trabajadoras sociales en las escuelas (PL 3.688/2000)<sup>3</sup>

El énfasis en la intersectorialidad, indica que los formuladores del PDE reconocen el carácter sistémico de la educación, según la cual, la permanencia y aprovechamiento solamente es posible cuando paralelamente existe el acceso a otras políticas sociales, tales como salud, alimentación, vivienda, entre otras. Sin embargo, es posible observar que algunas de las estrategias incluidas en el documento tienden a ser de un carácter más universal, la mayoría son focalizadas, en grupos específicos de vulnerabilidad o riesgo social. Entendemos que las políticas universales son aquellas que no adoptan criterios de acceso, es decir, son destinadas a todos los alumnos/as. Las políticas públicas de enfrentamiento de la pobreza se caracterizan, por lo contrario, por ser focalizadas, es decir, adoptar criterios como comprobar pobreza (mayormente, pobreza extrema). De esta manera, comprendemos que la intersectorialidad planteada en el PDE tendría el propósito de atender apenas a estos grupos específicos y no a la totalidad de la población escolar en la red pública.

En la perspectiva de autoras como Oliveira (2016) y Prada (2015), mencionamos la necesidad de institucionalizar las relaciones entre las políticas sociales con el propósito de establecer sinergia, pero sin ignorar que esas relaciones sean atravesadas por diversidad de intereses, proyectos y concepciones de educación y de sociedad. Por

3. Sobre el debate y proceso de aprobación del Proyecto de Ley Federal 3.688, originado en 2000 y promulgado recientemente como Ley Federal Número 13.935/19 (Brasil, 2019), ver: Yannoulas y Souza, 2016; Yannoulas, 2017; Yannoulas y Girolami, 2017.

ejemplo, en el contexto de la política educativa del DF actualmente existe la propuesta de Gestión Compartida –que lleva a la Militarización de las Escuelas Públicas. Esa tendencia podría ser definida por los poderes públicos como intersectorialidad entre Política Educativa y Política de Seguridad, pero en verdad se trata apenas de una intersección entre políticas, donde la política educativa se somete a la política de seguridad, y donde las características del territorio y de los alumnos/as son utilizadas como criterios que habilitan a disciplinar a los sectores marginalizados. Así, cuando el PDE adopta como estrategia “monitorear y acompañar” en “sociedad/colaboración/articulación” con los “sectores/órganos/red de protección social”, a las personas en “situación de vulnerabilidad social de calle, medida socioeducativa/beneficiaria PBF/peculiar situación de riesgo”, debemos considerar las limitaciones de esa red y sus acciones intersectoriales, y principalmente, cuáles son los objetivos buscados.

El PDE asocia la permanencia a las condiciones sociales. Pero no es claro sobre cómo las condiciones sociales afectarían el proceso educativo, pues apenas reconocen su impacto en la permanencia de los alumnos/as. La expresión política de inclusión y de permanencia es utilizada con frecuencia, pero sin definición, e indicando estrategias diversas, como por ejemplo:

7.10 – Implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se em contraem regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. (GDF, 2015:28)

2.20 – Implementar políticas de universalização de acesso e permanência na educação básica das pessoas que não tiveram acesso à escola em idade própria, como parte da política distrital de universalização da alfabetização. (GDF, 2015:31)

Únicamente en el caso de la política de asistencia estudiantil del nivel superior de educación, la definición es más clara; a pesar del carácter focalizado de esa política y su énfasis en los beneficios monetarios, la PNAES es la experiencia más próxima y consolidada de equipos multiprofesionales

en materia educativa del DF, y es posible identificar su capacidad de abarcar diferentes aspectos que afectan la permanencia de los estudiantes del nivel superior.

Otra estrategia de enfrentamiento de la pobreza mencionada en el PDE se relaciona con el papel de la educación en la superación de las desigualdades sociales. La universalización de la escuela pública con calidad socialmente referenciadas identificada como estrategia de enfrentamiento de la situación de pobreza y de la desigualdad. La educación en el PDE es presentada como la promotora del ascenso social, de la mejoría en las condiciones de vida y del disfrute de la ciudadanía plena. Si esta interpretación es correcta, podemos decir que al defender la escuela pública de calidad socialmente referenciada, el PDE asume también un proyecto en favor de las poblaciones marginalizadas.

De forma implícita, especialmente para los públicos específicos como los de EJAIT, la educación como instrumento para enfrentar el desempleo está presente en el documento. Para el público de EJAIT (específico en la meta 8) se enfatiza la preparación para el mundo del trabajo, no solamente como inclusión social sino también como inclusión política. También se refuerza el trabajo como principio educativo, siguiendo los principios constitucionales:

No entanto, à luz do contingente de jovens e adultos afastados da escola, e, dada a necessidade de constante formação para a vida e para o mundo do trabalho, é de se esperar maior oferta de matrículas da rede pública do Distrito Federal, de forma integrada ao ensino médio e à educação de jovens, adultos e idosos trabalhadores, para que essa importante área contribua com o processo de inclusão sociopolítica, com mais gestão coletiva do trabalho, emprego e renda à população, contribuindo para o aumento da qualidade de vida no Distrito Federal. (GDF, 2015:53).

9.6 – Garantir a diversificação curricular da educação de jovens, adultos e idosos, articulando a formação básica com a participação no mundo do trabalho, estabelecem



do relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da cultura, da cidadania e da tecnologia, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses estudantes. (DF, 2015: 33).

En materia de educación profesional, existen en el Brasil dos proyectos antagónicos: la capacitación del capital humano para responder a las necesidades del capital y la educación como praxis emancipadora, en la cual, el trabajo constituye el principio que organiza la actividad pedagógica, trabajo en sentido ontológico (en su sentido ontológico de acuerdo con Marx y Gramsci) y definido como actividad transformadora de la realidad. Predomina en el PDE la segunda perspectiva, aun cuando, y según la Compañía de Planificación del Distrito Federal, el desempleo en el DF alcanza 18,7% y para los jóvenes entre 16 e 24 años 43,4% (CO-DEPLAN; 2019).

## CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo intentamos identificar las concepciones de pobreza y las estrategias para su enfrentamiento incluidas en el PDE 2015-2024 para el DF; considerando las relaciones multiterminadas presentes en la EPDS en una sociedad de clases. Concluimos que la pobreza fue considerada de manera superficial, sin explicar sus causas y conexiones con otros fenómenos, pero si reconocida como elementos que impacta en el desempeño escolar. Inclusive hay en el PDE una preocupación por garantizar el acceso, la permanencia y el éxito escolar de los segmentos sociales históricamente marginalizados. Entre las estrategias propuestas para enfrentar esos impactos, la intersectorialidad se presenta como la herramienta fundamental, especialmente en lo que se refiere a la actuación conjunta de la protección social y la política educativa, aun cuando no hay elementos que permitan deducir cómo sería esa actuación conjunta.

En el PDE, la educación pública de calidad socialmente referenciada constituye una estrategia privilegiada de enfrentamiento de las desigualdades sociales. En este sentido, los formuladores del PDE le atribuyen un papel separador con relación

al PNE, en lo que se refiere al concepto de calidad educativa socialmente referenciada. El debate sobre calidad educativa está cruzado por fuerzas antagónicas y proyectos educativos diferentes (el social y el empresarial), presentes estructuralmente en el debate educativo brasileño; y por ese motivo los formuladores del PDE en sus entrevistas resaltaron la necesidad de delimitar claramente cuál sería la comprensión de calidad socialmente referenciada, para definir mejor los objetivos y las estrategias dirigidos a alcanzar una formación socialmente inclusiva. El concepto de calidad socialmente referenciada es entendido por oposición al concepto de calidad total, de origen empresarial, fundamentado en la teoría del capital humano con perspectiva meritocrática, competitiva, y con foco utilitarista y productivista. El documento del PDE postula la formación integral de las personas considerando los valores y necesidades históricamente construidas, que incluyen, pero también superan los valores y necesidades del mercado.

En el PDE también hay una concepción de la educación como instrumento para la superación de la pobreza a través de la movilidad social, sea por el aumento de la “empleabilidad” o sea por el aumento de la conciencia ciudadana crítica. En este sentido, y concordando con la perspectiva adoptada por el PDE, es importante considerar que la relación entre escolaridad e inserción en el mercado de trabajo es una relación social (por lo tanto cargada de demarcaciones sociales de clase, de género, de etnia/raza, generacionales), que ultrapasa la formación profesional, aun cuando sea posible reconocer correlaciones positivas entre años de escolaridad e ingresos (SEGNINI, 2000). Además, algunos autores constataron que el nivel de escolaridad no se corresponde necesariamente con acceso a puestos de trabajo más calificados (IPEA, 2018). Así, a pesar de que la escolaridad pueda ser visualizada como un instrumento de competitividad y “empleabilidad” para ingresar al empleo, no podría ser comprendida como herramienta para el enfrentamiento de la pobreza y de la desigualdad social. La educación no genera empleo, en el mejor de los casos transforma las condiciones individuales de competir por uno.

Finalmente, es necesario comprender que el pleno empleo es una meta inalcanzable en el actual momento del proceso de acumulación, considerando

el papel estructural que juega el desempleo en la dinámica capitalista actual. Además, el mismo modo de producción capitalista impide la consolidación de la universalización de la educación básica socialmente referenciada, porque reproduce la segregación educativa por diversos mecanismos, internos y externos al propio sistema educa-

cional. Así, a pesar de defender la expansión del sistema y su adaptación a los diversos públicos que lo frecuentan, no podemos ignorar los límites intrínsecos en su capacidad transformadora y emancipadora, revelando los mitos meritocráticos que ocultan las causas de la pobreza y la desigualdad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRASIL. (2019) Lei N. 13.935 de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/791720123/lei-13935-19>
- CODEPLAN. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Pesquisa de Emprego e Desemprego. 2019. Acesso em 19 de diciembre de 2019. <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Informe-econ%C3%B4mico-Ano-III-135-PED.pdf>
- DISTRITO FEDERAL. (2015). Plano Distrital de Educação (2015-2024). Secretaria da Educação, Brasília.
- DISTRITO FEDERAL. (2014). Plano Distrital de Educação 2015/2024 (Texto Base). Secretaria de Educação. Brasília. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://escolas.se.df.gov.br/fde/images/pdf/PDE\\_TEXTO-BASE.pdf](http://escolas.se.df.gov.br/fde/images/pdf/PDE_TEXTO-BASE.pdf)
- DUARTE, Natalia S. (2012). Política Social: um estudo sobre educação e pobreza. Tese (Doutora em Política Social). Universidade de Brasília, 2012.
- GARCIA, Adir V.; TUMUOLO, Paulo. (2009). Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. Revista da Abet, Recife, v. 8, n. 1, p. 111-124.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Panorama Cidades: Brasília. Acesso em 17 de diciembre de 2019. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>
- INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018). Resumo Técnico :Censo da Educação Básica 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília/DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf)
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018). Nota Técnica A evolução da população ocupada com nível superior no mercado de trabalho – Brasília/DF. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181211\\_cc41\\_nota\\_tecnica\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181211_cc41_nota_tecnica_mercado_de_trabalho.pdf)
- OLIVEIRA, Rita de C. (2012). Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2012, São Paulo. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio de Pesquisa Pós-Graduação. São Paulo: USP. v. 1. p. 1-1.
- PATTO, Maria H. S. (1999). A Produção do Fracasso Escolar: histórias de submissão e de rebeldia. São Paulo. Casa do Psicólogo.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (2012) Atlas do Desenvolvimento Humano.
- PRADA, Talita. (2015). O Trabalho em Rede na Intervenção dos Assistentes Sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Dissertação (Mestrado em Política Social. Universidade Federal de Espírito Santo. Vitória.
- SEGNINI, Liliana R. P. (2000). Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, p. 72-81, 2000.
- SILVA, Alan T.; STEIN, Rosa H. (2013). Programas de transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso?. In: Sílvia Cristina Yannoulas (coord.). (Org.). Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. 1ed. Brasília: Liber Livro, v. 1, p. 183-212.
- SOARES, Kelma J. (2011). Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB.
- YANNOULAS, Sílvia C (org.). (2017). O trabalho das equipes multiprofissionais na educação: 10 anos do grupo de pesquisa TEDis. Curitiba: CRV, v.1. p.242.
- YANNOULAS, Sílvia C.(org.). (2013). Política Educacional e Pobreza - Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada. Brasília: Liber Livro, v.1. p.280.
- YANNOULAS, Sílvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. (2012). Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. Revista Brasileira de Educação (Impresso), v.17, p.329 - 351.

YANNOULAS, Silvia C.; GARCIA, Adir V. (2017). A complexa relação entre educação, pobreza e desigualdade social. *EmAberto*. v.30, p.15 - 18.

YANNOULAS, Silvia C.; GIROLAMI, Mónica. (2017). C. Equipos multiprofesionales-multidisciplinares en el ámbito educativo - legislación comparada y regulación de políticas educacionales en Argentina y Brasil. *Educar Em Revista* (impreso). p.89 - 111.

YANNOULAS, Silvia C.; SOARES, Kelma J. (2010). Verbete: Educação e Pobreza In: *Dicionário de Trabalho, Profissão e Condição Docente*. 1 ed. Belo Horizonte: Faculdade de Educação - Universidade Federal de Minas Gerais, p. 1-4.

YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Silvana A. (2016). Equipes escolares: Multidisciplina e intersectorialidade. *Revista del IICE*. v.39, p.99 - 114.



ALice **BINAZZI\***

\*. Doctora en Ciencias Sociales con Mención Internacional, línea de investigación Género e Igualdad, por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), Sevilla, España. Investigadora antropóloga y especialista en derechos humanos de la infancia y la adolescencia, en proyectos internacionales, por la Universidad de Florencia, Italia. Antigua staff member del Centro Internacional de Investigación de UNICEF IRC.  
e-mail: alicebinazzidaniel@yahoo.com.

---

PRESENTADO: 02.09.19

ACEPTADO: 29.10.19

# LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO URBANO UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA LOS DERECHOS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN LA CIUDAD SOSTENIBLE

53

## Resumen

En el marco del pensamiento, evolución y reconocimiento internacional de los derechos humanos, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño<sup>1</sup> (CDN/UNCRC, 1989) y sus Protocolos Facultativos, constituye el instrumento principal para la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). El desarrollo humano local, como proceso endógeno y sostenible, no puede prescindir del cumplimiento de los derechos de las nuevas y futuras generaciones (UNDP/PNUD, 2005; Carrino, 2009), incluidos los de la infancia y la adolescencia urbana (UNICEF, 2012). Este trabajo aborda, con enfoque de género y análisis antropológico (Herzfeld, 2001), el tema de la condición de las niñas y las adolescentes en el contexto urbano y de la implementación de los estándares jurídicos internacionales para los derechos de NNA (Hodgkin y Newell, 2002), junto con aportes desde el contexto europeo y latinoamericano.

**Palabras Clave:** Género; Derechos de la infancia; Ciudad sostenible; Participación; Desarrollo sostenible.

---

1. La CDN/UNCRC (1989) ha sido ratificada por todos los Estados del mundo, excepto Estados Unidos de América. La Convención define "niño/a" a cada sujeto entre los 0 y los 18 años no cumplidos de edad (de acuerdo con su versión inglés "child").

## Summary

*In the framework of international human rights' thought, development and acknowledgement, the Convention on the Rights of the Child (UNCRC, 1989) and its Optional Protocols, is the main instrument for children's rights safeguard. Local human development, as an endogenous and sustainable process, can't avoid to accomplish children's rights of new and future generations (UNDP/PNUD, 2005; Carrino, 2009), also encompassing the rights of urban children (UNICEF, 2012). This work tackles, by a gender focus and an anthropological analysis (Herzfeld, 2001), the issue of urban young girls and the implementation of international legal standards for children's rights (Hodgkin y Newell, 2002), also including contributions from Latin America and Europe contexts.*

**Key words:** *gender; children's rights; sustainable cities; children's participation; sustainable development.*

## INTRODUCCIÓN

El enfoque de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes (CDN/UNCRC, 1989) promueve, a nivel internacional, un marco legal de referencia armonizado con los estándares compartidos y aprobados por la comunidad internacional y políticas centradas en el/la niño/a<sup>2</sup>.

En el contexto local, este abordaje promueve estrategias nacionales de implementación de los estándares ratificados, apropiadas con la realidad del país y elaboradas por medio de la participación activa de NNA, jóvenes y de la sociedad civil local, en su conjunto. Dicho abordaje fomenta la investigación y recolección de datos en las temáticas pertenecientes<sup>3</sup>.

El renovado compromiso global de la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 y sus Objetivos (ODS), quiere cumplir con metas actualizadas frente a nuevos desafíos y fenómenos contemporáneos y su llamamiento internacional para respuestas innovadoras pretende alcanzarla plena implementación de los derechos de NNA y la igualdad de género.

La perspectiva de la antropología reflexivo-interpretativa contemporánea (Herzfeld, 2001; Hannerz, 1998; Miller, 2014; Olivier de Sardan, 2008) colabora y se suma a los estudios feministas (Cariño

Trujillo, 2013; Harding, 1987), para la realización de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, por medio de su análisis cualitativo y por su metodología etnográfica en el terreno, y para incrementar la capacidad de propuestas, culturalmente capaces de jugar un papel, en los contextos locales específicos, para dicha implementación.

La finalidad de este trabajo es visibilizar la brecha de género que sigue obstaculizando la implementación de los derechos de las niñas y las adolescentes, además también los de las mujeres adultas; a partir de una reflexión sobre el contexto urbano, que actualmente aspira ser sostenible ecológicamente y equitativo socialmente.

## DESARROLLO SOSTENIBLE, CIUDAD SUSTENTABLE Y DERECHOS HUMANOS

El *desarrollo sostenible* es una forma de desarrollo que abarca el desarrollo económico local y regional, de ciudades y comunidades, que no perjudica la posibilidad, para las generaciones futuras, de perdurar en su proceso de desarrollo, y que al mismo tiempo, preserva la calidad y la cantidad del patrimonio y de las reservas naturales (UN-CED, 1992; UNDP/PNUD, 2005).

En su fase inicial, el desarrollo sostenible incorporaba una crítica esencialmente de tipo ecológico

2. Fuente: UNICEF Internacional.

3. Fuente: UNICEF Internacional.

al modelo tradicional de desarrollo, con respecto al consumo de recursos no reproducibles, tales como las materias primas y de los productos energéticos, frente a la contaminación del medio ambiente y a un modelo de globalización (Baumann, 1998) en búsqueda espasmódica de un crecimiento, que no puede suponerse ser infinito (Latouche, 2008).

Sucesivamente, se ha puesto de manifiesto que dicho modelo de globalización también iba produciendo desigualdades enormes (Latouche, 2008).

Actualmente, el desafío es mantener un desarrollo económico compatible con la equidad social y enmarcada en el equilibrio medioambiental y en el respeto de los ecosistemas. En este sentido, resulta esclarecedor el concepto de *durabilidad*, intrínseco al de desarrollo sostenible, que evidencia la continuidad temporal del desarrollo. Concretamente, lo que nos importa destacar de este modelo virtuoso, hacia el que intentan dirigirse actualmente las gobernanzas locales de distintos contextos del mundo, es que se trata de un modelo caracterizado por la *ausencia de conflicto* y la existencia de una *sostenibilidad social* (Carrino, 2009).

El concepto de desarrollo económico tradicional ha sido criticado también por haber descuidado la importancia de los territorios en los procesos de desarrollo. El fomento de un rol activo de los territorios en los procesos de desarrollo permite crear *buenas prácticas* locales *bottom-up* (desde abajo), centradas en las comunidades locales y en sus capacidades de desarrollarse autónomamente (Garofoli, 1991). Frente a procesos de globalización todavía más extensos, corresponden *movimientos de seña opuesta*: a) tanto antropológicamente, como lo destaca Hannerz (2001), definiendo la cultura local y periférica, como bastante fuerte, en su territorio, para resistir a la homologación y obligar la cultura expansionista del centro a un compromiso local de *criollización cultural* (Hannerz, 2001:127); b) como en su aspecto de desarrollo local, enfocado en el desarrollo de ciudades y regiones particularmente dinámicas. El protagonismo institucional local y la experiencia colaborativa innovadora entre actores diversos resultan fundamentales (Triglia, 2006).

En este marco, la importancia de la dimensión social de la *ciudad sustentable* o *sostenible* es primordial. Al seguir creciendo los procesos de urbanización, la ciudad y sus dinámicas son objetos de estudios contemporáneos, por el gran desafío de lograr garantizar los elementos fundamentales de la durabilidad tales como: la reducción de la pobreza, la inclusión de los grupos sociales marginados, el acceso equitativo a bienes y servicios básicos, pero también para el fomento del derecho a la participación activa por parte de toda la ciudadanía.

Sin embargo, esta dimensión social de la ciudad sostenible resulta, de hecho, como obscurecida, según lo destaca C. Paquette (2019), a raíz de la implementación de iniciativas prevalentemente pertenecientes a las dimensiones medioambiental y de la “ciudad inteligente” (*smartcity*), que actualmente parecen catalizar mucha más atención en comparación a los procesos socio-culturales para el logro de la “ciudad inclusiva” y la mejora de las condiciones de vida de todas las ciudadanas y los ciudadanos. Estudios y conferencias de expertos/as internacionales destacan, en consecuencia, el riesgo de que un enfoque prevalente sobre la *ciudad verde e inteligente* pueda producir una alza de desigualdades, que penalice a las personas más humildes y/o vulnerables (Institut des Amériques, Agencefrançaise de développement, Fondation EU-LAC, 2019).

Consecuentemente, la durabilidad o sostenibilidad urbana no puede verse de manera parcial, ya que la reflexión sobre sus múltiples aspectos confluye imprescindiblemente en la adquisición de una dimensión holística, en que los aspectos políticos, sociales, culturales, económicos y técnicos resultan de igual importancia (Paquette, 2019). Además, la tasa de urbanización muy alta - y que sigue aumentando - tanto en Europa, como en América Latina y el Caribe, constituye un fenómeno que necesita, por parte de las políticas públicas, un enfoque claro sobre la dimensión social y los procesos de inclusión de la ciudad sostenible.

Antropológicamente, la mayor parte de la gente tiene representaciones estereotipadas de las ciudades. Es a partir de las oportunidades ofrecidas por las dinámicas del *vórtice urbano* (Hannerz, 1998), que muchas personas suponen o esperan

de avanzar económica, cultural y socialmente, ya que las ciudades son las que producen riqueza, trabajo e inversiones. Las migraciones masivas que siguen trasladándose desde otros países, y desde los contextos rurales de un mismo país hacia el contexto urbano, constituyen “etnoramas”<sup>4</sup> en movimiento (Appadurai, 2004) en búsqueda de mejores ventajas (Binazzi, 2019a).

Sin embargo, estos reasentamientos urbanos pueden revelarse, a menudo, disgregativos a causa de pobreza, exclusión y discriminación. Según lo destaca el estudio mundial de UNICEF (2012), el desarrollo de las ciudades, históricamente, no ha sido homogéneo, ni sus bienes y servicios han estado accesibles de manera equitativa para todas las personas. El estereotipo de la ciudad como fuente uniforme de riqueza y bienestar ha determinado además, un efecto colateral de captar menores inversiones para las áreas urbanas desventajadas, ya que los programas de desarrollo fundamentados en los derechos humanos han terminado por enfocarse más en políticas públicas de apoyo a las zonas rurales.

En este panorama, una gran parte de la población urbana en condición de pobreza está constituida por el grupo social de niñas, niños y adolescentes (UNICEF, 2012). Entre la infancia y adolescencia urbana desventajada, muchos/as son niñas/os migrantes o hijas/os de, no acompañadas/os, víctimas de la explotación y/o indocumentadas/os (Binazzi, 2018b) y, entre ellos/as, las niñas y las adolescentes, junto con sus madres, migrantes, víctimas del desplazamiento interno o refugiadas son las en mayor riesgo de violencia de género, explotación, abusos y trata (Binazzi, 2019a).

En tiempos más recientes, se han ido evidenciando los derechos desatendidos o violados de las niñas y las adolescentes, en el contexto urbano, que determinan el desaprovechamiento de los servicios públicos y de las oportunidades fundamentales para el desarrollo integral de la población femenina menor de edad (Plan International, 2012; Pinheiro y Naciones Unidas, 2006). A continuación, vamos a profundizar en este aspecto.

## GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES

En el marco del abordaje de los derechos de NNA, el *Estudio Global de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia* (Pinheiro y Naciones Unidas, 2006), entre otros, ha destacado que pervive la desigualdad entre niñas y niños y que hay un aumento de las violaciones de los derechos del grupo social de las niñas y las adolescentes y una alza de la violencia de género contra de ellas.

La condición de vulnerabilidad de las niñas y las adolescentes se observa aún más en los contextos urbanos de distintas regiones del mundo, incluso en América Latina y el Caribe, donde la infancia marginada sufre, a menudo, por su invisibilidad debida a las asimetrías de poder del contexto local, incluso las producidas por el racismo, en particular, el endógeno, posible de observar en distintos contextos caribeños (Binazzi, 2018b), y/o a raíz de su condición de migrantes o hijas/os de personas migrantes, desplazados/as o refugiados. Sin embargo, dichas asimetrías no atañen solo a determinados contextos desventajados del mundo, sino se producen frecuentemente, por medio de otras manifestaciones y peculiaridades, también en los países occidentales e industrializados.

Desde la perspectiva de la antropología cultural “*el género es un conjunto de atribuciones, características psicológicas y de conductas, consideradas adecuadas para un hombre o una mujer, y, aún antes, para un niño o una niña, en cuanto seres sociales*”<sup>5</sup> (Busoni, 2000: 22). Estos esquemas de género afectan a las niñas y las adolescentes, que resultan vulnerables por el género, la edad y la falta de poder, además que, por otras diversidades que pueden sumarse, tales como: el origen, la etnia, condición de migrante, entre otros (Binazzi Daniel, 2016). A menudo, la violencia física, mental y/o sexual que las afecta, se produce en los mismos entornos que se supone tendría que protegerlas, a partir de su familia, pero también en la escuela, comunidad y/o instituciones (Pinheiro y Naciones Unidas, 2006).

4. Este autor define, por etnoramas, los panoramas de etnias en movimiento, en su mayor parte debido a migraciones y huidas de las guerras, carestías y los conflictos locales.

5. Traducción del italiano, por Alice Binazzi.



Es primordial destacar que la *prevención y la protección de la violencia*, incluida la *de género*, contra las niñas y las adolescentes, responden a la obligación jurídica asumida por parte de cada Estado Parte de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), para la implementación de los estándares jurídicos internacionales inherentes a la salvaguarda de los derechos de NNA y la inclusión en las políticas de los cuatro principios rectores, establecidos por la CDN (1989) de *no-discriminación* (Art.2), *interés superior del niño/a* (Art.3), *supervivencia y desarrollo integral* (Art.6) y *participación* (Art.12).

La investigación internacional y local sobre desigualdad y violencia de género contralas niñas y las adolescentes ha desvelado los rasgos transnacionales y globales de los esquemas de género (Plan International, 2012)destacados por los estudios feministas (Monreal Gimeno y Martínez Ferrer, 2010) y ha impulsado la institución del *Día Internacional de la Niña*, por parte de la ONU, en 2012, que es un llamamiento a todos los Estados Parte de la CDN, para que aceleren y vuelvan más efectiva la implementación de dichos estándares internacionales, reduciendo la brecha de la desigualdad de género y erradicando la violencia de género contra las niñas y las adolescentes, para avanzar para el logro de la igualdad.

Este proceso global, junto con sus campañas globales de movilización, ha obtenido, en 2015, la priorización del tema de género y la lucha contra la violencia contra niñas y mujeres, en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente, en su ODS 5 y, transversalmente, en todos sus 17 puntos (Binazzi Daniel, 2018a).

De acuerdo con los principios rectores de la CDN mencionados anteriormente, ha emergido que las niñas y las adolescentes resultan particularmente afectadas en sus derechos:

- Protección de la violencia de género;
- Justicia e igualdad de oportunidades;
- Toma de decisión importantes para sus futuros y sus cuerpos;
- Educación;
- Participación activa y equitativa.

Con base a los puntos anteriores, resulta fundamental que las niñas ejerzan su derecho a: Desarrollar decidir, estudiar y participar.

## CIUDADES Y ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS PARA LAS NIÑAS Y LAS ADOLESCENTES

Es menester recalcar que la comunidad internacional ha elaborado dos Convenciones de Naciones Unidas distintas, tanto para las mujeres (CEDAW, 1979), como para las/os niñas/os (CDN, 1989), ya que, para estos dos grupos sociales, intervienen especializaciones distintas. Sin embargo, la implementación para los derechos de las niñas y de los de las mujeres va confluyendo en políticas públicas e iniciativas comunes, a raíz del incremento de la discriminación y violencia de género contra de mujeres y niñas (ONU Mujeres: 2016). En otras palabras, la violencia de género aúna a ambos grupos en esquemas que, al no implementar una prevención eficaz, siguen re-produciéndose (Monreal Gimeno y Martínez Ferrer, 2010). Además, la mujer en condición de desventaja, casi siempre, lleva un camino en que las violaciones de sus derechos han empezado desde niña.

El desafío, tanto institucional, como de la sociedad civil, para concretizar el goce y el ejercicio de los derechos de mujeres y niñas ha identificado el tema crucial de la seguridad en los espacios públicos urbanos<sup>6</sup>, que vamos a desarrollar, a continuación.

La iniciativa de las *Ciudades Amigas de la Infancia* (UNICEF, 2012)había relevado, ya a principios de los años 2000, una falta o escasez de participación por parte de las niñas y las adolescentes en el entorno urbano, delineando una conexión entre el derecho a la participación de NNA y el tema de seguridad en las ciudades, para las niñas y las adolescentes, debido a situaciones de acosos y violencias sufridas por ellas, en los transportes, ambientes y estructuras públicas que se supone tendrían que ser un entorno de protección para ellas, pero que no logran cumplir para este fin.

6. Fuente: ONU Mujeres.

Con referencia a un estudio etnográfico más amplio y realizado anteriormente en México y el Caribe (Binazzi, 2019a; Binazzi, 2019b), ha sido posible intercambiar, junto con expertas de género locales, sobre el contexto urbano de la Ciudad de México, en que mujeres y niñas están en riesgo de sufrir violencia, a diario, en las calles, transportes, escuelas, parques, oficinas, además que por la violencia doméstica y/o intrafamiliar. La violencia en los espacios públicos puede producirse por comentarios sexuales, manoseo, violación y hasta feminicidio.

La destacada antropóloga feminista mexicana M. Lagarde (1996) ha definido la violencia de género contra niñas y mujeres, como cualquier comportamiento que incluya agresión física, psicológica, sexual, patrimonial, económica o feminicida contra de ellas, por el solo hecho de ser niña o mujer. Se trata de una violencia que se produce en las asimetrías de poder y que tiene el fin de someter y controlar a las mujeres y niñas, afectando a sus derechos humanos (Vega Montiel, 2010).

Según Vega Montiel (2010), el sistema patriarcal construye jerarquías, entre mujeres y hombres, y, por medio de un proceso de *naturalización e interiorización*, confiere al hombre poder y autoridad, mientras que discrimina a la mujer y ejerce violencia contra de ella. Estos esquemas de género se aprenden ya desde la primera infancia (Monreal Gimeno y Martínez Ferrer, 2010) y se reflejan, sucesivamente, en las dinámicas de relación entre mujeres y hombres adultos, tanto públicas como personales. De acuerdo con A. Vega Montiel (2010), es por medio de la violencia, que los hombres logran mantener el poder y sus privilegios, ya que la violencia permea estructuras, ideologías e instituciones, además que constituir una “forma de hacer negocios” peculiar, que trae ventajas económicas a los hombres y que también se tolera en varias convenciones sociales.

Esta condición limita seriamente la libertad de movimiento en el contexto urbano de las adolescentes niñas, obstaculizando sus estudios, su plena participación en la vida pública y su acceso a los servicios básicos, cultura, socialización y recreo, según lo establecen los principios rectores de la CDN (1989)<sup>7</sup>. Se trata, en consecuencia, de una condición que afecta su educación, salud y participación y perjudica su desarrollo integral, sus libres elecciones para su futuro, reflejándose negativamente también sobre su vida futura de mujeres adultas, por su menor posibilidad de acceso y participación- en comparación con sus pares varones - a todas las oportunidades y actividades que concurren a su desarrollo y empoderamiento. Es a partir de esta limitación de la libertad de movimiento en el entorno urbano, a raíz de la discriminación de género, que -a nuestro juicio- también se mantiene y perpetúa la brecha de las desigualdades de género entre las nuevas generaciones.

#### CUANDO LA EMPRESA PRIVADA VA A CUBRIR UNA EXIGENCIA SOCIAL: EL CASO DE UBER, EN LA MEGALÓPOLIS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. UNA REFLEXIÓN DESDE EL TRABAJO DE CAMPO

Las estadísticas sobre la violencia de género en los espacios públicos de la Ciudad de México muestran que el 81,4% de las mujeres y niñas de la capital se sienten inseguras de vivir y/o transitar en la ciudad<sup>8</sup>, mientras que el 60,2% ha sido víctimas de violencia sexual a lo largo de su vida, comparado con el 38% de las mujeres a nivel nacional<sup>9</sup>. En particular, la encuesta sobre la violencia sexual en el transporte público de la Ciudad de México ha evidenciado que nueve de cada diez mujeres han sido víctimas de alguna forma de violencia.

Durante nuestro trabajo de campo etnográfico<sup>10</sup> en la Ciudad de México, en el marco de los dos Pro-

7. La CDN ha sido ratificada por todos los Estados del mundo, excepto los Estados Unidos de América.

8. Datos INVIPE, 2015.

9. Datos ENDIREH, 2011.

10. Hemos realizado nuestra antropología de la implementación de los DDHH de NNA, en México, de 2016 a 2017 y durante un año y medio, con pausas metodológicas etnográficas.

yectos Internacionales IRSES M. Curie Europa-América Latina *GenderCit* (Gender and Citizenship)<sup>11</sup> y *GOV.DIV.* (Multilevel Governance of Cultural Diversity)<sup>12</sup> ha sido posible observar la existencia de coches para uso exclusivo de mujeres y niñas en el metro de la Ciudad de México, al igual que de buses, en que los hombres y jóvenes varones no están admitidos. Las personas locales entrevistadas han comentado que los taxis de color rosado, que actualmente siguen con su servicio público en la ciudad, fueron creados hace unos años, con la finalidad de ofrecer un transporte seguro para mujeres y niñas. Las personas locales nos han referido que, a pesar de ello, se produjeron varios casos de acoso sexual contra las mujeres y las jóvenes, por parte de los chóferes de dichos taxis y éste ya no está percibido como un transporte confiable.

El punto de vista femenino, en la capital mexicana, emergido en conversaciones y entrevistas -de acuerdo con la metodología etnográfica teorizada por J.P. Olivier de Sardan (2008)- de mujeres y jovencitas locales, sobre su percepción de inseguridad al trasladarse en los transportes públicos, incluso el de taxi, es el del riesgo de sufrir algún acoso o violencia sexual. A menudo, ellas comparan, entre ellas, informaciones sobre cuáles son las paradas más seguras de los taxis, porque el camino hacia una parada no segura puede representar un peligro y/o puede haber ocurrido que taxistas de determinadas paradas hayan abusado por comentarios sexuales dirigidos a las clientes.

Es interesante analizar aquí el papel de *Uber*, como empresa de transporte público -aunque con carácter digitalizado privatizado- por ser alcanzable solamente por medio del teléfono móvil personal. Desde una perspectiva europea y a la hora de afrontar la investigación de campo en el contexto mexicano capitalino, la idea sobre este tipo de servicio era la más común de todos los contextos urbanos en distintos países, es decir, la de un conflicto económico-jurídico entre el servicio público de taxis y una prestación privatizada y digitalizada en competición, por su precios reducidos y la ausencia de licencias específicas para prestar ese servicio, como las que los taxi públicos adquieren a un coste muy alto.

Por otro lado, durante nuestra investigación en la Ciudad de México, éste ha resultado ser el tipo de servicio de transporte por medio de que las jóvenes y las mujeres locales se perciben más seguras, sobre todo, al trasladarse por la tarde o noche. Las jóvenes que hemos encontrado han opinado confiar más en un servicio que permite de guardar grabado nombre y número de teléfono del chofer, placa del coche, horario y recorrido realizado, recibo y también por exigir, de manera automática, una evaluación del/la cliente sobre la calidad del servicio recibido. Al ser localizable por el sistema satelital, permite de ubicar el punto preciso en que está transitando el coche y de monitorearlo.

Varias madres entrevistadas también nos han referido estar más tranquilas con este servicio, al tener su hija que trasladarse por la ciudad, en comparación al transporte público urbano y a pesar del coste adicional. Dichas entrevistas con la población femenina, aunque de tipo cualitativo-antropológico y sin pretensiones de representatividad estadística, han, sin embargo, permitido de reflexionar sobre la visión androcéntrica que ha insistido, en distintos países, con poner al centro del debate el tema económico y su conflicto comercial, en vez de poner de relevancia las características de un servicio seguro para mujeres y niñas, lo que lamentablemente no se aplica todavía al transporte público convencional, tal como la visión femenina lo ha unánimemente destacado en el contexto metropolitano mexicano, pero, de manera semejante, también en otros contextos europeos.

El caso de *Uber*, en la megalópolis de la Ciudad de México, nos parece interesante, porque constituye un claro ejemplo de: a) la empresa privada que va a cubrir una exigencia social, evidentemente desatendida por la gobernanza local y el servicio público urbano; b) las mujeres y las jóvenes que intentan organizarse autónomamente y por medio de sus redes compartidas con otras mujeres, para no perjudicar su seguridad, a menudo, aprovechando las características peculiares de las nuevas tecnologías. Cabe recalcar aquí que el potencial

11. Proyecto GenderCit (Gender and Citizenship), [https://www.upo.es/gendercit/?page\\_id=1524&lang=en](https://www.upo.es/gendercit/?page_id=1524&lang=en).

12. Proyecto GOV.DIV. (Multilevel Governance of Cultural Diversity), <http://www.govdiv.uadec.mx/what-is-govdiv>.

de las nuevas tecnologías es todo de explorar, en el ámbito de la prevención de la violencia, por su capacidad de impacto social y para responder y contrastar la violencia de género contra las niñas y mujeres.

Durante nuestro trabajo de campo etnográfico, hemos realizado, por medio del servicio *Uber*, una aproximación de 200 traslados urbanos y durante estos recorridos por la megalópolis mexicana, los/as choferes nos han referido una evaluación sobre la proporción de género entre sus clientes, indicando una prevalencia de mujeres y jovencitas, sobre todo, por la tarde y noche.

Partiendo de esta constatación, podemos, por consecuencia, inferir que exista también una parte relevante de las adolescentes y las jóvenes, al igual que de las mujeres, que, por no disponer de un presupuesto para este tipo de servicio privatizado, se vean obligadas de limitar sus movimientos y actividades en la ciudad.

60

## GÉNERO Y PARTICIPACIÓN DE NNA EN EL ESPACIO URBANO

A continuación, es importante de visibilizar ejemplos de iniciativas virtuosas de buena gobernanza local, con vocación incluyente, que fomentan la participación activa de grupos sociales desventajados, marginados y/o destinatarios de violencia, para contrastar fenómenos que les afectan, tal como lo es la condición de riesgo de niñas y mujeres en las ciudades (Binazzi Daniel, 2018a).

Para este fin, resulta crucial la alianza, tanto de la municipalidad con las organizaciones competentes en el área de derechos humanos, en el marco de la cooperación internacional multilateral y entre ciudades que puedan formar parte de dicha alianza para el logro del objetivo común y el intercambio de buenas prácticas.

En este sentido, el Programa insignia de ONU Mujeres *Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas* pretende prevenir y responder al fenómeno de la violencia contra niñas y mujeres en los espacios públicos, acompañando los países en la realización de leyes y políticas públicas apropiadas y eficaces -por medio del protagonismo de las municipalidades y de la buena gobernanza local- y para la actuación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de sus Objetivos (ODS), con particular referencia al ODS 5 *Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas* y al ODS 11 *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*. Hay que poner de relevancia, sin embargo, que el tema de género cruza todos los 17 ODS de la Agenda 2030, mientras que, el ODS 16.2 refuerza esta postura apuntando, específicamente, a poner fin a *todas las formas de violencia contra NNA*.

*Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas* puede considerarse como “un legado” significativo de la Iniciativa global e innovadora *Ciudades Amigas de la Infancia (Child-Friendly Cities Initiative, CFCI)*<sup>13</sup> (UNICEF, 2012), en cuyo Secretariado Internacional (CFCIS) -que se creó en 2000, en el Centro Internacional de Investigación de UNICEF IRC, en Florencia, Italia -se desarrolló una actividad importante de documentación sobre las iniciativas locales municipales y de la ciudadanía activa de distintas ciudades del mundo, facilitando el intercambio entre distintas experiencias locales, para reforzar alianzas en el mundo, y por medio de la participación de NNA. Evidencia de ello han sido los encuentros y publicaciones internacionales de los primeros años 2000 (UNICEF, 2012; UNICEF IRC, 2002; Corsi, 2002)<sup>14</sup>, cuyos resultados y lecciones aprendidas han consolidado el legado del *CFCI*, que sigue actualmente con el ejemplo virtuoso de España<sup>15</sup> y las *buenas prácticas* de sus municipalidades de las Ciudades Amigas de la Infancia<sup>16</sup>.

13. Child-Friendly Cities Initiative (CFCI) fue lanzada después de la Resolución aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, ONU-Habitat II (Istanbul, 1996).

14. Véase también el sitio web del UNICEF Internacional y específico sobre esta Iniciativa. Disponible en <https://childfriendlycities.org/>.

15. Según lo ha resaltado el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (marzo de 2017), en su General Comment sobre el Informe periódico del Reino de España a este organismo. Véase también: Ciudades Amigas de la Infancia y UNICEF España. Disponible en <https://www.unicef.es/causas/espana/ciudades-amigas-infancia>.

16. Ciudades Amigas de la Infancia y UNICEF España. Disponible en <https://www.unicef.es/causas/espana/ciudades-amigas-infancia>.

La iniciativa *Ciudades Amigas de la Infancia* propone una *gobernanza* urbana participativa “desde abajo” para NNA, que refleja el principio rector del derecho a la participación de NNA, establecido al Art. 12 de la CDN (Hodgkin y Newell, 2002). Por su lado, el sistema local de gobernanza o Ayuntamiento, al sumarse a la alianza de las *Ciudades Amigas de la Infancia*, se vincula al compromiso a largo plazo para la integración de los principios de los derechos de NNA, en su planificación y políticas públicas.

El resultado más relevante de las *Ciudades Amigas de la Infancia* es que el bienestar de niñas, niños y adolescentes ha sido reconocido como un indicador de sociedad democrática y de buena gobernanza para todas/os las/os ciudadanas/os (UNICEF, 2012).

Consecuentemente, se ha puesto de relevancia que este indicador puede ser “extensible” a otros grupos sociales vulnerables, en las áreas urbanas, como las mujeres, las/os migrantes y las/os ancianas/os. Se ha generado y multiplicado un lenguaje nuevo en que el concepto de “amiga/o-s de” pretende volver visible la necesidad o la realización de un acceso “amigable” (*friendly*), es decir, más incluyente y cercano a las instancias de la personas, como es el caso de los servicios de la administración pública a la ciudadanía, incluso la “justicia amiga de la infancia” (*child-friendly justice*), los servicios de las áreas urbanas “amigos de las niñas y las mujeres” (*woman-friendly*), sinónimo de seguridad (*safety*) para las niñas y las adolescentes, y las mujeres (Binazzi Daniel, 2018a).

Es a partir del legado de las Ciudades Amigas de la Infancia, que ha sido posible afrontar el tema de género y la condición de las niñas y las adolescentes. Actualmente, *Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas* (2010), bajo el liderazgo de ONU Mujeres, actúa para erradicar la violencia de género y asegurar a mujeres y niñas espacios públicos urbanos seguros e inclusivos, en que ellas puedan participar a la vida social, económica, política y cultural<sup>17</sup>.

Resulta crucial, en consecuencia, la *inversión de recursos en la seguridad y la sostenibilidad económica* de estos espacios. En la Ciudad de México, se han empezado acciones de campañas visuales para la concienciación de la sociedad civil, por medio de letreros en los espacios públicos, en los medios de transporte y de comunicación, mientras que la municipalidad se ha comprometido en crear entornos propicios, mejorando servicios, ofreciendo asistencia para las mujeres y niñas que denuncian. El alumbrado es una intervención importante para este objetivo.

Consideramos que la adopción de una perspectiva de género por las políticas y planificación urbana permite de responder a las necesidades de toda una ciudadanía, a partir de la inclusión en este proceso de niñas y mujeres para su bienestar y su seguridad.

Hay que poner en el centro del debate la supervivencia de esquemas y visiones de género estereotipadas también dentro de las instituciones, lo que obstaculiza la implementación de los derechos de niñas y mujeres, afectando la voluntad política misma, en sus significados culturales, consecuentemente, reflejándose en darle mayor o menor prioridad en la agenda política a la igualdad y al fomento del cambio de paradigma en la sociedad. Y el ambiente urbano, en particular, el de las metrópolis, es el cruce de muchas de estas instancias.

Por otro lado, es importante evidenciar aquí, que los contextos latinos se destacan por movilización y activismo, al igual que, por buenas prácticas locales de implementación que, a nuestro juicio, merecen de una mayor visibilidad. En este sentido y a modo de ejemplo, cabe visibilizar lo que se está implementando actualmente en Argentina, en tema de capacitación de género e instituciones, como un ejemplo virtuoso de *buena gobernanza y buenas prácticas*.

San Martín ha sido el primer Municipio de la Provincia de Buenos Aires, a final de marzo 2019 y

17. ONU Mujeres, Iniciativa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas, 2010. Disponible en <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>(consultado 12 de octubre de 2019).

por medio del Convenio con la Defensoría del Pueblo, por poner en práctica la Ley “Micaela García”, así nombrada en homenaje a la joven de 21 años, violada y asesinada, en 2017, en Gualeguay, Argentina. Esta Ley, entrada en vigor a final de 2018, establece la *capacitación obligatoria en género* para todas las personas que integran los tres poderes del Estado Nacional. Funcionarios y funcionarias municipales ya participaron en las primeras capacitaciones sobre género y violencia contra mujeres y niñas. Muy recientemente, también el presidente Alberto Fernández junto a todos/as sus ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as de Estado han tomado una capacitación en perspectiva de género en cumplimiento de la llamada Ley Micaela.

Esta Ley avanza significativamente para el logro de la igualdad de género y este dispositivo argentino de implementación podría convertirse, a nuestro juicio, en un “modelo virtuoso” potencialmente transferible a otros países de la Región, armonizándolo con las peculiaridades de cada contexto, incluso a Europa, contexto en el que se contempla la formación en género, pero en que no siempre se lleva a cabo. Será interesante de seguir monitoreando y estudiando las evoluciones y el impacto de esta capacitación para la mejora del acceso y el disfrute igualitario de los servicios públicos, por parte de niñas y mujeres.

Cabe recalcar que la educación es un instrumento poderoso para contrastar desigualdades y estereotipos dañinos. Si es urgente concienciar y capacitar la política y las instituciones que determinan implementación y políticas públicas, la educación formal puede contribuir significativamente en educar para desmontar los esquemas de género, puesto que, hay cuestiones educativas centrales que la ponen en tela de juicio, tales como: la educación de calidad, inclusión vs selección excluyente y objetivos de la educación, entre otros. No hay que descuidar que también en los países ricos europeos, la educación formal presenta fuertes desigualdades, hacia y entre el alumnado; en su acceso a la educación; para su éxito, y para la continuación de los estudios, tanto entre países, como entre áreas de un mismo país (UNICEF Office of Research-Innocenti, octubre de 2018).

Es necesario un cambio de rumbo en las instituciones para que la educación pueda promover

modelos igualitarios fundamentados en los derechos humanos y el desarrollo integral de las niñas y las adolescentes, su *agentividad*, participación y auto-determinación.

## REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El tema de la calidad de las intervenciones urbanas en el ámbito de los servicios básicos, en particular, de los transportes, acceso, espacios públicos y estructuras, como un medio para reducir la violencia urbana resulta crucial, actualmente, según la investigación internacional y local (Paquette, 2019), y pone en tela de juicio la *buena gobernanza* local.

En los contextos locales, las buenas gobernanzas que se plantean modelos de participación de NNA, no pueden prescindir de adoptar una perspectiva de género, respondiendo y contrastando a esquemas de género, que obstaculizan la plena participación de las niñas y las adolescentes en la sociedad. La erradicación de la discriminación y violencia de género es crucial para poder favorecer la participación de la población femenina en la vida pública, social y cultural, que no se ejerce de manera igualitaria en comparación con la de los hombres.

Las municipalidades, junto con el apoyo de las organizaciones especialistas y la participación de la sociedad civil, tienen que trabajar intensamente para implementar las estrategias que permitan a las niñas y las adolescentes, al igual que las mujeres adultas, de vivir la ciudad, a partir de la posibilidad primordial de poderse trasladar en toda seguridad y según un criterio democrático, es decir, por medio de transportes públicos económicamente asequibles para todas. Los beneficios de la participación de NNA aumenta la capacidad de la/el niña/o formarse una opinión propia y de expresarla, promueve valores democráticos preparando a sus funciones futura de ciudadana/o, al respeto y aceptación de la diversidad y a la prevención del conflicto (Corte Suprema de Justicia, 2018).

Con base en nuestra postura antropológica reflexivo-interpretativa, consideramos la perspectiva cualitativa como un valor y un aporte importante, frecuentemente descuidada en comparación

con la perspectiva cuantitativa, que, sin embargo, puede constituir un recurso innovador y viable para propuestas nuevas y holísticas, frente a la complejidad de los desafíos del mundo contemporáneo, tal como lo es el de la erradicación de las desigualdades en los contextos urbanos, para un desarrollo humano sostenible. El análisis antropológico desde la perspectiva de género colabora para procesos igualitarios en la implementación de los derechos de NNA. Corresponde, luego, a las políticas reconocerlos, apoyarlos para darle seguimiento y sostenibilidad y, si posible, transferir modelos virtuosos a otros contextos, armonizándolos con los significados culturales locales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, A. (2004). *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma, Italia.
- Baumann, Z. (1998). *Dentro la globalizzazione*. Le conseguenze sulle persone, Laterza, Bari, Italia.
- Binazzi, A. (2019). (b) *Género y Derechos Humanos de la Niña*. Una mirada antropológica para la implementación de los estándares jurídicos internacionales y el desarrollo sostenible. En: M. C. Monreal Gimeno y G. Campani (Coords.), El Proyecto Género y Ciudadanía (GenderCit), Revista Comparative Cultural Studies European and Latin America Perspectives, 7, 3-9, Florence University Press, Florencia, Italia, 55-72.
- \_\_\_\_\_. (a) *Género y migraciones forzadas en Centroamérica y el Caribe*. Una mirada antropológica para los derechos humanos de las niñas, adolescentes y de las mujeres. *Collectivus*, Revista de Ciencias Sociales, 6(1), Colombia, pp.155-175.
- \_\_\_\_\_. (2018) (b). *Haití, Migración y antihaitianismo*. Entre el desarrollo humano local desatendido y la diversidad excluida en el Caribe y Latinoamérica. En: Manuel Alcántara, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (Coords.) *Migraciones*. Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas ICA 2018, Vol. 16. Ediciones Universidad Salamanca, España.
- Binazzi Daniel, A. (16 de abril de 2018) (a). *Los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes y el nuevo compromiso internacional para la Agenda 2030*. Retos de la implementación entre lo global y lo local”, en *Infancia y Adolescencia en Latinoamérica*, nro. 32 Revista Debates Latinoamericanos, Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados (CLEA) y Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU), Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Discriminación de género y trabajo doméstico*. Una mirada antropológica para los derechos de niñas, niños y adolescentes. En: (Coord. F. Gervasi) *Diversidades: Perspectivas multidisciplinares para el estudio de la interculturalidad y el desarrollo social*, Universidad Autónoma de Coahuila, Ediciones del Laurel, México.
- Cariño Trujillo, C. (2013). *Epistemologías otras en la investigación social, subjetividades en cuestión*. - 1a ed. - CLACSO E-Book, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Carrino, L. (2009). *Perlas y piratas*. Crítica de la cooperación para el desarrollo y nuevo multilateralismo, Icaria Editorial, Barcelona, España.
- Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (7 de marzo de 2017). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, CRC/C/ESP/5-6, New York-Geneva.
- Corsi, M. (octubre de 2002). *The child friendly cities initiative in Italy*, in *Environment and Urbanization*, Volume 14, issue 2, London, UK, pp.169-179.
- Corte Suprema de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas (2018). *Lecciones para la Defensa de los Derechos Humanos de la Infancia y la Adolescencia*, Autor, Asunción, Paraguay.
- Garofoli, G.(1991). *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, Italia.
- Latouche, S.(2008). *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringheri, Torino, Italia.
- Hannerz, U. (2001). *La diversità culturale*, Il Mulino, Bologna, Italia.
- \_\_\_\_\_. (1998). *La complessità culturale. L'organizzazione sociale del significato*, Il Mulino, Bologna, Italia.
- Harding, S. (1987). *Is There a Feminist Method?*” En Harding S. (Coord.). *Feminism and Methodology*, Bloomington/ Indianapolis. Indiana University Press, U.S.A.
- Herzfeld, M. (2001). *Anthropology. Theoretical Practices in Culture and Society*, UNESCO, Blackwell Publishing, U.S.A-U.K.

- Hodgkin, R. y Newell, P. (junio de 2002). *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, fully revised edition, UNICEF, New York-Geneva.
- Institut des Amériques, Agence française de développement, Fondation EU-LAC (2019), *La ville durable, moteur de transformation sociale ? Regards croisés entre l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes*, Paris, France.
- Lagarde, M. (1996). *Género y Feminismo*. Desarrollo humano y democracia, Horas y Horas, Madrid, España.
- Miller, B. (2014). *Antropologia culturale*, Pearson, Milano-Torino, Italia.
- Monreal Gimeno, M. C. y Martínez Ferrer, B. (2010). *Esquemas de género y desigualdades sociales*. En: Amador Munoz L.V. y Monreal Gimeno M. C. (Coords.), *Intervención social y género*, Narcea, España.
- Olivier de Sardan, J. P. (2008). *La rigueur du qualitatif*. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique, Academia-Bruylant, Louvain-La-Neuve, Bélgica.
- ONU MUJERES, *La igualdad de género*, ONU Mujeres México, 2016.
- Paquette, C. (2019). Introduction. En : Institut des Amériques, Agence française de développement, Fondation EU-LAC (2019), *La ville durable, moteur de transformation sociale ? Regards croisés entre l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes*, Paris, France.
- Pinheiro, P. S. y Naciones Unidas (2006). *World report on violence against children*. United Nations Secretary-General's global study on violence against children, Geneva, Suiza, United Nations.
- Plan International (2012). *Por ser niña*. Aprender para la vida, Estado Mundial de las Niñas 2012, Plan International, Reino Unido.
- Trigilia, C. (2006) *Sviluppo locale*. Un progetto per l'Italia, Editori Laterza, Roma-Bari, Italia.
- UNCED, United Nations Conference on Environment and Development (1992). *Earth Summit, Conference Proceedings*, Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en: <https://sustainable-development.un.org/milestones/unced>
- UNDP/PNUD. (2005). *Lo sviluppo umano rapporto 2005*. La cooperazione internazionale a un bivio, Rosenberg & Sellier, Torino, Italia. Disponible en: [www.undp.org](http://www.undp.org).
- UNICEF (febrero de 2012). *Estado Mundial de la Infancia 2012*, Niñas y niños en un mundo urbano, Autor, USA.
- UNICEF IRC (noviembre de 2002). *Poverty and exclusion among urban children*, Innocenti Digest nr.10, UNICEF IRC Florencia, Italia.
- UNICEF Office of Research-Innocenti (octubre de 2018). *Un comienzo injusto*. La desigualdad en la educación de los niños en los países ricos, ReportCard nr.15 de Innocenti, UNICEF, Florencia, Italia.
- Vega Montiel, A. (2010). *La responsabilidad de la televisión mexicana en la erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas*. Apuntes de una investigación diagnóstica, en *Comunicación y Sociedad*, n.13, Departamento de Estudios de la Comunicación Social de la Universidad de Guadalajara, enero-junio de 2010, México, pp.43-68.





María Gabriela GONZÁLEZ\*

\*. Licenciada en Trabajo Social, egresada Facultad de Filosofía de la UNT, es abogada, egresada de Facultad de Derecho de la UNT. Es profesora adjunta e investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras. Diplomada en Control de Gestión de Políticas Públicas de la FLACSO, doctoranda de la Universidad Nacional de Rosario e investigadora del CIUNT. Se desempeñó como Secretaria de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local del MDS de la Provincia de Tucumán desde 2007/2015. Hasta noviembre de 2019 fue Directora de Familia del MDS de la Provincia de Tucumán.  
e-mail: ggonzalez9@hotmail.com

---

PRESENTADO: 04.10.19

ACEPTADO: 25.10.19

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: UN DESAFÍO EN CONSTRUCCIÓN

65

## Resumen

El artículo que se presenta es el resultado de un conjunto de reflexiones sobre las tensiones entre la perspectiva normativa y la realidad de la vida cotidiana de las familias con las que trabaja la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la Provincia de Tucumán. Se pone énfasis en las consecuencias generadas tanto en las formas de intervención como en la efectividad de las mismas. Se propone además una primera aproximación a un modo de gestión que tenga en cuenta de las dificultades resaltadas.

**Palabras Clave:** Orden jurídico, Protección integral, Infancia y adolescencia.

## Summary

*The article presented is the result of a set of reflections on the tensions between the normative perspective and the reality of the daily life of the families with which the Directorate for Children, Adolescents and Family of the Province of Tucumán works. Emphasis is placed on the consequences generated both in the forms of intervention and their difficulty. A first approach to a management mode that takes into account the highlighted difficulties is also proposed.*

**Key words:** Legal order, Integral protection, Childhood and adolescence.

## EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La preocupación del Estado por la situación de los niños, niñas y adolescentes es, en términos de la historia moderna, relativamente reciente. Se agudiza, no casualmente, como consecuencia de los efectos que el sistema económico producía en algunas familias, particularmente en sus integrantes más jóvenes. A partir de ese momento, tal como lo relata García Méndez (2001) los niños, niñas y también los adolescentes según la terminología de hoy -antes “menores”<sup>1</sup>-, comienzan a ser objeto de las políticas públicas, y a sufrirlas. Desde aquellas concepciones que colocaban en el centro de la escena al poder judicial, como la denominada “situación irregular” ejemplificada en nuestro país con la ley 10.903 o ley Agote, hasta aquellas que hacían eje en cuestiones sanitarias o sociológicas.

El cambio de paradigma, generado en torno a la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño a fines del siglo XX, modifica la perspectiva, poniendo énfasis en la condición de niñas, niños y adolescentes (NNyA) como sujetos de derecho. El Estado asume la responsabilidad de garantizar esa condición a través de los poderes judicial y ejecutivo, conformando un sistema de protección integral que tiene como eje el “superior interés del niño” entendido como la máxima satisfacción simultánea del conjunto de derechos de los que son titulares.

En este sentido la ley nacional N°26.061 y la ley de la provincia de Tucumán N° 8293 enuncian un conjunto de derechos que deben ser asumidos como responsabilidades, según la propia norma, por la familia en primer término y por el Estado como responsable secundario, a fin de garantizar su ejercicio por parte de las NNyA.

El orden jurídico no realiza distinciones ni categoriza a los sujetos de su protección a los que coloca en un pie de igualdad, cualquiera sea su condición (económica, social, cultural, o de otro

tipo) que resulta irrelevante frente a las obligaciones adquiridas por la familia y el Estado. La legislación postula además la creación de órganos especializados tanto a nivel nacional, provincial como local que deben coordinar entre sí y además incorporar actores de la sociedad civil para hacer efectivo el “Sistema de Protección Integral”

Ante la amenaza, menoscabo o vulneración de los derechos en cualquiera de sus formas, es decir cuando la familia no los garantiza, el Estado puede decidir la aplicación de las denominadas “medidas de protección integral” que ambas normas enuncian del siguiente modo “Son aquéllas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes *individualmente considerados* (la cursiva es mía), con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias” (Art. 33 ley 26061, art 28 ley 8293).

Vale la pena aclarar, que se denominan medidas proteccionales al conjunto de dispositivos de política pública que se diseñan con el fin de asistir o promover a las familias para que puedan reasumir las responsabilidades relativas a la crianza, garantizando a los niños, niñas o adolescentes el pleno goce de sus derechos. También a las que se elaboran para prevenir situaciones que puedan vulnerarlos.

Luego de enunciar las medidas proteccionales, la ley nacional señala inmediatamente y, unos artículos más adelante, también la provincial:

[...] La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización. (Art 33 ley 26061, art 36 inciso 6 ley 8293).

1. La doctrina de la situación irregular según sintetiza García Méndez (op, cit) distinguía niños y niñas de los menores que eran aquellos (también niños o niñas) que deambulaban por las calles de la ciudad mendigando o trabajando, en función de que, con éstos últimos y dada su condición de vulnerabilidad, el juez podía asumir funciones tutelares restringiendo o suspendiendo la responsabilidad parental (entonces patria potestad) de sus adultos responsables. A partir de ese momento, podía institucionalizarlos, es decir, privarlos de su libertad sin otra razón que ser “autores o víctimas de un delito...” (sic) conforme la mencionada ley 10903 del año 1918 y hasta la mayoría de edad.

Esto se explicita, porque de no funcionar las medidas proteccionales, el Estado puede y debe aplicar las denominadas medidas excepcionales que son aquellas por las que un niño puede ser separado de su familia biológica ya sea para permanecer en su familia ampliada, en alguna forma de cuidado comunitario -de ser esto posible- o incluso en una institución, durante un plazo que no debe extenderse más de lo indispensable para lograr la reinserción en el seno familiar o quedar en situación de adoptabilidad. En estos casos debe escucharse siempre la opinión de los niños, niñas o adolescentes (ahora sujetos de derecho) que además en ningún modo deben ser privados de su libertad, tal como ocurría en los anteriores paradigmas.

El énfasis puesto en la norma sobre la imposibilidad de separación del niño, niña o adolescente de su centro de vida por cuestiones económicas se explica por otro imperativo del paradigma vigente que es precisamente evitar la criminalización o la penalización de la pobreza. De esta manera, no sería posible institucionalizarlos ni someterlos a reglas de funcionamiento que, más allá de las intenciones, acaban por restringirles por ejemplo, la libertad.

## ALGUNOS INTERROGANTES

Desde fines del siglo XIX e incluso ya durante la época de la colonia eran los niños, niñas y adolescentes pobres o carentes de cuidados parentales, menores en la jerga de aquel entonces, quienes motivaron la preocupación para los gobiernos de turno. Esto fue precisamente lo que dio origen a la denominada Ley de Patronato que comenzó con la práctica que le permitió al Estado asumir la tutela de estos “menores” y disponer de ellos durante casi todo el siglo XX tal como lo expresa Zapiola (2010):

[...] El carácter cualitativo de la mayor parte de la documentación referida a los niños que les preocupaban impide ofrecer cifras fehacientes, pero es seguro que fueron miles los niños pertenecientes a familias pobres o muy pobres o extrañados de sus familias que encontraron en las calles un espacio donde tramar las redes de la sociabilidad y

donde desarrollar una serie de actividades -legales o ilegales, pero indistintamente ilegítimas a los ojos de los sectores dirigentes- que les permitieran la supervivencia... (p: 2)

La sanción de la Convención de los Derechos del Niño, como ya se mencionó, cuestionó este paradigma enunciando derechos para la infancia en su conjunto y eliminando la distinción en el tratamiento de los denominados “menores” así como la criminalización de la pobreza y la privación de la libertad de estos niños, niñas adolescentes.

Sin embargo, como dice Norberto Bobbio (1992), la experiencia jurídica es fundamentalmente una experiencia normativa y, por lo tanto, su función es la de orientar nuestro comportamiento hacia el “deber ser”. El discurso jurídico tiene entonces un poder transformador pero, al mismo tiempo, actúa ocultando las desigualdades y contradicciones de la sociedad. Ambos aspectos conviven en el texto jurídico.

Si bien la normativa reconoció a la familia como primera responsable del bienestar de niñas, niños y adolescentes y al Estado en segundo término, planteó un conjunto de derechos que necesariamente debían garantizarse para este grupo etario casi como un tema independiente a las posibilidades de desarrollo de las familias e incluso colocando al Estado como garante de los mismos aun cuando la familia no lo hiciera.

En los hechos, se generó una estructura administrativa “El Sistema de Protección de Infancia” que actúa para proteger los derechos de los niños y niñas “en su conjunto” aunque en lo cotidiano y por razones obvias en países como el nuestro, sigue abocado a los derechos no garantizados de miles de niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza porque sus familias están en condición de pobreza.

Por otro lado, al focalizar en los niños y no en sus familias, los programas y las intervenciones dejan muchas veces de lado (a pesar de lo que la misma normativa enuncia) a las familias y comunidades. Como se transcribió más arriba, la norma establece expresamente “...individualmente considerados”. Entonces, se estructuran intervenciones centradas en los NNyA ya vulnerados en sus derechos

intentando la restitución muchas veces sin tener en cuenta a las familias y las comunidades por lo que las soluciones son parciales y fragmentarias o terminan incluso con la separación definitiva vulnerando uno de los derechos esenciales de los mismos. Dice al respecto Irma Arraigada (2007):

Un análisis de las políticas y programas orientados a las familias pone de manifiesto la ausencia de una concepción integral de la familia y de diagnósticos actualizados de las necesidades de sus integrantes. Tampoco existe una red de servicios que garantice una adecuada protección social. Al contrario, la acción gubernamental suele fragmentarse en acciones dirigidas a grupos poblacionales o en sectores igualmente fraccionados lo que en algunos casos da lugar a acciones dispersas, incluso con sentidos contradictorios, y de bajo impacto social (p:78).

¿Cómo podría el Estado garantizar mayoritariamente derechos a los niños, niñas y adolescentes sin hacerlo con sus familias que son las principales garantes del cuidado? Se dice mayoritariamente porque puede haber casos en los que las familias tengan resueltas sus posibilidades de desarrollo y los NNyA no pero ¿qué porcentaje de casos serán estos últimos?

También se puede pensar del siguiente modo ¿alguien de los sectores medios o medio-altos permitiría que el Estado se ocupe de sus hijos porque no puede hacerlo? ¿De qué situaciones se trata? Probablemente en términos jurídicos de aquellas que determinarían directamente la privación de responsabilidad parental (delitos cometidos contra niños, niñas o adolescentes o incitación por parte de los adultos, a cometerlos).

Este enunciado de protección para todos los niños, niñas y adolescentes que propone la normativa internacional no permite entender claramente la directa asociación entre la vulneración de derechos de la infancia/adolescencia y la pobreza y la desigualdad en todas sus manifestaciones. Esto, a su vez se acentúa cuando desde la norma se de-

termina (como ya se mencionó) la prohibición de separación de los niños, niñas o adolescentes de sus familias por razones económicas o materiales. Es decir, no se los separa por falta de recursos materiales pero, ¿Qué ocurre cuando la vulneración afecta los recursos y capacidades simbólicas o cuando se presentan en los adultos responsables o en los propios niños, niñas y adolescentes patologías psiquiátricas asociadas a un contexto de extremas limitaciones materiales? Esto queda fuera de la norma y entonces para encuadrar en la misma se enfoca en los aspectos psicológicos o psicopáticos que vuelven a ocultar la pobreza.

Nos encontramos entonces con sectores del Estado que distribuyen programas de ingreso, otros que resuelven los problemas alimentarios y otros que atienden las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes. La fragmentación de las respuestas tiene también una matriz conceptual que divide a la sociedad en grupos etarios más allá de su desenvolvimiento concreto y material que se da con familias y en el territorio que se menciona (como comunidad) pero no se aborda.

Esto a pesar de que está ampliamente documentada la importancia de la variable territorial en el abordaje de las familias que atraviesan situaciones de exclusión social (Wacquant, 2007), siempre asociada a una pobreza persistente (Clemente, 2014). Esta es la condición preponderante de las familias en las que encontrándose vulnerados los derechos de todos sus miembros, se vulneran además los de NNyA.

La importancia de los abordajes que recuperan el territorio como espacio no ya sólo de focalización (como en principio se propone) sino de transformación, obliga a detenerse y estudiar esos lugares en donde las familias y los niños, niñas y adolescentes encuentran su identidad y organizan su supervivencia también en la interacción permanente con organismos públicos como centros de salud, escuelas, organismos de seguridad y otros agentes que los visitan y los condicionan con sus intervenciones con los que es necesario precisamente coordinar<sup>2</sup>.

2. Tener en cuenta las respuestas creativas y resilientes de los sectores con los que actuamos, ampliaría las posibilidades de comprensión a cerca de las opciones y decisiones de los sectores más desposeídos y nos permitiría conocer cuáles son las obligaciones que deberíamos diseñar para incluir a todos en el ejercicio de los derechos. Pensemos en los modos y formas que asume la maternidad o el cuidado de los hijos, la decisión de tenerlos o no y cuántos.

La coordinación es una herramienta esencial que permitiría una mayor eficacia al sistema de protección, tanto entre las distintas jurisdicciones o niveles de gobierno como entre los distintos sectores del Estado. Fabián Repetto (2005) la define como “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública...” (Repetto, 2005:42). En este caso la coordinación debe ser entre los distintos niveles de gobierno tal como está planteado en la normativa, pero también entre los diferentes sectores del Estado utilizando, como elemento común, los territorios en los que cada uno intenta soluciones que, por parciales e incompletas, generan impotencia.

La disociación entre el abordaje de la vulneración de derechos a la infancia y adolescencia y el problema de la pobreza dificulta el desarrollo de soluciones más integrales a la problemática, que deberían ser transversales a varias áreas del Estado (Serra, 2005) pero que finalmente se terminan planteando como problemas individuales. Abordar la vulneración de derechos de la infancia y adolescencia rompiendo la lógica de su producción y reproducción es abordar un aspecto de la producción y reproducción de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2005) para lo que es necesario además profundizar nuestro conocimiento sobre la misma en sus diferentes manifestaciones (Oyen, 2005).

## EL DESAFÍO DEL TERRITORIO EN LAS ÁREAS DE INFANCIA

Los aspectos antes mencionados remiten a repensar la estructura de las políticas sociales, en particular aquellas orientadas a la protección de la infancia y la adolescencia que, como es sabido, es el grupo más castigado por la pobreza.

Es relevante en esta coyuntura, y en función de la intervención estatal sobre la infancia y la adolescencia con sus derechos vulnerados, encontrar un modo sistematizado de implicar esa dinámica territorial enunciada, tanto para lograr mejores diagnósticos como para permitir la formación de redes locales de seguimiento y acompañamiento de las familias con las cuales se interviene.

Haciendo uso del poder transformativo de las prácticas, y para no dejar de lado las cuestiones estructurales, es necesario contar con la información y con los recursos que aporta el lugar en el que la familia -sea la de origen o la ampliada- transcurre su vida cotidiana. Esta perspectiva resulta imprescindible para realizar mejores diagnósticos y habilitar procesos de acompañamiento familiar.

Es preciso contar con diagnósticos familiares oportunos (es decir que permitan minimizar los daños que potencialmente se estuvieran ocasionando), pero que además tomen a la familia desde el lugar en el que la misma realiza sus interacciones cotidianas (el barrio o lugar en el que vive) y tengan en cuenta la mirada del conjunto de sus miembros -incluyendo NNyA-, así como sus relaciones con vecinos y organizaciones e instituciones con las que normalmente inter-actúa (o no), alejándose de las construcciones diagnósticas realizadas en el gabinete.

Esto no sólo por las limitaciones que este enfoque obviamente presenta, sino por los condicionamientos que supone ser citados por el organismo regulatorio a partir de que alguna situación de supuesta vulneración llega a su conocimiento. A pesar de los esfuerzos normativos, este procedimiento recurre a prácticas que estigmatizan a las familias y las posicionan como culpables de las situaciones por las que atraviesan, lo que hace mucho más difícil el trabajo conjunto, imprescindible para provocar cambios en los comportamientos.

Es recomendable entonces contar con agentes en el territorio que puedan establecer vínculos con los diferentes actores de las comunidades más vulneradas. La experiencia realizada en la Provincia de Tucumán de geo-referenciación de los casos abordados por la Dirección de Niñez durante el año 2019, permitió delimitar las zonas más críticas que obviamente coincidieron con las de mayor acumulación de privaciones.

El armado de una red en el territorio en la que participen las organizaciones no gubernamentales y las instituciones educativas y de salud así como los agentes de las áreas de protección de infancia, es fundamental, además, para fortalecer en entramado de sostén para cada familia con la que

se interviene y a la que se debe promover como espacio de contención, cobijo y crianza. Para eso habrá sido clave conocer el modo en que cada familia se relaciona con el resto de la comunidad y qué vínculos es posible fortalecer y estimular a fin de ser más eficientes en nuestro propósito.

El concepto de acompañamiento familiar situado, parte de la idea de la necesidad de fortalecer espacios de cobijo y contención en las familias, teniendo en cuenta los factores de riesgo y las potencialidades de los lazos comunitarios, a fin de construir un entramado de protección. La tradición del acompañamiento familiar tiene ya un recorrido en Latinoamérica, en este caso se enfatiza la necesidad de contar con un dispositivo que complemente las intervenciones sobre las diferentes problemáticas familiares y sobre la trama vincular de las mismas.

La propuesta presupone además la realización de acuerdos institucionales de restitución de derechos (que implican a diferentes órganos estatales) que habiliten las redes territoriales (de instituciones y organizaciones no gubernamentales) y la disponibilidad de acompañamiento terapéutico, cuando fuera necesario. Es decir que es imprescindible afianzar la coordinación inter-sectorial y profundizar el compromiso de las distintas áreas con la protección de la infancia y la adolescencia, de un modo orientado por el organismo protectorial y adecuado a las formas de acción e interacción de las familias que habitan las comunidades más vulneradas.

## CONCLUSIONES

Las reflexiones presentadas en torno a las contradicciones entre el planteo normativo del sistema de protección de infancia y adolescencia y las intervenciones en relación al mismo, pretenden orientar hacia un sistema jurídico institucional que avance en la garantía del acceso efectivo a los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Esto implica una toma de posición por parte del Estado en relación a generar procesos redistributivos y también a facilitar las estructuras jurídicas que garanticen la posibilidad efectiva de reclamar su incumplimiento, cualquiera fuera la forma en que se los instrumente. El desafío, está orientado a hacer efectivos los denominados derechos sociales, de otros modos dependientes de las posibilidades o restricciones del Mercado.

También procuran advertir sobre las limitaciones de las miradas centradas individualmente en los niños, niñas y adolescentes para recordar que los mismos son responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado y que por lo tanto si bien debemos afianzar su posición de sujetos de derecho, esto debe traducirse en habilitar a los sujetos de las obligaciones correlativas al mismo.

Las posibilidades que brinda hoy el ordenamiento jurídico en torno al reconocimiento de la autonomía progresiva de la infancia y la adolescencia no deben ir nunca en menoscabo de su desarrollo. Sus opiniones y decisiones, que deben ser atendidas y escuchadas, también dependen del contexto de posibilidades y limitaciones que su entorno les presenta y que es el que debemos potenciar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón Sonia. (2005) *“Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de pobreza”* en Álvarez Leguizamón Sonia (Comp.), Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores, Buenos Aires: CLACSO.
- Arraigada Irma. (2007) *“Diez propuestas para mejorar la institucionalidad pública y las políticas hacia las familias en América Latina”* en Arraigada Irma (Ed), Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clemente Adriana. (2014) *“Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”* en Clemente Adriana (coord.), Territorios Urbanos y Pobreza Persistente, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- García Mendez Emilio. (2001) *“De menores a ciudadanos: política social para la infancia bajo la doctrina de protección integral en América Latina: modelos y tendencias”* en González Oviedo Mauricio, Vargas Ulate Elieth (Comps); Derechos de la Niñez y la Adolescencia, CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF, COSTA RICA.
- Oyen Else. (2005) *“The Polyscopic Landscape of Poverty Research”* en OYEN Else et al (Edit.), The Polyscopic Landscape of Poverty Research, Cap.2, Noruega: International Social Science Council, Comparative Research Programme on Poverty
- Repetto Fabián. (2005) *“La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”* en Repetto Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina INDES, Guatemala.
- Serra Alberto. (2005) *“La gestión transversal. Expectativas y resultados”* en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
- Wacquant Loic. (2007) *Los Condenados De La Ciudad*, Siglo XXI Editores.
- Zapiola María Carolina. (2010) *“La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?”*, en Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (comp.), Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960), Prohistoria, Buenos pp. 117-132.







Guillermo **PÉREZ SOSTO\***

\*: / Sociólogo / UBA – Director del Centro de Estudios de Políticas Laborales y Sociales del Instituto Torcuato Di Tella (ITDT). Coordinador General de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.  
e-mail: guillermoh.perezsosto@gmail.com

Maríel **ROMERO\***

\*: / Socióloga / UBA – Coordinadora de Proyectos del Centro de Estudios de Políticas Laborales y Sociales del Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) y de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.  
e-mail: marielromero1111@gmail.com

Daniel **CONTARTESE\***

\*: / Sociólogo / UBA, Especialista de Programa en Mercado de Trabajo del Centro de Estudios de Políticas Laborales y Sociales del Instituto Torcuato Di Tella (ITDT) y de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.  
e-mail: dhcontar@gmail.com

PRESENTADO: 01.10.19

ACEPTADO: 04.11.19

73

## LOS JÓVENES EN EL CENTRO DE LA CUESTIÓN SOCIAL

### Resumen

La problemática juvenil junto con la precariedad laboral ocupa el centro de gravedad de la cuestión social. La temática de la vulnerabilidad, precariedad y desafiliación de los jóvenes interroga a la sociedad, desde el punto de vista sociológico, acerca de las formas de garantizar su cohesión y desde el punto de vista económico, a propósito de su capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo. La publicación, basada en investigaciones cualitativas y cuantitativas, intenta realizar una descripción de la problemática juvenil desde sus variables “duras”: abandono escolar, trabajo precario, desocupación, inactividad absoluta, etc. Se presenta una propuesta de una agenda a futuro donde se resalta que la política pública, con respecto a los jóvenes, debe de ser integral, a través de la creación de una Red Joven, finalmente se propone la creación de una serie de dispositivos que realicen acciones de prevención, reafiliación y reinserción de los mismos.

**Palabras Clave:** Cohesión; Vulnerabilidad; Precariedad; Desafiliación; Trabajo.

### Summary

*The youth problem together with the precariousness of work occupies the centre of gravity of the social question. The subject of vulnerability, precariousness and disaffiliation of young people interrogates society, from the sociological viewpoint, about ways to guarantee their cohesion and from an economic point of view, regarding their ability to reproduce force of work. A proposal for a future agenda is presented in this article that highlights that public policy, with respect to young people, must be comprehensive through the creation of a Young Network; finally, it is proposed to create a series of mechanisms to carry out prevention, re-affiliation and reintegration actions*

**Key words:** Cohesion; Vulnerability; Precariousness; Disenrollment; Work.

*“Cuando una sociedad no asegura el futuro de los jóvenes: ¿No está destinada inevitablemente a la decadencia? ¿No existe un riesgo que esta vulnerabilidad creciente de la juventud se extienda al conjunto de la sociedad y comprometa de modo sostenido su equilibrio y su cohesión? El futuro parece incierto, no sólo para los jóvenes, sino también para la sociedad en su conjunto”.* (Paugam, 2016:5)

Fenómenos cualitativos que conmueven a las sociedades en general y a los jóvenes en especial, tales como el advenimiento de sociedades duales dentro de cada sociedad particular; donde existen acentuaciones del desarrollo desigual entre los segmentos y territorios dinámicos de la sociedad y aquellos que corren el riesgo de convertirse en irrelevantes desde la perspectiva de la lógica última del sistema.

Los procesos de desinstitucionalización, desocialización, despoltización, el desdibujamiento y la fragmentación de los imaginarios sociales que afectan particularmente a los jóvenes, constituyen la base de actitudes de apatía, crisis de participación, marcado individualismo, descreimiento de las organizaciones e instituciones y de la eficacia de la acción colectiva, todos éstos transcurros que terminan impulsando a los jóvenes a un abandono a priori de la ciudadanía.

### VULNERABILIDAD, PRECARIEDAD Y DESAFILIACIÓN DE LOS JÓVENES EN ARGENTINA

La problemática juvenil, junto con la precariedad laboral y la fragilización multiforme del trabajo asalariado, continúan ocupando el centro de gravedad de la cuestión social. La temática de la vulnerabilidad, precariedad y desafiación de los jóvenes continua interrogando a la sociedad desde el punto de vista sociológico, acerca de las formas de garantizar su cohesión y desde el punto de vista económico, a propósito de su capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo. Podemos realizar una descripción de la problemática juvenil desde sus variables “duras” como: el abandono escolar, trabajo precario, desocupación, inactividad absoluta, etcétera. Pero también debemos valorar que el actual escenario, en el cual los jóvenes se enfrentan a los desafíos de la vida, se ha visto transformado de manera subrepticia aunque radical, invalidando saberes preexistentes y requiriendo una revisión y una puesta a punto exhaustiva de las estrategias vitales.

### JÓVENES, ZONAS DE COHESIÓN Y VULNERABILIDAD COMO NOCIÓN

Los jóvenes, por ser quienes protagonizan el ingreso en la vida activa, han sido especialmente afectados por la crisis del empleo. Ellos, en especial los más vulnerables, los precarios, los desafiados o excluidos, parecen ser la “*punta de lanza*” de una crisis en la organización social de los ciclos de vida considerada desde el doble punto de vista de las instituciones y de los individuos. Si durante años, determinados *ritos* expresados a través del tránsito por diversos momentos e instituciones como la escuela, el trabajo, la partida del hogar de origen, y por ende la independencia social y económica, configuraban las trayectorias

de la juventud a la adultez. Hoy, esos mecanismos están en cuestión o cambian sin ser claramente identificables los trayectos posibles que permitan conformar verdaderos circuitos de integración laboral y social. En este caso, lo importante es profundizar el análisis del origen de los procesos que conllevan a las situaciones de exclusión, en tanto éstas son las resultantes de una trayectoria particular de desocialización y descomposición, de donde emerge la importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad. (Castel, 1992)

Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí, la posibilidad de construir tipologías o zonas de cohesión social. La asociación “trabajo estable / inserción relacional sólida” caracteriza una zona de integración. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o más bien, como lo demuestra Castel (1995) la desafiliación. La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. La característica principal de gran cantidad de jóvenes en la Argentina es su vulnerabilidad.

## APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad es por origen una categoría cualitativa, es más un proceso que un lugar determinado en la estratificación social. Sin embargo, se pueden intentar realizar aproximaciones cuantitativas a partir de su definición como zona de cohesión intermedia e inestable entre la integración plena y la desafiliación o exclusión. Con el intento de lograr una aproximación cuantitativa a la noción de vulnerabilidad, además de la diferencia habitual entre indigencia (ingreso por debajo de la canasta básica alimentaria) y pobreza no indigente (ingreso superior al costo de la canasta básica alimentaria, pero inferior al de la canasta básica total), en la población no pobre se suele distinguir entre la que está en situación de vulnerabilidad, y la que puede considerarse por en-

cima de ella. Para la definición de la población no pobre vulnerable, Kritz, (2006) por ejemplo, la definía como la perteneciente a hogares donde el ingreso es de 1 a 1,5 veces el costo de la canasta básica total.

Conforme a las estimaciones proyectadas para el II trimestre de 2019, la población en la totalidad de los centros urbanos asciende a 44.938.712 personas, de las cuales 3.594.242 son adolescentes (15 a 19 años) y 3.780.994 jóvenes adultos entre 20 y 24. El total de jóvenes de 15 a 24 es de 7.375.235, lo cual representa el 16,4% de la población residente en áreas urbanas. Así podemos observar que cuando la pobreza para el total de la población era de 36,4%, para el total de jóvenes (15 a 24 años) la misma ascendía a 47,0% y el total de jóvenes vulnerables a 72,2%. Si tomamos sólo a los adolescentes (15 a 19 años) la pobreza ascendía al 53,1% y la vulnerabilidad al 76,5%.

Debido a los cambios metodológicos incorporados al cálculo de la indigencia y de pobreza en el año 2016, no es posible realizar una comparación con los datos anteriores. Habrá que esperar que se avance con la serie para poder evaluar la situación de los jóvenes a partir de la asunción del nuevo gobierno y el cambio de paradigma económico.

Otra segmentación que puede aportar un panorama sobre las características de la población joven de la Argentina, es que la escolarización es relativamente amplia entre los adolescentes, pero todavía minoritaria entre los jóvenes adultos. El 75,3% de los adolescentes de 15 a 19 años se dedican en exclusividad a estudiar; un 4,2% estudia y trabaja, y otro 1,9% estudia y busca trabajo. Sea porque deben trabajar o por anomia cultural, un 11,1% de los adolescentes -en su mayoría de hogares pobres- no completaron la escuela media y no continúan sus estudios. Entre los jóvenes de 20 a 24 años, la asistencia es sensiblemente menor. Sólo el 27,2% estudia a tiempo completo; el 12,4% combina el estudio con trabajo, y un 4,5% adicional estudia y busca empleo. El 56,0% de los jóvenes de este grupo de edad, por tanto, están fuera del sistema educativo. Pero es más problemática la situación de un 23,0% de los jóvenes de 20 a 24 años que no cuentan con el nivel educativo secundario completo y han abandonado

sus estudios. Los que sólo trabajan y abandonaron sus estudios representan el 19,3% del total de jóvenes; en el caso de los adolescentes es de apenas el 6,0% y en los jóvenes adultos alcanza al 32,0% de los mismos. Además, los que abandonaron sus estudios y buscan trabajo representan un 6,5% del total, 3,4% de adolescentes y 9,5% de jóvenes adultos, incluyendo los empleadores y trabajadores por cuenta propia en el sector formal, la proporción de ocupados jóvenes formales sólo alcanza al 30,1%. La mayoría de los jóvenes se encuentra en un círculo vicioso pasando constantemente entre el trabajo precario y la desocupación, es decir, de la falta de trabajo a trabajos donde no se conoce la protección legal y la seguridad social. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, existe una informalidad del 69,9% junto a la falta de protección social y una elevada inestabilidad, así pues conforman un marco de precariedad laboral alta para este grupo etario.

## JÓVENES Y DESEMPLEO

76

Los jóvenes constituyen un grupo poblacional con serios problemas de inserción en el mercado laboral. Particularmente, aquellos que sufren una integración desfavorable en el mundo del trabajo, componen una parte significativa de la población en situación de riesgo de desafiliación social. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al II trimestre de 2019, la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años ascendía a 26,6% en el total de los aglomerados relevados, lo cual representa en el total urbano nacional a 718.395 personas. En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil de 15 a 24 años es 2,5 veces mayor que la media del total de la población y más de tres veces (3,4) que la de los adultos de 25 años y más. Si se compara con respecto a lo que sucedía en el año 2003, la brecha entre jóvenes y adultos se amplió.

La participación de los jóvenes de 15 a 24 en el desempleo global es particularmente importante. El porcentaje de jóvenes de 15 a 24 en el desempleo alcanza a 33,5%, cifra significativa si se tiene en cuenta que los jóvenes de 15 a 24 componen el 16,4% de la población. Esto se ve acrecentado si se considera que el 27,2% de los mismos no terminaron sus estudios secundarios

y actualmente no concurren a establecimientos de educación formal. De acuerdo a los datos analizados, los adolescentes son los más vulnerables al desempleo: entre los jóvenes de 15 a 19 la tasa de desempleo alcanza a 35,8%, 3,2 veces más que la del total de la Población Económicamente Activa (PEA) y 4,3 veces más que la de los adultos.

A efectos de avanzar en la descripción de las principales características del desempleo juvenil, veremos la incidencia del desempleo de los jóvenes según su sexo: se observa que las mujeres jóvenes presentan una mayor propensión al desempleo 30,1% frente al 24,2% de los varones y en el caso de las jóvenes de 15 a 19 ésta tendencia se ve acrecentada a 44,8% en tanto que el de los varones es de 30,7%. Al considerar el nivel educativo de los desempleados se advierte, en primer lugar, que hay una mayor desocupación entre aquellos que no alcanzaron el nivel secundario, pero en algunos trimestres es mayor la de quienes culminaron la educación media. En efecto, la incidencia del desempleo es alta entre los jóvenes sin estudios secundarios completos, 26,5%, pero incluso es más alto entre aquellos que completaron sus estudios secundarios, 27,0%. Una importante proporción (72,6%) de los jóvenes desempleados con bajo nivel de educación no asiste a establecimientos educativos. Reflejando con ello la disyuntiva entre la necesidad de hallar empleo y las posibilidades de continuar con los estudios. Esta tensión entre educación y trabajo se refleja, principalmente, en los jóvenes desocupados de 15 a 19, entre quienes la inserción temprana al mercado laboral tiende a obstaculizar la formación de las calificaciones requeridas por el mismo mercado de trabajo.

Se observa asimismo, que una población que asciende a 195.410 jóvenes, en el total urbano nacional, no completaron el secundario, actualmente no estudian y se encuentran desempleados, lo cual configura un serio problema de desafiliación social en dos esferas centrales de la integración social (estudio y trabajo).

En cuanto a la vinculación existente entre incorporación temprana al mercado laboral y deserción escolar, los jóvenes con nivel de instrucción "hasta secundaria incompleta", que participan activa-

mente en el mercado de trabajo, dejan los estudios en igual proporción a la de los jóvenes que no lo integran. Mientras que el 77,2% de los ocupados y el 72,6% de los desocupados no asisten a establecimientos educativos, entre los inactivos la proporción se reduce a 16,8%. Es éste un factor relevante que condiciona la culminación de los estudios requeridos para un acceso a un empleo de calidad. Problemática más significativa porque condiciona la inserción laboral futura del joven, reproduciendo las condiciones de pobreza y desafiación.

La incidencia del desempleo se encuentra correlacionada con el estrato social de pertenencia. Las tasas de desocupación aumentan en la medida que se desciende en la estratificación social. La probabilidad de desempleo de los jóvenes localizados en el *I quintil* de ingresos (20% de los hogares con menores recursos) es tres veces superior (+3,1) a la de los localizados en el *V quintil* (20% de los hogares con mayores recursos económicos). La concentración de la problemática del desempleo juvenil en los estratos de menores recursos, se vincula con la necesidad que tienen los hogares más empobrecidos de desarrollar estrategias ocupacionales tendientes a generar ingresos que permitan su supervivencia.

La incorporación de los jóvenes en el mundo del trabajo, constituye una estrategia frecuente para los hogares pobres que necesitan aumentar sus ingresos. Un elevado porcentaje de jóvenes provenientes de familias de bajos recursos se oferta en el mercado de trabajo a pesar de no contar con las calificaciones demandadas para la obtención de empleos de calidad, lo cual redundará en situaciones de desempleo y de precariedad laboral. Esta incorporación temprana al mercado laboral tiende a estar fuertemente asociada a la deserción escolar. La situación de pobreza que impulsa a los adolescentes a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo eleva la probabilidad de que deserten del sistema educativo, condicionando sus posibilidades futuras de obtener empleos de calidad. El desempleo de los jóvenes de bajos recursos opera como una fase de un circuito que tiende a perpetuar intergeneracionalmente las condiciones de pobreza segmentando cada vez más la estructura social.

Es observable, un coincidente imaginario colectivo aún en los sectores con menor capacidad de abstracción, denotando que existe una relación directa-efecto- entre la desocupación de larga data y la precarización del mundo del trabajo y la situación que los sectores más vulnerables están viviendo cotidianamente. La problemática de la precarización laboral es asociada como causa de la falta de cumplimiento de la función familiar, los padres están preocupados por el trabajo o por la ausencia del mismo. La familia está fragilizada que no puede acompañarlos, ni contenerlos.

Las familias de los sectores más vulnerables, aparecen en el discurso de los jóvenes, como causantes de su incorporación temprana a un mercado de trabajo, cada vez más exigente, en el cual se sienten grotescamente neófitos para competir en él.

## JÓVENES PARTICULARMENTE VULNERABLES

Continuando con la identificación y caracterización de poblaciones, objetivo en materia de política social y de empleo, se presenta en esta sección una descripción de cuatro grupos de jóvenes que por sus atributos sociodemográficos y económicos, exhiben una situación particularmente vulnerable, no sólo desde el punto de vista de sus condiciones de inserción laboral, sino también desde el más amplio de sus condiciones de integración social.

En una sociedad que exige jugar el juego del cambio, de la movilidad, de la adaptación permanente, del reciclaje incesante, es evidente que algunas categorías sociales, como las de los jóvenes vulnerables y excluidos, están particularmente “mal pertrechadas para hacer frente a esta nueva realidad, intensificadas sus dificultades por su menor capital educativo y cultural.” Castel (2004).

### ➤ Jóvenes desempleados que no estudian

Los jóvenes desempleados que no asisten a la escuela, constituyen un grupo especialmente vulnerable desde diversos puntos de vista. En términos generales, se reconocen en ellos los problemas vinculados al abandono temprano de los estudios

formales, en gran medida ocasionado por la necesidad de completar los insuficientes ingresos familiares mediante la inserción en el mercado laboral. Pero la deserción escolar culmina conformando un círculo de pobreza, debido a la dificultad de superar en un contexto de crecientes demandas educativas la barrera del empleo precario, y con ello de los empleos inestables y de bajos ingresos asociados a la situación de pobreza original. En el total urbano nacional se contabilizan unos 480.822 jóvenes en esta situación, de los cuales un 40,6% no culminó los estudios secundarios; siendo un 59,7% constituido por varones. En su mayor parte (74,9%) se trata de desocupados cesantes, lo que da cuenta de inserciones tempranas en el mercado laboral. Se constata a la vez que el 77,0% proviene del 40% de hogares con menores ingresos.

#### 👉 Jóvenes desempleados con responsabilidades familiares

Los jóvenes desempleados con responsabilidades familiares (*jefes /jefas o cónyuges /parejas*) constituyen otro grupo de jóvenes objeto de atención prioritaria en materia de políticas sociales y de empleo, debido a la vulnerabilidad económica que introduce en sus hogares la carencia de ingresos derivada de la falta de empleo remunerado. Se combina así, una doble vulnerabilidad socioeconómica: la propia de los jóvenes desempleados y la relativa a los grupos domésticos cuyos miembros con mayores responsabilidades se hallan sin empleo. Se estiman en el total urbano nacional unos 81.398 jóvenes en esta situación, de los cuales 36,2% no completó la enseñanza secundaria; el 61,3% de este grupo está compuesto por mujeres. El 60,1% de los jóvenes desempleados con responsabilidades familiares proviene del 40% de hogares con menores ingresos y el 53,3% vive bajo la línea de pobreza. Asimismo el 89,0% proviene de un empleo anterior.

#### 👉 Jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios

Por ser el tema de la precariedad laboral el centro de gravedad de la cuestión social y la fragilización multiforme del trabajo asalariado la que modificó y modifica en profundidad a nuestra sociedad y dado a la alta tasa de jóvenes con empleo no

registrado e informal, del total de 1.426.062 jóvenes que sólo trabajan, incluiremos al 69,9% de los mismos, 996.234 jóvenes con empleo informal que no estudian, entre los jóvenes particularmente vulnerables. El 49,1% de estos jóvenes no finalizaron el nivel secundario y la mayoría son varones (68,8%). El 67,6% de los jóvenes con empleo precario que no estudian pertenece al 40% de la población más pobre.

#### 👉 Jóvenes que no trabajan ni buscan trabajo, ni estudian

Si bien no se trata de jóvenes desempleados en sentido estricto, el diagnóstico del desempleo como momento de una dinámica más amplia que articula recurrentemente períodos de empleo y desempleo vuelve necesaria su consideración, no sólo por conformar un núcleo duro de exclusión de ámbitos fundamentales de integración, sino también por constituir el desenlace de un proceso marcado por el ingreso temprano al mercado laboral, el abandono de los estudios formales y los sucesivos fracasos en la búsqueda de una inserción laboral estable. Este último constituye un grupo especialmente vulnerable a la anomia y al riesgo social, en muchos casos vinculado al desarrollo de formas ilegales y extra-legales de subsistencia. Se contabilizan en el total urbano nacional unos 877.248 jóvenes de 15 a 24 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo, de los cuales el 57,1% no culminó los estudios secundarios. Se trata fundamentalmente de un grupo compuesto por mujeres (66,7%). La mayor parte (84,6%) de estos jóvenes residen en hogares que se encuentran en el 40% de los hogares con ingresos per cápita más bajo, lo que agudiza aún más sus condiciones de desafiliación social. Asimismo, el 72,7% vive en hogares bajo la línea de pobreza.

### PRECONDICIONANTES, PRECIPITANTES Y DETERMINANTES DE LOS PROCESOS DE VULNERABILIDAD JUVENIL

En este caso, como lo señalamos *utsupra*, lo importante es analizar con claridad la naturaleza y la combinatoria de los procesos y factores que conducen a situaciones de vulnerabilidad, precariedad y desafiliación, en tanto son estadíos resultantes de un proceso particular de desocialización

y descomposición. Dichos procesos pueden estar signados por una de estas problemáticas o por una combinatoria de las mismas.

### Precondicionantes

La combinación de factores que conjugan la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad de la familia de origen se constituye en uno de los precondicionantes del proceso de vulnerabilidad. Dos tercios de los jóvenes desempleados (66,2%) que no estudian provienen de hogares pobres o indigentes. Este mismo origen en hogares por debajo de la línea de pobreza lo presentan los jóvenes con empleo precario que abandonaron sus estudios en un 50,0% y los jóvenes que no trabajan ni buscan trabajo, ni estudian en un 72,7%.

## PRECIPITANTES

La segunda problemática que, combinada con otras, puede conducir a situaciones de exclusión es el abandono escolar. Los factores que desencadenan el abandono escolar se constituirían entonces en los precipitantes del proceso de vulnerabilidad. Un 37,7%, han abandonado sus estudios, de los cuales un 77,8% proviene de hogares vulnerables, pobres o indigentes. A continuación enunciaremos una serie de motivos del abandono de los estudios que agruparemos aquí como factores precipitantes del proceso de vulnerabilidad:

- Factores familiares referidos a la composición, organización y dinámica familiar.

Situaciones conflictivas en lo interno del hogar que conducen a la implosión del modelo familiar. El paso de un hogar nuclear a uno monoparental de jefatura femenina. La madre abandona las tareas domésticas para volcarse al mercado laboral. En el caso de las mujeres, la hija mayor debe abandonar sus estudios para hacerse cargo de la organización doméstica, cuidado de hermanos menores, etc. En el caso de los varones, abandonan la escolaridad para insertarse tempranamente en el mercado laboral en términos precarios.

- Factores laborales relacionados con la precariedad de la inserción ocupacional del jefe de hogar.

El jefe de hogar queda desocupado o sufre el recorte de sus ingresos monetarios. Esta situación de vulnerabilidad laboral del principal proveedor, se traduce en la inestabilidad económica de toda la unidad familiar, lo cual obliga a uno o más de los hijos a una inserción precoz en el mercado de trabajo con abandono de sus estudios.

- Factores personales asociados con embarazos, adicciones, etc.

En estos casos se precipita el abandono escolar, pero contrariamente a las situaciones anteriores que desencadenaba la inserción temprana en el mercado laboral, generalmente precario, se direcciona hacia la inactividad.

- Factores escolares

La concurrencia de un déficit de socialización primaria en el marco de las disfunciones propias de la familia de origen, que introduce desordenes de comportamiento y disminución de las capacidades de atención y aprendizaje, sumada a los déficits institucionales de la escuela para producir la segunda socialización, es decir, un proceso de desinstitucionalización de la organización escolar en cuanto a su capacidad de retención, modificación de conductas y valorización de los saberes, conllevan a la *repitencia escolar*, *sobreedad* y finalmente al abandono por parte del joven o la expulsión por parte de la escuela.

## DETERMINANTES

Los determinantes centrales de los procesos de vulnerabilidad y de los estados de pobreza y exclusión lo constituyen la precariedad laboral y la fragilización multiforme del trabajo asalariado. Los jóvenes, que impulsados por los factores precipitantes que enunciaremos *utsupra*, se insertan tempranamente en un mercado laboral que tiene una tasa del 34,5% de empleo no registrado, que para el grupo etario de 15 a 24 años alcanza al 61,4% y particularmente, para el segmento más joven de 15 a 19 años al 79,6%, están condenados a un desarrollo individual en condiciones muy difíciles, sobreexposados, sometidos a la precariedad perpetua y amenazados de invalidez social.

Según lo expresado podemos construir algunas hipótesis sobre los transcurso más comunes para el conjunto de los jóvenes particularmente vulnerables:

- Inserción temprana en el mercado precario de trabajo, abandono escolar, alternancia entre la precariedad laboral y la desocupación.
- Adicciones, abandono escolar, inactividad absoluta.

En el caso particular de las mujeres:

- Embarazo adolescente, abandono escolar, inactividad absoluta. (Este transcurso explica que el 66,3% de los jóvenes que no trabajan ni buscan trabajo, ni estudian sean mujeres).

### AGENDA URGENTE PARA EL FUTURO, FRENTE A LA NUEVA COYUNTURA POLÍTICA

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un significativo número de jóvenes argentinos, además de cuestionar a futuro la cohesión social y capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo de nuestra economía, está expresando que los programas experimentados hasta el presente, si bien colaboraron en la contención e inclusive en la solución de alguno de los problemas planteados, no tuvieron la escala que la magnitud real del problema demandaba y por lo tanto no impactaron socialmente en la medida de lo esperado. La política pública con respecto a los jóvenes debe de ser una política integral, donde todas las áreas involucradas actúen mancomunadas en función del tema joven, bajo una sola coordinación, en forma masiva y con recursos suficientes.

Aportamos estas propuestas para mejorar la intervención del Estado y de los actores involucrados en esta problemática con el objeto de frenar los procesos de vulnerabilidad y reencontrar las “pistas” para motivar y “repatriar” a miles de jóvenes hacia el campo de la integración y la ciudadanía plena, que de lo contrario están condenados a un desarrollo individual en condiciones muy difíciles, sobreexposados, sometidos a la precariedad perpetua y amenazados de invalidez social. Sabemos

que el costo de esta tarea es alto porque el daño a reparar es importante. En ese sentido se propone:

Propiciar la articulación de las áreas implicadas en el diseño, montaje y desarrollo de políticas y programas que atienden la problemática juvenil, corrigiendo el abordaje sectorial de una problemática transversal que involucra a múltiples sectores del Estado a través de: la conformación de una Red Joven.

Sus objetivos serían: a) Encauzar los esfuerzos y optimizar el uso de los recursos aplicados a los programas destinados a los jóvenes. b) Construir una visión sistémica de la gestión del trabajo con jóvenes que contemple la articulación entre los equipos técnicos de los diferentes niveles y sectores de gobierno. c) Fortalecer y mejorar la implementación de las políticas destinadas a jóvenes, optimizando el intercambio de la información relevante producida, y generando una instancia de gestión del conocimiento sobre la temática.

Mejorar la intervención sobre la problemática juvenil a través de acciones tendientes a cubrir fundamentalmente tres estrategias prioritarias a través de la creación de una serie de dispositivos de prevención, reafiliación y reinserción:

#### ➤ Dispositivos de Prevención

Su objetivo es evitar el drenaje de jóvenes hacia la vulnerabilidad y la desafiliación mediante acciones de promoción y participación (acciones de prevención primaria).

Se propone ayudar y / o reafirmar a los jóvenes adolescentes en su proceso de socialización en la escuela, creando espacios de participación y acción comunitaria. Dada la gran cantidad de jóvenes de 15 a 24 años, que abandonan el sistema educativo; la prevención de este primer paso hacia la desafiliación, debería realizarse anticipadamente tomando como población objetivo a los jóvenes de ambos sexos de 12 a 17 años. Dicho programa estaría orientado a la promoción de la salud, desarrollo humano y participación de los jóvenes, tendiendo a evitar el embarazo adolescente, la drogadicción, y otras causas de deserción escolar. Consistiría en capacitar docentes para que



extracurricularmente se reúnan con los jóvenes de 12 a 17 años para fomentar la participación y el diálogo sobre determinados temas que tienen que ver con las necesidades y los problemas de los jóvenes, la vida sexual, la prevención de las adicciones, prevención de embarazos y todo otro tema que facilite la permanencia de los mismos en la escuela y evite la deserción. Otra acción sería promover entre los jóvenes algún tipo de participación e interrelación con la comunidad, realizando tareas de integración con otros sectores de la sociedad, a través de acciones comunitarias o ayuda humanitaria en el vecindario de sus centros educativos.

## DISPOSITIVOS DE REAFILIACIÓN Y REINSERCIÓN

Su objetivo es reintegrar a los jóvenes de reciente desafiliación a los procesos de socialización escolar o laboral, según los casos (acciones de prevención secundaria o acciones reparadoras).

Estos dispositivos de prevención secundaria y / o reparadores tenderían a reafiliar a los jóvenes que han desertado del sistema educativo a través de procesos formativos que faciliten su inserción en el mundo del trabajo. Los operadores de estos dispositivos serían los gobiernos locales con la activa participación de las organizaciones de referencia: la escuela, los sindicatos y las empresas.

Los dispositivos de reafiliación y reinserción se pueden organizar en dos módulos:

- Módulo de apuntalamiento de jóvenes de desafiliación reciente del sistema educativo (educadores o tutores decalle)

Su objetivo sería contactar, diagnosticar y orientar a jóvenes de desafiliación reciente del sistema educativo a través de la creación de un programa de tutorías de calle (educadores o pedagogos sociales) encargados de: Contactar jóvenes que hayan abandonado sus estudios en un período que oscile entre 6 meses y 3 años, realizar un diagnóstico de su situación y efectuar una oferta de reafiliación (El tutor o educador de calle realizará una oferta para participar en determinados programas de terminalidad educativa que garanticen como forma de motivación, en lo posible, la salida laboral); a) reinsertarse en el sistema educativo formal, b) inscribirse en una escuela de formación profesional, c) concurrir a centros de educación de jóvenes y adultos para estudiar las materias que adeudan en el sistema educativo formal o d) participar de un taller ocupacional con o sin terminalidad básica o media, etc.

- Módulo para el aumento de la empleabilidad y capacidades productivas de la población objetivo a través de capacitación en base a demanda (taller ocupacional joven): Este módulo se realizaría a través de talleres intersectoriales para jóvenes con o sin terminalidad básica o media.

Los Jóvenes deberían desarrollar una capacitación laboral de calidad vinculada a la demanda local o regional de empleo. La capacitación implementada deberá contribuir al desarrollo productivo local, al incremento de su potencial tecnológico y a la mejora de la empleabilidad del capital humano de la población joven desocupada. En el mismo deberán participar todos los sectores involucrados en el proceso formativo a nivel local: la empresa o cámara empresaria, el sindicato, el centro educativo local, la universidad local o regional, la oficina de empleo, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castel, R. (1992) *De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus*. Paris, Esprit,
- Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Gallimard. Versión en castellano: Castel, R. (1995) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Kritz, E. (2006) *El perfil de la pobreza*. Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina. Buenos Aires, SEL Consultores.
- Lépore, E. y Schleser, D. (2004) *Diagnóstico del desempleo juvenil*. Buenos Aires, MTEySS,
- Paugam, S. "Prefacio a la segunda edición de *Futuros Inciertos*" en Pérez Sosto, G. y Romero M. (2016) *Futuros inciertos revisitados. Informe sobre vulnerabilidad, precariedad y desafiliación de los jóvenes en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires, Aulas y andamios editora / Ediciones Ciccus.
- Pérez Sosto, G. y Romero M (2007) *Trabajo decente y juventud en la Argentina*. Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).



Lidia **ARRAUSI\***

\*. Lic. en Servicio Social – Facultad de Ciencias Sociales UBA. Diploma Superior en “Gestión y Control de Políticas Públicas”, FLACSO. Psicóloga Social – Escuela de Psicología Social Dr. Enrique Pichón Riviere. Dirección de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.  
e-mail: liarrausi@gmail.com

Gisela **CLIVAGGIO\***

\*. Lic. en Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas – FLACSO. Especialista en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia – UNER. Posgrado en Diseño de Juegos, Juguetes e Interfaces Lúdicas –Fadu, UBA.  
e-mail: gjclivaggio@gmail.com

Soraya **GIRALDEZ\***

\*. Lic. Trabajo Social – Mg. en Políticas Sociales. Docente Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales UBA. Docente en la Universidad Nacional de Avellaneda. Secretaria Académica de la Maestría en Intervención Social – Facultad de Ciencias Sociales UBA.  
e.mail: sorayagiraldez@gmail.com

Virginia **GUARDIA\***

\*. Lic. en Trabajo Social UBA. Maestranda en Problemáticas Infanto-Juveniles UBA- con tesis en elaboración. Docente de Grado y Posgrado en diversas materias sobre Niñez, Familias y Derechos. Actualmente responsable del Área de Investigación. Autora de publicaciones y artículos sobre infancia- juego y política pública.  
e.mail: virginia.guardia@gmail.com

---

PRESENTADO: 02.09.19

ACEPTADO: 29.10.19

## TERRITORIO, INFANCIAS Y JUEGO

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo pensar las vinculaciones existentes entre territorios urbanos y los espacios lúdicos para niños, niñas y adolescentes que los habitan. Resulta indispensable en primera instancia identificar a los actores sociales que los protagonizan: el Estado y las Organizaciones de la sociedad civil. Se plantean las articulaciones y tensiones entre ellos, sus características, modalidades principales; y las políticas públicas que los distintos niveles de Estado proponen para garantizar el derecho al juego y consolidar el Sistema de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes. El desarrollo de espacios lúdicos de calidad en todo el territorio nacional necesita indefectiblemente de la presencia del Estado, con sus recursos y su planificación. En esta clave se presentan los programas

Juegotecas Barriales, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y Jugando Construimos Ciudadanía, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

El artículo toma como fuente el trabajo de investigación denominado Espacios Lúdicos en Argentina, la cual fue desarrollada por los programas Juegotecas Barriales, Jugando Construimos Ciudadanía, y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, durante el año 2018 / 2019.

**Palabras Clave:** Territorios; Infancias; Juego; Políticas Públicas.

### Summary

*The present article aims to understand the existing links between urban territories and the ludic spaces for children and adolescents that inhabit them. It is of greater importance to firstly identify the social actors that have a leading role in these locations: the State and the civil society's organizations. This article will present their interactions, and the tautness between them; and also their characteristics and their main modalities. It will also analyze the public policies that the State provides to guarantee the child's right to leisure and play; and to consolidate the System of Comprehensive Protection of Child's Rights.*

*The development of quality ludic spaces in our country inevitably needs the presence of the State, taking into consideration their resources and their ways of planning. Along the same lines, "Toy Libraries Community Program" - from the Buenos Aires' City Government-; and "Playing Builds Citizenship Program", from Childhood, Adolescence and Family National Secretary's Office, are presented.*

*This article takes into account the investigation called "Ludic Spaces in Argentina", which was developed by the programs: Toy Libraries Community Program, "Playing Builds Citizenship", and the Faculty of Social Sciences of the University of Buenos Aires, during the year 2018 / 2019.*

**Key words:** Territories; Childhood; Play; Public Policies.

## TERRITORIOS URBANOS - INFANCIAS Y JUEGO

Cruzar las categorías: territorios urbanos, infancias y juego, implica interrogarnos sobre cómo las ciudades generan condiciones de posibilidad para que las diversas y variadas infancias desarrollen su vida cotidiana y, dentro de ésta, logren desplegar sus prácticas lúdicas.

Partimos de entender el territorio como una categoría polisémica, como lugar - ampliamente desarrollado por la geografía- en términos físicos y espaciales donde las personas desarrollan su cotidianeidad; como espacio social donde se

construyen las relaciones entre las y los sujetos y las organizaciones e instituciones y, en su dimensión cultural, donde se concretizan las culturas, las tradiciones, las identidades. En este sentido, el territorio, es un espacio social y cultural donde se entranan intereses, percepciones, valores y se generan relaciones de cooperación, complementación y confrontación. Es así que el espacio público, es a su vez condición y expresión de ciudadanía (Borja, 2011) y se constituye en "un sistema complejo en el que interactúan las diferentes dimensiones de la vida social" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal, 2011: 14]) donde se concretan los proyectos e interrelacionan los diversos actores.

En este sentido sostiene Rofman “El territorio no es solo un hecho físico, un paisaje o un descriptor de la ubicación de los fenómenos; sino también el resultado de un proceso de construcción social. Ello supone pensar el espacio y la sociedad como dos dominios relacionados, que producen constantemente la territorialidad” (Rofman, 2016: 18)

A su vez, es en el territorio donde “se expresan las desigualdades sociales, y el Estado (nacional, provincial o municipal) puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que, por su naturaleza de acumulación, produce el mercado” (Clemente en Rofman, 2016: 130). Es también, donde se materializan las intervenciones de las políticas públicas, donde se disputan o articulan las prácticas sociales de los diversos actores.

Estos territorios, en particular los urbanos -sobre los cuales nos interesa profundizar- han sufrido transformaciones significativas con la irrupción de los procesos de urbanización, la modernidad y el neoliberalismo que impactan diferencialmente a los grupos sociales que los transitan u ocupan. Parte de nuestro estudio problematiza cómo afectan a niñas, niños y adolescentes las problemáticas urbanas, a su vez atravesados por las desigualdades sociales, entendiendo que si bien gran parte de la población infantil en Argentina reside en las grandes urbes, su inclusión en términos de planeación urbana no está prevista.

En esta línea entendemos que, los que han sido espacios de encuentro de diversidades, de participación y en el caso de niñas y niños de juego, se han transformado en espacios fragmentados, en no-lugares (Borja, 2011) donde la ciudadanía queda reducida a habitantes atomizados o a meros clientes de las ofertas de servicios del mercado. Esta fragmentación y reducción de espacios de socialización impacta fuertemente en las infancias al acotarse los lugares donde poder experimentar, desarrollar autonomía y encontrarse con pares, en definitiva desplegar su más seria actividad: jugar. Es a partir de nuestro estudio que nos interrogamos cómo impacta en niñas y niños, vivir en

espacios urbanos en clave de posibilidades de juego? o dicho de otra manera, ¿cuáles son las posibilidades de efectivo ejercicio del derecho a jugar que tienen niñas y niños en las ciudades? Es evidente que estos interrogantes, en un contexto que se denomina “infantilización de la pobreza”, requieren de una aproximación en clave de desigualdad social y territorial que excede el presente trabajo, no obstante, intentaremos abordar algunas cuestiones que entendemos atraviesan a este universo diverso y desigual.

Numerosos organismos como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Observatorio de la deuda social de la Universidad Católica Argentina, y el Observatorio de Jóvenes del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, advierten sobre una creciente “infantilización de la pobreza”, que se corrobora con los datos del INDEC del primer semestre de corriente año que informa que la pobreza infantil -menores de 14 años- aumentó del 41,4 al 52,6% y la indigencia saltó del 8 al 13,1% en tan solo 12 meses. De estos porcentajes se desprende que sobre 9.500.000 chicos de menos de 14 años que viven en la Argentina, 5 millones viven en hogares pobres. Al respecto Unicef en su documento “Elecciones 2019: La Deuda es con la Niñez y la Adolescencia” advierte que *“la pobreza en la niñez es un problema estructural que va más allá de la falta de ingresos. Ser pobre es no asistir a la escuela o hacerlo a edad tardía; no contar con acceso al sistema de protección social; vivir en casas inadecuadas y sin agua potable; no acceder a los servicios de salud correspondientes ni a políticas de cuidado, entre otras carencias”*<sup>1</sup>

En tal sentido podemos afirmar que la población infantil de AMBA se caracteriza por marcadas desigualdades sociales; por lo cual no se puede hablar en términos de relación de una infancia universal con el territorio, sino de múltiples infancias que viven y se relacionan con los espacios de la ciudad con desiguales posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos.

1. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/unicef-pide-los-candidatos-pagar-deuda-ninez>

Esta preocupación es retomada por el Comité de los Derechos del Niño quien refiere:

*“La mayoría de los niños más pobres del mundo están expuestos a peligros físicos tales como aguas contaminadas; sistemas de alcantarillado abiertos; ciudades superpobladas; un tráfico no controlado, calles mal alumbradas y congestionadas; un transporte público inadecuado; la falta de áreas de juego, espacios verdes y servicios culturales seguros en su localidad; y asentamientos urbanos irregulares en barrios de tugurios con ambientes peligrosos, violentos o tóxicos.”*(-Comité de los Derechos del Niño, 2013: párr. 35)

El desarrollo urbano, sus características y condiciones suelen resultar un obstáculo para el ejercicio del derecho a jugar en ella en forma libre, independiente y segura, como lo han señalado diversos estudios (Borja, 2011; Gülgönen, 2006; Tonucci, 2006). Las limitaciones en el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y en particular del derecho a jugar tienen explicaciones múltiples y complejas, por lo que nos proponemos describir algunas de ellas que han sido resultado de estudio en diversos países y que entendemos permite comprender los diversos atravesamientos:

- Las cuestiones vinculadas a la seguridad urbana, conlleva a limitar el uso del espacio público por parte de niñas, niños y adolescentes. (Comité de los Derechos del Niño, 2013; IPA, 2010)
- La fragmentación urbana y las desigualdades sociales presentes en la ciudad y entre sus habitantes dan lugar a una gran diversidad en términos de acceso a infraestructura y servicios por parte de los niños y sus familias, pero también formas diferentes de vivir las ciudades (Gülgönen, 2006)

- El diseño y planificación urbana se asume desde una perspectiva “adultocéntrica”. Los adultos no siempre son conscientes de la importancia del juego para niñas, niños y adolescentes, no como forma de distracción sino como práctica central para su desarrollo.
- La falta de espacios públicos adecuados donde se pueda jugar (Comité de los Derechos del Niño, 2013)
- Las representaciones sociales respecto del valor social del juego en la infancia, priorizando los espacios de aprendizaje formal o limitándose a la asistencia nutricional básica.

En Argentina<sup>2</sup> el 91% de la población reside en ámbitos urbanos y el 47% de ésta lo hace en el área metropolitana (CABA y Gran Bs. As.), siendo éste un dato significativo para interrogarnos sobre las condiciones de accesibilidad a prácticas lúdicas en la ciudad para niñas, niños y adolescentes en este territorio.

En las últimas décadas, los derechos de infancia han sido tematizados como un derecho universal por el Estado en la Argentina<sup>3</sup> y a la vez es creciente la preocupación en el desarrollo de ciudades más inclusivas<sup>4</sup> en términos generales para toda la población y en especial para niñas, niños y adolescentes.

A partir del estudio realizado<sup>5</sup> podemos destacar que, si bien en forma incipiente, se ha generado un proceso de reconocimiento de esta vacancia en la planificación urbana y el mismo recupera el diseño de políticas y programas que se orientan a promover o facilitar espacios lúdicos. Así, se detectó que en algunas ciudades se han desarrollado políticas, programas o acciones vinculadas a la creación de dispositivos lúdicos y a generar intervenciones en el espacio público que habilitan y/o promueven el uso lúdico del mismo.

2. Datos indec Censo 2010.

3. Se destacan programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH) como una política pública con alto impacto en la población con niños a cargo, especialmente aquel considerado parte de los llamados sectores vulnerables.

4. En este contexto se inscriben propuesta tales como “Ciudades Amigas de la Infancia” promovida por UNICEF, La Ciudad de los niños de Tonucci etc.

5. Espacios Lúdicos en Argentina (2019). Investigación realizada entre el Programa Jugando Construimos Ciudadanía Senaf, Programa Juegotecas Barriales GCBA y Carrera de Trabajo Social UBA.

Estas iniciativas públicas presentan diversos grados de complejidad institucional y de implementación concreta; en el estudio realizado encontramos que algunas de ellas cuentan con marco normativo, lo cual no implica que se encuentren implementándose y otras son programas desarrollados por los municipios y que funcionan dentro de la órbita de la dirección de niñez, de cultura o de juventud locales. A fin de ejemplificar los incipientes avances en la materia, podemos referir algunas políticas públicas que cuentan con marco normativo: CABA la ley 415 del año 2000 de Creación del Programa Juegotecas Barriales; en La Plata, Pcia. de Buenos Aires, la Ordenanza 10830 del año 2011 de Creación del Programa Juegotecas Barriales y en la Provincia de Neuquén, la creación del Programa de “Juegotecas Barriales” por Ordenanza 13675/2017, entre otros. Asimismo, detectamos que en otras provincias o municipios de Argentina se despliegan programas orientados a la generación de espacios lúdicos como por ejemplo: Escobar, Tandil, Junín, Avellaneda, Quilmes, Coronel Pringles, entre otros en Pcia. de Buenos Aires; y en municipios de provincias como: Tierra del Fuego, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Salta, Santa Cruz, Río Negro, Tucumán y San Juan, entre otras.

Este escenario si bien es acotado, ya que la Argentina cuenta con 2300 municipios, permite vislumbrar un horizonte de posibilidades orientado a fortalecer las propuestas existentes, muchas veces desarrolladas por la sociedad civil en sus diversas formas de organización (movimientos sociales, ONGs, asociaciones civiles, etc.) como veremos más adelante, y a la vez incentivar el desarrollo de políticas públicas que garanticen condiciones habilitantes para el despliegue de prácticas lúdicas de NNyA en los diversos territorios.

## DERECHO AL JUEGO

Pensar el juego como un derecho supone considerarlo como inherente a la infancia, es decir, un elemento esencial en la vida de los niños y niñas. El consenso social acerca de la importancia de reconocer que hay aspectos de la niñez a los que es imprescindible dar respuesta - y entre ellos el juego - ha llevado a que esta conciencia haya adoptado formatos de leyes, y convenciones inter-

nacionales que en nuestro país tienen rango constitucional; y que dieron lugar a lo que en conjunto se denomina marco normativo. Es decir que se ha consolidado una estructura que da *status* de derecho a todos los aspectos de la vida de niños y niñas indispensables para su crecimiento y desarrollo; y que por lo tanto pueden ser exigidos.

En la Argentina el marco normativo está conformado por: la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que en su art. 31 expresa que “los Estados parte, reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad”. Luego, el Comité de los Derechos del Niño -el cual fue constituido por la Corte Suprema de Justicia de nuestro país como intérprete último de la Convención- indica que surge para el Estado Nacional “la obligación de elaborar todas las medidas de aplicación, las estrategias y los programas para hacer realidad y poner plenamente en práctica los derechos definidos en el artículo 31” (Comité de los Derechos del Niño, OG 17, párrafo 7). A su vez, la Ley de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes (26.061), que en su artículo 20, dice: “Los organismos del Estado con la activa participación de la sociedad, deben establecer programas que garanticen el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes”. Por último, cada provincia tiene su legislación, a través de la cual traslada a su territorio lo acordado a nivel nacional.

Afirmar que el juego es un derecho implica que debe estar garantizado por políticas públicas estatales, en diversos formatos y alianzas con los territorios; ya que el haber adherido a la Convención de los Derechos del Niño con su consecuente adecuación normativa a niveles nacional y provincial genera para los Estados la obligación de implementar programas que viabilicen y den curso a dichos deberes.

Tal como afirma el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, “Las políticas públicas con enfoque de derechos constituyen acciones y estrategias para promover y hacerlos efectivos, basadas en obligaciones que los Estados contrajeron en normas y tratados de derechos humanos.

Implican, a su vez, la definición participativa de los principales problemas y necesidades por parte de la población” (CASACIDN, 2008).

Más allá de la relevancia de esta perspectiva jurídica, reconocer a NNyA como sujetos posibilita además identificar sus singularidades y contextos. La diversidad que atraviesa a la infancia como construcción social permite que ésta sea pluralizada, en orden a poder visibilizar las diferencias que la constituyen. Así, no es lo mismo caracterizar a la infancia situada en un contexto urbano que en un contexto rural. De la misma manera, encontraremos diferencias entre las infancias del siglo XIX y del siglo XXI; y también las hallaremos entre niños y niñas de oriente y occidente, contextos de pobreza y de necesidades básicas satisfechas, etc. La pretensión de condensar una única caracterización de la infancia es más reveladora de quien la emite, cuanto más invisibilizadoras de quienes son supuestamente nombrados. Sandra Carli plantea que “la infancia se construye como objeto del discurso en tanto se torna objeto de significación social”, y que estos discursos son lugares desde los cuales se proponen modelos de identificación y se construyen identidades (Carli, 2002). Los discursos pretenden naturalizar y universalizar sus contenidos, negando cualquier tipo de matices o diferencias entre sus nombrados, lo que da cuenta de las luchas de poder entre quienes quieren imponer una mirada por sobre las otras; o dicho en palabras de Carli, de las “luchas por la fijación de sentidos que operan sobre la transformación de lo social” (Carli, 2002).

Como ya definimos el juego es una de las actividades centrales de la infancia, es importante destacar su valor socializador, ya que habilita encuentros con pares y aporta diversidad de miradas. Como transmisor y transformador de la cultura, el juego comunica valores y costumbres que a su vez transmutan con el entorno. El juego en tanto actividad libre y placentera favorece el desarrollo de la autonomía y el aprendizaje social (Guardia - Kuiyan, 2017). En síntesis, «el juego es una práctica social y socializadora por excelencia».<sup>6</sup>

De acuerdo con la investigación realizada, el surgimiento de espacios lúdicos en territorios aparece vinculado a la oportunidad de recuperar el valor del juego como un derecho, y a la necesidad de “crear, ampliar, habilitar espacios de encuentro de niñas y niños en el barrio, desde y para la comunidad; ya sea por parte de las organizaciones de la sociedad civil o por iniciativa estatal. Se fundamenta la generación de los mismos en que los territorios no contaban con ofertas suficientes que dieran lugar al juego de niñas, niños y adolescentes”. Los espacios lúdicos comunitarios son vistos como “canales creativos, artísticos, de expresión y juego destinados a promover alternativas recreativas de las que puedan participar no solo niños y niñas, sino también sus familias y la comunidad; y así poder ejercer libremente el derecho a acceder a espacios de juego, esparcimiento y recreación.”

Estos espacios surgen mayoritariamente en contextos urbanos, como consecuencia de la percepción de haber perdido la calle y la vereda como espacios de socialización y encuentro; y dan cuenta de la búsqueda de la recuperación del valor social del juego como acción que aporta a la construcción de subjetividad, a la consolidación de lazos sociales y culturales y a la transformación de los sujetos y de su entorno más próximo<sup>7</sup>.

La actividad lúdica puede estar o no acompañada por soportes materiales. Dentro del juego sin intermediación de objetos se encuentran las canciones, los juegos de palabras, con el cuerpo, en la naturaleza, etc. Y dentro del juego con objetos se observan en primer lugar los juguetes industriales, los juegos de mesa, los artículos deportivos y también las interfaces electrónicas.

Sabido es que el juego es anterior al juguete, y más especialmente al juguete industrializado. No obstante, debido al carácter simbólico de alta valoración que éste tiene en su relación histórica con la niñez, sumado al contexto cultural en el cual la capacidad de consumo es uno de los indicadores de la inclusión social, los juguetes aparecen como los supuestos garantes del juego infantil. De allí

6. Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019) Espacios Lúdicos en Argentina, Sennaf, Bs. As., pag. 10.

7. Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019), op. Cit.



que sea relevante recordar y enfatizar que el derecho es al juego y no a tener juguetes.

El autor Gilles Brougère visualiza la dimensión social del juego revelando la existencia de una cultura lúdica, en tanto “conjunto de reglas y significaciones propias del juego que el jugador adquiere y maneja en el marco de su juego” (Brougère, 2013). Este autor afirma que la cultura lúdica es producida por el sujeto social y que se nutre de elementos de la cultura del entorno de niño para ajustarlo al juego; y se diversifica según los medios sociales, la edad y el género. Algunos de los elementos que en la actualidad tienen alto grado de incidencia en la cultura lúdica son los medios de comunicación (en especial la televisión e internet), los juguetes y los juegos electrónicos; los que contribuyen a la conformación de una cultura lúdica más globalizada.

La valoración del derecho al juego como una práctica social significativa, constructora de grupalidades y subjetividades, no invisibiliza la existencia de una importante brecha de inequidad en el acceso a los juegos y juguetes, especialmente a los vinculados a las tecnologías (consolas, tablets, etc.). Esta fragmentación es observable en las plataformas que ofrecen videojuegos, ya que las mismas “presuponen un perfil de usuario vinculado al consumo, al conocimiento del mercado, la valoración de las acciones dentro de las plataformas, y de los accesorios y objetos adquiribles en esos espacios”<sup>8</sup>, dejando por fuera a quienes no pueden encuadrarse dentro de este perfil. Aquí queda plasmada una vez más la diversidad de infancias existentes, siendo el acceso a bienes culturales una de las variables que expresan esta desigualdad.

Tal como expresa Viviana Manzi (2006), *“la publicidad de productos masivos opaca la heterogeneidad no sólo de acciones, intereses o preocupaciones sino de modos de inserción en la estructura social. Ignora la diversidad de “infancias” resultante de tránsitos diferentes, cada vez más afectados*

*por la desigualdad económica, social y cultural. ”* (...) *“De este modo, la estereotipación positiva de la niñez monta un modelo de referencia social y cultural. Esculpe una “media”, una talla de la normalidad”*<sup>9</sup>.

La autora expresa que dentro de esta concepción, en la que el niño es visto como un cliente, los juguetes son considerados bienes de consumo, originantes y estructurantes del juego. Y el juego es presentado en escenas que se desarrollan en “espacios siempre privados, generalmente cerrados y deslocalizados”<sup>10</sup>.

Es por ello que se torna imprescindible que las infancias argentinas -en gran medida condicionadas por la influencia de un mercado que tiende a identificarlos como sujetos consumidores- puedan contar con espacios lúdicos que garanticen su efectivo acceso al juego como un derecho, en la singularidad de cada territorio.

## ACTORES SOCIALES

El despliegue de espacios de juego en los territorios es asumido por diversos actores sociales gubernamentales, diversas formas de organización que asume la sociedad civil y el mercado, por lo que partimos de la necesidad de identificarlos y describirlos, haciendo foco en la forma que establecen vínculos, dialogan y se relacionan. Actores sociales que disputan en un territorio, el cual es construido a partir de múltiples dimensiones históricas, económicas, socio culturales, que no dejan de estar atravesadas por cambios en los modelos de concebir el Estado y por lo tanto de diseñar y ejecutar políticas públicas. Las organizaciones sociales, mantienen un diálogo más o menos activo con el Estado en función de las formas que este asume para intervenir en los territorios abordando los procesos sociales. Formas que están vinculadas a los procesos de reestructuración del Estado visualizados fuertemente a partir de la década de los 90 y asociados a ajuste económico,

8. Duek, C. et al. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/304500180\\_Juego\\_redes\\_sociales\\_e\\_infancia\\_hacia\\_la\\_definicion\\_de\\_nuevos\\_escenarios\\_comunicativos](https://www.researchgate.net/publication/304500180_Juego_redes_sociales_e_infancia_hacia_la_definicion_de_nuevos_escenarios_comunicativos).

9. Manzi, V. en Carli, S (comp): La cuestión de la infancia: Entre la escuela, la calle y el shopping. Bs. As., ed. Paidós, 2006. Pág. 223.

10. Manzi, V. en Carli, S (comp): Op. cit. Pág. 215.

privatizaciones, descentralización y globalización. Este diálogo debe ser leído en clave de relaciones de poder y dominación, y como reflejo de esa relación, las organizaciones, muchas veces ligadas a su sobrevivencia, modifican sus formas y modos de representar y movilizar intereses colectivos.

El estudio profundizó el abordaje de los dos actores centrales que asumen el desarrollo de los espacios lúdicos en Argentina, el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil. Desde principios de siglo XX hasta el presente, se han desplegado diversas organizaciones que se constituyeron con el propósito de desarrollar la atención dirigida a niñas y niños; en un principio más con un tinte proteccional-tutelar-moralizador, acorde con las construcciones de infancia de época y posteriormente a partir de los planteos vinculados al paradigma de derechos humanos y protección integral de la infancia, se puede observar una reconfiguración de las prácticas institucionales dirigidas a este grupo poblacional. Esta nueva mirada respecto de las infancias, la profundización de las desigualdades hacia el interior de este universo y una problematización sobre las posibilidades de despliegue de prácticas lúdicas en las infancias en diferentes contextos, permiten a partir de los años 90, explicar el incremento de ofertas dirigidas a la infancia, el juego y la recreación.

La transformación y creación de instituciones abocadas a la infancia se da a partir del impacto de la sanción de la ley 26061 y las formas de pensar la niñez que trae consigo. Las propuestas buscan consonancia con los nuevos marcos normativos que trajera implícito el cambio de paradigma. Los espacios de atención a niños y niñas, como así también los campos de estudios y de formación en infancia en la región serán disputados desde este nuevo marco.

En este sentido el estudio que tomamos de base, revela que el surgimiento de los espacios lúdicos se vincula tanto a iniciativas de colectivos comunitarios o redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como a experiencias individuales. Toda organización comienza sus movimientos iniciales en un momento y un territorio en particular y a su vez tiene una historia previa. En la mayoría de los casos de las organizaciones que hemos estudiado, sus objetivos iniciales han

girado en torno a “propiciar, garantizar, defender, fomentar, valorizar, *el derecho a jugar de niños, niñas y adolescentes*”.

A su vez, el Estado frente a la obligación de garantizar el derecho al juego puede asumir diferentes maneras y roles, entendiendo que no se trata de un todo único y uniforme sino que en su análisis podemos dar cuenta de múltiples contradicciones aún en un mismo contexto y momento histórico, recuperando diversas prácticas asociadas al territorio. “Es en este marco que las instituciones del Estado funcionan como “actores públicos” que cumplen diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, lo que conduce a estrategias y alianzas que configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual -al menos formalmente- el Estado es garante (Thwaites Rey, 2004), (Manzanal en Rofman, 2016:180). La acción del Estado en el desarrollo de políticas públicas ha sufrido transformaciones a lo largo de los últimos años, desplegando diversas modalidades de intervención y delegando parte de estas intervenciones en las organizaciones de la sociedad civil y el mercado. Así, hoy puede pensarse que el Estado aborda esta obligación de garantizar derechos que emana de la CDN (Convención sobre los Derechos del Niño) a partir de:

- el desarrollo de políticas y programas ejecutados en su totalidad por sí mismo,
- programas de transferencia de bienes y servicios a diversas organizaciones como fortalecimiento de *las redes territoriales de asistencia* (Clemente, 2011)
- financiando programas gestionado por privados, como formas de tercerización.
- provisión de materiales, recursos o asistencia técnica,
- como intermediario y garante a través de su supervisión en programa de transferencia monetaria, bajo la figura de cooperación.

Al recuperar la dependencia de los espacios lúdicos relevados, reconocemos cuatro grandes agrupamientos: Gubernamentales, Mixtos, Organizaciones de la Sociedad Civil y Privados. El de-

sarrollo de espacios de juego para niñas y niños está a cargo del Estado en sus distintos niveles (Municipal, Provincial y Nacional) en un 48 %, participando en articulación con la sociedad civil en un formato de gestión mixta en un 8% y un 40 % está a cargo de variadas formas de organización que se da la sociedad civil siendo muy minoritaria la participación de la gestión privada.

Al desagregar el nivel gubernamental que desarrolla actividades o programas vinculados al derecho a jugar, se evidencia una clara demanda de cercanía territorial al ser abordados mayoritariamente por gobiernos municipales y de forma residual por los gobiernos provinciales o nacionales, lo cual puede ser entendido en el marco de los procesos de descentralización que se desplegaron fuertemente en el país desde los años 90.

Destacamos en este análisis aquellos que se han identificado como “organización o movimiento social”. Este formato ha surgido fuertemente a fines de la década del 80 en los sectores populares a partir de un repliegue territorial frente a los procesos excluyentes y a la debilidad de los mecanismos de protección social desarrollados por el Estado (Merkel, en Ierullo 2014). En esta línea fueron emergiendo formas de organización orientadas en un principio a la satisfacción de las necesidades de supervivencia - comedores comunitarios- y que, frente a nuevas coberturas por parte del Estado, han podido asumir otras demandas como la de recreación para las niñas y niños de los barrios. Al respecto, Ierullo (2014) destaca en su estudio “que en este proceso de consolidación territorial los comedores comunitarios no se circunscribieron solamente a la provisión de alimentos, sino que fueron ampliando sus acciones a otras esferas del cuidado infantil. A través de las mismas lograron extender la permanencia de los niños en estas instituciones. En este sentido se incorporaron espacios recreativos y lúdicos para niñas y niños, apoyo escolar, controles de salud, roperos comunitarios, bibliotecas, jardines maternos, etc.” Cabe señalar que en la medida que la pobreza aumenta y la respuesta estatal se debilita, las organizaciones recogen las demandas que giran en torno a urgencias ligadas a la seguridad alimentaria, concentrando es esta prestación toda su energía y recurso humano y económico.

La tipología de espacios de juego es tan amplia como necesidades, intereses y objetivos tengan quienes las crean y las poblaciones a las que se dirigen, no obstante el estudio evidencia la cuestión “comunitaria” como mayoritaria en la definición de los espacios. Es en el territorio donde se construyen los vínculos a partir de relaciones de proximidad y confianza, donde las organizaciones se constituyen en terminales de las políticas públicas (Clemente, 2014) Se puede concluir a partir de esto, que el despliegue del juego es considerado como una cuestión a ser abordada desde los territorios.

Algunas de las formas de articulación detectadas en el estudio hacen referencia a la integración al sistema de protección de derechos local y de los programas locales de juegotecas existentes en los distintos territorios, y en menor medida con dispositivos como el programas socio educativos, programas de cultura y deporte, espacios de primera infancia, sistema escolar y centros de salud. Entre las organizaciones que no se reconocen integrando ningún ámbito estatal pero que en alguna oportunidad se vincularon con alguna política pública, lo que aparece principalmente refiere a la adjudicación de algún subsidio económico eventual, provisión de materiales lúdicos y capacitación o formación. En este punto sobresale el vínculo instrumental con el Estado, por sobre una relación que promueva la integración territorial, la formación y adquisición de más y mejores herramientas de intervención con los niños y niñas. En su mayoría las organizaciones territoriales se han organizado en torno a necesidades detectadas de la propia comunidad y en inquietudes sociales, solidarias o de profesionales que “empujan” y potencian proyectos. La articulación con otros actores sociales se da en primera instancia con el nivel estatal más próximo o a través de contacto con otras organizaciones y redes, donde la información, ya sea de modalidades de financiamiento, de presentación de proyectos abre posibilidades y modalidades de sustentabilidad.

➤ Del entramado de relaciones entre el Estado y las Organizaciones podemos señalar La *cuasi* paridad entre los espacios que tienen algún tipo de pertenencia estatal en cualquiera de sus niveles; frente a los espacios en los que no hay ningún tipo de participación del Estado.

- La baja tasa de espacios de gestión mixta.
- Una gran ausencia de la educación superior en el desarrollo de acciones que favorezcan el acceso al juego.
- La muy alta injerencia de lo local en la responsabilidad del sostenimiento de los espacios lúdicos, ya sean gubernamentales o no gubernamentales.

## POLÍTICAS SOCIALES Y JUEGO

Se identifica entonces al Estado como no fosilizado, no quieto, no construido de una sola vez. Por el contrario, el mismo muta, se reconfigura y se estructura en cada momento histórico según el juego de tensiones, intereses, y representaciones que los diversos sectores sean capaces de imprimirle a la agenda pública. Se unificaron conceptos que orientarían las reflexiones en el marco del proceso investigativo. Se utilizaron aportes de diversos autores, entre ellos a Carlos Vilas (1999) cuando define que el Estado afirmando que “es a un mismo tiempo estructura de poder, sistema de gestión y fuente generadora de identidades. Desde el punto de vista de la política, el Estado es, ante todo, institucionalización de las relaciones de poder entre fuerzas sociales...”. Al entender que el Estado genera identidades a partir de sus iniciativas y propuestas de gestión, permitía observar el permanente diálogo con las organizaciones sociales y su mutua implicancia. Denis Merklen (2005) por su parte complementó la lectura del vínculo Estado – Organizaciones reconociendo en el Estado un doble rol, por un lado, es el implementador, el que decide el sobre qué y el cómo de la concreción de la política social, y en ese aspecto es un posible “aliado” de las organizaciones sociales. Pero también puede volverse una suerte de “adversario” de las organizaciones, ya que será ante quien se reclame la imposibilidad o insuficiencia de acceso a satisfactores sociales.

## LAS FORMAS ASUMIDAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Las formas asumidas pueden ser diversas y múltiples. Se describen aquí las dos formas que pre-

sentan los programas que han sido parte de la investigación señalada. El desarrollo de espacios lúdicos de calidad y regularidad, con amplia distribución en el territorio nacional, necesita indefectiblemente, de la presencia del Estado, sus recursos y planificación. Las políticas públicas del sector pueden propiciar la gestión directa, la cogestión y/o el apoyo a grupos no gubernamentales, pero más allá de los formatos del accionar gubernamental, la búsqueda profunda y sostenida de esta investigación será la de generar elementos para seguir defendiendo y profundizando el accionar garantista de derechos por parte del Estado. También es responsabilidad del Estado para la defensa del acceso al juego, la formación permanente de las y los técnicos y profesionales que se desarrollan en programas y espacios que asumen lo lúdico en la clave mencionada.

El Programa de Juegotecas de la CABA estructura espacios, equipos, capacitaciones permanentes y transversales, investigaciones y socialización local, nacional e internacional del juego como derecho. Fomenta entonces la estructuración de los espacios lúdicos como espacios de encuentro, de juego compartido, y constructor de identidad, con equipos formados a tal fin, encarnado en procesos pedagógicos, atractivos y divertidos para la población participante. Desde el año 2000 el derecho a Jugar es ley en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley 415 que crea el Programa Juegotecas Barriales en la Ciudad, son organizaciones sociales con trabajadoras/es estatales que logran instalar en la agenda política un derecho que hasta allí no era reconocido como tal. Así las Juegotecas Barriales de CABA (Guardia V. y Kuiyan A. 2017: 35) - “son espacios de juego para niños y niñas de 2 a 13 años, quienes concurren en forma sistemática y voluntaria, donde desarrollan actividades lúdicas, expresivas y culturales en un contexto institucional y con un equipo interdisciplinario de facilitadores lúdicos a cargo. Se trabaja a través de la participación activa y de experiencias compartidas entre niños, familias y las organizaciones barriales”.

La sanción de la ley 26.061 sobre protección integral de la infancia a fines del año 2005, trajo como consecuencia la necesidad de adecuar las normativas como así también las prácticas llevadas adelante con niños, niñas y adolescentes en

materia de políticas públicas en nuestro país. En este sentido, cobró especial relevancia el rol del Estado como garante de la satisfacción de dichos derechos. Entre otros muchos aspectos, la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENNAF).

El Programa Jugando Construimos Ciudadanía, de la SENNAF (2011/2017), evidencia otra forma de estructurar política pública. La provisión de los materiales, recuperando el hacer de artesanos y productores, formando y capacitando en estándares de calidad y en formas autogestivas y cooperativas para recuperar tradiciones y saberes creativos y *aggiornados* a diversas épocas. Se construye un puente así entre el origen del juguete, del material lúdico y quienes organizan su uso formativo y recreativo. En el contexto político institucional mencionado, en el mes de febrero del año 2009, la entonces ministra de Desarrollo Social de la Nación encomienda a la SENNAF la tarea de “comprar juguetes a productores de la economía social en todo el país”; en el marco del lanzamiento del plan de políticas sociales 2009-2011, denominado Programa de Inversión Social. En relación a la producción de juguetes, además de ser de producción cooperativa, avanzó en otras búsquedas. La articulación con INTI para avanzar hacia la certificación de normas IRAM de calidad y seguridad de los juguetes. Del mismo modo se reconoce se pedía el aval de calidad, así como se otorgaba las certificaciones a los productores.

Es aquí donde la idea de viabilidad / inviabilidad cobra relevancia: generalmente suele pensarse lo viable en la administración pública en términos meramente técnico - jurídicos: resoluciones, procedimientos administrativos y normativas que regulan el funcionamiento de un organismo estatal. Pero existe una segunda dimensión, y es la de las viabilidades que se configuran en los equipos de trabajo. Estas son las que posibilitan o imposibilitan los procesos de innovación dentro de un organismo, aun cuando se cuente con los instrumentos adecuados para realizarlo.

Una definición compartida por ambos programas es la búsqueda de promoción de la grupalidad.

Las juegotecas son espacios de encuentro, los juguetes no se distribuyen individualmente sino a espacios institucionales. En esta línea se busca fortalecer en territorio los espacios de atención a la infancia. El Programa Jugando Construimos Ciudadanía hasta la actualidad se han distribuido más de 2800 kits de juguetes a centros de infancia en todo el país. .

## LOS ORÍGENES, LOS ALCANCES, LOS DESAFÍOS

En el país, siete ciudades en seis provincias tienen marco normativo propio en relación al juego como política pública, entre ellos, la Ciudad de Buenos Aires, La Plata y Escobar en Provincia de Buenos Aires, Comodoro Rivadavia en Chubut, ciudad de Mendoza, de Chaco y Neuquén. Esto implica que habiendo más de 2.300 municipios en la Argentina, el desafío del trabajo hacia el futuro, es muy importante.

Además, se pudieron identificar 31 localidades que cuentan con juegotecas municipales. Estos últimos marcan la integración al sistema de protección de derechos local. Es pertinente el vínculo de pertenencia con el sistema de protección local.

También es necesario destacar los orígenes de las políticas existentes. Cabe destacar que estas políticas han transitado diversos modelos de Estado a partir de la voluntad, convicción y compromiso temático de sus equipos. Una política sostenida y fortalecida desde el pie, desde las bases, desde las organizaciones que reclaman presencia de los Estados, visualizando su importancia y viabilidad. Lo mencionado implica que la escucha y el trabajo conjunto con organizaciones sociales, se basa en el respeto y consideración que son actores privilegiados en la posibilidad de generar espacios territoriales que respeten las necesidades e intereses de ese entramado específico y por lo tanto situado.

Entonces cabe preguntar desde este trabajo, interpelando a los Estados y su accionar, que se define en cada etapa acerca de ¿Qué juego, para qué niños y niñas? ¿Qué niños y niñas, para qué país?

## BIBLIOGRAFÍA

- Arrausi, L.; Clivaggio, G.; Guardia, V.; Giraldez, S. y otros (2019) *Espacios Lúdicos en Argentina*, SENNAF, Bs. As. Argentina.
- Arrausi, L. y Guardia V. (2016) *Los espacios lúdicos como espacios de protección de derechos*. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos Buenos Aires Argentina
- Abad, J (2011) *La ciudad lúdica: interpretación creativa de los espacios urbanos a través del juego*. Ciudades creativas Creatividad y Sociedad, septiembre 2011 número XVII.
- Borja, Jordi, (2011), *Espacio público y derecho a la ciudad*, en Crisis Urbana y derecho a la ciudad. Viento Sur Nº 116 Madrid.
- Brogère, G. (2013): *El niño y la cultura lúdica*. Disponible en revista Lúdicamente Año 2 Nº4, octubre 2013. Buenos Aires Argentina.
- Carli, S. (2006). *Infancia, Cultura y Educación en las décadas del 80 y 90 en Argentina*. Documentos de Trabajo, N.º 15. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, Argentina.
- CASACIDN Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (2008) *¿Qué es un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes?* Buenos Aires Argentina.
- Clemente, A. (2011), *Necesidades sociales y programas alimentarios*. Las redes de la pobreza, Buenos Aires, Espacio.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (Observación General No. 17, El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31). CRC/C/GC/17, 2013.
- Duek, C et al. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/304500180\\_Juego\\_redes\\_sociales\\_e\\_infancia\\_hacia\\_la\\_definicion\\_de\\_nuevos\\_escenarios\\_comunicativo](https://www.researchgate.net/publication/304500180_Juego_redes_sociales_e_infancia_hacia_la_definicion_de_nuevos_escenarios_comunicativo)
- Guardia V. y Kuiyan A. (2017) *Juegotecas barriales en la Ciudad de Buenos Aires*. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina.
- Gülgönen, T: (2006) *Jugar la ciudad*. Reimaginar los espacios públicos urbanos de juego en la Ciudad de México. Laboratorio para la ciudad. México.
- Minzi, V. en Carli, S (comp): *La cuestión de la infancia: Entre la escuela, la calle y el shopping*. Bs. As., ed. Paidós, 2006.
- Naciones Unidas CRC/C/GC/17 (2013) Comité de los Derechos del Niño: Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31).
- Ramírez Kuri, P. (2007) *La ciudad, espacio de construcción de ciudadanía* Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, núm. 7, pp. 85-107 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.
- Unicef (2012), Estado Mundial de la Infancia 2012, *Niñas y niños en un mundo urbano*, Nueva York: Unicef.

## Legislación

Convención Internacional de los Derechos del Niño, 1989.

Ley Nº 26061 (2005) Protección Integral de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley Nº 415 (2000) Creación del Programa Juegotecas Barriales- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ordenanza Nº10830 (20) Creación del Programa Juegotecas Barriales - La Plata, Pcia. de Buenos Aires.

Ordenanza 13675 (2017).

SECCIÓN  
/ ARTÍCULOS







Antonio **COLICIGNO\***

\*: Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la FLACSO y profesor en Historia graduado de la Universidad Nacional de La Plata, casa de altos estudios en la que se desempeña en la actualidad como docente de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (FPyCS).  
e-mail: acolicigno@yahoo.com.ar

Mauro **BRISSIO\***

\*: Magíster en Comunicación, Cultura y Discursos Mediáticos; Licenciado en Comunicación Social y Técnico en Periodismo Universitario por la Universidad Nacional de La Matanza. También, es Profesor de tercer ciclo de la EGB y de la Educación Polimodal en Historia con Proyecto en Ciencias Sociales.  
e-mail: maurobrissio@hotmail.com

---

PRESENTADO: 04.11.19

ACEPTADO: 25.11.19

# LOS JÓVENES Y LA MOCHILA DE LA DESIGUALDAD

97

## Resumen

Este artículo buscará conocer el modo en que impactó sobre nuestros niños, niñas y jóvenes (NNyJ) el modelo político de exclusión sobre los más vulnerables llevado adelante durante el periodo 2015-2019 por el gobierno Mauricio Macri. Su objetivo es brindar un análisis de las consecuencias sociales, económicas, culturales y simbólicas, como así también, brindar herramientas -muchas de ellas desde la propia experiencia- necesarias para comenzar a transitar el camino que nos permitirá que los NNyJ vuelvan a estar en el centro de la agenda de la política pública.

**Palabras Clave:** Pobreza; Representación social; Explotación infantil; Desigualdad.

## Summary

*This article will seek to know how the political model of exclusion on the most vulnerable carried out during the 2015-2019 period by Mauricio Macri government, had an impact on our girls, boys and young people. Its objective is to provide an analysis of the social, economic, cultural and symbolic consequences, as well as to provide some tools - many of them from the experience itself - necessary to begin to walk the path that will allow girls, boys and young people to be back in the center of the public policy agenda.*

**Key words:** Poverty - Social representation - Child exploitation - Inequality.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo abordará las consecuencias sociales, económicas, culturales y simbólicas de un modelo económico regresivo que se caracterizó por tener resultados nefastos que terminaron atentando contra el futuro de nuestros niños, niñas y jóvenes como consecuencia de un Estado que solo estuvo presente para aceitar los mecanismos que permitieron que una elite concentre pero no redistribuya.

En un país donde el PBI per cápita al tercer trimestre del 2019 tuvo 6 caídas consecutivas, desde el segundo trimestre del 2018 y que el decil más rico concentra el 31,9% de los ingresos y el más pobre el 1,6%, una diferencia de veinte veces entre el 10% más rico y el 10% más pobre (Cátedra Unesco, 2019).

¿En un país cuyo 10% más rico concentra más ingreso que el 60% de la población, qué podemos esperar para las nuevas generaciones?

En el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) los trabajadores registrados crecieron apenas el 1%, debido principalmente al impulso de trabajadores de casas particulares y de los independientes. Los asalariados privados se redujeron el 3%, el ingreso de los asalariados registrados perdió el 5,6% al tercer trimestre de 2019 con respecto al segundo trimestre de 2016, y el de los no registrados un 17%.

Haciendo un poco de retrospectiva, sin duda que la última dictadura militar inicia un proceso de caída del bienestar de amplias capas de la población, la pérdida del poder real de los salarios y el inicio de una creciente informalidad van reconfigurando una Argentina que, sumado al problema de la deuda externa que la propia dictadura contrajo, dejó con enormes condicionalidades a la recuperada democracia allá por 1983.

La llamada década perdida para las economías latinoamericanas del ochenta fue el paso para el avance demoledor de los noventa con su ya conocido programa de liberalización de la economía, desregulación de los mercados y avance del proceso privatizador, con un corrimiento del Estado en cuestiones esenciales para garantizar

precisamente los niveles mínimos de condiciones de vida para el conjunto de la población. La salud, la educación, ni que hablar de la vivienda, fueron dejados al arbitrio de cada individuo, de cada familia, sin reconocer las desigualdades de origen, sin brindar las herramientas necesarias para igualar las condiciones.

Un modelo que condenó al fracaso a millones de argentinos y argentinas, que terminó en una crisis de dimensiones inéditas para el país, que fue condenado a levantarse entre sus ruinas, dejando a la deriva a miles de familias.

El proceso de recuperación vivido entre 2003 y 2015, en un contexto de capitalismo global financiero desenfrenado, pudo frenar la caída, dar importantes pasos para salir de ese infierno como decía el Presidente Néstor Kirchner, pero no alcanzó para despegar definitivamente a una franja de la población, que solemos llamar pobreza estructural y más específicamente pobreza persistente como señala Adriana Clemente (2016).

Sobre quienes más recaen las penurias cotidianas de la falta de bienes y servicios adecuados, muchas veces hasta la falta de alimentación y abrigo, es sobre los más chicos, en el 2019 la pobreza para los niños y niñas de 0 a 17 es de 59,5% y para los jóvenes de 18 a 29 es de 41,3% (Observatorio - UCA).

Estos datos no son números vacíos, sino los causantes de la destrucción de los proyectos de vida de nuestros NNyJ que frente al panorama tan sombrío que le ofrece la realidad social se incorporan a programas de transferencia de ingresos, cuyo aporte es insuficientes para revertir el problema de la pobreza persistente.

Este trabajo se encuentra dividido en tres ejes temáticos, el primero abordará la representación que estigmatiza a la población vulnerable. En segundo término, se tratará la cuestión del trabajo infantil como expresión del deterioro económico experimentado en los últimos años. Por último, se hacen observaciones sobre la provincia de Buenos Aires (PBA) como un caso emblemático de retiro del Estado en su rol de garante del derecho de los más chicos como consecuencia del giro neoliberal de los últimos años.

## EL ESTIGMA DE SER UN JOVEN POBRE

Vivimos en una época en la que los medios bombardean de forma sistemática a la sociedad con información de todo tipo. La que nos quita el sueño a nosotros es aquella que asocia a los jóvenes con el delito, con la delincuencia, destruyendo -muchas veces- la esperanza de construir proyectos de vida como consecuencia de esta asociación.

Ésta es la que ha creado una mirada prejuiciosa y cargada de odio que sale a flote tras haberse inundado el sentido común con frases que se corresponden con la noción de que “el pobre es pobre porque quiere”, consolidando así el núcleo duro que culpabiliza a los pobres de su pobreza. En este sentido, el Observatorio de jóvenes de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata nos dice que los jóvenes aparecen situados -en la representación que hicieron de ellos los medios en la prensa durante el 2019 - en un 52% en el territorio de la calle, configurando un escenario en el que solo se expresan cuando son víctimas o victimarios, con una ruptura total de los lazos que los unen a la comunidad de la que forman parte y construyendo la figura de un sujeto despersonalizado y peligroso.

A esta representación debemos sumarle la mirada cargada de prejuicio que se potencia cuando los jóvenes pertenecen a los sectores marginales. De hecho, y antes de que suceda el hecho que los convierte en victimarios, ya son considerados potenciales «chorros» porque existe una lógica comunicacional que correlaciona la delincuencia con la pobreza, provocando una pereza intelectual bastante conductista y reduccionista -propia de la colonización del sentido común- que sostiene que todo pibe pobre, puede ser un delincuente.

La discriminación se observa, entre otras cosas, en el tratamiento que reciben nuestros jóvenes que se agrava cuando a la categoría de asesino, violador, delincuente se le suma la de «joven», trayendo consigo una doble carga amenazadora (Arfuch, 1997). La primera es la que opera en la subjetividad de las personas y que los conduce a pensar: ¿si esto hacen de jóvenes, qué harán de adultos? Y la segunda es la conformación de

identidades grupales juveniles en la que nunca aparecen como sujetos individuales sino, más bien, formando parte de una «banda», «patota», «barras» o «pirañas»

De muestra vamos a tomar algunos titulares del diario Clarín que evidencian la doble carga amenazadora. La importancia de analizar los titulares deriva de que ellos -según van Dijk- programan el proceso de interpretación y aportan una definición subjetiva de la situación:

- Siete chicos detenidos por asaltar y golpear a un hermano de Mauricio Macri (Clarín, 23/10/2019).
- Una banda de ladrones “piraña” detrás del crimen del policía de Avellaneda (Clarín, 31/10/2019).
- Liberan a los jóvenes que habían sido detenidos por el asalto al shopping Parque Brown (Clarín, 05/02/2019).

Si bien el espectro de los titulares es bastante amplio, tienen el poder de configurar un escenario homogeneizado en el que se replican la carga negativa hacia este público. Lo aberrante de cada delito se vuelve similar con la representación que se hacen de ellos ya que en todas las noticias hay jóvenes.

En este sentido, Leonor Arfuch observa:

Lo que queda de esta serie indefinida de sucesos es la imagen global de la identidad de un mundo otro, excluido o al menos diferenciado, en el que reina la desvalorización de la vida humana, el escepticismo frente a los valores tradicionales, el decadentismo y en consecuencia la amenaza y la peligrosidad. Alteridad presentada como un submundo poblado por jóvenes y adolescentes, y que antes que reconocer en principio sesgos económicos o de cualquier otra índole, imagina a todos y cada uno de los segmentos juveniles como distintos espacios en los que replica, aunque con matices, la conceptualización de las nuevas generaciones como una única voz portadora de un estigma social (1997: 55).

Los jóvenes solo son noticia cuando roban, caen presos o mueren en un tiroteo con la policía. Por ello es fundamental replantear esquemas de comunicación para modificar la representación que de ellos se hacen, sensibilizar sobre la temática, construir nuevos significados que consideren al joven sujeto de derecho y no lo condenen a una situación de culpabilidad a priori.

En este sentido, los medios masivos tienen un papel superlativo en la reproducción cultural de la representación de la pobreza que realizan en forma diaria, principalmente porque la presenta como un estado natural y no como un proceso (Raiter, 2008). Según esa lectura, el actor social es pobre por elección y no porque existió un modelo económico que lo empujó hacia esa condición. Nadie elige ser pobre y los medios -por intereses económicos- no explican el proceso de cómo se originan: simplemente “son pobres”.

Los medios representan a los pobres desde dos lugares distintos: la obligación y el gasto. Aparecen como simples números estadísticos, se cuantifican y aumentan o disminuyen según el tipo de transferencia de ingresos del proyecto político, pero siempre aparecen atrapados en la condición de «ser pobres», nunca de «estar pobres» padeciendo esa situación y exhibiendo la impotencia para las acciones materiales de revertir ese estado (Zullo, 2008).

Sin embargo, esas miradas se olvidan que de este universo, el 14,8% son niños que viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de la indigencia, pero lo hacen no porque quieran vivir allí, acaso, ¿quién puede elegir no comer lo que se necesita en el día? La razón es un modelo expulsivo que condenó a esos chicos a estar en esa situación. Nada quiere ser pobre, menos indigente. Sin embargo, la estigmatización está y eso es consecuencia de no entender que estas transferencias son una transición, que se deben combinar con otras estrategias, para que se transformen en un puente para proyectar el futuro.

Es común escuchar que los padres y las madres que cobran la AUH no trabajan, sin embargo la ANSeS nos dice que el 47,4%<sup>1</sup> de ellos trabajan (claramente en condiciones precarias), es decir que es errónea la generalización que califica de “vagos” a todos los beneficiarios por estas políticas.

Por esto, sostenemos que:

La AUH que fue recibida inicialmente desde un punto de vista optimista, paulatinamente fue cobrando una crítica subterránea, fomentada por una cultura dominante que estigmatiza permanentemente a los sectores marginales y una conciencia de ciertos sectores de la clase trabajadora que a veces se acerca más a los de arriba que a los de abajo (Colicigno, 2019 : 90).

Porque esta es la cuestión de fondo, en la representación del mundo que se tiene de los excluidos, pero no de los que excluyen, porque estos últimos son los culpables de haber tomado decisiones económicas, políticas y culturales que terminan demoliendo sus proyectos de vida. En la dominación sobre las mayorías populares que se concreta cuando se naturalizan los mecanismos de dominación a los que se los somete y se cree que “el pobre quiere ser pobre”.

## LOS NIÑOS Y NIÑAS QUE TRABAJAN

Los datos arrojados a partir de la Encuesta Nacional de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) no hacen más que dejar en evidencia que la cuestión del trabajo infantil está en estrecha relación a los períodos regresivos que obligan a nuestros niños y niñas a salir a buscar empleo para ayudar en la economía del hogar.<sup>2</sup>

Esta encuesta tuvo como propósito conocer la magnitud del trabajo infantil y adolescente en el país identificando las características principales

1. <https://radiomaria.org.ar/actualidad/la-mitad-de-los-padres-y-madres-que-cobran-la-asignacion-universal-por-hijo-trabajan/>

2. La población estudiada alcanzó un total de 7.631.837 de niñas, niños y adolescentes de 5 a 15 años que residen en viviendas particulares de zonas urbanas (6.604.464 casos) y rurales (1.027.373 casos) -en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010- y toma tres variables de actividades económicas y no económicas: Actividad económica para el mercado, actividad para el autoconsumo y la actividad doméstica intensa.

del conjunto de actividades económicas y no económicas que realizan los niños y niñas detectando los efectos sobre la escolaridad.

En la zona rural, y tomando la franja de niños y niñas que van de los 5 a 15 años, se encontraban desarrollando trabajo infantil 2 de cada 10 niños y niñas. Mientras, que en la zona urbana, casi 1 de cada 10 niños y niñas realizaba algún tipo de actividad económica y no económica.

Por un lado, en la zona rural, el 7,1% realizaba tareas económicas para el mercado, el 9,7% actividad para el autoconsumo y el 9,4% actividades domésticas intensas. Las actividades principales de las niñas estaban orientadas a la ayuda en un comercio, negocio u oficina (almacén, kiosco, supermercado y verdulería), mientras que las actividades principales de los niños estaban vinculadas al cultivo o cosecha de productos de la huerta, finca, el campo y al cuidado de animales de la granja.

Por otro lado, en la zona urbana, el 3,2% realizaba tareas económicas para el mercado, el 1,7% actividad para el autoconsumo y el 3,5% actividades domésticas intensas. Las actividades principales de los niños y niñas estaban relacionadas en ayudar en un negocio u oficina por dinero.

Pero los números son muchos peores cuando se toman la franja de adolescentes que va entre los 16 y 17 años de edad. En las zonas rurales 5 de cada 10 adolescentes se encontraban trabajando, mientras que en las zonas urbanas son 3 de cada 10 los que desarrollaban algún tipo de actividad.

En la zona rural 23,8% realizando tareas económicas para el mercado, el 19,4% actividad para el autoconsumo y el 17% actividades domésticas intensas. Las actividades principales de las mujeres estaban orientadas al cuidado de niños o personas mayores fuera del hogar mientras que en los varones se relacionaba al cultivo o cosecha de productos de la huerta, finca, el campo y el cuidado de los animales. En la zona urbana 16,8% realizaban tareas económicas para el mercado, el 5,0% actividad para el autoconsumo y el 11,5 % actividades domésticas intensas. Las actividades principales de las mujeres están orientadas a la ayuda en algún negocio u oficina mientras que en los varones se vincula a la construcción.

Pero, el dato más preocupante y la cuestión de fondo que tiene que instalarse en la agenda en esta nueva etapa se relaciona con la inasistencia de los adolescentes a los establecimientos educativos. En las zonas rurales casi 4 de cada 10 adolescentes que desarrollaban algún tipo de actividad económica o no económica no pudo concurrir - por esta misma razón - a los establecimientos educativos. A su vez, 2 de cada 10 que no concurrían al colegio tampoco trabajaban, lo que complejiza el análisis del problema. También, la misma problemática se refleja en las zonas urbanas ya que casi 3 de cada 10 adolescentes no pudo asistir a los establecimientos educativos por razones vinculadas a las actividades que desarrollaban y, 1 de cada 10 ni trabajaba ni estudiaba.

Si bien este informe se corresponde al mes de noviembre del 2017, momento de mejores datos socio-económicos del gobierno anterior, las proyecciones nos indican que, en caso de relevarse las mismas variables, los datos relacionados al trabajo infantil ,como así también, al ausentismo en el sistema escolar serían más elevados, porque la encuesta fue anterior al contexto recesivo del periodo 2018/2019 que registró -según el informe correspondiente al cuarto trimestre del 2019- un aumento de la pobreza que alcanzó al 61% de los niños (0 a 12 años) y al 55,6% en los adolescentes (13 a 17 años).

## LA AUSENCIA DEL ESTADO PROVINCIAL

El nuevo marco regulatorio a partir de la adhesión de nuestro país en el año 2005 a la Convención sobre los Derechos del Niño, sancionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, en la que entre otras cosas, se propone la formación de equipos interdisciplinarios para garantizar de forma activa el acceso a los derechos, en particular la educación, la salud y la protección social para todos los niños, niñas y adolescentes, como lo establece en la Provincia de Buenos Aires (PBA) la Ley 13.298 en su artículo 18, haciendo referencia a órganos desconcentrados denominados Servicios Locales de Protección de Derechos, a conformarse en cada uno de los Municipios.

Todo el Sistema de Promoción y Protección de derechos de NNYj tiene la centralidad en la búsqueda de ámbitos familiares y comunitarios que

pueden sostener y de alguna manera remediar la vulneración de los derechos. Es función de la PBA dar cumplimiento a las vacantes en ámbitos institucionales cuando no existen las condiciones familiares y/o comunitarias que pueda transitoriamente albergar al niño, niña o adolescente, es la PBA, mediante su órgano central que debe hacerse cargo y disponer de un espacio institucional conveniado para tal fin.

Frente a esos casos, la vulneración en relación a los derechos de nuestras NNyA exige lo que se conoce como «medida de abrigo», que consiste en una protección excepcional de derechos y tiene como objetivo servir de ámbito alternativo al del grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados.

Las medidas de abrigo son las que más han aumentado y a las que más les ha dado la espalda María Eugenia Vidal desde que asumió como gobernadora de la Provincia, las vacantes estuvieron «congeladas», no asumiendo este crecimiento, producto de un modelo económico social que excluía cada día más. De hecho, la evolución de pedidos de intervención ha subido desde el 2016. A tal punto, que las medidas de abrigo se han duplicado en los municipios que presentan mayores agravamientos de la situación social, así lo han planteado gran parte de los distritos del GBA, con los cuales se han mantenido intercambios durante 2019 en una mesa de intercambio con la participación de universidades nacionales.

Los Municipios plantean un crecimiento del 100% de las intervenciones de sus servicios locales en el 2017, 138% en el 2018 y si proyectamos el total de las intervenciones durante el primer trimestre del 2019 nos topamos con un aumento del 271% para el año. (Estadísticas consultadas de 5 grandes municipios del GBA, que representan más del 30% del total del Gran Buenos Aires).

Esto conlleva a la violación de garantías constitucionales básicas reconocidas como el derecho a la vida, como así también, la violación al derecho a la salud, a tener una familia de pertenencia, a crecer y desarrollarse en un ámbito adecuado.

También, en distintos Municipios de la provincia se agudiza el vaciamiento en áreas que se relacio-

nan con las actividades de protección y promoción de los derechos de NNyA. El gobierno provincial entre 2015 y 2019 no ha hecho otra cosa que dejar sin efecto la Ley 13298 que dió inicio a estos servicios claves en los territorios.

Pero, el avasallamiento de los derechos no solo es en los pibes, sino que también, en los trabajadores sociales, psicólogos y operadores locales que de acuerdo a lo que estipulaban Programas Provinciales trabajan en situación de extrema precariedad con pagos que rondaban los \$7.000 mensuales. Para que los niños, niñas y jóvenes gocen de todos sus derechos, también se necesitan trabajadores y trabajadoras con derechos.

La Provincia solo intervino para delegar responsabilidades, también buscó terciarizar para negar su responsabilidad y dejarle el problema al municipio. De hecho y, frente a la ausencia del Estado provincial, aumentó cada día el número de pibes que aguardaron una repuesta en sus propios hogares -habiéndose tomado la medida de abrigo-conviviendo con aquel que amenazó y vulneró sus derechos.

## NOTA FINAL

Por lo expuesto es fundamental poner en agenda para la etapa presente la cuestión de la niñez, integrando lo que existe, respetando las autonomías municipales, al mismo tiempo que se defina un ámbito rector desde que busque la igualdad de derechos por sobre el territorio particular, homogenizando la situación de nuestros pibes en toda la Provincia, que piense en estrategias que fortalezcan a la familia, que tienda a evitar la estigmatización de nuestros jóvenes y se ponga fin a la precarización de nuestros trabajadores y trabajadoras.

Hay que reconstruir los estereotipos y representaciones sociales que se le adjudican a los jóvenes y adolescentes con el fin de sumar acciones tendientes a dar la batalla cultural y construir nuevos imaginarios a partir de experiencias de esta clase de informes que revelan y ponen sobre la mesa las problemáticas que existen detrás de esa clase social y franja etaria que tanto se condena.

Es vital que erradiquemos en esta etapa el estigma que recae sobre los pibes y pibas que viven no solo en medios urbanos, sino también - y por las problemáticas descritas en este informe - en las zonas rurales.

Es necesario cumplir con lo establecido por la Ley 26061, invertir en acuerdos entre la Nación, las Provincias y los Municipios, equipos que acompañen este desafío, ningún niño, niña o adolescente debe sentirse sólo para enfrentar a sus derechos vulnerados. Al mismo tiempo que debemos trabajar, desde el plano de las acciones, de la comunicación y de lo simbólico, para que

se garantice el derecho a alimentarse, acceder a la salud, a la mejor educación, al juego, el desarrollo de capacidades artísticas, deportivas, de todo tipo. A ser feliz, a tener proyectos de vida, a vivir en un entorno de afecto, es la única garantía, de que en el mediano y largo plazo, el país sea más justo y erradiquemos definitivamente la pobreza.

Debemos hacernos cargo como sociedad que es la desigualdad la que provoca el abandono, la sensación de falta de presente que tienen los más chicos y jóvenes, que es solo una sociedad más solidaria la que produce integración.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arfuch, L. (2002). Representación. En C. Altamirano (comps.), *Términos críticos de la sociología de la cultura* (págs. 206-209). Buenos Aires: Paidós.
- (1997). *Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial*. Unicef, Argentina.
- Cátedra Unesco (UTD), en base a la EPH, 2019.
- Clemente, A. (2016) *La pobreza persistente como un fenómeno situado*. Notas para su abordaje, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, año 6 N° 10, pp (13-27).
- Colicigno, A. (2019). *Entre el malestar social, el desánimo y los sueños: una mirada de la gestión pública desde el territorio (1990-2018)*, Buenos Aires: Espacio.
- \_\_\_\_\_ (2019) *Por más educación y menos trabajo infantil*. Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación, 2019, Buenos Aires.
- Galeano, E. (2015) *Patas arriba*. La escuela del mundo del revés, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Raiter, A. (2001). Representaciones sociales, Buenos Aires: Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La caja de pandora*, Buenos Aires: La Crujía.
- Van Dijk, T. (1990) *La noticia como discurso*. Comprensión, estructura y producción de la información. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Zullo, J. (2008) *La caja de pandora*. La representación del mundo en los medios, Buenos Aires: La Crujía.





Lorena Erika **OSORIO FRANCO\***

\*: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAQ. Doctora en Antropología Social.  
e-mail: lorenaosorio030@hotmail.com.

---

PRESENTADO: 06.05.19

ACEPTADO: 28.10.19

# EL ESTUDIO DE LOS PUEBLOS COMO *ESPACIOS LOCALES* EN LA CIUDAD

## UNA MIRADA DESDE LA ANTROPOLOGÍA URBANA

105

### Resumen

Desde la antropología urbana se han hecho importantes contribuciones al estudio de las ciudades. El objetivo del presente artículo es dar cuenta de la evolución histórica del estado de la cuestión de la antropología urbana y ver como desde esta perspectiva se decanta el interés antropológico por el estudio de los espacios locales (concebidos también como “pueblos” urbanos). Desde otra mirada (distinta a la estructural que imperó durante las décadas setenta y ochenta), los antropólogos dieron cuenta de la (re)construcción de identidades sociales en la ciudad. Pueblos, barrios y vecindarios son concebidos como espacios local es que se construyen a partir de su propia identidad y su historicidad, y en eso reside su particularidad y su fuerza, lo que los hace diferentes. El artículo se divide en cuatro partes, en la primera abordo la evolución de los estudios antropológicos sobre la ciudad; en la segunda me centro en el estudio de los “pueblos” en los espacios urbanos; en la tercera presento algunos elementos teórico-metodológicos para su estudio y cierro con algunas consideraciones finales.

**Palabras Clave:** Antropología; Ciudad; Identidades sociales; Espacios locales.

**Summary**

*From urban anthropology's eye, there have been made important contributions to the study of cities. The goal of this paper is to give account how the situation had historically evolved about urban anthropology and see how this perspective, the anthropological interest opts for the study of local areas (also conceived as urban "villages"). From a different view (structurally different prevailed during the 70's and 80's), anthropologists realized the construction of social identities in the city. Villages, districts and neighborhoods had been conceived as local spaces that rise from its own identity and historicity, there is where its peculiarity and its strength belong, which makes them different. This article is divided in four parts, the first one approach the evolution of anthropological studies about cities, on the second I focus on the study of "people" in urban areas, in the third I present some theoretical and methodological elements for their study to finally close with some final considerations.*

**Key words:** Anthropology, city, social identities, local spaces.

## ALBORES DE LA ANTROPOLOGÍA URBANA Y SU DESARROLLO EN MÉXICO

Los aportes de la antropología a los estudios urbanos han sido sin duda alguna relevantes para la comprensión de las transformaciones y las problemáticas de la ciudad. Históricamente se pueden ubicar dos vías a partir de las cuales se ubican las preocupaciones e investigaciones sobre la ciudad, por un lado, la dimensión de la heterogeneidad y la diferencia (en ésta la Escuela de Chicago puso particular interés)<sup>1</sup>, por otro, el énfasis estaba en la comunidad: pensar a la ciudad en contraste con pequeños poblados (Miguel Ángel Aguilar, 2005, p. 142).

Los primeros aportes analíticos respecto a la relación rural-urbano fueron los de Ferdinand Tönnies y Georg Simmel contextualizados sobre el debate "comunidad y sociedad". Al amparo de ese debate, la antropología urbana más temprana, estuvo preocupada por analizar este proceso de transición entre los dos modelos de sociedad definidos en términos dicotómicos. De ahí la preferencia por el tema de la migración y la comparación entre

patrones culturales rurales y urbanos (Sariego, 1988).

En los años 30, los etnógrafos de Chicago centraron su atención en la comprensión del proceso de transformación entre dos modelos de sociedad definidos en términos de rural-urbano. Estos modelos, o tipos ideales, se concebían como antagónicos a la luz del debate comunidad-sociedad en el contexto de las consecuencias de la "modernidad" (una de las preocupaciones más sentidas en ese momento). Louis Wirth analizó claramente este proceso en *Urbanism as a way of life* (1938). Para Wirth los cambios originados por la industrialización y la urbanización se dieron como consecuencia de la modernidad, el cambio rural-urbano ocurrió rápidamente -en una sola generación- en países industrializados como Estados Unidos o Japón. En este contexto, el interés del autor se centró en el análisis de las diferencias entre los modos de vida urbano y rural (1988, p. 163).<sup>2</sup>

Robert Redfield, seguidor de la obra de Wirth, expuso en *The Folk Culture of Yucatán* [1944] un análisis comparativo de cuatro comunidades en

1. Hannerz (1998) señala que había una fuerte tendencia, por parte de los estudiosos de la época, a considerar cualquier cosa que no fuera la conformidad con los principios de la sociedad convencional como un asunto de desorganización. Mientras que los etnógrafos de Chicago concebían la desorganización cuando describían la diversidad (p. 69).

2. La obra de Wirth si bien aportó elementos para comenzar a discutir sobre lo que era el modo de vida urbano, también despertó importantes críticas (se le imputó el predominio de una fuerte lógica mecanicista que olvidaba los procesos históricos y culturales, así como la voluntad y poder de acción de los sujetos).

Yucatán a partir del *continuum folk urbano*.<sup>3</sup> Su propuesta del continuum es una hipótesis para el estudio del cambio social rural-urbano. Los aportes que Redfield realizó a los estudios urbanos dieron lugar a dos vetas de investigación urbana: los que siguieron el enfoque de este autor y los que partieron justamente de la crítica a la propuesta del continuum. Uno de los críticos fue Oscar Lewis, quien señaló que las divisiones internas en la comunidad no se debían a la oposición entre las costumbres campesinas y las ciudadinas, sino a las diferencias entre ricos y pobres, terratenientes y desposeídos. Además, la influencia del medio urbano no necesariamente era consustancial a la desorganización, secularización e individualización (consecuencias que plantea Redfield como consecuencia de la urbanización), dado que, a pesar de la influencia de la ciudad, la familia nuclear que había migrado no había perdido su fuerza y su cohesión. De ello dio cuenta en “Reinvestigación de Tepoztlán: crítica del concepto de folk-urbano del cambio social” [1951] (1988).<sup>4</sup> Contrario al planteamiento de Wirth, para Lewis, había urbanización sin desorganización, es decir, en la ciudad se podía encontrar de igual manera la presencia de una cultura provincial (rural), en este sentido expresó: “hay muchas formas de vida las cuales pueden coexistir dentro de una misma ciudad” (p. 236). Su trabajo influyó fuertemente en el desarrollo de los estudios de comunidades en las grandes ciudades. La polémica entre Redfield y Lewis abrió la discusión para que los antropólogos comenzaran a centrar su atención en la ciudad (Feixa, 1993).

En los años 70 la antropología social mexicana atravesó por un proceso de ruptura con la tradición académica que algunos antropólogos norteamericanos - especialmente Redfield y Lewis- iniciaron y desarrollaron en México desde los años treinta (Sariago, 1988, p. 223). En un principio, el sujeto urbano que preocupaba a los antropó-

logos era el campesino emigrado a la ciudad y la pregunta central de la polémica se planteaba en términos de Redfield en cuanto a si había continuidad, transición o ruptura entre la cultura rural y la cultura urbana o, en términos de Lewis, si había urbanización sin desorganización. Desde los años 70 la perspectiva del sujeto popular urbano se transformó, abrevando de los estudios de la marginalidad y se privilegió la concepción del sujeto político.

La diversidad de las problemáticas en los espacios urbanos estimuló la labor de los antropólogos, quienes desde diferentes paradigmas dieron nuevas interpretaciones y renovados análisis sobre la ciudad y sus actores. Los marcos referenciales que predominaron en aquella época fueron las teorías de la sociología urbana (particularmente la marxista),<sup>5</sup> las teorías de la dependencia y la marginalidad, el énfasis estuvo puesto en la relación del territorio y el poder, en contraposición a las explicaciones funcionalistas y la teoría del cambio social.

Durante este periodo, el número de investigaciones relacionadas con la temática urbana creció considerablemente, se comenzó a estudiar a mayor profundidad la aparición y expansión de las colonias populares, la conurbación de áreas metropolitanas, lo que provocaba la proletarianización de campesinos y ejidatarios; los movimientos urbano-populares y la migración (Lourdes Arízpe, 1978; Larissa Lomnitz, 1987; Jorge Alonso, 1980).

Hasta los años 80, los estudios urbanos se nutrieron de la tradición marxista o neomarxista, bajo esta influencia las investigaciones se centraron en las acciones colectivas y en las prácticas socioculturales de los nuevos actores y grupos sociales, quienes integraban analíticamente la diversidad y el conflicto social en el estudio de los movimientos sociales. La influencia más fuerte provino

3. La idea del continuum se centra en un tránsito de lo tradicional a lo moderno, de lo rural a lo urbano o de la tribu a la ciudad. Cambios que implican o conllevan: desorganización cultural, secularización e individualización.

4. Lewis dio seguimiento de 69 familias tepoztecas que migraron hacia la ciudad de México y observó que en la ciudad se reproducían comportamientos característicos de las comunidades rurales, como las redes de solidaridad, la familia extensa, los nexos familiares. Estos resultados se publicaron en *Antropología de la pobreza* (1961).

5. Representada por Castells y Topalov (en Francia) y por Jordi Borja (en España).

de la sociología política de Touraine y Melucci,<sup>6</sup> mientras que en el ámbito territorial, los estudios sobre la reconfiguración productiva y el análisis regional se vieron influenciados por la “cuestión urbana” de Manuel Castells, Claude Bataillon, Jordi Borja y Christian Topalov<sup>7</sup> (Arias, 1996).

Después de los años 80, debido a la crisis de paradigmas en torno a la modernización y las sociedades producto de ella, el enfoque estructural que había predominado hasta ese entonces perdió su hegemonía. Al respecto, Portal y Safa (2005) señalan que cuando la globalización se impuso en la economía y la política y, sobre todo, cuando se impregnó la vida cotidiana gracias a los medios de comunicación y a la expansión del mercado internacional; se presenció un interés creciente por rescatar, reinventar y revitalizar las tradiciones locales en las que participan sectores muy diversos. Lo que atrajo la atención de nuevas investigaciones fue la heterogeneidad social y cultural de un México que estaba integrándose a la dinámica global pero que, al mismo tiempo buscaba en lo local construir los lazos de pertenencia y arraigo, base de la construcción de las identidades sociales.

En paralelo al cuestionamiento del paradigma de la modernización, tomaron fuerza los estudios centrados en las subjetividades y sus interacciones, de ahí que cobraran importancia dimensiones como: la construcción de identidades en relación al espacio urbano, las identidades vecinales y barriales, fuertes en significados que sólo se le atribuían a los ámbitos más tradicionales y rurales. Este tipo de estudios confrontaba los planteamientos de la individualización de los sujetos como elemento característico de las ciudades. A la homogeneidad como el destino irreversible de la humanidad, se responde desde lo local y se observa que la tradición y sus espacios no sólo no desaparecen, sino que se reconfiguran y se revitalizan (Hannerz, 1998; Castells, 2001; Portal y Safa, 2005; García Canclini, 2005).

La complejidad creciente del ámbito urbano llevó a la reformulación de paradigmas que obligaban a replantear viejos conceptos y a explicar nuevos procesos y/o la recreación de otros que se reconfiguraban en la ciudad. En este contexto, surgieron nuevas interrogantes en torno a ¿cómo se articulan los espacios urbanos (pueblos, vecindarios, barrios) con la ciudad?, ¿cómo abordar lo local en un contexto de desigualdades sociales que caracteriza a las sociedades urbanas en la actualidad?, ¿cómo se (re)construyen las identidades sociales de esos espacios urbanos que han sido absorbidos por la urbe?, ¿cómo considerar el espacio urbano como ordenador de prácticas colectivas e individuales que expresan procesos de apropiación de él?. A estas y otras preguntas, obedecen propuestas que exploran nuevas categorías teóricas y analíticas, que, a la par, han puesto en marcha estrategias metodológicas para dar cuenta de procesos y transformaciones ocurridas que impactan de manera sustancial los contextos urbanos.

Las interrogantes parten del supuesto de que los fenómenos que ocurren a nivel macroestructural, como la industrialización y la urbanización, no se encuentran separados de las experiencias y vivencias de los sujetos, los cuales interactúan en el conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que se desarrollan en tiempos y lugares específicos. Por ello, la vecindad (o contigüidad física) entre los pueblos originarios y las nuevas colonias, fraccionamientos o zonas residenciales requiere reformular las características urbanas tradicionales, ya que si bien la planificación macrosocial, la estandarización inmobiliaria y vial, y en general el desarrollo unificado del mercado tienden a hacer de las ciudades dispositivos de homogeneización, esos tres factores, como señala García Canclini (2005), no impiden que la fuerza de la diversidad emerja o se expanda.<sup>8</sup>

6. En México, autores como Jorge Alonso, Alejandra Massolo, Juan Ramírez Sáiz, Jorge Regalado, pusieron especial interés en este ámbito (Arias, 1996).

7. En México esta influencia, sobre el reordenamiento territorial, se hizo patente a través de los trabajos de Gustavo Garza, Boris Graizbord, Daniel Hiernaux y Emilio Pradilla (Arias, 1996).

8. El resumen que presento sobre las contribuciones realizadas por la antropología al conocimiento de las ciudades y a la elaboración de la teoría urbana es sólo eso, un breve recuento, dado que esta labor ya ha sido cumplida por otros autores que han dedicado obras completas a este propósito. Véase Hannerz (1986), Mora García y Villalobos (1988), Feixa (1993), Arias (1996), Sariago (1998), García Canclini (2005), Lezama (2005), Safa (2001); así como las revistas *Alteridades* (Universidad Autónoma Metropolitana) y *Ciudades* (Red Nacional de Investigación Urbana).

## LA CIUDAD SE EXPANDE: IMPLICACIONES ESPACIALES Y CULTURALES DE PUEBLOS A LOS QUE LES LLEGÓ LA CIUDAD

La crisis del paradigma de la modernización se intensificó en los años 80. Era evidente el deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares, los procesos de masificación y hacinamiento, los desastres naturales y los movimientos sociales fueron importantes factores que influyeron para que a lo largo de esta década la antropología urbana mexicana diera un importante viraje. A este hecho contribuyeron también los sismos ocurridos en la ciudad de México, la fuerte movilización y participación de la sociedad fue algo que no podía y no debía pasar inadvertido (Portal y Safa, 2005, p. 38).

En este contexto, los antropólogos se enfocaron al estudio de los espacios locales, los pueblos, los barrios y los vecindarios. De estos lugares de la ciudad tan diversos, les interesaba no sólo su historia, sino entender cómo la gente se organiza, cómo construye su sentido de pertenencia y su identidad social. Uno de los primeros estudios que puso especial énfasis en los efectos del crecimiento de la ciudad fue el de Jorge Durand: *La ciudad invade el ejido* (1983). La importancia del planteamiento de este autor se centra en que la ciudad en la medida que crece, incorpora a pueblos y poblaciones,<sup>9</sup> en este sentido, la ciudad crece hasta invadir el ejido y obliga a los ejidatarios a adaptarse a nuevas situaciones. El caso del ejido de San Bernabé ejemplifica un problema general del Distrito Federal y del país en su conjunto: el crecimiento de las ciudades a costa de las tierras comunales y ejidales. Los campesinos tradicionalmente invasores, ahora eran invadidos. Sin moverse de su sitio, la ciudad les llegó y los

transformó. En pocos años, el ejido, el pueblo y sus habitantes tuvieron que adecuarse a una nueva urbanización que se presentó como irreversible.<sup>10</sup> Hasta antes de la publicación de esta obra, el foco de atención estaba puesto en los problemas que aquejaban a la ciudad, y no a la inversa. En esa época había poco interés por indagar sobre las implicaciones socioculturales de la urbanización en la vida y el territorio de los habitantes de los pueblos y ejidos aledaños que, paulatinamente unos y rápidamente otros, perdieron grandes superficies ante la expansión metropolitana.

Durante los años 70 y 80 los límites urbanos de las principales ciudades del país comenzaron a desdibujarse no sólo por la migración interna (campo-ciudad) sino también por la creciente urbanización que fue incorporando a su paso a ejidos y pueblos cercanos (a este proceso contribuyó de manera importante la construcción y ampliación de redes carreteras). La urbanización fue generando nuevas prácticas y representaciones que daban cuenta de las reconfiguraciones que se estaban dando en los espacios locales (pueblos, barrios, vecindarios) dentro de la ciudad. Algunos de esos espacios locales perdieron sus referentes identitarios y sucumbieron ante el proceso de urbanización que los subsumió en el anonimato de la ciudad; otros, por el contrario, comenzaron a (re)construir fronteras físicas y/o simbólicas (Silva, 2000), así como a reavivar tradiciones (fiestas y rituales) como referentes de identidad local (Medina, 2007; Portal, 1997), acciones que de alguna manera servían para contener tanto su espacio como su forma de vida.

Los *espacios locales* en la ciudad pueden concebirse como *lugares* (desde la perspectiva antropológica de Augé),<sup>11</sup> son pueblos, vecindarios y

9. La antropología urbana había privilegiado el estudio de la ciudad, la urbanización generada por el crecimiento económico y su expansión a partir de la migración rural-urbana, pero poca atención se puso a la otra cara de la moneda, al proceso inverso, es decir, a los pueblos a los que les "llegó" la ciudad.

10. El interés de Durand estaba puesto en estudiar el cambio, el porqué de este y las consecuencias que supuso para la población originaria. Su personaje principal fue el ejidatario de San Bernabé, que a través de su historia fue asumiendo muy diversos papeles: campesino sin tierra, jornalero, obrero, ejidatario, obrero-campesino, vendedor de tierra, colono y mano de obra liberada. Asumió una perspectiva distinta de la que se solía utilizar en los estudios urbanos de aquella época, "nos interesa el punto de vista del ejidatario y no tanto el del colono", es decir, la mirada desde el pueblo a la ciudad y no viceversa.

11. Marc Augé (1993) plantea que los lugares tienen por lo menos tres rasgos comunes, son: 1) identificatorios, 2) relacionales e 3) históricos. Se puede hablar de pertenencia cuando un individuo es capaz de diferenciar un lugar de otro; la identificación de un lugar supone la construcción de una representación de dicho lugar en la cual el individuo articula elementos directamente percibidos, preconstruidos culturales que circulan acerca de ese lugar y también la propia experiencia vivida en relación con el lugar. El resultado de estos procesos es la posibilidad de identificar el lugar y en consecuencia, diferenciarlo de otro (p.51).

barrios que han quedado dentro de la ciudad y que significan “algo” para sus habitantes, la gente se vincula a esos espacios gracias a los procesos simbólicos, afectivos, que permiten la construcción de lazos y sentimientos de pertenencia. Las personas reconocen un lugar, en la medida en que pueden elaborar significados como referentes importantes de seguridad, estabilidad y orientación (Safa, 2001, p. 48). Toda ciudad moderna se distingue, como afirma Augé (1995), por la pluralidad de espacios y procesos socioculturales. En un contexto de transformación urbana creciente, donde hay cambios y reacomodos continuos, para el estudio de cómo las personas construyen el sentido de pertenencia a un lugar, no interesa tanto el grado de transformación de estos espacios (eso hasta cierto punto es obvio) sino estudiar lo que eso significa para las personas.

Para Portal (2005) la diferencia entre los pueblos, los barrios y las colonias tienen que ver con la construcción de referentes identitarios fundamentales para sus habitantes, con los cuales se sintetiza su historia y su memoria.<sup>12</sup> En cada uno de estos espacios habitan grupos sociales diferenciados, aunque relacionados entre sí, que constituyen una forma particular de ser ciudadano, de habitar la urbe, de organizarla. Para Portal el territorio es fundamentalmente una construcción histórica y una práctica cultural, más que un determinante geográfico (con límites administrativos). En un contexto multicultural como el que la autora estudia (la ciudad de México) se pregunta: ¿qué diferencia existe entre un pueblo, un barrio y una colonia urbana? ¿Qué diferencia sustancial hay entre decir: “soy de...”, a decir: “vivo en...? y ¿cómo a partir de esta distinción, se construyen los significados de pertenencia a una de las urbes más grandes del mundo?

Lo que se recuerda colectivamente (la memoria y la tradición oral) contribuye a la construcción del sentido de pertenencia, mientras que en otros espacios -como las colonias- los procesos son más individuales, seculares y fragmentados; las fronteras son formales y los referentes de tipo político-administrativo son los que predominan (Portal, 1999, p. 107). En los pueblos urbanos (los que han

sido absorbidos por la ciudad) las fronteras se marcan a partir de la morada del Santo Patrono y/o de divinidades prehispánicas, y a ellos se vinculan las familias principales u originarias. Afuera quedan los *avecindados*, los que no son de allí. A diferencia de los pueblos, en barrios y colonias no hay un sentido comunitario amplio y consolidado, cuando mucho se logra cierta cohesión a nivel de la manzana o la calle. Lo antes expuesto lleva a pensar que la urbanización generalmente implica procesos de “pérdida de centro” y a una reducción del espacio propio, interior. Al grado que, en muchas colonias, el único espacio que se reconoce como propio es el de la casa-habitación. Cualquiera puede vivir años en una colonia y no conocer a sus vecinos y mucho menos reconocer referentes simbólicos colectivos que permitan marcar los límites de este espacio.

Un factor que alimenta el sentido de pertenencia es el hecho de haber nacido en el lugar. Los pobladores se consideran originarios no sólo por ese hecho, sino también porque sus generaciones precedentes (padres, abuelos) nacieron y crecieron ahí. Sobre la idea de la pertenencia, Romero Tovar (2009) sostiene que la gente al narrar su historia refleja un doble sentido: ellos pertenecen a ese espacio y el espacio les pertenece. En esta concepción también se hace explícito un argumento que apoya este doble sentido de pertenencia y que le da un contenido simbólico, ellos como originarios son herederos de “tradiciones”; con esto se refieren a las prácticas colectivas que se realizan en torno a sus creencias y a su forma de organización. De este modo, delimitan una noción de espacio como territorio y como ámbito social, desde los cuales se teje de manera cotidiana, la cohesión social en una identidad comunitaria de raíz histórica (p. 47).

Medina (2007) y Portal (1997) resaltan la importancia del estudio de la cosmovisión y el sistema de cargos para entender la identidad de los pueblos. La visión del mundo que cada pueblo tiene, constituye una de las marcas más profundas que caracterizan a los pueblos urbanos de la ciudad y que conforman tipos particulares de referentes identitarios (Portal, 1997, p.31). Medina (2007)

12. La autora identifica una clara distinción de clase, ya que mientras los obreros vivían en el norte, las clases medias y altas habitaban en las periferias poniente y oriente.

sostiene que en la mancha urbana no es fácil identificar la presencia de los pueblos originarios, sobreviven uno que otro pueblo, algunos en franca “modernización”, sin embargo, una mirada atenta a la vida que bulle en los intersticios de la gran masa de cemento, permite observar los juegos pirotécnicos y las explosiones de los cohetes a lo largo de la mayor parte de los días del año, o bien embotellamientos del tráfico provocados por largas procesiones; todo ello revela una presencia que no encaja en las nociones ortodoxas sobre las sociedades urbanas modernas (p.108). Para Medina, es en los años 90 cuando comienzan a dar señales de vida los antiguos pueblos indios de la Cuenca de México, cuando son sitiados, estrangulados, amenazados en su integridad social y cultural por el avance implacable de la mancha urbana. El acontecimiento decisivo para la emergencia y la movilización política de los antiguos pueblos mesoamericanos es la reforma política iniciada en 1996; con esta reforma se abrió la vía a la elección (por voto universal y directo) del jefe de gobierno (2007, p.17).<sup>13</sup>

Es en este contexto político que los antiguos pueblos comenzaron a configurar su identidad política y a definir sus reivindicaciones, en este proceso adoptan el término “originarios” plasmada en el Convenio 169 de la OIT que, si bien se refiere a los pueblos indígenas, genéricamente, es tomado por los pueblos con el fin de eludir la carga estigmatizante y racista que tiene el término “indio”. Medina asume que su ausencia en las propias categorías administrativas (que define a colonias, barrios, unidades habitacionales y “pueblos”, destaca este último término porque se le elude administrativamente, afiliándose a los pueblos originarios más bien bajo las categorías de barrios o colonias) evidencia una concepción hegemónica en torno a una visión que asume que los pueblos indios están en proceso de desaparición. Sin embargo, la presencia de las tradiciones culturales mesoamericanas impregna de muchas maneras la cultura nacional y su creatividad aparece en las más diversas manifestaciones de la sociedad

mexicana contemporánea. De éstas manifestaciones se da cuenta en la obra colectiva coordinada por Medina (2007) *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios*.

La primera cuestión que enfrentaron los autores en esta empresa fue la caracterización de los pueblos originarios. El primer dato que permitió una aproximación fue el de la toponimia, los pueblos aparecen con el nombre del Santo Patrono y un topónimo en náhuatl, excepcionalmente, uno u otro. Por otro lado, la exploración de los lugares de asentamiento permitió reconocer otros rasgos como su carácter colonial, en el que se destaca un centro marcado por una plaza a la que bordea la iglesia, algunos edificios de carácter administrativo, una escuela, el mercado, con una traza de calles estrechas, retorcidas algunas, callejones y casas situadas en grandes solares bardeados; al núcleo central le rodean las viviendas de las familias antiguas y luego construcciones más recientes que se diluyen en el conjunto de la mancha urbana, sin que sea fácil un reconocimiento de los linderos del pueblo. Los linderos que si se descubrieron a partir de la etnografía fueron los de carácter simbólico que se marcan como parte de un paisaje sagrado en las procesiones y los ceremoniales comunitarios.

Sin embargo, no fue el asentamiento lo que les permitió definir a los pueblos originarios, sino las expresiones colectivas de mayor espectacularidad: las fiestas colectivas. Para ello privilegiaron el estudio de los ciclos festivos y ceremoniales, dado que a través de ellos fue como pudieron acceder al estudio de la tradición cultural mesoamericana y por ende a los pueblos originarios (p.21). Los estudios de caso que se congregan en esta obra pertenecen a Milpa Alta, Tláhuac (San Juan Ixtayopan, Santiago Tzapotitlan), Tlalpan (San Andrés Totoltepec) y Coyoacán (Los Reyes), en todos ellos los sistemas de cargos constituye el núcleo de la comunidad, el eje que organiza los ciclos ceremoniales relacionados con los santos patronos.

13. Este derecho les fue negado a los ciudadanos a partir de la reforma constitucional de 1928, cuando desaparecieron los municipios para convertirse en delegaciones, por lo cual las autoridades eran nombradas por la Presidencia de la República (p. 16).

Investigaciones como las de Medina, Safa (2001),<sup>14</sup> Flores y Salles (2001),<sup>15</sup> Portal (1999, 2007), dan cuenta de un creciente interés de caracterizar o definir lo que se entiende por *pueblos urbanos* o pueblos en la ciudad. Los avances más significativos sobre este tema se han realizado en torno a la ciudad de México. Al respecto, Romero Tovar (2009) hace un recuento de las principales obras e instituciones preocupadas por la construcción de un conocimiento sobre la forma de vida de la gran cuenca de México y sus pueblos originarios.

Para Romero Tovar algunos de los rasgos culturales que permiten identificar a los pueblos originarios en la ciudad son: la comunalidad, el ritual comunitario, la organización comunitaria, el intercambio simbólico, la comida comunitaria, el trabajo comunitario, las peregrinaciones, los procesos de defensa de los territorios y los recursos naturales, así como la memoria colectiva. Una importante bandera de lucha de los pueblos originarios ha sido y es la defensa contra la destrucción de los entornos naturales y de los recursos que aún quedan como el agua y la tierra. El desconocimiento de su historia y de su forma de vida ocasiona problemas que conducen a conflictos sociales que se recrudecen por el diseño de políticas urbanas que parten de modelos ideales ajenos a las condiciones sociales y culturales de la ciudad (2009, p. 60).

Una de las tradiciones que más contribuye a los procesos identitarios ha sido, pese a la urbanización, la realización de la fiesta patronal -la mayor parte de los rasgos culturales que menciona Romero Tovar están encaminados a este fin-. La fiesta, por un lado, es un elemento que aglutina y que integra, sirve para recrear el espacio simbólico (Medina, 2007, p. 35), es el símbolo espiritual de la coalición de pequeñas unidades familiares, vinculadas entre sí por relaciones de parentesco,

vecindad o compadrazgo (Galinier, 1990, p. 251). Al mismo tiempo, la fiesta es un elemento de distinción que sirve para mantener la distancia entre el “nosotros” y los “otros” (Collin, 1994, p. 44). Finalmente, a través de las fiestas patronales se diferencia a un barrio de otro, o a un pueblo de otro (Acosta Márquez, 2007, p. 161).

Las tradiciones juegan un papel preponderante en la identidad de un pueblo. Galinier (1990) sostiene que en lugares donde los cambios son demasiado rápidos (principalmente debido a la urbanización), la tradición no surge antes de la diferenciación social y la aculturación tampoco, sino que forma parte del proceso de reproducción social y por eso adquiere un carácter específico en cada lugar (p. 510). En este contexto toman relevancia las tradiciones como invenciones,<sup>16</sup> no en el sentido de falsedad sino como construcciones sociales y culturales.

#### CÓMO ESTUDIAR LO LOCAL (UN ACERCAMIENTO METODOLÓGICO)

Buena parte de las investigaciones que se han realizado desde la antropología urbana parten de un diagnóstico generalmente compartido en términos de que el proceso de modernización transformó a la sociedad mexicana en pocas décadas. En este sentido, Ramírez y Safa (2009), señalan que las ciudades han sufrido un triple proceso negativo: *disolución* por una urbanización desigual; *fragmentación* por la producción de un territorio disperso y cortado por las vías de comunicación; *privatización* por la proliferación de “guetos” urbanos y por la sustitución de calles, plazas y mercados por centros comerciales. Estos procesos no están libres de tensiones y contradicciones y llevan a los habitantes de la ciudad -a partir de su posición de grupo o clase y su localización en la ciudad- a negociar cotidianamente los usos y apropiaciones del espacio urbano.

14. Safa (2001) analiza en el caso de Los Reyes (poblado ubicado en Coyoacán), cómo a partir de la fiesta local se construye la identidad y la organización comunitaria, frente a procesos sociales y conflictos derivados de la llegada de una población de clase media que vive en los nuevos condominios horizontales que se construyeron en lo que antes fueron las huertas de las casas de la población originaria.

15. Las autoras analizan la integración de Xochimilco a la ciudad de México. Señalan que esta integración se dio desde múltiples ámbitos, pero un aspecto rector fue la transformación obligada, de pueblos tradicionalmente autónomos (pero circunvecinos a la ciudad), a delegaciones que forman el Distrito Federal (hoy Ciudad de México). En ese contexto surgió la imperiosa necesidad de construir fronteras -simbólicas, porque las físicas desaparecieron- con la gran urbe. Esas fronteras se visibilizan cuando los habitantes de Xochimilco hablan de nosotros, es decir, los no xochimilcas (2001, p. 64).

16. En referencia al término de “invención de la tradición”, de Hobsbawm y Ranger (1992).



Este triple proceso negativo está relacionado con lo que Borja y Castells (2000) identifican como dualidad *intrametropolitana*. Los autores señalan que los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en esta dualidad, fenómeno que se presenta en casi todas las ciudades del mundo, incluso se puede decir que las caracteriza.<sup>17</sup> Su crecimiento ha sido a expensas de pueblos y tierras ejidales aledañas, “integrando” o mejor dicho, subordinando espacios y territorios a la dinámica moderna, global que poco tiene que ver con los intereses y preferencias locales.

La modernidad se presentó como una promesa para todos, pero no de la misma manera. La segregación y la desigualdad son consustanciales al desarrollo del sistema económico y sobre éstas se basa la generación de sus ganancias. En este contexto, el análisis de lo local en las sociedades contemporáneas es más pertinente que nunca, es un problema sobre las diferentes caras de la modernidad, indispensable para entender la diversidad que las caracteriza. No se trata de un problema de sumas y restas, qué tanto queda de tradición y cuánto ha ganado la modernidad (Safa y Ramírez, 1996) o de superar etapas (lo moderno superado por lo posmoderno; Zárate, 1997), sino de explicar la diversidad teórica y empírica en los cambios sociales y culturales que están presentes en nuestras sociedades (Nivón 2004; García Canclini, 2004; Signorelli, 2004; Safa y Ramírez, 1996).

La particularidad de lo local en la actualidad reside precisamente en la complejidad de los procesos sociales. Las delimitaciones territoriales y de modos de vida que antes eran más claras en cuanto a su poder explicativo (tradicional-moderno, urbano-rural), hoy han perdido casi por completo esa capacidad. En la actualidad, lo local se construye en la complejidad de los procesos sociales y territoriales que tienen como marco el contexto urbano. En una ciudad encontramos barrios y an-

tiguos pueblos donde una historia común permite a sus habitantes y a los que no lo son, reconocer tal identidad que los distingue (Safa y Ramírez, 1996). Por ello la relevancia de su estudio.

Generalmente, cuando se aborda el estudio de lo local, se hace desde una visión, frente a dos movimientos distintos, y antagónicos, una que tiende hacia la totalidad (lo global), otra hacia lo particular (lo local). Desde esta perspectiva, se planteaba la idea de que el proceso de modernización, tarde o temprano, llevaría a las sociedades a una homogeneización cultural. Al respecto, diversos autores, entre ellos Hannerz (1998), plantearon que, aunque todos formamos parte de la “aldea global”, esto no supone mecánicamente la homogeneización cultural. La aldea global, es en cierto modo un concepto engañoso dado que sugiere no sólo interconexión sino, además, un sentido de mayor unión y solidaridad, de proximidad y reciprocidad en las relaciones, un idilio a gran escala. El mundo no es así, todos formamos parte de una cultura mundial y esto implica la existencia de una marcada organización de la diversidad y no una réplica de la uniformidad. Desde esta perspectiva se puede explicar que los espacios locales que han sido alcanzados por la modernización (a partir de la urbanización y/o industrialización) lejos están de caracterizarse por una homogeneidad cultural. En este sentido, una de las aportaciones más importantes de la investigación antropológica ha sido la de develar las particularidades de estos espacios y profundizar sobre lo que los hace diferentes de otros.

Safa y Ramírez (1996) señalan que las investigaciones sobre los espacios locales se han hecho siguiendo, en términos generales, dos caminos. En el primero, el énfasis está puesto en la preocupación por vincular los procesos sociales al territorio, donde lo local se concibe como un territorio pequeño, distinto a otros, con límites y fronteras claras. En el segundo, se visualiza a lo local como

17. La dualidad existe porque su lógica está inscrita en un nuevo modelo de desarrollo tecno económico, pero sus efectos pueden ser amortiguados por políticas sociales y urbanas integradoras. La dualidad se produce con distinta importancia cuantitativa en diversos contextos, es un proceso en donde se mezclan al menos cuatro procesos de naturaleza diferente: 1) crisis de la vivienda, 2) persistente y creciente desigualdad social, 3) pobreza urbana y 4) fenómenos de exclusión social, es decir, la reducción de importantes segmentos de la sociedad a condiciones de supervivencia. Las ciudades mexicanas no están exentas de la dualización social urbana (García Canclini, 2006).

el contexto de vida comunitaria como ese lugar de resguardo de lo propio; de las relaciones cercanas que se opone al anonimato característico de la vida urbana. Lo local, desde esta perspectiva, se preocupa por buscar las convergencias, lo compartido, lo homogéneo y no la diferenciación.

Lo local se inserta en un marco procesual, lo que implica reconocer relaciones de los pobladores, no sólo hacia adentro de su propia comunidad sino allende sus fronteras. Lo local no está aislado (autocontenido) y no se explica por sí mismo. En las sociedades contemporáneas, es necesario estudiar lo local no pensando en los barrios o los pueblos como lugares “cerrados”, con fronteras claras y definidas, sino pensar lo local como parte de procesos sociales más amplios (Safa y Ramírez, 1996).

Desde esta perspectiva parece sugerente la propuesta de Renato Ortiz (1996), en el sentido de pensar lo local no en oposición a espacios más amplios (lo regional, nacional o global), sino como un conjunto de planos atravesados por procesos sociales diferenciados. Desde esta premisa se deben dejar de lado los pares de opuestos -externo/interno, cercano/distante- o la idea de inclusión para operar con la noción de líneas de fuerza. Si se acepta, que lo “local” se sitúa dentro de los países (al fin de cuentas, el estado-nación es una realidad geopolítica), podemos imaginar la existencia de tres dimensiones.

Una primera, en la cual se manifiestan las implicaciones de las historias particulares de cada localidad. Realidades que no se articulan necesariamente con otras historias, aun cuando están inmersas en el mismo territorio nacional.<sup>18</sup> El segundo nivel se refiere a las historias nacionales, que atraviesan los planos locales y los redefinen a su manera. La conexión es ahora posible a través de la mediación de un eslabón trascendental, lo que permite hablar propiamente de un espa-

cio común dentro de fronteras bien delimitadas. Una última dimensión, más reciente, es la de la mundialización. Proceso que atraviesa los planos nacionales y locales, cruzando historias diferenciadas.

Ortiz (1996) señala que es frecuente en la literatura de las ciencias sociales encontrar el enfoque que contrapone, por ejemplo, al trazar la historia de las regiones, de lo “micro”, en contrapunto con una historia universal, “macro”, en principio pensada como apartada de la vivencia de las personas. Local y cotidiano surgen, así, como términos intercambiables equivalentes. Lo “local” participa aun de otras cualidades: la diversidad. En verdad, se opone a lo “nacional” y lo “global”, sólo como abstracción. Visto de cerca, cualitativamente constituye una unidad cohesionada. Desde esta perspectiva, se comprende de mejor manera que todo cambio sucedido en un orden distinto al local, en apariencia sin conexión y/o relación, siempre tiene repercusiones e implicaciones que es necesario evidenciar y aclarar.

Los espacios locales, como apunta Appadurai (2001), están sujetos a los impulsos productores de contextos de las organizaciones jerárquicamente más complejas, como las del Estado-nación moderno (p. 207).<sup>19</sup> En las sociedades contemporáneas, lo local se ve permeado por influencias sociales procedentes de lugares muy distantes que lo transforman y le dan forma. Partiendo de que este presupuesto es cierto, Hannerz (1998) se pregunta ¿qué es lo que hace que lo local sea una fuente de continuidad y qué es lo que salvaguarda la importancia de un lugar? Varias cosas están involucradas al mismo tiempo, pero una de las más importantes es lo que sucede en la llamada vida cotidiana, dado que tiende a ser repetitiva, un círculo de actividades en lugares fijos. Por otra parte, lo local tiende a desarrollarse en una situación cara a cara, mediante encuentros previstos y relaciones ampliamente inclusivas y de larga du-

18. Éste es el caso de diversos países que no completaron el camino de la construcción nacional, en los cuales muchas de sus regiones viven una realidad “propia”, esto es, no enteramente determinada por las exigencias del estado-modernidad-nación. Hay, por tanto, una desconexión (al menos teórica) entre las partes que lo componen. Condición semejante (si bien por motivos diversos) a las de algunos países, en los cuales permanece la presencia viva de “nacionalidades” distintas (los catalanes en España, p.e.) (Ortiz, 1996).

19. En el caso mexicano, estos impulsos se ubican en las políticas y acciones del estado ya que es a partir de este que emanan los lineamientos de industrialización que han impactado de manera más severa a las ciudades de provincia (en nuestro caso, a la ciudad de Querétaro).

ración. Estas relaciones pueden tener una carga emocional importante, a menudo se trata de relaciones con “otros que son significativos”.

Desde esta concepción, se puede decir que lo local involucra directamente una relación entre cultura y territorio, más allá de delimitaciones geográficas y/o administrativas. En este sentido, lo local se construye como referente identitario a partir de la interacción y las relaciones sociales. Estos lugares suelen ser: un barrio, un vecindario o un pueblo que ha quedado dentro de una ciudad.

## REFLEXIONES FINALES

Recientemente Leonardo Curzio<sup>20</sup> escribió que “la forma en que construimos ciudades dice más de nosotros que mil ensayos”. El autor señala que en México tenemos ciudades de las cuales podemos sentirnos orgullosos, pero que a últimas fechas ese sentimiento ha amainado. Cada vez resulta más evidente que en su mayoría “las ciudades son administradas por una funesta mancuerna de logreros y especuladores. El producto de ese incubo es en el mejor de los casos una mala copia de los suburbios americanos con deficiente infraestructura y un gusto *homedepotiano*, en el peor, ciudades perdidas”.

Ciertamente con el proceso de urbanización, en aras de beneficiar ciertas zonas de las ciudades acorde con los requerimientos de la economía global, se han privilegiado determinadas zonas en detrimento de otras, lo que da lugar a *ciudades inequitativas* que se expresan en la segregación espacial. Este fenómeno convierte a las ciudades en archipiélagos, islas de bienestar que contrastan con espacios urbanos cada vez más deteriora-

dos (Duhau y Giglia, 2008; Ramírez y Safa, 2009). En las áreas que han sido absorbidas, marginadas y/o subordinadas por el crecimiento de la ciudad, se fueron gestando movimientos que podían ser desde manifestaciones de inconformidad y reclamos ante las autoridades, hasta la (re)construcción de identidades locales, vecinales y/o barriales a través de las cuales los habitantes reivindican su derecho a gozar y ser parte de la ciudad.

Los cambios derivados de la urbanización, asociados en muchos casos a la marginación, representan un riesgo porque es lo que hace que *un lugar* pierda su fuerza, porque deja de tener significación y relevancia en términos de referente identitario para el grupo que lo habita.<sup>21</sup>

El estudio de los pueblos, barrios y vecindarios permite a las autoridades competentes, planificadores y diseñadores urbanos tener herramientas sobre la realidad que priva en los espacios que han sido marginados y subordinados por el crecimiento metropolitano. Para lograr mayores niveles de eficacia (en cuanto a infraestructura, servicios y vivienda), que redunden en una mejor calidad de vida, resulta indispensable: 1) contemplar las relaciones identitarias que existen en los múltiples espacios que forman parte de la ciudad y 2) atender las legítimas demandas de sus pobladores.

Por nuestra parte, la mirada en los *pueblos urbanos* pone en evidencia la importancia que estos lugares tienen en la construcción de las tradiciones urbanas y contemporáneas, en tanto son testimonios vivos de la multiculturalidad de nuestras ciudades y comprenderlos contribuye, desde la academia, a construir las ciudades que todos queremos y merecemos habitar.

20. Columna semanal “Acapulco o la tragedia nacional” (06/04/2015). El Universal.mx

21. Está pérdida de referentes identitarios que arraigan a los pobladores en un determinado espacio (pueblo, barrio vecindario) es un fenómeno que se puede ver más claramente en algunos jóvenes, quienes a la primera oportunidad de salir de su lugar de origen lo hacen sin pensarlo dos veces (Flores y Salles, 2001; Osorio Franco, 2013).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Márquez, Eliana (2007). *El culto a los santos en Milpa Alta: una aproximación a la conformación de una tradición religiosa y una identidad comunitaria en la Cuenca de México, siglos XVI-XVIII*. En Andrés Media (coord.), *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios* (pp. 125-165). México: UNAM.
- Appadurai, Arjun (2001). *La modernidad desbordada*. Dimensiones culturales de la globalización. Montevideo y Buenos Aires: FCE.
- Arias, Patricia (1996). *La antropología urbana ayer y hoy*. En Ciudades, núm, 31 (pp. 3-10). México: RNIU.
- Auge, Marc (1995). *Los "no lugares"*. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobre modernidad. Gedisa: Barcelona.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (2000). *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. México: Taurus.
- Castells, Manuel (2001). *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI.
- Collin, Laura (1994). *Fiestas de los pueblos indígenas*. Ritual y conflicto. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Chávez Arellano, María Eugenia (2003), *Identidad y cambios culturales*. Los mazahuas de San Antonio. Pueblo Nuevo. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: UAM Azcapotzalco y Siglo XXI.
- Feixa, Charles (1993). *La ciudad en la Antropología mexicana*. Quaderns del departament de Geografia i Historia. Universitat de Lleida.
- Flores, Julia Isabel y Vania Salles (2001). *Arraigados, apegos e identidades: un acercamiento a la pertenencia socio territorial en Xochimilco*. En María Ana Portal (coord.), *Vivir la diversidad, identidades y cultura en dos contextos urbanos de México* (pp. 63-11). México: UAM y Conacyt.
- Galinier, Jacques (1990). *La mitad del mundo, cuerpo y cosmos en los rituales otomíes*. México: UNAM. INI y Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- García Canclini, Néstor (2006). *Diferentes, desigualdades y desconectados*. Mapas de la interculturalidad. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_\_ (2005). *La antropología en México y la cuestión urbana*. En García Canclini (coord.), *La antropología urbana en México* (pp. 11-29). México: Conaculta. FCE y Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (2004). La desintegración de la ciudad de México y el debate sobre culturas urbanas. En De lo local a lo global. *Perspectivas desde la antropología* (pp.15-38). México: UAM-Iztapalapa.
- Durand, Jorge (1983). La ciudad invade el ejido, Cuadernos de la Casa Chata no. 17. México: CIESAS.
- Lezama, José Luis (2005). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- Medina, Andrés (2007). *Los pueblos originarios del sur del Distrito Federal*. Una mirada etnográfica. Andrés Media (coord.), *La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios* (pp. 29-124). México: UNAM.
- Mora García, Carlos y Martín Villalobos Salgado (1988) (coords). *La cuestión urbana*. En La antropología en México, panorama histórico, vol 4. México: INAH.
- Nivón, Eduardo (2004). Presentación: de lo local a lo global: un debate. En De lo local a lo global. *Perspectivas desde la antropología*. México: UAM-Iztapalapa.
- Osorio Franco Lorena Erika (2013). *Jurica un pueblo que la ciudad alcanzó*. La construcción de la pertenencia socioterritorial. México: Universidad Autónoma de Querétaro y Porrúa.
- Ortiz, Renato (1996). *Otro territorio*. Ensayos sobre el mundo contemporáneo. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- Portal, María Ana (2006). *Espacio, tiempo y memoria. Identidad barrial en la ciudad de México: el caso del barrio de la Fama, Tlalpan*. En Patricia Ramírez Kuri y Miguel A. Aguilar (coords), *Pensar y habitar la ciudad* (pp. 69-85). México: Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (1999). *La multiculturalidad urbana en México o las diversas formas de apropiación de la ciudad*. En Rubens Bayardo y Monica Lacarrieu (comp.), *La dinámica global/local, cultura y comunicación: nuevos desafíos*. Argentina: ediciones CICCUS.

- \_\_\_\_\_ (1997). *Ciudadanos desde el pueblo*. Identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totoltepec, Tlalpan. México: Culturas Populares de México y Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ y Patricia Safa (2005). *De la fragmentación urbana al estudio de la diversidad en las grandes ciudades*. En Néstor García Canclini (coord.), *La antropología urbana en México* (pp. 30-59). México: Conaculta, UAM y FCE.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Patricia Safa (2009). *Tendencias y retos recientes en tres metrópolis mexicanas*, ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. En Cuadernos en Antropología Social, número 30 (pp. 77-92). Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Romero Tovar María Teresa (2009), «*Antropología y pueblos originarios de la ciudad de México*», en Argumentos, año 22, núm. 59, enero-abril, UAM-X, México, pp. 45-62.
- Safa Barraza, Patricia (2009). La emergencia de ciudadanías y de proyectos de ciudad: los nuevos retos de la planeación urbana. En Patricia Ramírez Kuri (ed), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía* (pp. 253-277). México: Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Vecinos y vecindades en la ciudad de México*. México: CIESAS.
- \_\_\_\_\_ y Patricia Ramírez (1996). *Identidades locales como construcción del sujeto*, símbolos colectivos y arena política: una propuesta metodológica. En Jorge Aceves (coord), *Historia Oral*. México: CIESAS.
- Sariego Rodríguez, Juan Luis (1988). *La antropología urbana en México* (ruptura y continuidad con la tradición antropológica sobre lo urbano. En Teoría e investigación en la antropología social mexicana, cuadernos de la Casa Chata no. 160 (pp. 221-236). México: CIESAS y UAM-I.
- Signorelli, Amalia (2004), *La construcción de lo local como valor y como ideología*. La experiencia de los inmigrantes italianos. En *De lo local a lo global*. Perspectivas desde la antropología (pp. 39-66). México: UAM-I.
- Silva, Armando (2000). *Imaginario Urbanos*. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Simmel, Georg (1988), La metrópoli y la vida mental. En Basols, Donoso, Massolo y Méndez (comp.), *Antología de Sociología urbana* (pp. 47-61). México: UNAM.
- Tonnies, Ferdinand (1947). *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Wirth, Louis (1988). *El urbanismo como modo de vida*. En Basols, Donoso, Massolo y Méndez (comp.), *Antología de Sociología urbana* (pp. 162-183). México: UNAM.
- Zárate, Eduardo (1997). *Los procesos de identidad y la globalización económica*. El Llano Grande en el Sur de Jalisco. México: COLMICH.





Claudia **CABRERA\***

\*: Socióloga (UBA), Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA) y Doctora en Ciencias Sociales. Profesora de la carrera de Sociología de la UBA y de la UNDAV. Se ha especializado en estudio de la economía popular desde una perspectiva que pone en el centro la investigación territorial.  
e-mail: mccabrera@undavedu.ar

Marcela **VIO\***

\*: Arquitecta (UBA), MSc. In the Built Environment, (UCL), Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Conicet y profesora de la FADU (UBA) y de la UNDAV. Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación orientados al estudio de las condiciones de vida y a las estrategias de reproducción social de los hogares que conforman el núcleo de la economía popular del Conurbano.  
e-mail: marcelavio@gmail.com

---

PRESENTADO: 06.05.19

ACEPTADO: 28.10.19

# GEN DE CLASE Y TERRITORIO LA ECONOMÍA POPULAR DEL CONURBANO BONAERENSE: DESCLASAMIENTOS Y ENCLASAMIENTOS

## Resumen

Proponemos analizar en términos de “clase probable” a un sector de las clases populares que ha sido desclasado por la teoría social y por el Estado, y que en consecuencia ha sido asimilado con otras categorías, tales como excluidos o informales. Recortamos ese sector por una estrategia de reproducción social: hogares que accedieron a la tierra y a la vivienda por fuera del mercado inmobiliario formal. Pensamos a este grupo, no exclusivamente por su posición en el espacio social, es decir como clase subalterna, ni por su posición en el espacio geográfico, en tanto “ocupantes informales”, sino a partir de sus estrategias económicas que no pueden ser explicadas por fuera del territorio que ocupan. Señalamos que es allí donde reside el gen de clase.

**Palabras Clave:** Economía popular; Clases sociales; Territorio; Desclasamientos; Estrategias de reproducción social.

### Summary

*We propose to analyze in terms of “probable class” a sector of the popular classes that has been declassified by social theory and by the State, and that consequently has been assimilated with other categories, such as excluded or informal. We cut that sector by a social reproduction strategy: households that accessed land and housing outside the formal real estate market. We think of this group, not exclusively because of its position in the social space, that is, as a subordinate class, nor because of its position in the geographical space, as “informal occupants”, but from its economic strategies that cannot be explained outside the territory they occupy. We point out that this is where the class gene resides.*

**Key words:** Popular economy. Social classes. Territory. Declassifications. Social reproduction strategies.

### INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta resultados de una investigación iniciada en 2011 y que aún continúa, la cual ha privilegiado la evidencia empírica para la reflexión teórica acerca de las clases populares en un territorio en particular: el Conurbano bonaerense, el cual comprende a los 24 municipios que rodean como anillos concéntricos (denominados 1° y 2° Cordón.) a la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo general de nuestra investigación ha sido analizar las estrategias de reproducción social de los hogares de los sectores populares, proponiendo una perspectiva teórica que desecha el concepto de “exclusión social”, para analizar la racionalidad de esas estrategias.

En el marco de este estudio se han relevado 16 barrios de 9 municipios del mencionado territorio, aplicando en cada uno de ellos una encuesta representativa y entrevistas en profundidad a los habitantes. Se han obtenido datos ponderados de más de 13.500

viviendas y hogares<sup>1</sup> y 62.000 personas, y se han realizado alrededor de 150 entrevistas en profundidad.

Uno de los resultados que hemos obtenido es el avance en el análisis conceptual de las estrategias de reproducción social que llevan a cabo los hogares. De esta manera, pudimos distinguir cuatro tipos de estrategias, siendo las dos primeras habitualmente contempladas por la literatura académica, mientras que consideramos a las dos últimas un aporte de los hallazgos empíricos y conceptuales de nuestro trabajo. Nos referimos a: 1) las estrategias de obtención de bienes, 2) las de obtención de ingresos, 3) las de obtención de financiamiento, las cuales poseen una racionalidad propia y, por lo tanto no pueden reducirse a las dos primeras, y 4) las que tienen como finalidad el acrecentamiento del fondo de reproducción de los hogares<sup>2</sup> (Cabrera & Vio, 2014).

Este artículo se apoya especialmente en el análisis de la relación entre estas últimas y las matrices político-territoriales<sup>3</sup>, para explicar la transformación de los parámetros de enclasmiento<sup>4</sup> de este grupo durante la etapa de la posconvertibilidad<sup>5</sup>.

1. Persona o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación.

2. Proponemos pensar a estas estrategias como aquellas que se dirigen al sostenimiento y ampliación del capital social, o sistema de relaciones en que se inserta el hogar. Estas estrategias suponen la participación consciente en este sistema de relaciones, en el cual se articulan vínculos familiares y vecinales, y también jerárquicos.

3. Nos referimos a las matrices que están fundadas en el amalgamamiento del poder estatal con el de las organizaciones de base y con los poderes individuales de “referentes barriales”. Esta “fusión” de poderes diversos es posible a partir de las transferencias de diversos tipos de capital -bienes de uso, dinero, social, simbólico- que son asignados en función de la forma que asume la articulación entre la matriz político-territorial y los fondos de reproducción de los hogares.

4. En la traducción de Bourdieu (2000, pág. 13) la traductora aclara que utiliza el neologismo enclasar en vez del literal “clasificar”. Acordamos con esta licencia de la traductora.

5. Llamamos posconvertibilidad al período que se inició con la caída de la “convertibilidad”, política económica que signó la década de 1990 caracterizada por una fuerte impronta neoliberal. El fin de la convertibilidad desató la mayor crisis social, política y económica de la historia argentina, la cual encontró en los días 19 y 20 de diciembre de 2001 el momento de mayor violencia de ese proceso.



Cabe señalar que dicha transformación debe ser entendida como parte un proceso iniciado hace poco más de tres décadas, el cual fue alejando a la economía popular de los parámetros que determinan las características tradicionales de la “clase obrera”.

El escrito se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta el marco conceptual que sirve de referencia para el análisis de nuestro objeto de investigación, proponiendo dar cuenta de sus propiedades de clase. El segundo revisa, desde una perspectiva teórica, el lugar actual de los sectores populares en la división de clases para la academia y los organismos estatales y se analizan las consecuencias políticas de estas operaciones simbólicas de enclasmiento. Finalmente, se presentan unas breves reflexiones a modo de cierre y una postdata necesaria en un contexto político que impacta plenamente en los procesos sobre los cuales reflexionamos.

### ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LA ECONOMÍA POPULAR

En primer lugar, aclaramos que el objeto de estudio de nuestra investigación no remite a “las clases populares” sino una fracción de ellas que se distancia de otros grupos populares urbanos, y sobre cuyos rasgos particulares ensayaremos algunas explicaciones.

Es posible encontrar las especificidades de este grupo en tanto fracción integrante de las clases populares, viendo el modo en que sus miembros se constituyen en el marco de la relación entre sociedad, economía y territorio. Es decir, que una primera distinción puede fundarse en la manera en la que este grupo popular, que forma parte del conjunto social metropolitano, dialoga con la economía y el territorio.

Pero ello es insuficiente para avanzar en su recorte como clase, ya que se vuelve necesario responder a la pregunta acerca de qué aglutina a los miembros de este colectivo como tales. Y la respuesta nos acerca a un primer recorte -un recorte teórico- de nuestro universo: aquello que los aglutina es a) un modo singular de relación con el Estado, b) una ubicación subalterna en el espacio geográfico y c) un modo de inserción en la estructura productiva que los excluye de los parámetros de la sociedad salarial definida por Castel (1997), pero sin que, por ello, dejen de ser funcionales al desarrollo capitalista.

Este recorte teórico es resultado de la investigación que origina este artículo, por lo que debimos definir, primero, un recorte empírico del universo en estudio, a fin de evitar varios riesgos. El primero de ellos es el que presentan los reduccionismos geográficos, al definir el universo por el lugar que habitan las personas (en general se consideran las villas y asentamientos<sup>6</sup>), presentando así el recorte espacial como determinante de las condiciones de vida. También esperamos escapar de otro riesgo metodológico: el de recortar la pobreza como universo de estudio, para comprobar que encontramos allí a los pobres<sup>7</sup>. Y finalmente, al elegir estudiar las estrategias de reproducción social y no las percepciones sociales sobre los pobres<sup>8</sup>, esperamos escapar de un sesgo de clase: el de las miradas condescendientes sobre ellos.

Por su parte, el criterio empírico de recorte del universo recupera las estrategias de acceso a la tierra y la vivienda por parte de los hogares, y en particular una de ellas: aquella que resuelve dicho acceso por fuera del mercado inmobiliario formal. Ello incluye a los hogares que habitan en villas de emergencia y asentamientos, como así también en barrios que han sido producto de la política de vivienda social, y en aquellos originados en loteos populares, pero que luego se densificaron

6. Las villas se caracterizan por carecer de trazados urbanos organizados. Los asentamientos se originan en tomas organizadas con trazado informal de calles y una división de lotes de manera medianamente homogénea. Estos modos de ocupación implican informalidad en la posesión de la tierra, pero no la inexistencia de un mercado inmobiliario, también informal.

7. Es por ello que nuestras investigaciones territoriales nos han llevado a relevar hogares de barrios que entran en nuestro recorte empírico y que no son pobres, reafirmando una heterogeneidad que un recorte teórico a priori del objeto no permite reconocer.

8. Percepciones que en muchos casos tienen como fuente a los medios de comunicación, atribuyendo a esos medios la potestad de dar cuenta de (o aún producir), sin mediaciones, las “percepciones sociales” o la “opinión pública”. Esta relación merece una larga y profunda discusión que no es posible desarrollar aquí.

a partir de la usurpación de lotes de amplias dimensiones.

Se establece, así, una diferencia con otros grupos dentro del universo de sectores populares, a partir de la implementación de esta estrategia reproductiva (orientada a la obtención de suelo y vivienda) en la que priman intercambios informales con otros hogares/agentes, lo cual reduce la participación de los intercambios formales en la satisfacción de la necesidad habitacional como así también con el Estado que se ocupa de esa necesidad fundamentalmente a partir de políticas públicas orientadas a la vivienda social.

Proponemos también reflexionar sobre el concepto de “exclusión” utilizado frecuentemente para definir, desde la política, pero también desde la academia, el objeto que en esta investigación estudiamos.

Castel (1997, pág. 22) afirmaba que la cuestión social durante la década de 1990 radicaba en el lugar que ocupaba en el contexto de resquebrajamiento de la sociedad salarial, una masa de personas que, al igual que los proletarios del siglo XIX, acampaban en los márgenes de la sociedad. Pero mientras estos últimos eran útiles socialmente, los primeros “ya no son ‘actores’ en el sentido propio del término, porque no hacen nada socialmente útil. [...] están muy presentes, y ese es todo el problema, porque están de más”.

Ésta es una idea que contradice los fundamentos mismos de la sociología, al menos si la pensamos en los mismos términos que lo hizo quien estableció sus primeros principios epistemológicos: Emile Durkheim. Y uno de esos principios, el de la solidaridad como soporte del lazo social, fue el cimiento ideológico del andamiaje sobre el que se construyó la sociedad salarial.

Durkheim afirma que la sociedad moderna se caracteriza por la interdependencia de las partes que la constituyen, tal es el fundamento de la solidaridad orgánica. Todas las partes están obligadas con el todo, porque es ese todo el que permite su existencia. El todo es, de hecho, más que la suma de las partes. Entonces, pensar que es posible que haya partes de ese todo que no tienen utilidad social, o que haya partes que no constituyan

ese todo, implicaría un modelo que se apartaría de este principio durkheimiano. No puede ignorarse que, en términos teóricos, nada impediría que eso suceda, pero para saber si esto se verifica actualmente, hay que preguntarse: ¿existe efectivamente un sector de la sociedad que cumple la función única de ser un “peso inútil de la tierra”? ¿Los sectores populares podrían pensarse como tal? Y si no es así ¿cuál es el aporte, en términos de solidaridad, a ese todo que se amalgama de manera interdependiente?

Desde la perspectiva que proponemos, decimos que aún no han cambiado los principios teóricos con el que Durkheim pensó la sociedad capitalista moderna. Estos sectores populares, lejos de estar excluidos de la sociedad o carecer de utilidad social, mantienen con ella y con el desarrollo del capitalismo una relación complementaria. Es decir, vivimos aún en una sociedad sostenida en lazos de solidaridad orgánica, lo cual no significa que sea igualitaria o equitativa o justa.

Establecido este principio conceptual, el análisis se puede profundizar con una reflexión acerca de lo que entendemos por “clases populares”.

Las clases populares como tales pueden construirse como colectivo a partir de algunas características compartidas, y consideramos que existe una de ellas en particular que permite trazar un primer límite de sus lindes: en términos de Pierre Bourdieu, su exclusión del campo del poder. Esta relación fundamental de subordinación puede definir a este grupo como clase. Sin embargo, la posición subordinada -que implica una definición por la negativa- es una condición necesaria pero no suficiente para delimitar las fronteras que permiten hablar de clases populares.

Señalamos, entonces, otra condición que recupera uno de los principios epistemológicos fundamentales de la sociología y que ha reafirmado Bourdieu en sus trabajos: las clases sociales existen objetivamente. La objetividad de las clases sociales corresponde a clases de condiciones de existencia, establecidas por la posición que ellas ocupan en el espacio social.

La pertenencia a las distintas clases puede operacionalizarse a partir de las prácticas y de las

propiedades de los agentes que las constituyen, propiedades en todos sus sentidos<sup>9</sup>: como posesiones y como cualidades. Las prácticas se realizan en las estrategias de los hogares, las cuales hemos analizado en varios trabajos anteriores. Respecto de las propiedades, sin jerarquizar ni establecer determinantes, podemos mencionar algunas: escasas credenciales educativas; trabajadores con acceso a trabajos informales y mal pagos; condiciones de hábitat deficitarias; fuerte dependencia de relaciones de proximidad y del Estado para garantizar la reproducción cotidiana; presencia de interacciones con el hábitat degradado para la obtención de insumos para la venta o el autoconsumo; fuerte dependencia del trabajo doméstico para garantizar la reproducción cotidiana; bajos ingresos monetarios.

Resta, entonces, aclarar que operacionalizamos a la economía popular entendiéndola como una matriz específica de estrategias que puede ser caracterizada por: intercambios mercantiles que no aseguran la reproducción cotidiana, razón por la cual el trabajo doméstico asume una situación protagónica; la pérdida de peso del trabajo mercantil en la provisión de ingresos (sin dejar de ser la principal fuente); la fuerte incidencia de las transferencias monetarias estatales de ingresos (resultante de la reconfiguración de la economía popular en la posconvertibilidad); el deslinde del financiamiento como una estrategia con racionalidad propia; y la constitución de un fondo de reproducción que involucra a todos los miembros del hogar.

Cabe una aclaración de carácter teórico-metodológico<sup>10</sup>: al analizar una matriz de estrategias (y dado que cada clase social posee la suya) es necesario reflexionar sobre aquello que es específico de ella y aquello que es general a la sociedad, evitando así atribuirle a la primera aquello que tiene que ver con la sociabilidad. Esta prevención nos permite también objetivar nuestra propia posición de clase (media, propia de la academia)

que encuentra estrategias, propiedades y racionalidades que suelen atribuirse, habitualmente con una mirada moralista, exclusivamente a los sectores populares, y las invisibiliza en matrices de otras clases sociales<sup>11</sup>.

Considerando, entonces, esta cuestión de la especificidad, afirmamos que la “inscripción territorial” no es una característica propia de los sectores populares -en todos los sectores sociales la vida social se encuentra moldeada por relaciones sociales inscriptas territorialmente, si bien con diferentes intensidades- sino de su economía (Cabrera & Vio, 2014).

En general, la economía popular encuentra en el territorio sus condiciones de posibilidad. Es decir, no es posible explicar las especificidades de las estrategias de reproducción por fuera de los territorios que los hogares habitan.

## CLASES SOCIALES, INSERCIÓN OCUPACIONAL Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA

123

Existe abundante literatura sobre la definición de las clases sociales, como así también inagotables discusiones sobre los modos en que éstas se operacionalizan. No es objeto de este artículo, ni de la investigación que le da origen, participar de la disputa de los criterios de estratificación que sustentan esos debates. A fines de reflexionar sobre el tema de nuestro interés, tal es, el lugar que ocupan actualmente los sectores populares en la división de clases, señalaremos algunos elementos generales a partir de algunas revisiones sobre éstos. Nuestro punto de partida es la consideración acerca de su invisibilidad en los sistemas de deenclavamiento en las taxonomías existentes, tanto las teóricas -considerando las conceptualizaciones que realiza la academia-, como las políticas -contemplando los reconocimientos de existencia social que otorga el Estado mediante la

9. Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), el término “propiedad” tiene las siguientes acepciones: Derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales. / Cosa que es objeto del dominio, sobre todo si es inmueble o raíz. / Atributo o cualidad esencial de alguien o algo.

10. E incluso epistemológico, ya que obliga a “objetivar al sujeto objetivante”, como prescribe Bourdieu (1988/2000).

11. El uso del concepto de “clientelismo”, que mencionaremos en este mismo artículo, es un claro ejemplo de ello.

aceptación de portavoces habilitados a hablar en nombre de actores sociales colectivos-, e incluso las del sentido común.

*Primer desclasamiento: el de la academia y el sentido común*

Diversas escuelas de pensamiento discuten y han discutido acerca de los criterios para la construcción de una visión acerca de la división legítima del espacio social, para decirlo en lenguaje de Bourdieu. Sin pretender ser exhaustivos, podemos mencionar a los agrupados en escuelas teóricas: funcionalistas, los neomarxistas, y a los debates específicos que se han desarrollado en Latinoamérica, muchos de ellos en torno a los criterios definidos por Gino Germani a mediados del siglo pasado. Todas estas diversas perspectivas tienen algo en común. Más allá de que algunas tengan en consideración algunas otras variables (la más habitual es el nivel educativo propio y el de los padres), hay una que aparece como fundamental en todas: la inserción ocupacional, lo cual tiene una lógica indiscutible en la sociedad capitalista.

La decisión asumida para el recorte empírico de nuestro objeto de estudio nos ha permitido reflexionar sobre los riesgos del determinismo geográfico o la tautología frecuente de encontrar como hallazgo de investigación aquello que fue el criterio de selección empírico (pobres, militantes, cooperativistas, etc.). Desde una perspectiva teórica, este recorte de los sectores populares a partir del modo en que los hogares acceden al suelo y a la vivienda -esto es, por fuera del mercado formal- establece una primera pauta para considerar la posición de clase de sus integrantes: ya no es la participación en un establecimiento productivo o un modo de inserción ocupacional lo que fija la posición de ellos dentro del espacio económico (sectorial) y por ende social, sino la posición urbana alcanzada en el acto de satisfacción de su necesidad habitacional. Al recortarse así, estos sectores quedan desclasados por la academia, ya que, como se menciona arriba, las clases/estratos se definen fundamentalmente por la inserción ocupacional de los agentes.

A modo de ejemplo, pueden considerarse algunos de los modos de estratificación que sistematiza

Sémblér (2006) y que destacan el papel central de la inserción ocupacional en esas taxonomías. Repasa la perspectiva de Goldthorpe, que construye un mapa de clases constituidas por: I Clase de servicio alta, II. Clase de servicio subalterna, III. Clase de cuello blanco IV. Pequeña burguesía, V. Clase trabajadora alta, VI. Clase trabajadora calificada, VI. Clase trabajadora no calificada.

También recupera los análisis de Portes y Hoffman que señalan la existencia de: I. Capitalistas, II. Ejecutivos; III. Trabajadores de elite, IV. Pequeña burguesía, V. Proletariado formal no manual. Proletariado formal manual, VI. Proletariado informal.

Según Semblér, en el caso del neomarxista Olin Wright, se diferencian a dueños de medios de producción (burguesía, pequeños empleadores, pequeña burguesía) de los trabajadores asalariados (directivos expertos, supervisores expertos, no directivos expertos, directivos semi-calificados, supervisores semi-calificados, trabajadores semi-calificados, directivos sin calificación, supervisores sin calificación y proletariados).

Entre propuestas académicas y de sentido común se ubican los estudios de mercado y opinión pública que utilizan una clasificación que remite al Nivel Socio Económico (NSE), la cual dando un gran peso a la capacidad económica de las personas/hogares, y considerando el nivel educativo, categoriza en niveles: alto, medio y bajo, con las subcategorías medio alto, medio bajo, bajo superior, bajo inferior y bajo bajo.

Cabe aclarar que una parte importante de la economía popular mantiene una pertenencia a la categoría de “trabajadores informales” en algunas de las taxonomías de clases sociales. Sin embargo, este reconocimiento no abarca a la economía popular como la definimos en nuestros trabajos, ya que utilizado así el concepto de informalidad hegemoniza una serie de situaciones que no son asimilables entre sí.

A modo de ejemplo: la CIUO (Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones<sup>12</sup>) es un gran código jerárquicamente estructurado, que define tí-

12. Aprobada por la Reunión Tripartita de Expertos en Estadísticas del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

pos de ocupación. Ordena 10 grandes grupos que se ordenan comenzando por el 1, que refiere a los “Miembros del Poder Ejecutivo y de los Cuerpos Legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas” y concluyendo en el 9 “Ocupaciones militares”, Mientras que el 9 incluye a “Ocupaciones elementales”.

Todas las ocupaciones que incluyen estos grupos, excepto las que pertenecen a la categoría 9, son calificadas. Calificadas desde la perspectiva de lo que se entiende como tal en determinadas clases sociales, lo cual tiene que ver fundamentalmente con tres condiciones: la posesión de medios de producción, o acceder a trabajos que implican acumulación de poder social/político o competencias adquiridas en el sistema escolar.

Por su parte, lo que unifica a los trabajadores en la categoría 9 no es lo que efectivamente hacen sino la condición de la no calificación. Así lo define el código: “Este gran grupo comprende las ocupaciones para cuyo desempeño se requieren los conocimientos y la experiencia necesarios para cumplir tareas generalmente sencillas y rutinarias realizadas con la ayuda de herramientas manuales, y para las cuales se requiere a veces un esfuerzo físico considerable y, salvo raras excepciones, escasa iniciativa o capacidad de juicio. Sus tareas consisten en vender mercancías en las calles, brindar servicios de portería y vigilancia de inmuebles y bienes, limpiar, lavar y planchar ropa y ejecutar tareas simples relacionadas con la minería, la agricultura o la pesca, la construcción o las obras públicas y las industrias manufactureras.”

No invalidamos la CIUO respecto de la utilidad, pero ello no significa que no deba ser puesto en el lugar que le corresponde: el de ser el modo en que una clase social construye una manera de entender la sociedad. Esto permite reflexionar sobre las limitaciones y encorsetamientos que implica el uso de este código para el estudio de clases que no se incluyen entre las productoras de los modos legítimos de enclasamiento. Entonces, en el caso de la economía

popular, el uso de la CIUO implica aceptarla dilución (en el proceso de codificación) de sus especificidades, que en el mejor de los casos se mimetizan con los criterios construidos por otras clases, o directamente son negadas desde un discurso moralista (que termina ocupando el lugar de la investigación).

La matriz específica propia de la economía popular configura combinaciones de estrategias que resultan en condiciones de vida diversas. Y alberga también una enorme variedad de formas de obtención de ingresos a través del trabajo mercantil que unifica la categoría de “informal”. Pero poco en común tienen los trabajadores que hurgan la “montaña” de basura de San Martín con aquellos en los cuales la industria textil terceriza la confección, como sucede en 22 de Enero<sup>13</sup>. De esta manera, la figura del “trabajador informal” resulta insuficiente para comprender las condiciones que hacen de la economía popular una clase, ya que esa categoría homogeneiza lo heterogéneo.

Otra cuestión a considerar, que se enlaza íntimamente con la de las taxonomías, es la de las formas de abordaje que con frecuencia las ciencias sociales proponen para la investigación de la economía popular. Abundan trabajos que recuperan “la mirada de los actores”, y en muchos de ellos hay un esfuerzo por analizar que entienden por “trabajo” los actores de la economía popular. Como si estos actores, carentes de capitales, pero sobre todo de capital simbólico, estuvieran en condiciones de producir esquemas cognitivos con capacidad de confrontar aquellos que producen los productores simbólicos más poderosos en la construcción de las clases sociales: el Estado y la academia. Recordemos que “Si las relaciones de fuerza objetivas tienden a reproducirse en las visiones del mundo social que contribuyen la permanencia de esas relaciones, es entonces que los principios estructurantes de la visión del mundo toman su raíz en las estructuras objetivas del mundo social” (Bourdieu, 1989, pág. 34). Es decir, que ingresa y que no en la categoría “trabajo”<sup>14</sup> es el resultado de la interna-

13. Ver Zucchiatti y otros, (2015).

14. En muchos trabajos previos ya hemos analizado cómo una reconfiguración de la posconvertibilidad, en particular desde 2008 en adelante, ha sido la masificación de políticas de transferencias monetarias, consolidaron modos de trabajo tales como la “organización del comedor” y “asistir al comedor e ir a actos”, que aportan a lo que hemos llamado “fondo de reproducción de los hogares”, pero que no son considerados trabajo. Tampoco otros, tales como “limpiar goma de mascar recogida de la montaña de basura” o “acondicionar cosméticos recogidos de la montaña” que suelen ingresar en la categoría de trabajo doméstico.

lización que los actores hacen de las estructuras objetivos que constituyen su sentido común (hábitus). Por ello también desde el sentido común la división de clases opera a partir de la inserción ocupacional: clase obrera, trabajadores de cuello blanco, profesionales y capitalistas en tanto tengan actividades de supervisión (patrones) y la inserción ocupacional implica la realización de lo establecido como “trabajo”.

*Segundo desclasamiento: desde organismos estatales del mundo del trabajo*

Más allá de los nombres concretos, en la Argentina ha existido históricamente una división ministerial entre “Desarrollo Social” y “Trabajo”, división que ha sido señalada en muchos escritos académicos como significativa para el estudio de cómo se conciben los límites entre políticas sociales y políticas laborales, y los efectos que esto tiene en la “producción social de las subjetividades”.

126

El Ministerio de Trabajo dirige sus políticas fundamentalmente a lo que en las diferentes modalidades de estratificación social o enclasmiento constituye el proletariado o la clase trabajadora. Los sindicatos se constituyen en portavoces de esos trabajadores y se constituyen en interlocutores privilegiados para las negociaciones entre el Estado, los empresarios (capitalistas) y los trabajadores (proletarios).

Los portavoces de las clases sociales son aquellos que pueden hablar en nombre de esa clase, y es en ese acto en el cual se reafirma la existencia de ésta. La existencia del portavoz es la que termina de consolidar el pasaje de “clase probable”<sup>15</sup> a clase ya que “el representante hace al grupo que representa. El portavoz dotado de pleno poder de hablar y de actuar en nombre del grupo y sobre el grupo por la magia de la palabra de orden, es el sustituto del grupo que existe solamente por esa procuración. Personificación de una persona ficticia, de una ficción social, arranca a aquellos que pretende representar del estado de individuos separados, permitiéndoles actuar y hablar, a través de él, como un solo hombre” (Bourdieu, 1989, pág. 48).

Por ello, los sindicalistas se constituyen en habitantes propios del ámbito de “Trabajo”. Son los actores legal y socialmente reconocidos para negociar en nombre de esa clase trabajadora (más allá del prestigio o desprestigio social de sus integrantes, ello no impide que sean reconocidos como negociadores legítimos).

Lo que queda por fuera de lo que estos portavoces -sindicalistas- representan, es aquello que los organismos de gobierno vinculados al mundo de trabajo deben, legítimamente, combatir: el mundo de la informalidad. Pero también queda fuera de su ámbito “natural” de intervención la economía popular, que no es sinónimo de esa informalidad en el lenguaje de esos organismos. Porque esa informalidad refiere a formas de organización del trabajo que pertenecen a la familia semántica del mundo del trabajo asalariado que construyó la sociedad salarial. Entonces, esa informalidad alude a los márgenes -interiores- de esa sociedad salarial, separada de ésta fundamentalmente por la cuestión de la registración, pero que corresponde plenamente a los parámetros de ese modelo de sociedad. En otras palabras, se trata de “trabajo en negro”<sup>16</sup> que devendría en trabajo asalariado sólo logrando que se registren a los trabajadores en los sistemas de Seguridad Social.

La economía popular no entra en esta categoría; incomoda porque desborda los límites de los territorios sobre los que se extienden los dominios del (Ministerio de) Trabajo. Este Ministerio extiende su accionar a aquello que está por fuera del trabajo registrado, a la vez que se encarga de implementar políticas tendientes a la registración del “trabajo en negro” (y el consecuente ingreso del trabajo en los dominios de esta cartera). Pero no va más allá de las fronteras del trabajo no registrado.

De este modo, los sindicalistas transitan los pasillos de ese ministerio, se sientan con el ministro, discuten con ese interlocutor estatal. Y en ese acto continúan hablando “en nombre de”. Y ese actor por el cual hablan es siempre la clase trabajadora, que se constituye como tal a partir de su inserción ocupacional y representación política.

15. En el sentido que le da Bourdieu (1989, pág. 30).

16. Forma popular de llamar al trabajo no registrado.

Los portavoces de la economía popular no transitan los mismos pasillos. Son otros y provienen de diversas jurisdicciones. Hablan con ministros, pero de la cartera de Desarrollo Social. Pero sobre todo son los interlocutores de los Secretarios de Obras Públicas, Hábitat y Abordaje Territorial de sus municipios. Y con ellos discuten como portavoces de sus territorios de pertenencia el acceso a políticas públicas que se entraman luego con las estrategias de reproducción de los hogares. Estas estrategias serán negociadas entre estos referentes territoriales y los funcionarios políticos, quienes ceden así el papel de “asignadores” de la política pública a esos referentes. Por su parte, estos últimos refuerzan ese rol, asegurándoles a los funcionarios/políticos el “manejo del territorio”. Sobre este punto nos detendremos en el siguiente apartado.

## CONSECUENCIAS: DESCLASAMIENTO POLÍTICO

Este desclasamiento que la academia opera sobre la economía popular -al considerar el mercado de trabajo y no el modo de producción-, junto con el generado por los organismos estatales -al relegar a la economía popular a las negociaciones territoriales-, confluyen para desplazar a la economía popular de su pertenencia a la “clase obrera” (entendida ésta históricamente), ya que estos desclasados pierden también su representación política. La “clase trabajadora” encuentra su representación (específica) en la representación sindical. El sindicalismo, aún cuestionado y desprestigiado, mantiene la capacidad de ser portavoz del “movimiento obrero”, de hablar, de manifestar, de ir al paro, de negociar en su nombre.

Por su parte, la economía popular, que como señalamos arriba estudiamos como una matriz de estrategias, se diferencia de otras matrices por la territorialización de su economía y su modo particular de vinculación con el Estado. En otras palabras, su forma es moldeada por matrices político-territoriales. Esto pone en el centro de la cuestión el papel de esas matrices en las que los referentes asumen el papel de reales asignadores de las políticas estatales.

Desde el aporte casi fundacional de Auyero (2001), frecuentemente se menciona este vínculo

como uno de “mediación” que sostiene relaciones clientelares. Nosotros utilizamos el término asignadores porque consideramos que, desde la posconvertibilidad, el rol de estos referentes barriales ha mutado, en el marco de la profunda reconfiguración de las políticas sociales propia de ese período y ya no puedes ser considerado sólo como mediadores.

Sintéticamente, esta reconfiguración resultó de las siguientes medidas: la incorporación al Sistema de Seguridad Social de las políticas sociales más significativas del periodo; la preminencia de políticas de transferencias monetarias (frente a la entrega de alimentos, bienes de uso, etc.) y de los montos de esas transferencias; y el carácter masivo de estas medidas.

Estos mecanismos terminaron actuando como refuerzo del poder territorial de los referentes (aunque la incorporación al Sistema de Seguridad Social y la bancarización manifestaban en su normativa una intención contraria a esto), quienes negocian en otros términos con los actores estatales y acrecientan su papel de asignadores con los actores de la economía en sus propios territorios. Esto ha sido acompañado con otros procesos que apuntalan esas reconfiguraciones de la posconvertibilidad en el Conurbano que han contribuido a esa centralidad del rol de los referentes.

No podemos extendernos en estas transformaciones en este artículo pero, a modo de ejemplo, podemos mencionar algunos de los acontecimientos/procesos que dan cuenta de ello, sin que el orden de exposición implique una jerarquía: las mencionadas transformaciones de la política social; el aumento de los recursos del Estado en sus diversas jurisdicciones pero en particular los dirigidos a los Municipios que han aumentado así su poder territorial (lo que, desde otras perspectivas, debería considerarse un incremento de la segregación, pero que en estas escalas se denomina descentralización); la creación de organismos interjurisdiccionales con obligaciones judiciales de intervención en políticas territoriales.

Estas reconfiguraciones dan a los referentes las herramientas de negociación, ya que el territorio es objeto de intervenciones que son “habilitadas” por ellos, y con ello aportan a la tradicional fun-

ción de los funcionarios/políticos de presentarse como legítimos “representantes del pueblo”, papel que se refuerza en los territorios populares con una simbólica caminata por calles de tierra rodeados de “ejércitos simbólicos”<sup>17</sup> provistos por esos referentes. Estos últimos, por su parte, son habilitados para disponer de recursos que son entregados por los funcionarios/políticos, y que incluyen la posibilidad de la asignación de políticas sociales como así también el conocimiento de procesos, procedimientos y contactos que posibiliten la prosecución de trámites.

Entonces, en la economía popular la relación política con los referentes territoriales asume el papel que en “la clase trabajadora” tienen los sindicatos. Pero a diferencia de lo que sucede con éstos, los referentes territoriales no logran legitimar una posición de portavoces de clase (nos referimos a la legitimidad de la posición en abstracto, no necesariamente de los actores que la ocupan), porque ocupan una posición deslegitimada socialmente (son los “punteros”<sup>18</sup> que se sirven de los recursos estatales para consolidar posiciones de poder político/territorial).

Presentada así, la racionalidad de esta relación se encuentra determinada por la mirada de clase (media) de quienes habitual y legítimamente (en el sentido de que invierten su capital simbólico en esta tarea) definen y estudian la economía popular; la academia, el Estado, los medios de comunicación, etc., que ven en ella una relación clientelar, que es mostrada como rasgo específico de los sectores populares, mientras que se asigna el nombre de “capital social” a esas relaciones en otras clases sociales.

Aclaremos que no negamos la existencia de relaciones clientelares. Lo que señalamos es que no es una característica específica de los sectores populares, sino de muchas de las relaciones que actores de otras clases sociales encarnan con el Estado asumen esa misma forma, pero esto no es cuestionado en términos de tales<sup>19</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

“Aquellos que ocupan posiciones dominadas en el espacio social están también situados en posiciones dominadas en el campo de la producción simbólicas y no se ve de dónde podrían sacar los instrumentos de producción simbólica necesarios para expresar un punto de vista propio sobre lo social, si la lógica propia del campo de producción cultural y los intereses específicos que se engendran en él, [no<sup>20</sup>] tienen el efecto de inclinar a una fracción de profesionales involucrados en este campo a ofrecer a los dominados, sobre la base de una homología de posición, los instrumentos de ruptura con las representaciones que se engendran en la complicidad inmediata de las estructuras sociales y las estructuras mentales y que tienden a asegurar la reproducción continua de la distribución del capital simbólico” (pág. 43).

En efecto, las operaciones de enclausamiento que realizan los productores culturales que acumulan el mayor poder en la producción de las clases sociales (el Estado y la academia) tienen por efecto el dificultar el pasaje de la economía popular de clase probable, clase en el papel, a clase. Y por ello el objetivo central de este artículo es contribuir en el aporte de instrumentos de ruptura con las representaciones que reproducen ese desclasamiento.

17. Llamamos “ejércitos simbólicos” a esos pequeños “ejércitos” que rodean al referente cuando éste tiene que escenificar su posición de poder en el territorio.

18. Modo como se denominan a esos referentes en el lenguaje del sentido común.

19. Consideremos un ejemplo de otra matriz de estrategias, de otra clase: la situación del becario del mundo académico. Su propia reproducción depende de recursos estatales (las becas), que son otorgados por asignadores que asumen el control de los recursos estatales en juego (los evaluadores y comités de asignación). Sin embargo, difícilmente esta situación -que pone en juego estrategias de acumulación de capital simbólico por parte de los aspirantes a becas para mejorar las condiciones de competencia, pero también sutiles estrategias de visibilización que los pongan en la mira de esos evaluadores, como por ejemplo, la asistencia a ciertos eventos, la selección de ciertos temas de investigación, o la utilización de la cita bibliográfica como tributo- sea catalogada como “clientelar” sin despertar polémica, e incluso indignación, por parte de los participantes en la misma.

20. Este “no” fue agregado ya que sino la cita pierde sentido y se interpreta casi del modo contrario al que quiere expresar el autor a lo largo de su producción. Es frecuente en Bourdieu encontrar serios problemas de traducción y hemos corroborado en otras versiones de este artículo que efectivamente en ellas este “no” se encuentra presente.



Desde la academia, no puede olvidarse que no puede hacerse una ciencia de las clasificaciones sin hacer una ciencia de la lucha por las clasificaciones. Asumimos esta segunda cuestión, haciendo nuestro el “riesgo de hacer de la ciencia social una forma de proseguir la política por otros medios [dado que] el científico debe tomar por objeto la intención de clasificar a otros, y su decir por ello lo que son y lo que tienen que ser” (Bourdieu, 1989, pág. 42).

En cuanto al campo político, las dificultades para articular la representación o, mejor dicho, materializar la existencia del grupo a partir de la unción de un portavoz se enlaza con el modo como el Estado se vincula con la economía popular, y con la fragmentación que es propia de una estructura que encuentra en lo territorial su capacidad de negociación. En la economía popular los “ejércitos simbólicos” funcionan a modo de “paraestructura sindical”. Son ejércitos que efectivamente se

inscriben en matrices territoriales, a diferencia de la “clase obrera” cuya representación política se inscribe sectorialmente.

Más allá del modo como funcionan en las diferentes coyunturas históricas, los sindicatos se agrupan en centrales que permiten la representación simbólica de “un” movimiento obrero, mientras que las matrices político-territoriales se caracterizan por la especificidad de cada una de ellas. Como resultado, “la clase obrera» deja de constituir una identidad colectiva representativa de estos sectores populares, referencia que se encuentra ligada a la figura de los trabajadores asalariados no profesionales, con representación política. Los referentes territoriales se convierten en los portavoces de esos sectores, pero a diferencia de las representaciones sindicales, la inscripción territorial de la economía popular dificulta que se pueda hablar de representaciones articuladas.<sup>21</sup>

21. Postdata al artículo: El crecimiento de una institución que se adjudica la representación política y gremial de los trabajadores que analizamos es significativa, ya que Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) comienza a tener efectos políticos en algunos territorios de la economía popular. En el 2016 se sancionó en Argentina una Ley de Emergencia Social que asegura la llegada de fondos a los territorios bajo la forma de política social, a la vez que otorga reconocimiento a estas agrupaciones que disputan la condición de “portavoz”. Incluso se reclamó el reconocimiento gremial de los trabajadores de la economía popular. Todos hechos que iniciaron profundas transformaciones en la existencia política que planea este artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manatí. Obtenido de (Diccionario de la Real Academia Española) 22ª edición.
- Bourdieu, P. (1988/2000). *Cosas dichas* (Segunda reimpresión ed.). (M. Mizraji, Trad.) Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. (Septiembre de 1989). *Espacio social y genesis de clase*. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, III(7), 27-55.
- Bourdieu, P. (2000). *La distinción*. Criterio y bases sociales del gusto (2ª ed.). (M. d. Ruiz de Elvira, Trad.) Madrid: Grupo Santillana.
- Cabrera, M. C., & Vio, M. (2014). Cuadernos de Bitácora. *Los hilos de la economía popular en la posconvertibilidad*. En M. C. Cabrera, & M. Vio (Edits.), La trama social de la economía popular. Buenos Aires: Espacio.
- Sémblér, C. (2006). *Estratificación social y sociales*. Una revisión analítica de los sectores medios. Santiago de Chile: CEPAL.
- Zucchiatti, N., Cabrera, M. C., Vio, M., & D'Angelo, A. (2015). Condiciones de vida y estrategias de reproducción social de los sectores populares del Conurbano Bonaerense. Matrices político territoriales y "especialización territorial" de la economía popular. Concurso Biale Masse. La Plata: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Obtenido de <http://es.slideshare.net/concursobialemasse/a-condiciones-de-vida-y-estrategias-de-reproduccion-social-de-los-sectores-populares-del-conurbano-bonaerense-matrices-politico-territoriales-y-especializacion-territorial-de-la-economia-popular>

## Fuentes

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008 (CIUO-08) Argentina. 1º ed. CABA

SECCIÓN  
**/EXPERIENCIAS**





Cecilia **LÓPEZ CHAPATO\***

\*: La autora es investigadora de juventudes y actualmente coordinadora del área de construcción de aprendizajes institucionales de Fundación SES.

---

PRESENTADO: 06.05.19

ACEPTADO: 28.10.19

# CONOCER LAS TRAYECTORIAS PARA PENSAR LAS POLÍTICAS DE JUVENTUDES

## EL MONITOR DE EMPLEO JOVEN

133

### Resumen

A pesar de la persistencia de la problemática laboral de las juventudes, la estadística oficial no cuenta aún con una herramienta propia que permita diagnosticar rigurosamente esta situación. Para dar respuesta a esta vacancia desde Fundación SES y el Centro de Estudios Atenea hemos creado, en el año 2017, el “Monitor de Empleo Joven”, como una herramienta de medición que desde la estadística oficial (Encuesta Permanente de Hogares del INDEC) posibilite un acercamiento riguroso a la situación educativa y laboral de los y las jóvenes urbanos de nuestro país. El Monitor integra así un conjunto de indicadores que aportan información para conocer de cerca el escenario de los y las jóvenes, poniendo énfasis en la educación, el trabajo y las desigualdades de género de las juventudes.

**Palabras Clave:** Juventud; Medición; Educación y Trabajo.

### Summary

*Despite the persistence of the labour problem of youth, official statistics still do not have a tool of its own that will enable it to diagnose this situation rigorously. In response to this vacancies from Fundación SES and the Athena Study Centre, we have created, in 2017, the “young employment monitor”, as a measuring tool that from official statistics (Encuesta Permanente de Hogares del INDEC Argentina) makes a rigorous approach to the educational and labour situation of the urban youth of our country. The monitor thus integrates a set of indicators that provide information to learn about the scene of young people and emphasizing on education, work and gender inequalities in youth.*

**Key words:** Youth, measurement, education, work.

*Fundación SES<sup>1</sup> y Centro de Estudios Atenea<sup>2</sup> vienen desarrollando el Monitor de Empleo Joven en virtud de la necesidad de contar con información precisa acerca de las juventudes y sus condiciones de vida. El desafío es trasladar al Estado la preocupación y necesidad de contar con información precisa y situada para abordar las problemáticas de inclusión de las juventudes.*

En las últimas décadas, la inserción laboral de las y los jóvenes aparece en un lugar primordial en las discusiones de los problemas de empleo y la inclusión social porque, con la crisis de los Estados de Bienestar y del pleno empleo, lo que se pone en riesgo son los mecanismos tradicionales de integración social (Jacinto, 2010) y porque se han instalado grandes brechas en materia de acceso y calidad al empleo por parte de las y los jóvenes respecto de la población adulta (OIT, 2015; Jacinto, 2010; Vezza y Bertranou, 2011; Gontero y Weller, 2015). Estas dificultades comenzaron a identificarse en la década de los noventa, momento en que este grupo inicia un proceso de deterioro de los indicadores laborales respecto de la población adulta. A partir de entonces se presenta una brecha promedio de alrededor de 15 puntos porcentuales en la tasa de desempleo y a nivel salarial.

Si bien el cambio de milenio forjó un vuelco en el paradigma de construcción de las políticas públi-

cas de empleo, en contraste con la década de los noventa que pensaba focalmente la problemática y centraba el éxito de las políticas en las capacidades de los y las “beneficiarias/os”. En los 2000 éstas se comenzaron a pensar desde la perspectiva de un modelo de desarrollo de país, planificándose desde una idea sistémica que implicaba, entre otras cuestiones, la necesidad de restituir derechos educativos para garantizar los derechos laborales: para acceder al mercado de trabajo es necesario terminar la escuela. La terminación del secundario es importante, la formación para el trabajo se concibe fuera y dentro de la escuela. Aquí las políticas como el FINES y el Jóvenes con Más y Mejor trabajo, el PROGRESAR, fueron clave e ilustran correctamente esta nueva perspectiva.

Sin embargo, hoy, se requiere pensar en dar otro paso: pensar la formación para el trabajo alrededor de las trayectorias culturales, educativas y sociales de las juventudes. Pensar tal vez las juventudes en el marco de sistema de protección de derechos.

Por otra parte, a pesar de la persistencia de ya tres décadas de la problemática laboral de las juventudes, la estadística oficial no cuenta aún con una herramienta propia que permita diagnosticar rigurosamente esta situación. Para dar respuesta a esta vacancia desde **Fundación SES** y el **Centro de Estudios Atenea** hemos creado, en el año 2017, el “Monitor de Empleo Joven”, como una herramienta de medición que desde la estadística oficial (Encuesta Permanente de Hogares del

1. [www.fundses.org.ar](http://www.fundses.org.ar)

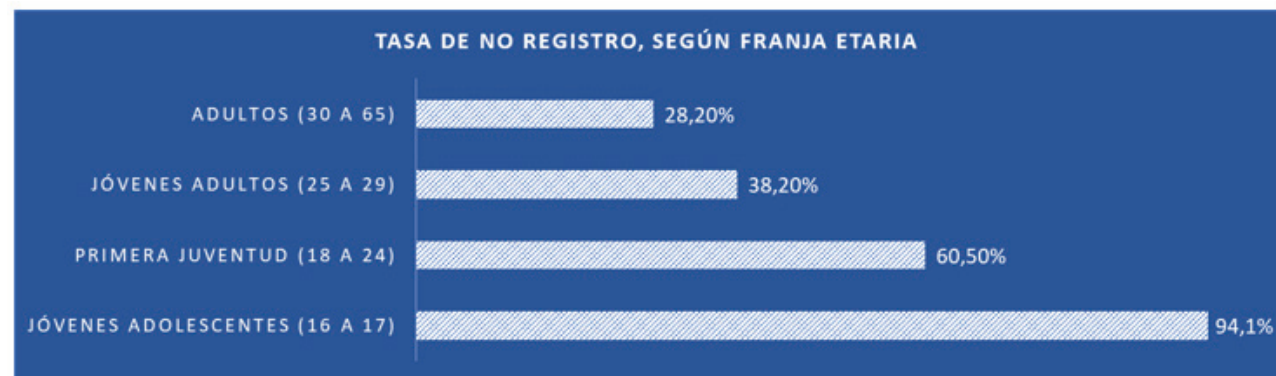
2. <http://ateneacentro.com.ar>

INDEC) posibilite un acercamiento riguroso a la situación educativa y laboral de los jóvenes urbanos de nuestro país. El Monitor integra así un conjunto de indicadores que aportan información para conocer de cerca el escenario de los y las jóvenes, poniendo énfasis en la educación, el trabajo y las desigualdades de género de las juventudes. La publicación del mismo se realiza de manera anual desde la información que arroja la Encuesta Permanente de Hogares del 3° trimestre de cada año.

El Monitor actual, desarrollado a partir de información el 3° trimestre de 2019, comparte el mismo diagnóstico al igual que otros estudios e investigaciones privadas: las cifras de pobreza e indigencia en las juventudes aumentaron y alarman: 4 de cada 10 jóvenes de 16 a 29 años se encuentran en una situación de pobreza y la indigencia se duplicó del 2018 al 2019, hoy día el 10% de personas jóvenes se encuentran en situación de indigencia. La situación educativa nos muestra que un 35%

Las primeras experiencias de inserción laboral juvenil son fundamentales para las trayectorias de las y los jóvenes hacia el trabajo decente, en tanto que sientan las bases para su integración social y futura carrera laboral (OIT, 2015; PNUD, 2010; Jacinto, 2010). Es por eso que resulta central realizar una intervención integral que dé cuenta de la multiplicidad de dimensiones que afectan las condiciones de inserción de jóvenes en situación de vulnerabilidad al mercado de trabajo.

En los centros urbanos de nuestro país la tasa de desocupación juvenil que casi triplica a la de los y las adultos (20,7% vs 7,30%). Asimismo un 7% de los adolescentes (16 y 17 años) se declaran activos en el mercado de trabajo, de los cuales un 20% se asume como desocupado/a. La desocupación de los/as jóvenes de hogares de ingresos bajos es tres veces mayor a la de los hogares con ingresos altos (31,2% vs 10,2%).



Fuente: Monitor, 2019

de los y las jóvenes (18 a 24 años) no ha culminado la escuela secundaria, así como que 6 de cada 10 de jóvenes de estos jóvenes no estudia actualmente. La vulneración de los derechos educativos también se refleja en el hecho de que el 10% de adolescentes (16 y 17 años) no asiste a la escuela. Sin dudas, el acceso a la educación básica cuenta con determinantes socioeconómicos, ya que 5 de cada 10 jóvenes de sectores bajos poseen el secundario incompleto, mientras que en los sectores altos esta relación se reduce a 3 de cada 10. Respecto al acceso a la educación superior sólo el 27,4% de quienes pertenecen al estrato bajo logra acceder a esta, mientras que esta cifra asciende al 33,9% y 47% en el caso de los sectores medios y altos respectivamente (Monitor, 2019).

Por otra parte la informalidad laboral afecta a 6 de cada 10 jóvenes trabajadores/as de entre 18 y 24 años, y al 94,1% de adolescentes trabajadores/as. Los datos muestran también que el nivel educativo tiene una fuerte incidencia en la condición de registro laboral, ya que a menores niveles educativos mayores porcentajes de informalidad. Asimismo los y las jóvenes que pertenecen a hogares de bajos ingresos desarrollan en mayor medida empleos informales (72% vs. 31%) (Monitor, 2019).

La mayor parte de los y las jóvenes ocupados (59%) se insertan en las ramas de Comercio, restaurantes y hoteles, Servicios comunitarios, sociales y personales y Construcción. Estas ramas de

actividad son las más afectadas por la informalidad laboral, la alta rotación de personal y el requerimiento de bajas calificaciones, lo cual explica las elevadas tasas de empleo informal joven. La rama de la construcción, el comercio y los hogares particulares que contratan servicio doméstico son preponderantes para los y las jóvenes adolescentes (16 y 17 años) y baja su participación en los grupos de mayor edad. La relevancia de estas dos ramas en los primeros empleos parece sugerir un sesgo de género muy diferenciado. Lo opuesto sucede con los servicios sociales, comunitarios y personales, que incrementan su impronta en los grupos de mayor edad. (Monitor, 2019).

Los promedios salariales son menores para los y las más jóvenes y van creciendo en los grupos etarios mayores. El principal problema de la brecha salarial se sitúa en la cantidad de horas que trabajan varones y mujeres: las mujeres dedican al trabajo remunerado en promedio 10 horas semanales menos que los varones. Sin embargo esas horas son dedicadas al trabajo no remunerado del hogar, el cual está fuertemente feminizado. (Monitor, 2019).

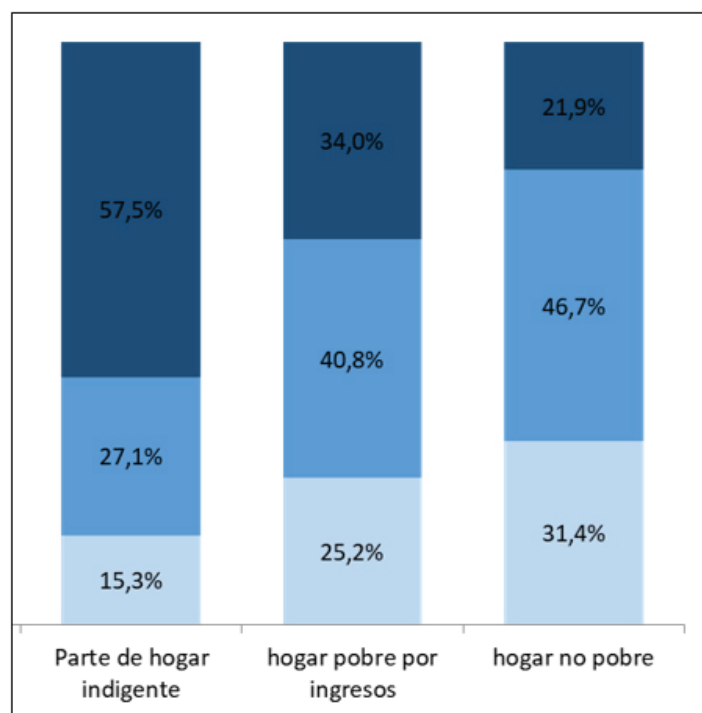
Por otro lado la participación económica de los y las jóvenes en los hogares resulta un dato

clave para planificar las políticas que apunten a fortalecer los derechos. Los datos arrojan que casi 7 de cada 10 jóvenes (18 a 22) aportan más del 20 % del ingreso del hogar. Un 24% aporta más de la mitad del ingreso del hogar (Monitor, 2019).

Cabe destacar que el 43% de los y las jóvenes de entre 18 y 24 años que aporta ingresos al hogar pertenece a hogar pobre e indigente (22% pobre y 21% indigente). En los hogares indigentes más del 50% de los jóvenes aportan 50% o más de los ingresos del hogar (Monitor, 2019).

### PORCENTAJE DE APORTES AL HOGAR SEGÚN CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA DEL HOGAR

El porcentaje de aporte al ingreso del hogar tiene incidencia sobre la asistencia a establecimiento educativo. Casi 6 de cada 10 adolescentes que aportan más del 50% del ingreso del hogar NO asisten a ningún establecimiento educativo. 7 de cada 10 jóvenes del conurbano bonaerense aportan más del 20% del ingreso del hogar, mientras que el 35% jóvenes del conurbano aportan más del 50% (Monitor, 2019).



■ 20% o menos al ingreso laboral total familiar ■ Entre 21% y 49% o menos al ingreso laboral total familiar ■ Más del 50% al ingreso laboral total familiar



Por otra parte el 42% de los adolescentes (16 y 17 años) que trabajan aportan más del 20% del ingreso del hogar, y un 22% aporta más del 50%. De estos Adolescentes que generan ingresos y pertenecen a Hogares indigentes: el 89% aporta más de la mitad de los ingresos de su hogar (Monitor, 2019).

Asimismo el Monitor también releva cómo influye o impacta en la inclusión laboral y las trayectorias educativas y/o laborales a partir de la presencia de niños y niñas en los hogares. En las mujeres, esto provoca la inserción tardía en el mercado de trabajo, la irregularidad o intermitencia en la trayectoria laboral (y educativa) y/o una dedicación menor a las tareas remuneradas. Para este grupo, se torna necesario repartir su tiempo entre las tareas remuneradas y las no remuneradas, vinculadas al cuidado de personas y la gestión del hogar.

Como es sabido, las transiciones de las juventudes no son lineales y el paradigma de que “luego de la de la escuela se accede al mundo del trabajo” no se refleja en los datos. En este sentido, resulta una necesidad urgente repensar las políticas educativas y de inclusión laboral de jóvenes desde la perspectiva que incorpore las trayectorias particulares en el tipo de actividad, sobre todo vinculadas a la presencia de niños y niñas.

Por último también es necesario revisar las concepciones del trabajo en perspectiva de las nuevas formas de trabajo y sus condiciones (los llamados empleos del futuro y la promoción del autoempleo). La EPH, fuente de la que se basa principalmente el Monitor toma en cuenta las condiciones de trabajo vinculadas a la concepción tradicional del trabajo, remunerado y asalariado, perspectiva de derechos que hoy se encuentra en riesgo.

## BIBLIOGRAFÍA

Gontero y Weller, J. (2015) *¿Estudias o trabajas?* El largo camino hacia la independencia de los jóvenes en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo. CEPAL: Santiago de Chile.

Jacinto, C. (2010) "Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias". En: Claudia Jacinto (comp.) La construcción social de las trayectorias

laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades, Buenos Aires: Teseo/ IDES. pp. 15-49.

OIT (2015), *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo.

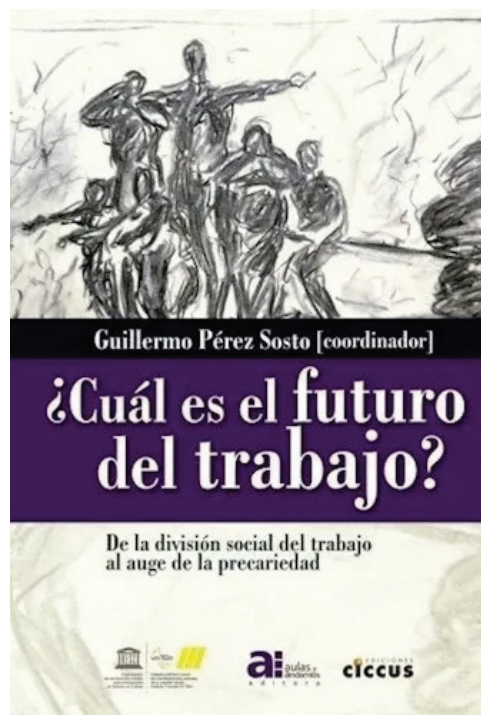
Veza, E. y Bertranou, F. (2011), *Un nexos por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

SECCIÓN  
/ RESEÑAS





\*: Guillermo Pérez Sosto, (coordinador) Editorial Fundación Ciccus, Buenos Aires.  
ISBN: 9789871597895



Reseña de libro

# ¿CUÁL ES EL FUTURO DEL TRABAJO? DE LA DIVISIÓN SOCIAL DEL TRABAJO AL AUGES DE LA PRECARIEDAD.

GUILLERMO PÉREZ SOSTO (COORDINADOR)

Esta publicación, centra el eje en el trabajo como gran integrador de la sociedad, reúne parte de las reflexiones realizadas a través de seminarios, conferencias, paneles de expertos, artículos e investigaciones, con los aportes de prestigiosos científicos sociales, convocados en el marco de la Cátedra UNESCO sobre las manifestaciones actuales de la cuestión social.

Desde diversas perspectivas, intentan formular las preguntas correctas que permitan centrar la mirada en los problemas que realmente importan y proferir los conceptos precisos, que coadyuven a conjurar la injusticia y el sufrimiento humano y discutir soluciones que posibiliten construir, como destino común, una sociedad de semejantes.

Durante las últimas cuatro décadas, hemos venido asistiendo al cambio de régimen del capitalismo, en el sentido del pasaje del capitalismo industrial al capitalismo financiero. El capitalismo industrial tendía a acumular por redoblamiento de la explotación del “trabajo humano vivo” (plusvalía), en cambio el capitalismo post industrial o financiero -rompiendo con el denominado “compromiso social del capitalismo industrial”- acumula a partir de la destrucción de las instituciones sociales conquistadas por los trabajadores y desplegadas en la denominada “sociedad salarial”. La actual acumulación se realiza por un lado, sobre la precarización de millones de trabajadores (pérdida de protección, de derechos, etc.) y por el otro, por el desplazamiento de trabajadores hacia la desocupación de largo período o definitiva

(acumulación sobre “trabajo muerto”). Cuantos más trabajadores quedan fuera, más se acumula o más se equilibra el sistema. La variable de ajuste no es sólo el salario, sino la existencia misma del asalariado.

Ciertamente existe una gran incertidumbre con respecto al punto de salida del frágil equilibrio actual, pero cualquiera fuera el desenlace, existe la secreta convicción de que estamos en presencia del límite último de las políticas públicas tal como se vienen gestando y desarrollando en las última cuatro décadas. Por lo tanto, existen motivaciones para creer que ha llegado la hora de las reformas estructurales. De lo contrario debemos resignarnos a la regulación

de la pobreza, a la administración de lo precario y a vivir a distancia de la deseada cohesión social.

Cabe preguntarse de qué manera se puede producir el rediseño de la matriz productiva y distributiva en lo interno de las sociedades en el marco de la cooperación regional, facilitando políticas de pleno empleo, desprecariación laboral y remonetarización del salario, que permitan fundar las bases materiales para construir una sociedad de semejantes. Un tipo de formación social en cuyo seno nadie está excluido porque cada uno dispone de los recursos y de los derechos necesarios para mantener relaciones recíprocas de interdependencia (y no solamente de dependencia) con todos los miembros de la sociedad.