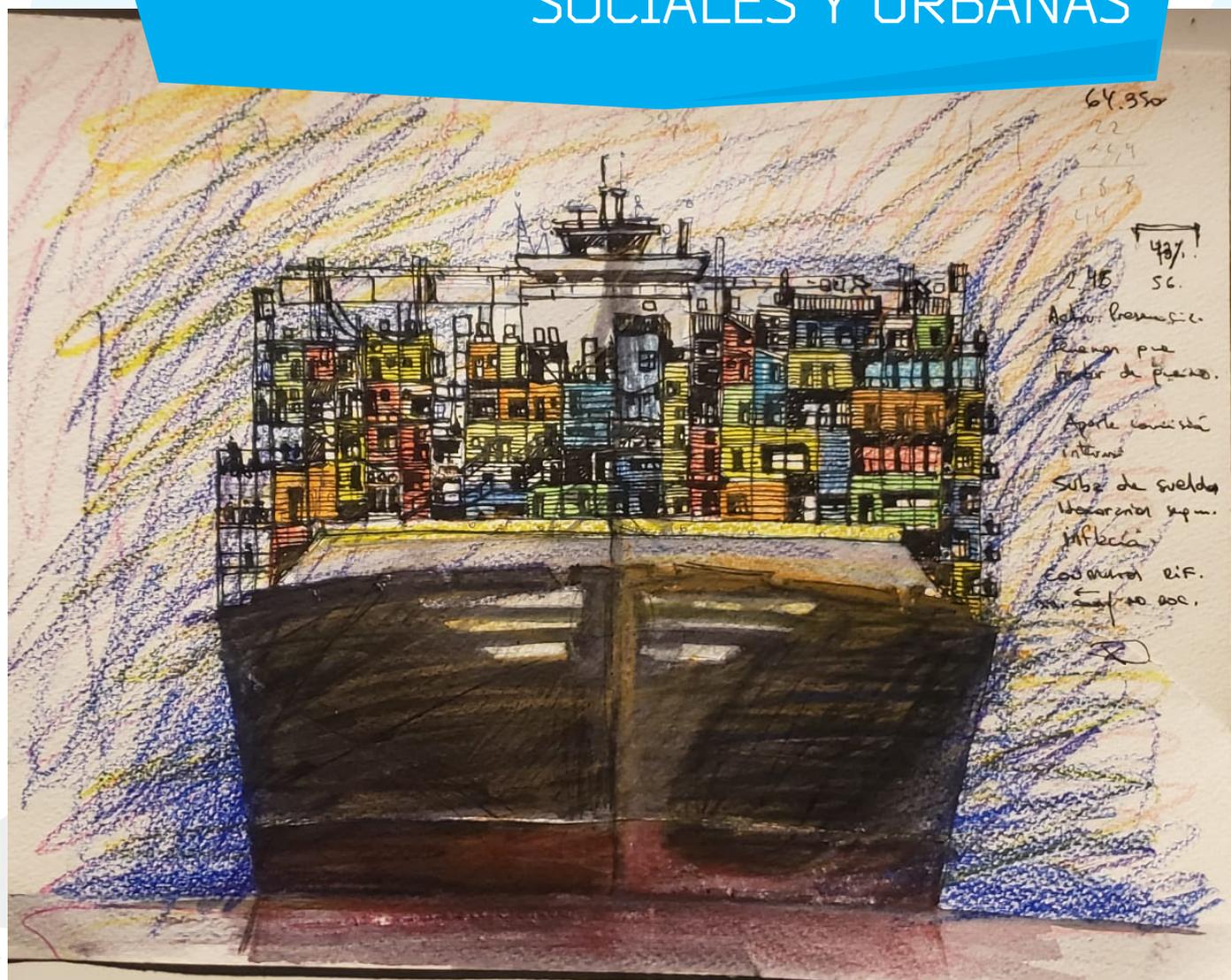




DOSSIER:
FORMALIDADES, INFORMALIDADES,
DERECHOS Y MARGINACIONES
SOCIALES Y URBANAS



"Núcleo habitacional transitorio" - Arq. Ariel Carlos Pradelli
Técnica mixta sobre papel

ISSN 2545-6881

PORTADA

CUESTIÓN URBANA - AÑO 4 NRO. 7
JUNIO 2020

— REVISTA — CUESTIÓN URBANA

EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORAS GENERALES: ADRIANA CLEMENTE Y
MÓNICA LACARRIEU

EDITORIAL GENERAL: ADRIANA CLEMENTE EN
CO-EDICIÓN CON SANDRA INÉS SÁNCHEZ

ASISTENTE EDITORIAL: JULIA NESPRIAS

REVISTA INDEXADA EN:



DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

MIAR
Matriz de Información para el

OAJI Open Academic
.net Journals Index



LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

Malena CAICYT
CONICET

CAICYT BINPAR
CONICET Biblioteca Nacional de
Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas
Centro Argentino de Información
Científica y Tecnológica

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.



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.

Imagen de tapa: “Núcleo habitacional transitorio”
Arq. Ariel Carlos Pradelli - Técnica mixta sobre papel
e-mial: ariel.pradelli@fadu.uba.ar

DG: Leonardo Tambussi, leotambu@gmail.com
Contacto: cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar
Web: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/index>
Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,
5to piso. Oficina 505. (C1122AA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

INDICE

REVISTA ^{AÑO 4 NRO. 7 - JUNIO 2020}
CUESTIÓN URBANA

Editorial	FORMALIDADES, INFORMALIDADES, DERECHOS Y MARGINACIONES SOCIALES Y URBANAS Adriana Clemente	7
Diálogos	ENTREVISTA: EL EJERCICIO DE DERECHOS EN LA CIUDAD. Jonatan Emanuel Baldiviezo	11
Dossier	SISTEMA DE INDICADORES SOBRE MARGINACIONES SOCIALES. DESARROLLO Y UTILIDADES. Natalia Debandi y Silvia Guemureman	19
	CAMBIOS EN EL BIENESTAR Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES TRAS CUATRO AÑOS DE MACRISMO. Patricia Davolos y Pablo Molina Derteano	35
	PARTICIPACIÓN, INEQUIDADES Y DESIGUALDADES EN LOS RECIENTES “PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA” DE VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Sandra Inés Sánchez y Martín Aldao	47
	¿ES POSIBLE MEDIR LA REALIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS? EL USO DE INDICADORES DE PROGRESO PARA MEDIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO. Laura Pautassi	65
	EMERGENCIA DE VULNERABILIDADES TERRITORIALES EN EL ESPACIO PÚBLICO DIGITAL. Margarita Gutman, Javier Nesprias y Ximena Puppo	75

	EL MOVIMIENTO NACIONAL DE EMPRESAS RECUPERADAS EN TIEMPOS DE PANDEMIAS. Margarita Robertazzi	93
Artículos	DEUDAS EN SALUD PÚBLICA: COORDENADAS TEÓRICAS AUSENTES EN INTERVENCIONES SANITARIAS CON POBLACIONES “DIFÍCILES DE ALCANZAR”. Natalia Luxardo y Leila Passerino	111
	EL CONURBANO BONAERENSE EN LA POSCONVERTIBILIDAD: LAS DIVERGENCIAS ENTRE CORDONES. Viviane Martinelli	125
	RECONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN RIESGO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. UN RECORRIDO POR LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA PUNITIVA 2011-2019. Silvia Guemureman y Joaquín Zajac	151
Reseñas	LA AGENDA EMERGENTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: MOVILIDAD URBANA, CUIDADO Y VIOLENCIA DE GÉNERO. Flavia Marco Navarro	175

FORMALIDADES, INFORMALIDADES, DERECHOS Y MARGINACIONES SOCIALES Y URBANAS



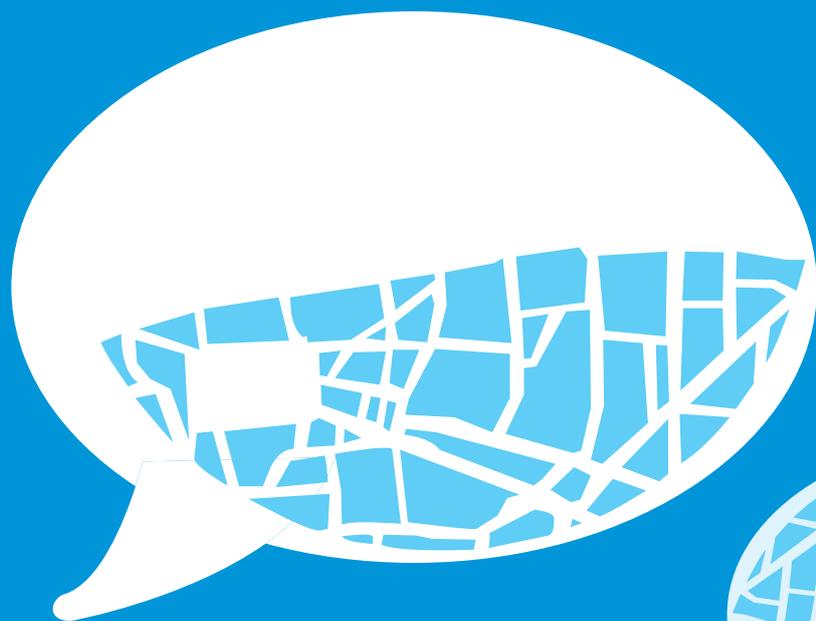
Este número es producto del trabajo colaborativo entre el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales - PIUBAMAS y la Revista Cuestión Urbana (FCSs/UBA). El foco del número es: **“Formalidades, informalidades, derechos y marginaciones sociales urbanas”** y en su amplitud se buscó reproducir la diversidad de temas en los que trabajan los equipos de investigación que participan de PIUBAMAS. Programa, que procura generar conocimiento para dar respuesta a los principales problemas actuales referidos a la producción y reproducción de las marginaciones sociales, considerando a la Universidad como un actor central, capaz de intervenir activamente en el abordaje de los problemas sociales que interpelan a la sociedad, y así promover la reflexión y la acción de las políticas públicas en torno a su abordaje y solución.

En clave con los párrafos precedentes, en este número de Cuestión Urbana convergen diferentes temáticas y perspectivas. Se recorren temas como hábitat, salud, redes sociales, juventud, género y trabajo. En todos los casos el enfoque se orienta a pensar las vulnerabilidades y la intervención desde diferentes perspectivas, resultado del denominador común la preocupación de los investigadores por la persistencia de las marginalidades y la necesidad de problematizar sobre la configuración urbana de los problemas sociales.

Los artículos, siguiendo la línea editorial de esta revista, apuntan a reflexionar sobre los procesos de producción y reproducción de marginaciones sociales y urbanas, focalizando las tensiones que generan las formalidades e informalidades sociales en el medio urbano.

Se debe considerar que este número se terminó de confeccionar ya avanzado el periodo del aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) impuesto por la pandemia COVID 19. Entendemos que atravesamos un momento donde los trabajos de análisis previos a la irrupción de la pandemia en nuestro contexto, si bien entran en tensión con los cambios que experimenta hoy la sociedad, son indispensables para poder entender la evolución de la cuestión social pos emergencia COVID y en ese sentido cobra valor la fotografía conceptual que teníamos de los problemas antes del distanciamiento obligatorio y la emergencia sanitaria. El impacto que tendrá esta crisis socio sanitaria en materia de pobreza y desigualdades será un desafío para el estudio de las marginalidades sociales a mediano y la largo plazo y en este sentido se actualiza el rol de programas como el PIUBAMAS, así como el de revistas como CU que buscan acercar la distancia entre la academia y el mundo de las políticas sociales urbanas.

Equipo editorial conjunto
PIUBAMAS y Cuestión Urbana



SECCIÓN
/ DIÁLOGOS

Jonatan Emanuel

BALDIVIEZO*

* Fundador y Presidente del Observatorio del Derecho a la Ciudad -ODC-. Fundador de la Asociación por la Justicia Ambiental -AJAM-. Abogado en cuestiones de Derechos Humanos, Derechos Ambientales y Derechos Urbanos. Investigador en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. e-mail: jonatan.baldiviezo@gmail.com

EL EJERCICIO DE DERECHOS EN LA CIUDAD

por Sandra Inés Sánchez



11

Cuestión Urbana: *¿Es posible hacer un análisis de las acciones de gobierno en este contexto de pandemia y que nos expliques sobre las gestiones que emprendieron desde el Observatorio del Derecho a la Ciudad (ODC) en conjunto con organizaciones sociales y políticas?*

Jonatan Baldiviezo: Desde el ODC, tenemos una caracterización del gobierno de Horacio Rodríguez Larreta como un gobierno que tiene una faz discursiva de la buena gestión, pero qué, en lo concreto operativiza políticas en forma muy ineficiente. Por otra parte, ejerce la política entendiéndola como

el arte de transformar lo público en privado y eso lo demuestra la privatización histórica que se ha realizado en estos últimos 13 años en la Ciudad de Buenos Aires, donde aproximadamente se han privatizado 500 hectáreas de tierra pública entre ventas y concesiones. Y por otra parte, la implementación de políticas expulsivas y excluyentes de los sectores populares en la ciudad.

En plena pandemia, muchos de los aspectos que antes se encontraban ocultos o camuflados por la protección mediática hacia Larreta, salieron a la luz en estos meses. Los temas que salieron a la luz dan cuenta de hechos de corrupción, por ejemplo, la compra de barbijos con grandes sobrepuestos, en donde el gobierno con diferencia de días, le pagaba a intermediarias el doble del precio que luego pagaba para comprarle a los fabricantes directos del producto, en este caso los barbijos, o compraba a otras intermediarias barbijos que nunca llegaron. El GCBA tuvo que ir a la justicia para acusar de estafa a los intermediarios y tratar de recuperar algo del dinero que se había pagado por adelantado. Según surge del análisis de los expedientes, el GCBA contrató empresas que no tenían antecedentes con la producción y elaboración de barbijos, sino que se dedicaban al rubro informático. Sorprende que las invitaciones no se remitieran a las empresas que producen los barbijos, sino a empresas intermediarias, casi fantasmas.

Este tipo de irregularidad también se vio con la compra de tests a China, donde durante dos meses el gobierno estuvo tratando de conseguir que se cumpliera el contrato y finalmente terminó cancelando esa compra para iniciar otra. Durante dos meses estuvieron respondiendo las empresas intermediarias que no podían cumplir con el contrato, que iban a ofrecer un material distinto y luego que iban a ofrecer una cantidad inferior. Con posterioridad, incluso le exigían al GCBA que se estipulara una cláusula nueva de indemnidad, donde la empresa no se hacía cargo si los tests funcionaban o no. Todo esto, luego de haber firmado los contratos y de haber transferido la totalidad del dinero. En este caso, el GCBA terminó recuperando solamente el 80% y el otro 20% lo perdió en gastos de gestión. Pero más allá del dinero que se perdió, se perdió tiempo. Se perdieron dos meses en esa contratación y se demo-

ró dos meses para iniciar otra contratación para abastecer un elemento esencial.

El establecimiento del aislamiento social obligatorio tenía como uno de sus objetivos otorgar al gobierno la posibilidad de prepararse para esta pandemia. El GCBA no fue para nada previsor. No se equipó antes del establecimiento del aislamiento social obligatorio, cuando ya se conocía la existencia de esta pandemia y sus efectos en China y Europa. Y una vez establecido el aislamiento, las compras de mayor número de elementos, las compras más importantes de barbijos, elementos de protección personal para el personal de la salud, tests, fracasaron. Esto generó la gran carencia de elementos de protección personal en los hospitales.

La cuestión de hacer negocios con intermediarios en las contrataciones públicas fue una de las problemáticas preponderantes durante esta pandemia: ¿por qué el estado cuando compra grandes cantidades en forma reiterada tiene que acudir a intermediarios? Obviamente, este mecanismo de contratación genera un sobreprecio, un sobrecosto. Y eso lo vimos no solamente en estas grandes compras de elementos de protección personal para la salud, sino también en la compra de alimentos.

Cuando se suspendieron las clases presenciales en las escuelas, el Estado, que prestaba el servicio de alimentación a los estudiantes en los establecimientos educativos, tuvo que establecer un sistema de entrega de bolsones quincenales, denominado canasta escolar nutritiva. Allí descubrimos que el gobierno pagaba alrededor de \$1500 por cada canasta a las empresas intermediarias cuando el valor de los productos de la canasta era de \$750, la mitad. Los otros \$750 eran costos operativos de la empresa, pago de salarios, y obviamente, la ganancia de las empresas. Resultaba mucho más apropiado, entregar directamente los \$1500 a las familias y que sean las familias las que compren la mercadería. De esa forma, las familias conseguirían comprar el doble de los productos que recibían por parte de las empresas. Para simplificar, el Estado otorga \$1500 a las empresas por bolsón y a las familias les llega solamente \$750 en alimentos. Estos valores surgen del propio reconocimiento de la estructura de costos realizada por el GCBA y las empresas que informan que del

100 por ciento del costo de los bolsones solo el 50% corresponde a los alimentos.

Lo mismo sucedió con los bolsones que compraron para llevar alimentos a los barrios populares. Pagaron \$1200 por bolsón en una compra de 30.000 bolsones y el valor de los alimentos que recibían las familias rondaba los \$600/\$700: nuevamente un sobreprecio del casi 100%.

Estos cuestionamientos al sistema de contrataciones realizadas por el GCBA, llevaron a la renuncia de varios funcionarios del Ministerio de Salud y al anuncio de que se establecería una plataforma más transparente. Pero en mi opinión, no es tanto la transparencia lo que solucionaría este problema, sino la obligación del Estado de contratar sin intermediarios.

El Estado también demostró una falta de adecuación de las políticas preexistentes a la realidad de la pandemia, por ejemplo, en el ámbito educativo. Con la suspensión de clases presenciales se pasó de una educación presencial a una a distancia con modalidad virtual. Y esta continuidad pedagógica exigía que los estudiantes tuvieran acceso a computadora y a Internet. El GCBA suspendió las clases presenciales a mediados de marzo y desde esa fecha no preparó el sistema para aquellos alumnos y alumnas que no tenían acceso a estos bienes. Desde el ODC, la CLIC y el IPYPP presentamos una acción de amparo, justamente para solicitar que se garantice el derecho a la educación. El derecho a la educación, en este contexto, inevitablemente, exige que los estudiantes cuenten con dispositivos informáticos acordes y acceso libre y gratuito a internet.

El juez Gallardo, quien lleva adelante la causa judicial, ordenó al GCBA garantizar acceso a internet de forma gratuita y entregar un dispositivo informático a todo estudiante en condición de vulnerabilidad social. Esa sentencia fue dictada hace dos meses y hace dos meses que el GCBA la está incumpliendo. Sigue entregando computadoras a cuentagotas, estableciendo restricciones que la justicia ordenó que dejaran de existir. Se ha apercibido a la ministra de educación y al jefe de gobierno, Rodríguez Larreta, con una denuncia y con la remisión de los expedientes a la Justicia penal para que investigue la posible comisión de delitos.

Hacia fines del mes de junio, se aprobó la ley nacional N° 27.550 que modifica la Ley N° 26.206 autorizando la educación a distancia. En esta ley se establece que se deberá atender la provisión de recursos tecnológicos y conectividad que promuevan la igualdad educativa con condiciones de calidad.

Otra de las políticas que el GCBA no logró o no tuvo la intención de adecuar al contexto de la crisis sanitaria, es la política habitacional destinada a las personas en situación de calle. Esta política de derivar a las personas en situación de calle a paradores, o entregar un subsidio para que las personas se enfrenten al mercado para conseguir una vivienda, ha sido cuestionada por diferentes y múltiples colectivos en los últimos años. Se ha denunciado que los paradores no son una solución habitacional. La propia Ley N° 3706 prohíbe, ó, mejor dicho, considera que las personas que están en paradores siguen en situación de calle y, en consecuencia, no es una solución habitacional ni cumple con el derecho a la vivienda. Por lo tanto, hay un mandato legal que obliga a superar esa propuesta de paradores por otra que garantice una vivienda adecuada.

En el contexto de la pandemia, la aglomeración de personas en paradores viviendo en espacios no mayores a cuatro metros cuadrados por persona, genera un incremento de los riesgos de propagación de los contagios. Cuando hablamos de paradores, no solamente afirmamos que es una violación del derecho a la vivienda, sino también una violación al derecho a la salud. Pero el GCBA decidió incrementar la cantidad de paradores en vez de, por ejemplo, remitir o localizar a las personas en situación de calle en hoteles, como hizo con los repatriados que volvieron al país. Y por más protocolos que aplicó, por ejemplo, en el parador de Retiro, se terminaron contagiando noventa y cuatro personas, casi la totalidad del parador, una vez que ingresó el coronavirus y rompió el cerco comunitario del parador. Esto demuestra que el GCBA, ni siquiera en estas condiciones extremas, ha decidido modificar las políticas que vienen fracasando hace más de una década.

Otra de las políticas que mostraron su inercia fue el abastecimiento de agua en las villas o barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Durante

la pandemia, varios barrios sufrieron cortes prolongados de agua, lo que no es una novedad. Desigualdad en el acceso a los servicios públicos que existe desde hace décadas. Sólo que ahora, siendo el agua un elemento de prevención tan necesario en esta crisis, se esperaba que el GCBA adoptara también políticas distintas para abordar esta problemática. Sin embargo, siguió prestando el servicio deficiente de camiones cisterna o camiones aguateros, sin modificaciones al que prestaba previamente a la pandemia,

Hizo falta también presentar otra acción judicial desde el ODC, la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria (CLIC), el Instituto de Pensamiento y Política Pública (IPyPP) y el Frente Salvador Herrera, solicitando que el GCBA realice modificaciones sustanciales al sistema de prestación de este servicio público. También en este caso se dictó una medida cautelar que se encuentra incumplida hace varios meses, y donde el GCBA ni siquiera se ha dignado a presentar documentos respondiendo a las órdenes judiciales para acreditar que está cumpliendo con estas medidas judiciales.

Otra de las políticas que han demostrado la ineficiencia estatal tiene que ver con la elaboración de los protocolos. A meses de declarada la pandemia a nivel mundial y del establecimiento del aislamiento social obligatorio, la ciudad no contaba con un protocolo integral para barrios populares y COVID-19, y también fue necesaria otra acción judicial para que el GCBA elabore ese protocolo. Tampoco contaba, ó incluso sigue sin contar, con un protocolo integral para el manejo del COVID-19 en los paradores. No existe un protocolo para el manejo del COVID-19 en edificios residenciales, mucho menos en inquilinatos. Durante meses el GCBA tuvo la posibilidad de preparar estos protocolos y no lo hizo, hubo una decisión o una desidia, de no atender a los sectores más vulnerables frente al coronavirus.

Todo este panorama nos lleva a la pregunta de si hubo cierta perversidad del GCBA de orientar o permitir el contagio masivo de estos sectores, una especie de voluntad de sacrificarlos. Porque hoy, por ejemplo, nos enteramos de que la mitad de la población del barrio Carlos Mugica se encuentra contagiada, porcentaje muy elevado con relación al resto de la ciudad. Y similar situación segura-

mente, han vivido el resto de los barrios populares. Por lo tanto, surge nuevamente la pregunta: ¿fue una acción deliberada o fue inoperancia, que justo los sectores que tienen menos capacidad económica, que sufren la falta de acceso a los servicios, sean los que hayan sufrido con mayor peso la pandemia del coronavirus?

Otro de los ejes de la gestión del gobierno en estos meses de pandemia estuvo relacionado con la continuidad de los negocios inmobiliarios en la ciudad; descubrimos que, por ejemplo, se otorgó un permiso de obra que no respeta el código urbanístico al empresario Mindlin, en el barrio de Belgrano; también descubrimos que se otorgaron permisos de obras que también violan el código urbanístico a las empresas IRSA y Portland, para construir un emprendimiento inmobiliario denominado “Ciudad Palmera”, en terrenos aledaños a los playones ferroviarios de Caballito. En este caso, el permiso ambiental, denominado técnicamente certificado de aptitud ambiental, fue otorgado, sin respetar la Ley de Evaluación Ambiental, la Ley N° 123 de la Ciudad.

La Legislatura avanzó con la re zonificación de dos predios para poder venderlos: el triángulo de Salguero y predios Ferroviarios en Villa Crespo en la Comuna 15. Allí la justicia federal dictó dos medidas cautelares para que no se avanzara con esta venta; a raíz de que la legislatura no pudo tratar estos proyectos. Estuvo casi un mes sin sesionar, como si no hubiera temas urgentes. También aprobó la legislatura la posibilidad de hacer audiencias virtuales porque muchos proyectos relacionados con la venta de tierras públicas y con la modificación de código urbanístico para negocios y la especulación inmobiliaria se encontraban paralizados porque no se podía convocar a audiencias presenciales.

Otra de las facetas tiene que ver con la concentración del poder público e institucional. Se votó una ley de superpoderes en la Legislatura, en la que prácticamente el presupuesto queda a merced del jefe de gobierno. Se autorizó al jefe de gobierno a suspender la vigencia de leyes, y a modificar contratos, pliegos, que antes debían pasar por la Legislatura. Uno de los ejercicios de estas facultades ha sido modificar la contratación de la ECOBICI, permitiendo que la empresa sólo habilite

200 de las 400 estaciones, y que pueda aplicar multas, facultad que antes tenía únicamente el poder ejecutivo.

CU: *¿Qué opina de los métodos de consulta y otros procedimientos de democracia ciudadana que tiene la ciudad?*

JB: En lugar de tener una democracia representativa que delega el poder en el Jefe de Gobierno, como ha sucedido en esta crisis, tenemos que avanzar con el cumplimiento de la constitución de la ciudad que establece que la ciudad, debe organizarse como una democracia participativa.

Esta democracia participativa no se agota en el ejercicio del derecho a voto cada dos años ni con la participación en las audiencias públicas, sino que cada una de las decisiones de las políticas urbanas debe ser adoptada con la ciudadanía como co-decisora. No solamente participando en reuniones informativas, o rendición de cuentas, sino que la democracia participativa exige que la decisión sea compartida entre el gobierno y la ciudadanía, y principalmente de los colectivos afectados por estas decisiones. También, reconoce que es imposible que la complejidad de los temas pueda ser abordado solamente por algunas/os funcionarias/os. Parte del reconocimiento de que existe un gran conocimiento en la ciudadanía, apuntando a la desconcentración del poder y el ejercicio de las decisiones.

La democracia participativa tiene mucho que ver con la desmercantilización del acceso a los bienes, el acceso a los servicios públicos, y en los casos de la vivienda, también con su desfinanciarización. No existe democracia participativa si la ciudadanía no se apropia en forma literal de su ciudad, y con esto sostenemos que tenemos que empezar a hablar de la desconcentración de la tierra urbana. En la Ciudad de Buenos Aires se ha promovido un proceso de inquilinización jamás visto en su historia, y eso ha generado una división de clases entre propietarias e inquilinas, donde las familias inquilinas deben transferir un gran porcentaje de sus ingresos todos los meses, equivalente al 40% y 50%, para que la clase propietaria siga comprando tierra urbana y siga concentrando el poder. Por ese motivo, la desmercantilización de la ciudad implica discutir la acumulación de tierras, e implica que las familias

inquilinas no renuncien a la propiedad privada, que puede ser colectiva, comunitaria o individual, pero al fin y al cabo propiedad privada distribuida igualitariamente.

CU: *¿Cómo cree que deberían orientarse las políticas urbanas con posterioridad a este escenario?*

JB: Estos ejes analizados nos hacen pensar que se tienen que proponer y repensar muchísimos temas en la ciudad durante y con posterioridad a la pandemia. Una de esas cuestiones es justamente la que el gobierno ha iniciado, que es la rediscusión de la actualización del Plan Urbano Ambiental, la ley más importante de la ciudad, que regula los lineamientos más importantes de la vida urbana. Esta discusión es muy necesaria ya que la actual planificación fue pensada para la ciudad de los años 90. Así que estamos veinte años atrasados en repensarla, y la cuestión de la crisis sanitaria, económica y habitacional, amerita que se rediscuta esta planificación.

Obviamente, cada vez que este gobierno ha discutido la planificación, el resultado ha sido seguir favoreciendo enclaves o nichos inmobiliarios en detrimento de las necesidades reales de los porteños y porteñas. Por este motivo, desde la ciudadanía hemos conformado la coordinadora “La ciudad Somos Quienes la Habitamos”, con el objeto de consensuar el diagnóstico, establecer las prioridades, y ofrecer propuestas. Hasta el momento se han realizado más de cinco encuentros temáticos y por comunas, la mayoría de ellos con salas de zoom completas.

Otro de los lineamientos a futuro es avanzar hacia servicios públicos universales, donde toda la ciudadanía tenga acceso y que no haya nadie que quede excluido por no tener la capacidad económica para acceder a esos bienes. Es decir, tenemos que avanzar hacia la desmercantilización y desfinanciarización de los servicios públicos. Y no hablamos desde el ODC solamente de los servicios públicos domiciliarios, sino también de los servicios públicos no domiciliarios, como la salud, la educación, el transporte y la vivienda. La vivienda debe ser concebida como un derecho humano y por lo tanto también como un servicio público. Cuando las familias inquilinas no pueden tener la chance de ser propietarias en toda su

vida, las transformas en deudoras perpetuas. Y si una persona para acceder a un derecho tiene que transformarse en una deudora perpetua, eso implica que ese derecho se ha desvanecido para transformarse en una mercancía regulada por las leyes del mercado, es decir la ley del más fuerte.

CU: *¿Que otros temas comprenden una agenda alternativa?*

JB: El tercer lineamiento a futuro tiene que ver con cómo afrontamos la crisis climática. No se pueden seguir adoptando políticas como el relleno del Río de la Plata, con la finalidad de construir grandes proyectos inmobiliarios suntuosos, seguir destruyendo espacios verdes, incrementando la contaminación del aire sin considerar las grandes transformaciones climáticas que se están generando a nivel mundial. Uno de los lineamientos insoslayables tiene que ver con la justicia ecológica. La Ciudad de Buenos Aires debería liderar culturalmente la transformación socio-económica para adecuarse a los nuevos tiempos climáticos.

A la justicia socio-económica y ecológica se tiene que sumar la justicia de género, para que las desigualdades urbanas dejen de recaer principalmente sobre las mujeres. A estos cuatro lineamientos que deben vertebrar la planificación hay que concebirlos según una dimensión territorial que contemple la situación del área metropolitana. La

Ciudad de Buenos Aires no termina en la General Paz y tampoco termina en el Río de la Plata o en el Riachuelo. Resulta necesario que esta re-discusión de la planificación de la ciudad sea en simultáneo con la re-discusión de la planificación de toda el Área Metropolitana (AMBA).

Por eso también, la coordinadora de ciudadanos y ciudadanas, que se formó en la ciudad, está tratando de replicar la misma experiencia en espejo en el AMBA para impulsar la discusión sobre la planificación metropolitana. Planificación metropolitana y participativa. Pensamos que esta planificación se tiene que pensar desde los colectivos más desfavorecidos o que resultaron perdedores de esta planificación y también desde los territorios más periféricos. Se tiene que pensar esta planificación desde abajo y desde las periferias, y para lograr todos estos lineamientos y estas miradas, no solo se tiene que tener en cuenta el eje de la pobreza, del acceso a los bienes, sino principalmente el eje de la igualdad.

Para terminar con el déficit habitacional, por ejemplo, hay que discutir la desigualdad urbana, para terminar con la pobreza económica es necesario discutir la distribución igualitaria de la riqueza; si solo nos focalizamos en cómo salir de la pobreza sin discutir el eje de la igualdad, vamos a terminar reproduciendo la concentración de poder y riqueza en la ciudad y en toda la Argentina.

DOSSIER

/ FORMALIDADES,
INFORMALIDADES,
DERECHOS
Y MARGINACIONES
SOCIALES
Y URBANAS



Natalia **DEBANDI***

*. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Paris IV- Sorbona GEMASS (cotutela). Licenciada en ciencias de la computación- UBA. Investigadora asistente CONICET. Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno - Sede Atlántica. Observatorio de adolescentes y jóvenes - IIGG (FSOC/UBA) e-mail: nataliadebandi@gmail.com

Silvia **GUEMUREMAN***

*. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en problemáticas sociales infanto juveniles (UBA). Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del Conicet en el IIGG (FSOC/UBA) e-mail: silviaguemureman@gmail.com

PRESENTADO: 03.04.20

ACEPTADO: 20.05.20

SISTEMA DE INDICADORES SOBRE MARGINACIONES SOCIALES. DESARROLLO Y UTILIDADES

19

Resumen

El Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC), desarrollado en el marco del Programa PIUBAMAS de la UBA, se propone como un mecanismo para el monitoreo desde la academia y a partir de un enfoque de derechos humanos, de las políticas públicas y situaciones sociales, económicas y culturales que inciden en la producción y reproducción de las marginaciones sociales. El SIMASOC se basa en un conjunto de indicadores seleccionados de sistemas de indicadores internacionales, tales como el Mecanismo de Monitoreo del Protocolo de San Salvador, los Objetivos de Desarrollo Sostenible(ODS), el Consenso de Montevideo y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

El sistema, en esta primera fase, se conforma por seis dimensiones temáticas: pobreza, violencias, educación, trabajo, seguridad social y salud; las cuales se cruzan por ejes transversales a partir de las desagregaciones (género, niñez y adolescencia, personas mayores, migrantes y solicitantes de asilo). Para cada indicador de referencia se definieron diversos indicadores específicos y fuentes de referencia, formando un entramado de información que, en conjunto, resulta elocuente para el monitoreo de las marginaciones sociales.

Palabras Clave: Sistemas de indicadores; Marginaciones Sociales; Políticas públicas; Enfoque de derechos; Monitoreo.

Summary

The System of Indicators on Social Marginalization (SIMASOC), developed within the framework of the PIUBAMAS Program of the UBA, is proposed as a mechanism for monitoring public policies and social, economic and cultural situations that affect the production and reproduction of social marginalization from the academia and from a human rights approach. SIMASOC is based on a set of indicators from international indicator systems, such as the Monitoring Mechanism of the San Salvador Protocol, the Sustainable Development Goals (SDGs), the Montevideo Consensus and the Follow-up Mechanism of the Belém do Pará Convention (MESECVI).

The system, in this first phase, is made up of six thematic dimensions: poverty, violence, education, work, social security and health; which are crossed by transversal axes based on different disaggregations (gender, children and adolescents, older people, migrants and asylum seekers). For each reference indicator, several specific indicators and sources were defined, forming a network of information that, as a whole, is eloquent for monitoring social marginalization.

Key words: Indicator systems; Social Marginalization; Public policies; human rights approach; monitoring.

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Indicadores sobre Marginaciones sociales (SIMASOC) es el resultado del Proyecto PIUBAMAS-F3: Observatorio Sobre Marginaciones Sociales. Hacia la construcción de un abordaje multidimensional, desarrollado en su primera fase por un equipo interdisciplinario durante el 2019¹. Se propone como un mecanismo para el monitoreo de las políticas públicas y situaciones sociales, económicas y culturales que inciden en la producción y reproducción de las marginaciones sociales desde la academia y a partir de un enfoque de derechos humanos.

Para su construcción se analizaron los principales sistemas de indicadores internacionales vinculados al seguimiento de derechos económicos, sociales y culturales en nuestra región: el Mecanismo de Monitoreo del Protocolo de San Salvador, el Consenso de Montevideo, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do

Pará (MESECVI) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que si bien son de carácter global han sido “localizados” a través de las agencias y gobiernos regionales. De cada uno de estos sistemas, se seleccionaron un conjunto de indicadores que resultan elocuentes para el monitoreo de las marginaciones sociales y en particular de los ejes temáticos de trabajo del PIUBAMAS: pobreza, violencias, educación, trabajo, seguridad social y salud. Se espera que nuevos ejes temáticos puedan incorporarse a corto plazo, en particular hábitat.

El Sistema se propone, asimismo, indagar en desagregaciones que permitan el monitoreo de ejes transversales, entre ellos: género, niñez y adolescencia, personas mayores, migrantes y solicitantes de asilo. Durante el trabajo de construcción del sistema se recorrieron para cada indicador las fuentes y/o indicadores relacionados existentes en Argentina, pudiendo analizarse las ausencias de datos, los riesgos estadísticos en el uso de algunas fuentes y la falta generaliza-

1. Dicho proyecto fue acreditado mediante la RES. CS N°1564/18 y dirigido por Silvia Guemureman (FSOC), y los investigadores que participaron activamente fueron: Laura Pautassi (Derecho); Adriana Clemente, Martín Moreno, Natalia Debandi y Carolina Maglioni (FSOC); Sandra Sánchez (FADU), Margarita Robertazzi (Psicología) y Claudia Guebel (FFyL).

da de desagregaciones capaces de dar cuenta de la situación de algunos grupos sub-vulnerados. En el artículo se recorre el proceso y base conceptual de construcción del SIMASOC, proponiéndolo como un sistema en construcción y una base analítica para fortalecer a la academia como actor relevante en los mecanismos de monitoreo de los derechos humanos en la Argentina.

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES SOBRE MARGINACIONES SOCIALES (PIUBAMAS): PANORÁMICA DE 13 AÑOS

El PIUBAMAS fue concebido con el objetivo de producir conocimiento para la incidencia en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas, dándole centralidad a dos aspectos: la perspectiva interdisciplinaria en el análisis de las problemáticas y la generación de conocimientos con capacidad de transferencia desde la Universidad de Buenos Aires a las esferas de política pública. Los ejes prioritarios del abordaje del PIUBAMAS desde su creación en 2007 fueron *trabajo y mercado de trabajo, educación, territorios y problemas de hábitat, el complejo salud-enfermedad, y violencias*, atravesados por un enfoque de género y derechos humanos.

Durante los años siguientes, a la par que el Programa se consolidaba a través de la realización de proyectos interdisciplinarios dentro de las programaciones científicas ordinarias de la Universidad,

se realizaron una gran cantidad de acciones y actividades de cara a problematizar distintos aspectos de las marginaciones sociales en sus procesos de producción y reproducción². En 2016, se realizó la primera Convocatoria específica de proyectos de Fortalecimiento y Divulgación para Programas Interdisciplinarios de la UBA (PIUBAS). Es en este marco que, quienes veníamos trabajando dentro del PIUBAMAS, nos aglutinamos alrededor de dos proyectos uno de Fortalecimiento³ y otro de Divulgación⁴.

Desde Fortalecimiento se planteó la construcción de un “*Observatorio sobre Marginaciones Sociales*”, orientado a generar y articular información sobre marginaciones sociales en los ejes específicos, cuya especificidad se reconfiguró a partir de la composición de los equipos que incorporaron a nuevos integrantes de diversas facultades y trayectorias temáticas en investigación. Se buscó la articulación con otros actores académicos (otros grupos con afinidades, otros observatorios sociales) y no académicos, organizaciones sociales, emprendimientos cooperativos y destinatarios de programas sociales, así como funcionarios y profesionales involucrados en el diseño e implementación de políticas públicas. Se pretendió ampliar la eventual incidencia del PIUBAMAS en el campo del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas y programas sociales y contribuir a visibilizar las políticas, prácticas y mecanismos de producción y reproducción de las marginaciones sociales. Durante 2017 y 2018 se propuso la *Consolidación del Observatorio de Marginaciones Sociales*⁵ y su

2. Entre las acciones más destacadas, merecen citarse el Convenio con la SENNAF para “Construcción de un Sistema Integrado de Información sobre las políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia”, cuyo resultado es el desarrollo de un Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPNAF). Este proyecto, que fue ejecutado en tres etapas, tuvo la particularidad de ser el primer proyecto de ciencias sociales en ser incorporado al Banco de Actividades de Proyectos de Transferencia y Desarrollo social del MINCYT en el año 2013; la realización de Desayunos de Trabajo sobre Marginaciones Sociales y Derechos Humanos, Acceso a la justicia, derecho a la vivienda y marginaciones sociales en la Ciudad de Buenos Aires, Marginaciones Sociales y Derechos Humanos. También se realizaron Encuentros y Mesas de Debate sobre la Reforma del Código Civil: Familia, filiación y derechos humanos, sobre “Mediciones y abordajes de la pobreza”; “Avances, tensiones y desafíos en torno a la reglamentación e implementación de la Ley de Salud Mental”, el Primer Encuentro Interdisciplinario por la Recuperación del Trabajo. Asimismo, se organizaron actividades orientadas a presentar libros de los integrantes del Programa.

3. Diseño y puesta en funcionamiento del Observatorio de Marginaciones Sociales del PIUBAMAS. Este proyecto fue dirigido por el Profesor Martín Moreno y la Doctora Adriana Clemente.

4. Realización de Encuentros Participativos: Marginaciones Sociales y Trabajo y Marginaciones Social, dirigido por las Doctoras Margarita Robertazzi y Sandra Inés Sánchez.

5. Observatorio sobre Marginaciones sociales. Consolidación y Proyección, 2017; y Observatorio sobre Marginaciones Sociales. Hacia la construcción de un abordaje multidimensional, 2018, dirigidos respectivamente por las Doctoras Adriana Clemente y Silvia Guemureman.

progreso en un Abordaje multidimensional dictó la necesidad de generar un dispositivo de información que pudiera actualizarse en forma permanente de modo de construir referencias sobre la evolución de contextos y coyunturas específicas.

A raíz de ello se decidió avanzar en la construcción de indicadores complejos que permitan monitorear la multidimensionalidad de las marginaciones sociales focalizando en la dinámica de la protección/desprotección social, atendiendo a: mercado de trabajo, gestión del hábitat popular, programas sociales, indicadores de pobreza y sistema penal. Al analizar el estado del arte de los sistemas de indicadores internacionales que abordan estas temáticas, se encontró que los mismos cubrían los principales aspectos necesarios para el monitoreo inicial de las marginaciones sociales. Esto tornaba innecesaria la construcción de nuevos indicadores, máxime atendiendo a que la proliferación de indicadores sobrecarga la producción de información propendiendo a la duplicación de esfuerzos y a la falta de diálogo entre los distintos mecanismos de monitoreo.

Se viene observando la paradoja que a medida que la producción de información se incrementa en forma exponencial y las leyes de acceso público habilitan cada vez más fuentes de datos, bases y registros, el análisis y uso efectivo de los datos queda rezagado, siendo superados por la coyuntura que impide el valor agregado y el rigor del enfoque académico. Es decir, a pesar de que existen grandes ausencias y deficiencias en la producción de información en los registros oficiales y de estudios estadísticos, se cuenta con una gran cantidad de información pública, la cual está siendo subutilizada, en particular desde la investigación social.

Por otro lado, en Argentina hay poca participación e incidencia desde la academia en los mecanismos de monitoreo de los compromisos internacionales en derechos humanos que el país debe cumplir y en la elaboración de informes sombra. Estos mecanismos de vigilancia, que sirven como con-

trapunto de los informes y respuestas del Estado en materia de derechos humanos son cada vez más demandados por los propios órganos de control, como desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los derechos humanos, o desde el Grupo de trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS), por poner algunos ejemplos.

Resulta cada vez más necesario el involucramiento de la academia en estos mecanismos, articulando con movimientos sociales, organizaciones territoriales y organismos de derechos humanos para el seguimiento de los instrumentos y compromisos internacionales de derechos humanos, así como para el monitoreo y observación del diseño e implementación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

Así, analizando los sistemas de indicadores existentes y el contexto de producción y necesidad de monitoreo, se propuso la construcción de un Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales, diseñado sobre la base de seleccionar aquellos que fueran adecuados para el monitoreo de las políticas públicas y situaciones sociales, económicas y culturales que inciden en la producción y reproducción de las marginaciones sociales en las áreas de interés de los investigadores que integran el proyecto⁶.

EL CONCEPTO DE MARGINACIONES SOCIALES

El concepto de marginaciones sociales se propuso como un marco amplio y dinámico que permita el abordaje y la discusión interdisciplinaria: “el abordaje interdisciplinario, el enfoque de derechos humanos y la articulación con actores del sector público son los ejes con los que se intenta conocer y transformar las múltiples manifestaciones de las marginaciones sociales, incluyendo las variables económicas, sociales, habitacionales, territoriales, sanitarias, educativas, entre otras” (2012:35-36; 2014:14)⁷.

6. El conjunto de indicadores seleccionados es inicial y puede ser completado en sucesivas etapas. Ver Tabla 2.

7. Cf. Universidad y políticas públicas. el desafío ante las marginaciones sociales, I jornadas interdisciplinarias de la Universidad de Buenos Aires sobre marginaciones sociales, especialmente Sidicaro Ricardo: “La universidad frente a las marginaciones sociales”-Editorial EUDEBA, noviembre 2012. Universidad y Sociedad. Desafíos en la Investigación Interdisciplinaria del PIUBAMAS, Pasin J. Mancebo Martha “Presentación”. diciembre de 2014.

El concepto de marginaciones sociales incluye la desigualdad como aspecto central, pero incorpora la dimensión de su producción y reproducción, es decir, presupone la desigualdad no como un hecho sino como un resultado de las acciones (políticas públicas) y/o de la falta de ellas por parte del Estado. No se trata de “los marginales o marginados” sino de los procesos activos de producción y reproducción de la marginación social como efecto o fenómeno por acción u omisión. La marginación social es entonces un resultado de acciones u omisiones deliberadas por parte del Estado que habilitan la reproducción de la desigualdad y las vulneraciones de derechos. Estas acciones -u omisiones- se evidencian principalmente a través de las políticas públicas (o la inexistencia de ellas), pero también de los discursos políticos y mediáticos.

Para monitorear las marginaciones sociales a través de indicadores, definimos ciertos ejes o dimensiones que permiten organizar las acciones u omisiones estatales. Si bien no son excluyentes ni suficientes, para esta primera versión del Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC) se seleccionaron las siguientes:

- Pobreza
- Violencias
- Educación
- Trabajo
- Salud
- Protección Social

Estas dimensiones temáticas son cruzadas por ejes transversales que aparecen como indicadores seleccionados y como desagregaciones posibles, entre ellas: género, niñez y adolescencia, personas mayores, migrantes y solicitantes de asilo.

El SIMASOC se plantea así los siguientes objetivos:

- Producir datos confiables y sistemáticos que permitan contrastar discursos dominantes y/o información errónea sobre las marginaciones sociales.
- Facilitar el monitoreo sistemático desde la Universidad de Buenos Aires de las políticas

públicas, ofreciendo datos, lecturas y/o desagregaciones distintas a las oficiales.

- Poder dialogar desde un enfoque de derechos a nivel regional e internacional- con organizaciones sociales, otros espacios académicos, organismos internacionales y Estados - a partir de indicadores homologados en sistemas internacionales existentes.
- Participar desde la academia de la realización de informes complementarios o sombra en los mecanismos de rendición de cuenta del Estado vinculados a sus compromisos en derechos humanos.

DISEÑO DEL SISTEMA

Tal y como se mencionó previamente, el SIMASOC se diseñó a partir de la selección de un conjunto de indicadores provenientes de sistemas de indicadores internacionales. Específicamente se tomó: (1) el Mecanismo de Monitoreo del Protocolo de San Salvador (2005), (2) los Objetivos de Desarrollo Sostenible(ODS) (2016), (3) el Consenso de Montevideo (2013) y (4) el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2013).

Estos cuatro sistemas se enmarcan en distintos compromisos internacionales que tienen vinculación e incidencia sobre las marginaciones sociales. En los primeros tres -es decir, excepto el MESECVI- se trata de mecanismos de medición vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y/o al desarrollo, si bien en los tres casos el paradigma que los atraviesa es el enfoque de derechos humanos. El MESECVI por su parte se enfoca específicamente con relación a la violencia de género.

La selección de estos sistemas como marcos de referencia se debe a que son en todos los casos mecanismos consolidados, tres de nivel regional (1,3 y 4) y uno a nivel internacional. Si bien estos mecanismos no abordan todas las dimensiones, causales o aspectos que inciden en la producción de marginaciones sociales, es un punto de partida sobre el cual se podrán incorporar indicadores adicionales.

Cada uno de los sistemas presenta características distintas, mientras que los sistemas de indicadores del Protocolo de San Salvador y de Belem do Para, ambos del sistema interamericano de derechos humanos, son mecanismos de monitoreo asociados a instrumentos vinculantes y de este modo permiten monitorear el cumplimiento efectivo de los derechos consagrados en esos instrumentos, el Consenso de Montevideo y los ODS son acuerdos internacionales asociados en su concepción a metas comunes de desarrollo. En las siguientes secciones se presentan las características de cada uno y sus aportes al SIMASOC.

MECANISMO DE MONITOREO DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR. EL ENFOQUE DE DERECHOS⁸

El 16 de noviembre de 1999, entró en vigor el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador” o “el Protocolo”). El artículo 19 dispone que los Estados Partes se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo.

Conviene recordar como punto de partida que el procedimiento de supervisión del Protocolo no apunta a examinar la calidad de las políticas públicas de los Estados, sino a fiscalizar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones jurídicas que fija el Protocolo.

Este mecanismo resulta imprescindible por diversos motivos, en primer lugar, por ser el principal instrumento de derechos sociales del Sistema Interamericano (Pautassi, 2013) y por haber sido pionero en implementar un mecanismo de monitoreo basado en indicadores. A diferencia de

indicadores socioeconómicos, los indicadores de derechos humanos permiten cuantificar el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y estándares, constituyendo asimismo una base para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales (Abramovich y Courtis, 2002; Pautassi, 2010)

El mecanismo propone tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados, a los que se les suman las señales de progreso cualitativas, organizadas en tres categorías conceptuales (recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, capacidades estatales o institucionales) y cruzadas por tres principios transversales, a saber, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación.

Las Normas establecen que respecto a cada derecho protegido debe considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas -niños/as, adultos mayores, personas con discapacidades-, diversidad étnica y cultural -en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas y población LGTBI (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero).

Los indicadores de progreso se organizaron en dos agrupamientos, el primero incluyó los derechos a la seguridad social, a la salud y a la educación, mientras que el segundo al trabajo y derechos sindicales, a la alimentación adecuada, al medio ambiente sano y a los beneficios de la cultura (OEA, 2008).

Este sistema de indicadores resulta particularmente interesante para el monitoreo de las marginaciones sociales, no solo porque se ocupa de medir derechos contenidos en instrumentos vinculantes, que por lo tanto son exigibles al Estado, sino porque están diseñados en función de las dinámicas, estrategias y concepciones regionales de las políticas públicas y sociales, a diferencia

8. El PSS es el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). Fue aprobado en 1988 y entró en vigor en 1999. En 2005 se aprobaron los “Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”.

de los otros mecanismos, como los ODS. Su diseño, entrecruzando tipos de indicadores, ejes conceptuales y principios transversales -que a simple vista y comparado con otros mecanismos puede resultar complejo -, permite integrar perspectivas más complejas, pero necesarias, para monitorear las desigualdades y marginaciones sociales.

La Argentina debió presentar el informe correspondiente al segundo agrupamiento en 2016 y un segundo informe contemplando los ocho derechos en 2019, ninguno de estos informes fue realizado. Esta mora es aún más elocuente cuando en este mismo período la Argentina realizó grandes avances en materia de información pública, no solo se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública (2016) sino que se consolidó un fuerte mecanismo de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Por lo general, los informes vinculados a derechos humanos son responsabilidad de las áreas de derechos humanos, y en particular aquellas de la Cancillería. Esta desvinculación en la producción de información y rendición de cuentas fragmenta la articulación necesaria y urgente entre desarrollo y derechos humanos. Desde el diseño del SIMASOC se busca integrar ambas miradas, priorizando el desarrollo desde un enfoque de derechos.

INDICADORES DE DESARROLLO: AGENDA 2030 Y CONSENSO DE MONTEVIDEO

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son sin lugar a dudas los indicadores más conocidos actualmente y que están teniendo una incidencia importante a nivel nacional e internacional en el diseño de las políticas públicas. Los ODS fueron aprobados por las Naciones Unidas y sus 193 miembros el 25 de septiembre de 2015 y fueron presentados como estrategia mundial para guiar el desarrollo, bajo el lema “no dejar a nadie atrás”. El diseño fue un largo proceso consultivo internacional que privilegió un mecanismo que pudiera conciliar las diversas miradas, situaciones y paradigmas a nivel internacional, de ahí que al-

gunos temas como identidad de género, migración y seguridad o violencias están escasamente representados. A pesar de ello, en su diseño se reconoce el enfoque de derechos, y se hace hincapié en salvar algunas ausencias promoviendo la desagregación en distintos grupos en situación de desventaja estructural como niños/as, migrantes, pueblos indígenas, etc.

Por su parte, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo es menos conocido, aun cuando fue previo y contempla buena parte de las metas e indicadores contemplados en los ODS. Este mecanismo de monitoreo fue el resultado de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo del 12 al 15 de agosto de 2013. Es el acuerdo intergubernamental más importante aprobado en la región en materia de población y desarrollo y constituye una pieza fundamental del proceso de examen del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y su seguimiento después de 2014.

Ambos sistemas se organizan a partir de ejes temáticos y a diferencia del Mecanismo de monitoreo del Protocolo San Salvador, no se distinguen tipos de indicadores, sino que se organizan alrededor de metas de desarrollo. Los ODS se distribuyen en 17 objetivos, 169 metas y 230 indicadores⁹, mientras que el Consenso de Montevideo se organiza en diez capítulos, muchos de ellos vinculados específicamente con grupos y/o derechos (migrantes, pueblos indígenas, desigualdad, etc.) (CEPAL, 2013, CEPAL, 2018).

Actualmente el sistema de indicadores propuesto en el Consenso de Montevideo ha quedado homologado a los ODS y se monitorean de manera integral (CEPAL, 2018b). En ambos mecanismos existe la apertura a que cada país incorpore aquellos indicadores y/o desagregaciones específicas que resultan de interés.

Un aspecto interesante del proceso de construcción de los ODS ha sido el mecanismo de diseño de los indicadores ya que los mismos se discuten

9. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

y aprueban a nivel Regional y Nacional, permitiendo incorporarse indicadores alternativos, complementarios y proxys (ONU, 2018). El diseño de los indicadores se viene realizando en proceso de discusión participativos y amplios, categorizando cada indicador en “capas” (tiers) para caracterizar la capacidad de producción de ese indicador de los países:

- TIER 1: se incluyen en este nivel o capa aquellos indicadores cuya formulación se encuentra definida y aceptada a nivel internacional y que se reconoce que al menos el 50% de los países lo produce regularmente.
- TIER 2: esta capa incluye indicadores que están conceptualmente e internacionalmente acordados y definidos pero que no son sistemáticamente producidos por todos los países.
- TIER 3: la definición y metodología de cálculo no ha sido aun establecida. Por lo general se encuentran algunos indicadores que se encuentran aun en desarrollo y que con el tiempo son transferidos a alguno de los dos niveles.

En Argentina, a nivel Nacional la agenda es seguida por el Consejo Nacional de Políticas Sociales que elaboró una plataforma de seguimiento de los indicadores adaptados de Argentina a los ODS¹⁰ y sobre el cual se han agregado algunos indicadores específicos.

INDICADORES DE VIOLENCIAS

Uno de los aspectos que se quiere monitorear desde el Observatorio PIUBAMAS son las violencias estatales como parte necesaria en la producción y reproducción de las marginaciones sociales y las cuales pueden expresarse en forma material y en forma simbólica. La violencia material puede ser directa, por ejemplo, a través del uso de la fuerza (por acción); o indirecta, por ejemplo, a través de la denegación de un derecho (por omisión) (Guemureman *et al*, 2017). La violencia simbólica se expresa en los significados socialmente cons-

truidos a través de procesos de producción de sentidos o etiquetas estigmatizantes que producen exclusiones, discriminación y activan procesos desubjetivantes. Las violencias materiales directas son las que quedan plasmadas en las estadísticas oficiales de seguridad pública. También están la medición de las percepciones de “inseguridad” (lo que usualmente y en forma reduccionista se denomina como “sensación de inseguridad”, activando miedos sociales) que requieren de encuestas victimológicas.

Desde este marco conceptual los sistemas de indicadores mencionados previamente contemplaban aspectos vinculados a las violencias indirectas, es decir, por la privación de servicios o derechos, pero salvo algunas excepciones como el ODS 16, no incluyen indicadores que den cuenta de estos aspectos, frecuentemente asociados a los derechos civiles y políticos y disociados de los DESC. Desde nuestra perspectiva, esta disociación (civiles y políticos vs DESC) no permite observar de manera integral lo que ocurre sobre algunos grupos específicos en que la marginación social se construye, a partir de los diferentes modos de violencia que ejerce el Estado, como pueden ser los adolescentes y jóvenes pobres, las y los migrantes, las personas LGBTI, entre otros.

Una excepción elocuente de esta fragmentación, en el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -conocida como Convención de Belém do Pará-, el MESECVI¹¹. Este sistema de indicadores de progreso, elaborado en 2013, fue diseñado para el seguimiento y rendición de cuentas de los Estados sobre los aspectos incluidos en la Convención, entre ellos el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, destacando a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (OEA, 2015).

El MECSEVI se organiza de forma similar al sistema de monitoreo del Protocolo San Salvador e incluye una batería de indicadores elocuentes para el monitoreo de violencias hacia las mujeres, pero

10. <https://plataforma.odsargentina.gob.ar/explora>

11. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue adoptada en Belém do Pará, Brasil, en 1994, formalizando la definición de la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos.

que, en muchos casos, son cercanos o similares a los indicadores que nos permitirían observar las violencias que se despliegan hacia otros grupos.

La violencia en su multidimensionalidad, la seguridad pública y el acceso y la administración de justicia, requieren de indicadores específicos. De allí que los indicadores seleccionados en esta instancia deben ser completados en función de acciones de conocimiento específicas y en función de la temática a abordar.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE INDICADORES SOBRE MARGINACIONES SOCIALES (SIMASOC)

A partir de analizar los sistemas de indicadores existentes y siguiendo las líneas de trabajo y monitoreo del Observatorio sobre Marginaciones Sociales, el SIMASOC en su primera versión, se organizó alrededor de los ejes temáticos identitarios (educación, pobreza, violencias, trabajo, salud y protección social) a los que añadió la mirada a través de dimensiones transversales: niñez, adolescencia y juventud; género, migrantes, personas mayores.

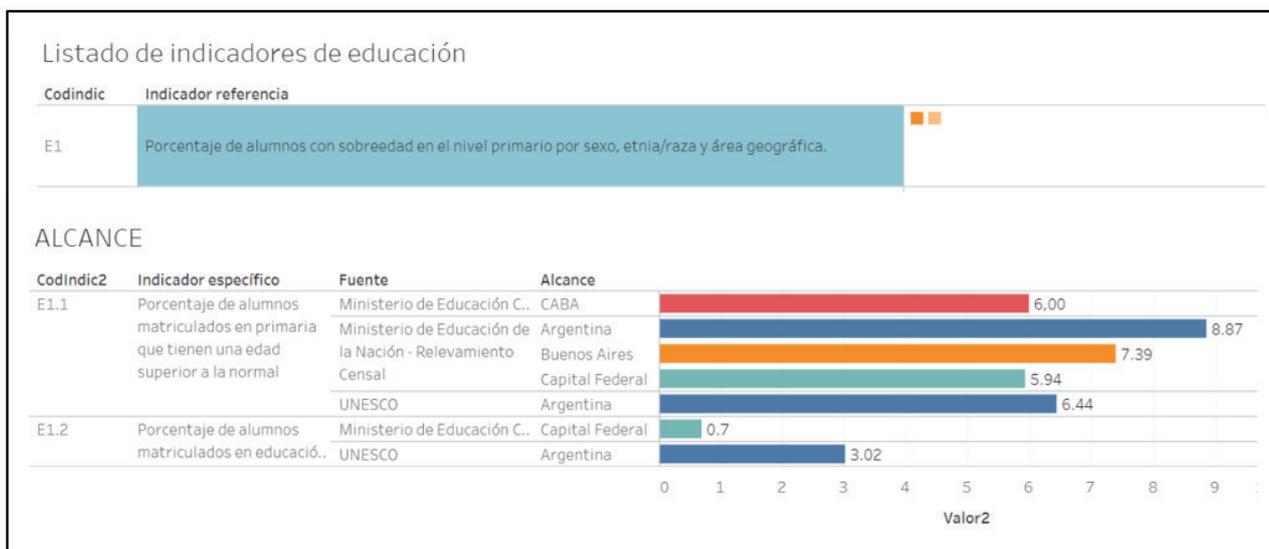
El proceso de selección fue un trabajo complejo por la gran cantidad de indicadores. La tentación frecuente es la de incluir todos y cada vez más, sin embargo, se priorizó un mecanismo que pu-

diera obtener un conjunto acotado de indicadores por eje y que fuera elocuente para el seguimiento de las marginaciones sociales en su conjunto. De este modo, se seleccionaron *indicadores de referencia* provenientes de alguno de los sistemas de indicadores mencionados conformando un conjunto inicial de 44 indicadores.

Para cada uno de estos indicadores de referencia se encontraron “indicadores específicos” vinculados y que correspondían a distintas fuentes de medición oficial, entre ellas: encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Censo, Informes ministeriales, Organismos internacionales. En algunos casos, se incluyen fuentes no oficiales, provenientes de organizaciones o la academia¹². Para cada indicador de referencia se tienen entonces varios indicadores específicos y para cada uno de ellos puede asimismo haber diversas fuentes de datos. La tabla 1 muestra un ejemplo de la estructura para el indicador de Educación (E1): “Porcentaje de alumnos con sobre edad en el nivel primario”, el cual es un indicador que se encuentra en el Protocolo de San Salvador (Derecho a la Educación), y en el ODS 4, indicadores 4.1.1.9* a 4.1.1.12*.

Como se observa en la tabla 1, además del indicador específico y la fuente se cuenta con la desagregación, que en función de cada fuente se

Tabla 1: SIMASOC Indicador E1



12. El proceso de confección de las fichas técnicas de los indicadores y la identificación de fuentes estuvo a cargo de la socióloga Paola Pacífico.

podrá elaborar. En este caso se presenta la desagregación geográfica con los datos disponibles.

Las desagregaciones son uno de los aspectos centrales del SIMASOC porque permitirán conformar esos ejes transversales: género, niñez, migraciones, etc. Es claro que esto presenta numerosas restricciones ya que gran parte de los datos no cuentan con todas esas desagregaciones y/o se encuentran desactualizados.

El conjunto inicial de indicadores de referencia del SIMASOC quedó plasmado en la Tabla 2.¹³ Como se puede suponer, el volumen de información que emerge de este conjunto de indicadores es muy vasto y complejo, pero permite dar cuenta, en primer lugar, de la dificultad de estudiar las marginaciones sociales desde una perspectiva interseccional y de la necesidad de contar con datos accesibles, actualizados, confiables y desagregados. Lo que en algunas dimensiones es una deuda pendiente.

A nivel de acceso, el SIMASOC se encuentra en proceso de organizarse en una herramienta para el acceso público, la complejidad y volumen de los datos -sumado a la pandemia- ha demorado el proceso y hoy se encuentra disponible solo en parte desde el sitio web del Observatorio de marginaciones sociales¹⁴.

APORTES Y LÍNEAS DE TRABAJO

Esta primera fase del SIMASOC ya presenta algunos resultados y aportes concretos que son para destacar, pero asimismo sienta las bases de una agenda que resulta imprescindible que sea incorporada por parte de la academia y que sea tomada desde espacios interdisciplinarios, que es el monitoreo de los compromisos internacionales de derechos humanos.

A modo de síntesis, los principales aportes del Sistema de Indicadores son:

1. El diseño integrado de indicadores provenientes de distintos sistemas conformando un mecanismo de monitoreo articulado

El aporte del Sistema de Indicadores es en primer lugar haber identificado y seleccionado un conjunto de indicadores relevantes provenientes de sistemas distintos y con enfoques diferenciales en una sola matriz, organizando aquellas unidades de medición que dan cuenta de la misma problemática (central en el estudio de las marginaciones sociales), y que muchas veces se encuentran dispersos.

2. El relevamiento de las fuentes disponibles y de la calidad de los datos.

La identificación, para cada uno de los indicadores de referencia seleccionados, de los indicadores específicos vinculados y de cada una de las fuentes que brinda el dato permite conocer y analizar el entramado de la producción de información en materia de desigualdades sociales.

De esta forma, a partir de la experiencia y trabajo de los equipos, se analiza la calidad de los datos y de las fuentes. Se tienen en cuenta aspectos como, inconsistencias, ausencias, mecanismos de recolección, falta de actualización, etc. Uno de los aspectos que se deben analizar en la existencia de desagregaciones necesarias para el diseño de las políticas públicas, en particular desde el sistema se verifica la desagregación o no con relación a género, niñez, adolescencia y juventud, migrantes y personas mayores.

Colocar los datos existentes de forma integrada permite observar la calidad, periodicidad y capacidad de cada fuente e indicador, permitiendo también analizar más de una fuente de manera simultánea para el seguimiento de las problemáticas.

3. El monitoreo sistemático de los valores de cada una de las fuentes.

La tercera característica es que es un sistema dinámico, es decir, que busca ser actualizado periódicamente a través de la actualización de las fuentes disponibles. A diferencia de una investigación puntual o de un relevamiento específico, se trata de un mecanismo de monitoreo permanente.

13. Ver Tabla II sobre Eje del PIUBAMAS, Indicadores de referencia y Sistema de Indicadores y/o Derechos, en Anexo.

14. <http://cyt.rec.uba.ar/sitios/piubamas/>

Es por otro lado una estrategia metodológica que no está limitada en su diseño original y que permite la incorporación de nuevos indicadores y/o fuentes, no solo para completar la estructura central sino para atender a emergentes coyunturales.

4. Análisis académico sobre los datos y el impacto en la reproducción de las marginaciones sociales.

La característica y aporte principal de la propuesta es vincular el monitoreo continuo de indicadores con la producción de conocimiento científico-académico sobre los ejes y temas de interés. A partir del trabajo de investigación de los equipos interdisciplinarios que son parte del Observatorio y de otras áreas de investigación del PIUBAMAS se producirán (y se vincularán producciones existentes) que se refieran a los ejes y aspectos que impactan en la producción y reproducción de las marginaciones sociales.

5. La producción de datos propios a partir de análisis, estudios y muestreos específicos.

Un desafío, no inmediato pero a mediano/largo plazo es incorporar al sistema de indicadores, datos propios o nuevas fuentes producto de estudios específicos o de procesamientos autónomos. Otros proyectos de la UBA y en particular del PIUBAMAS podrán colaborar brindando información y datos complementarios en algunos ejes.

Durante el año 2020, por las características en las que nos ha sumido el COVID, se impone pensar la coyuntura y sobre todo pensar escenarios post pandemia. En este contexto, el SIMASOC resultará útil para hacer análisis temáticos de los aspectos que nos interpelan desde los indicadores seleccionados y sus transversalidades (género, grupo de edad, estatuto socio laboral, o habitacional). De todos los indicadores hemos realizado ya tareas de puesta a punto y disponemos líneas de base. Se torna imperativo incorporar valor analítico y vincular con otros actores preocupados por monitorear las mismas temáticas desde la reflexión académica o desde la urgencia de la política pública**.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- CEPAL (2013) *Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. CELADE.
- CEPAL (2018) *Propuesta de indicadores y sus metadatos para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. CEPAL.
- CEPAL (2018b) *Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los objetivos de desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Guemureman, S.; Otamendi, M. A.; & al (2017) “Violencias y Violencias estatales: hacia un ejercicio de conceptualización”. En *Revista Ensamble*. Dossier Número 7: Violencia(s). Disponible en <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/87> Pág. 18-25.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2008) *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESCo8sp/Indicadoresindice.sp.htm>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2015) *Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará* / [Preparado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. Documentos oficiales. OEA/Ser. L/II.6.15
- ONU (2018) *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/71/313
- Pasin, J. y Mancebo, M. (2014) “Presentación”. En *Universidad y Sociedad*. Desafíos en la Investigación Interdisciplinaria del PIUBAMAS. Editorial EUDEBA.
- Pautassi, L. (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”, en Abramovich V. y Pautassi L. (comp) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pautassi, L. C. (2013) “Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos”. En *Rede Universitaria de derechos Humanos*. Revista Sur; Nro 18; Pág 56-77
- Sidicaro, R. (2014). “La universidad frente a las marginaciones sociales” en *Universidad y Sociedad*. Desafíos en la Investigación Interdisciplinaria del PIUBAMAS, Editorial EUDEBA.

ANEXO - Tabla 2

Eje	ID	Indicador de referencia	Sistema y/o derecho
Educación	E1	Porcentaje de alumnos con sobre edad en el nivel primario.	Protocolo de San Salvador- Derecho a la Educación ODS 4 - Indicadores 4.1.1.9* a 4.1.1.12*:
	E2	Tasa de abandono interanual en el nivel primario.	
	E3	Porcentaje de Alumnos con sobre edad	
	E4	Tasa de abandono interanual en el nivel secundario	
	E5	Tasa de conclusión de la primaria, por sexo, edad, etnia/raza, área geográfica y quintiles de ingreso.	
	E6	Tasa de conclusión de secundaria, por sexo, edad, etnia/raza, área geográfica y quintiles de ingreso.	
Pobreza	Po1	Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales	Consenso de Montevideo: Pobreza, indicador A.2 ODS 1: indicador 1.2.1
	Po2	Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad	Consenso de Montevideo: Pobreza, indicador A.3 ODS 1: indicador 1.2.2
	Po3	Porcentaje de la población con acceso a agua potable urbano/rural.	Protocolo de San Salvador / Derecho a la Salud
Violencias	V1	Cantidad de personas que utilizaron servicios de acceso a la justicia en el año por cien mil habitantes	ODS - 16.3
	V2	Detenidos que no han sido sentenciados como porcentaje de la población carcelaria total.	ODS 16.3
	V3	Número de víctimas de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes.	ODS 16.1
	V4	Porcentaje de la población que no tiene miedo de caminar solo cerca de donde vive	ODS 16.1.4
	V5	Tasa de mortalidad por suicidio	ODS
	V6	Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica, desglosada por la forma de violencia y por edad y según si quien ha perpetrado el acto de violencia ha sido un compañero íntimo actual o anterior o no. (E. 12)	Consenso de Montevideo / Belem do Para
	V7	Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres). (E. 14)	Consenso de Montevideo

Eje	ID	Indicador de referencia	Sistema y/o derecho
Seguridad social	SeSo1	Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo.	Protocolo de San Salvador Derecho a la Seguridad Social Recepción del derecho Indicador de proceso
	SeSo2	Porcentaje de la población cubierta por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo.	Protocolo de San Salvador Derecho a la Seguridad Social Recepción del derecho Indicador de proceso
	SeSo3	Total de subsidios al desempleo a personas no afiliadas a los sistemas contributivos	Protocolo de San Salvador Derecho a la Seguridad Social Recepción del derecho Indicador de resultados
Salud	S1	Tasa de embarazo no planificado entre adolescentes de 15 a 19 años.	ODS 3.7.1.2
	S2	Cobertura en salud de la población por sexo, edad raza/etnia, quintiles de ingreso. Desagregar por tipo de cobertura (régimen subsidiado, contributivo o mixto)	Protocolo de San Salvador Derecho a la Salud
	S3	Cobertura y jurisdicción de programas que otorgan prioridad a sectores vulnerables para servicios de salud.	
	S4	Disponibilidad de registros para conocer número de nacimientos, defunciones, matrimonios.	
	S5	Esperanza de vida al nacer (urbano/rural y por etnia/raza)	
	S6	Tasa de mortalidad infantil por sexo, por área geográfica, nivel educativo de la madre, quintiles de ingreso, etnia/raza, neonatal y post-natal.	
	S7	Tasa de mortalidad materna por grupo de edad, área geográfica, nivel educativo y quintiles de ingreso.	
Trabajo	T1	Tasa de población económicamente activa por sexo, edad, nivel educativo y quintiles de ingresos	
	T2	Porcentaje de trabajadores asalariados frente al total de ocupados, desagregado por sexo.	Protocolo de San Salvador Derecho al Trabajo Recepción del derecho Indicador de resultados Consenso de Montevideo Capítulo B Indicador B.2 ODS 8 indicador 8.7.1. y
	T3	Tasa de desempleo desagregado por sexo, edad, nivel educativo	
	T4	Tasa de trabajo Infantil (% de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años ocupados sobre la población infantil en ese rango de edad).	

Eje	ID	Indicador de referencia	Sistema y/o derecho
Trabajo	T6	Tasa de informalidad (% de los ocupados que no cuentan con un trabajo registrado y no se le aplican descuentos a salud y/o pensiones) desagregado por sexo y edad Tasa de informalidad laboral	Protocolo de San Salvador Derecho al Trabajo Recepción del derecho Indicador de resultados. ODS 8 indicador 8.3.1. Consenso de Montevideo: Pobreza, indicador A.1
	T7	Proporción de trabajadores con empleo precario (% de los ocupados que ganan ingresos inferiores al salario mínimo) desagregado por sexo y edad.	
	T8	Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad	ODS 8 indicador 8.5.1. Consenso de Montevideo Pobreza A.13
	T9	Ingresos (por tramos) de la población ocupada según sexo y edad	Propuesta propia



Patricia **DAVOLOS***

*: Dra. en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC/UBA). Docente investigadora de FSOC/UBA y del Centro de Estudios Ciudad (CEC) de la misma facultad. Docente investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional (UNIPE) e integrante del equipo del Observatorio Educativo de la misma universidad. e-mail: pdavolos@gmail.com

Pablo **MOLINA DERTEANO***

*: Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Adjunto CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Profesor titular en la Carrera de Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y profesor adjunto regular en la Carrera de Sociología (Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata). Se especializa en temas de juventudes, desigualdades sociales y educativas. e-mail: pablomd2009@gmail.com

PRESENTADO: 15.03.20

ACEPTADO: 02.05.20

CAMBIOS EN EL BIENESTAR Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES TRAS CUATRO AÑOS DE MACRISMO

35

Resumen

El presente artículo se propone describir los cambios en las condiciones de la vida de los hogares y su deterioro entre 2016 y 2019, en comparación con el período entre 2003 y 2015 utilizando el Índice de Bienestar Material de los Hogares (IVBMH) que exhibe una tendencia opuesta de mejoría. Además de los cambios en ambos períodos, el instrumento permite describir aspectos de continuidad. El segundo objetivo es describir la relación entre la estructura demográfica de los hogares y los diferentes estratos para dar cuenta de la situación particular de las mujeres que son principal sostén de hogar y de los niños, niñas y adolescentes.

Palabras Clave: Estratificación del bienestar; Condiciones de vida de los hogares; Deterioro reciente.

Summary

This article aims to describe the changes in household living conditions and their deterioration between 2016 and 2019, compared to the period between 2003 and 2015 using the Household Material Well-Being Index (IVBMH) that exhibits a trend opposite of improvement. In addition to the changes in both periods, the instrument allows describing aspects of continuity. The second objective is to describe the relationship between the demographic structure of households and the different strata to account for the particular situation of the women who are the main breadwinner and of children and adolescents.

Key words: *Well-being stratification; Household living conditions; Recent deterioration.*

INTRODUCCIÓN

¿Qué nos dejó el macrismo? El gobierno que recién asume lo hace inmerso en un palpable *deterioro* de la situación económica con impactos en el empobrecimiento y caída del bienestar de la población (Basualdo et. al, 2019; Beccaria y Maurizio, 2020; Manzanelli, Calvo y Basualdo, 2020).

El propósito de este artículo es centrarnos en los cambios acaecidos en el bienestar de los hogares, haciendo foco en el tipo de estratificación que configura la desigualdad existente en el acceso a algunas dimensiones que hacen a su definición. Se presenta para ello el diseño de una propuesta teórico-metodológica que nos permitirá describir los cambios en la estructura de bienestar de los hogares entre 2016 y 2019, y comparar la línea de base que dejó el macrismo respecto a la que recibió en 2015. Adicionalmente se extiende en la comparación de más largo plazo que va entre 2003 y 2019.

El segundo objetivo, complementario con el anterior, es analizar la estructura demográfica de los hogares de los diferentes estratos, prestando especial atención a las dimensiones de género y generación. Comprender la estructura diferencial de acceso a ciertas dimensiones constitutivas del bienestar, como así también examinar sus características. Esto resulta de interés para debatir un sistema de bienestar, su institucionalidad y las formas de accesibilidad para construir mayores niveles de igualdad social.

Finalmente, un tercer objetivo es mostrar los alcances y robustez del Índice de Variación en el Bienestar Material de los Hogares (IVBMH), desarrollado por Pablo Molina Derteano, Patricia Davolos y Gabriel Viu (2016).¹

COORDENADAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

Coordenadas teóricas

El proceso de deterioro y caída del bienestar producto de los cuatro años del macrismo puede ser leído, por ejemplo, a partir del aumento de la población en situación de pobreza o que cae por debajo de la línea de pobreza que mide el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Si bien los ingresos resultan una medida insoslayable, el retroceso o empobrecimiento en el bienestar, en las condiciones de vida más estructurales que experimenta la población, puede quedar oculto o invisibilizado si sólo consideramos esta vara. Hogares con el mismo nivel de ingresos no necesariamente gozan del mismo bienestar. Esto se debe a que, por ejemplo, pueden provenir de una inserción desprotegida y por tanto sin los mismos derechos y condiciones para garantizarlo, ni tampoco con igual capacidad de organización para generar reclamos. También el acceso a servicios esenciales

1. El trabajo de construcción y diseño del índice se realizó en el marco de un trabajo de cooperación entre la cátedra de Estudios Sociodemográficos de la carrera de Trabajo Social (UBA) y el Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales, (UBA), dirigido por la Dra Adriana Clemente.

como la salud o el acceso a licencias por enfermedad y cuidados, resultan ejemplos evidentes de estas asimetrías. Asimismo, iguales ingresos tienen impactos diferenciales dependiendo si los hogares están ubicados en entornos territoriales aislados y desfavorables en cuanto a la accesibilidad a servicios como el agua y las cloacas, o a servicios de transporte, de alumbrado, conectividad, etc. Como consecuencia, en un momento dado en el tiempo, hogares con iguales características en cuanto a conformación y tamaño y con los mismos ingresos corrientes, pueden no alcanzar el mismo nivel de bienestar dependiendo de su relación con otras fuentes de satisfacción de condiciones de la vida cotidiana consideradas esenciales. Es decir, que el poder adquisitivo y sus variaciones no transforman automáticamente la estructura social del bienestar.

Se entiende por bienestar al conjunto de factores o condiciones de vida que las personas y las familias necesitan acceder para gozar de una buena calidad de vida (Boltvinik, 2005).² De este modo, se tiende a conformar una forma de estratificación de acuerdo a la desigualdad en el acceso a bienes y servicios esenciales para gozar de un estándar de vida considerado digno en una sociedad. Ello significa permitir resolver la subsistencia y alcanzar ciertos márgenes de autonomía para diseñar estrategias de vida.

Diferentes dimensiones del bienestar pueden ser provistas por el Estado, las propias familias, el mercado, y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil. El Estado toma decisiones al regular la composición de cargas, riesgos y protecciones entre categorías de personas y grupos sociales; al incidir en las formas que toma la desigualdad; y al promover políticas con efectos más o menos redistributivo de acuerdo a determinados compromisos y alianzas de clase que las sostienen. De esta manera, los Estados a través de sus políticas intervienen en la estructura de la desigualdad, en el ordenamiento de las relaciones sociales y, por tanto, se implican en la redefinición del bienestar (Adelantado et. al, 1998; Esping-Andersen, 1993).

Coordenadas metodológicas

Las definiciones acerca de los estándares de bienestar considerados dignos en cada sociedad son controvertidas, cambiantes, inacabadas y sujetas a revisión a medida que cambian las sociedades (Bolvinik, 2005; Altimir, 1979). Las dimensiones tomadas en este estudio para realizar la estratificación no agotan la definición del bienestar, pero establecen un piso de condiciones básicas para realizar una primera aproximación con las fuentes públicamente disponibles.

La medición del bienestar en el IVBMH está guiada por una definición que es: a) multidimensional, por cuanto considera que el bienestar se mide por más de una dimensión b) marginalista, por cuanto establece mediciones de mínimos estándares que los satisfactores deberían alcanzar y; c) prospectivo, por cuanto también mide las potencialidades de desarrollo de los hogares y sus condiciones de movilidad ascendente. Desde una perspectiva de estratificación, el IVBMH no sólo releva la presencia de los satisfactores en los hogares, sino su potencia demanda y, estratifica a partir de los resultados.

Al asumir su multidimensionalidad, se utiliza una medición que colapsa y sintetiza las diferentes dimensiones al establecer criterios de combinación entre las mismas (Cea D'ancona, 2012; Grande Martín, 2018). Los índices se construyen con indicadores de diferentes niveles de medición, pero su combinación puede ser sumatoria simple o ponderada o tipológica, a partir de una serie de combinaciones de categorías.

El IVBMH procede por una sumatoria ponderada, pero de diferentes índices³ y se compone de 5 dimensiones: 1) Una de ellas refiere a la generación de recursos que se mide por la inserción socio ocupacional del Principal Sostén de Hogar (PSH) y; 2) un conjunto de dimensiones que dan evidencias de déficits estructurales en el stock educativo, la vivienda y el acceso a servicios de saneamiento básico, el territorio y la carga demográfica, que

2. Boltvinik, hace referencia al concepto de florecimiento humano para definir un estándar de bienestar que incluye pero no se limita a las condiciones económicas, y que se encuentra en el extremo opuesto al de una situación de pobreza.

3. Existen otros modelos que combinan índices. Para más desarrollo ver Cea D'Ancona (2012)

actúan como contrapesos de la capacidad de los recursos corrientes para proveer de satisfactores. La dimensión de generación de recursos se denomina PSE (Participación Socioeconómica) y releva la inserción sociolaboral del Núcleo Conviviente (NC) conformada por el/la PSH y su cónyuge, si lo hubiere. No sólo se tiene en cuenta aspectos del mercado laboral como categoría ocupacional, aportes jubilatorios y calificación de las tareas, sino las formas de inactividad y desocupación. Las diversas formas de inserción en el mercado de trabajo dan cuenta del acceso a recursos corrientes y de una serie de protecciones y beneficios asociados. De esta forma, son numerosos los estudios que muestran cómo la informalidad tiene correlato en los riesgos de pobreza (Beccaria y Groisman, 2008; Trujillo y Retamozo, 2019).

La dimensión de PSE tiene una lógica prospectiva por cuanto considera y estratifica las distintas participaciones desde el potencial de generar mayores recursos para el hogar y sus miembros. En cambio, las próximas 3 dimensiones tienen una lógica marginalista, por cuanto suman como déficits o penalizaciones, en la medida que no se alcanzan ciertos pisos mínimos. Estas dimensiones se miden por tres índices, que se subsumen al IVBMH:

- El ICEH (Índice de Clima Educativo del Hogar) releva el clima educativo del hogar a través del máximo nivel educativo del NC o del/la PSH si no lo hubiera y; a través de medir la asistencia a la escolaridad obligatoria de los y las niñas entre 5 y 17 años.⁴
- El ICV (Índice de Calidad de la Vivienda) que mide aspectos relacionados al Hacinamiento y la calidad constructiva de los materiales.⁵
- El ISE (Índice de Segregación Espacial) que mide la distribución en el espacio urbano, considerando la presencia de faltantes en infraestructura urbana, presencia de basurales, etc.⁶

A estas penalizaciones se le suma una cuarta dimensión que condiciona la potencialidad a los PSE. Se trata de la Tasa de Dependencia Diferencial que releva la composición demográfica de los hogares en materia de cantidad de personas inactivas, potencialmente activas (que podrían ser PEA, pero no lo están en el momento de relevamiento), y activas. No se trata de un índice, sino de una tasa y no se trata de déficits sino de carga demográfica (Manzano, 2019).

En resumen, los recursos disponibles por los hogares de acuerdo a su participación en el mercado laboral (PSE) y los déficits en las otras dimensiones consideradas (ICEH, ISE, ICV y TDD), tienen un efecto estratificador que permite ilustrar los distintos grados de acceso a derechos básicos. El índice, si bien puede complementarse con los ingresos no toma esta dimensión más coyuntural como dimensión constitutiva para estratificar. En cambio, captura condiciones de vida más estructurales y, por tanto, su variabilidad es menos coyuntural que, por ejemplo, la medición de la pobreza por ingresos, que puede variar significativamente en las mediciones a lo largo de un año.

En términos estrictamente técnicos, es posible la conjunción entre la máxima generación de recursos corrientes y la suma de todos déficits, o viceversa. El índice ofrece la posibilidad de aproximarse a la heterogeneidad estructural urbana argentina e, inclusive, detectar ciertos derechos sociales que se ven vulnerados por condiciones de vida deficitarias.

Como se mencionó anteriormente, un índice puede ser tipológico o sumatorio. Si bien el IVBMH es una sumatoria ponderada, se puede expresar en forma continua con un rango de valores o bien, se puede expresar en categorías ordinales, definidas a partir de un límite inferior y un límite superior. Dentro de tal rango se ubican cuatro estratos, donde cada uno de ellos tiene características comunes en su interior que los distancia de las que son dominantes en los otros.⁷

4. Ver al respecto Kessler y Di Virgilio (2008); Pavesio (2019) y Gasparini y otros (2019), entre otros.

5. Ver al respecto Clemente (2016), entre otros.

6. Ver al respecto Gómez y Pereyra (2019); Molina Derteano et al (2019) y Merlinsky et al (2020), entre otros.

7. Ninguna de las características que se definen en la descripción de los estratos es excluyente en sí misma, sino que los estratos se definen por un rango de puntajes, con lo que mientras un hogar caiga dentro de ese rango será clasificado en una de las 4 categorías.

Estrato crítico: El/la o los Principales Sostén de Hogar (PSH) no tienen ingresos que provengan de trabajos estables y registrados, poseen muy baja o ninguna calificación, y agrupa a las y los desocupados e inactivos en el mercado laboral. Hogares que hacen trabajos ocasionales, al estilo changas, e incluye a los que el principal ingreso puede provenir de transferencias o pensiones no contributivas, sin ser necesariamente el único ingreso. Se combina con déficits importantes en la vivienda, infraestructura y territorio, así como en capital educativo. También incluye a los trabajadores estables pero informales, si tienen fuertes déficits en las últimas dimensiones mencionadas.

Estrato Vulnerable: Son hogares con menos déficit que el estrato anterior y que cuentan con mayor regularidad de ingresos, aunque en la economía informal bajo relaciones asalariadas no registradas o en posiciones autónomas de baja calificación que pueden combinarse con déficits en algunas de las otras dimensiones no laborales. Entre los déficits dominantes suelen persistir los educativos, aunque los referidos a la vivienda y territorio tienen menor peso que en el estrato anterior. Adicionalmente el estrato incluye posiciones en la economía registrada, pero con déficits significativos en las otras dimensiones no laborales.

Estrato Medio: Son hogares con ingresos y trabajos estables y registrados, aunque con pocas calificaciones o calificaciones medias. Los déficits en las dimensiones no laborales tienen un peso reducido, pero se destaca la persistencia de dificultades con el nivel educativo alcanzado por los/las PSH y cónyuges.

Estrato Medio Alto: Son los hogares con integración plena a las protecciones sociales y poseen mejores calificaciones en las tareas que realizan. No registran ningún tipo de déficit relevante en el resto de las dimensiones consideradas. Se trata del estrato que agrupa un piso digno de bienestar dadas por una combinación de protección, alta sostenibilidad de la posición laboral y mejores calificaciones y clima educativo en el hogar.

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN PERSPECTIVA LONGITUDINAL

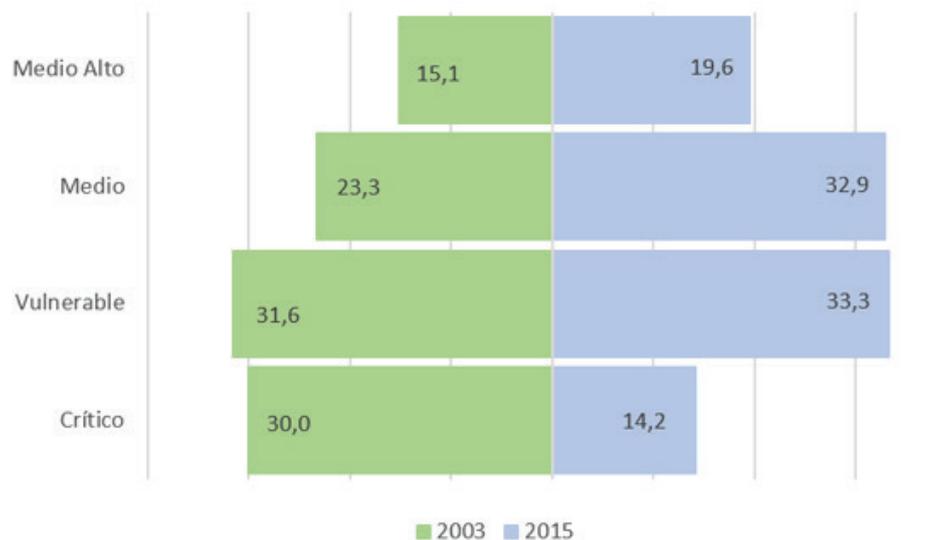
A continuación, analizamos el peso y la dinámica de los cambios en la estructura entre 2003, 2015 y 2019. Para el análisis se toman los datos de la EPH, INDEC.

El período entre 2003 y 2015 recreó un escenario de notable recuperación producto de las nuevas políticas y formas de intervención del Estado mirando dos itinerarios. Por un lado, la fuerte disminución del estrato crítico. Esto significa una reducción en el período de las manifestaciones más extremas de la exclusión social, las distancias sociales y sus implicancias en el debilitamiento de las formas de cohesión en la sociedad. Este estrato que había llegado a alcanzar al 30% de los hogares en 2003, resultado del proceso que estalla con la crisis de 2001/2002, redujo su peso a la mitad en el período 2003- 2015.

En un trabajo previo, se mostró que esa disminución se concentró mayormente entre 2003 y 2011, ralentizándose su reducción en los años posteriores. También se destacó que la mejora fue más marcada en los aglomerados del interior del país que en el propio GBA (Molina Derteano, 2017; y Dávolos, 2017).

En paralelo a la enorme reducción del estrato crítico, puede observarse un efecto ascendente en cascada en donde los estratos medio y medio alto aumentaron su peso porcentual, sobre todo el primero. En este sentido, el otro movimiento relevante que se produjo en el período es la alta movilidad de hogares hacia los estratos medios. Este hecho estuvo impulsado, sobre todo, por el proceso de formalización laboral que acompañó la recuperación económica y del empleo, y donde adicionalmente tienen menos peso otros déficits relativos al hábitat, la vivienda o el clima educativo del hogar. El estrato medio subió casi 10 puntos porcentuales y el medio alto sube 4,5 puntos. Este último está conformado por hogares que denominamos “plenamente integrados”, mejor posicionados por sus inserciones laborales en cuanto a registro y calificación, y que presentan un estándar o piso de condiciones dignas de acceso a las otras condiciones de vida consideradas.

Gráfico 1: Comparación en la distribución de los estratos de IVBMH entre 2003 y 2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH 3er trimestre 2003 y 2da trimestre 2015.

El punto pendiente de este proceso de mejoramiento general fue la persistencia del peso del estrato vulnerable. Éste último caracterizado por inserciones informales o la permanencia de déficits importantes en las otras dimensiones como la vivienda, hacinamiento, hábitat, o el acceso o permanencia en el sistema educativo; más allá de la mejora, sin dudas importante, en la capacidad de generar ingresos mediante el trabajo respecto al pasado. Este sector que siguió albergando a un tercio de los hogares, por un lado, fue el que nutrió a los sectores medios en el periodo, pero, a su vez, se nutrió de las familias que migraron desde las posiciones críticas, las cuales quedaron reducidas a la mitad. Esta última versión del proceso de movilidad resulto débil o de inacabada recuperación, por los escasos soportes obtenidos para mantener su lugar frente a fluctuaciones desfavorables que pudieran ocurrir en sus entornos.

Entre 2015 y 2019 se produjo un giro en las políticas públicas y en las formas de regulación estatal, que dio como resultado un proceso de crisis productiva y un empobrecimiento en las condiciones de vida de la población (Beccaria y Maurizio, 2020). ¿Qué sucedió con los logros obtenidos durante el ciclo anterior de achicamiento del estrato crítico y crecimiento de los estratos medios?

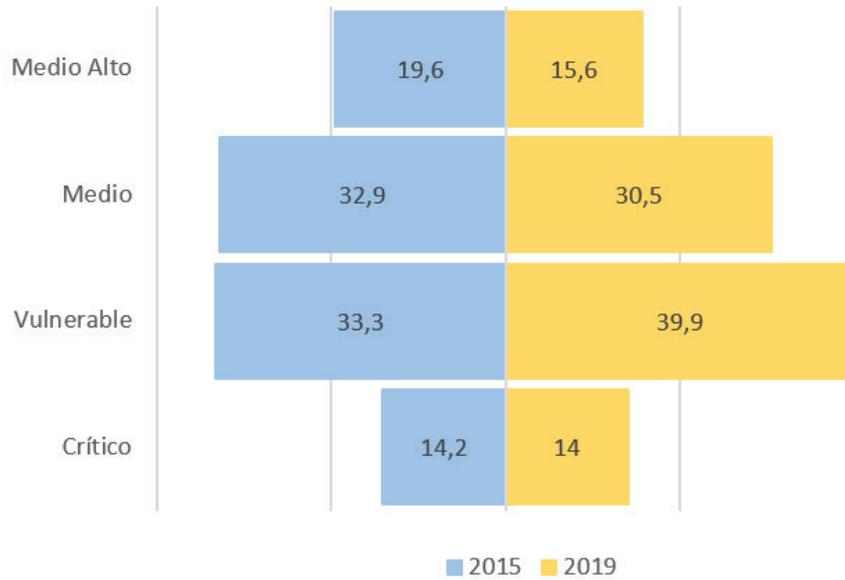
Durante este periodo dos son los movimientos que resultan significativos y dan cuenta de la for-

ma que tomo el deterioro de los logros obtenidos, en tan solo cuatro años. El primer dato que llama la atención es que, producto de la evolución negativa de los principales indicadores socioeconómicos, no se produjo una caída de hogares hacia el sector más crítico como podría haberse esperado. Pero sí podemos decir que la progresiva salida de los hogares de este estrato que se venía produciendo hasta 2015 claramente se frenó.

El cambio más fuerte en el dibujo entre las dos pirámides es lo que acontece en los estratos medios. Los estratos medio y medio alto tienen la mayor reducción, se generó el efecto cascada en sentido inverso al que se había producido en el período anterior. El deterioro de los estratos medios se conglomeró en el vulnerable, mientras que, en el ciclo anterior el estrato vulnerable alimentaba el crecimiento de los medios.

En definitiva, la línea de base que recibió el nuevo gobierno es un estrato vulnerable notablemente agrandado que alcanza al 40% de los hogares urbanos. Si a ellos les sumamos quienes persistieron en situación crítica, el conjunto de hogares con altos déficits, riesgos e inseguridades en sus condiciones de vida cotidianas, alcanza en 2019 al 54%. Este conjunto había alcanzado en 2003 al 61,6% y se había reducido al 47,4% en 2015. El aumento que se visualiza en 2019 da cuenta que, en corto tiempo, el cambio de políticas produjo un impacto negativo más que considerable.

Gráfico 2: Comparación en la distribución de los estratos de IVBMH entre 2015 y 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH 2do trimestre 2015 y 3er trimestre 2019.

Si dirigimos nuestra mirada a lo acontecido con los estratos medios resulta importante remarcar la disminución de 4 puntos en el peso que tenía el conjunto de hogares mejor posicionados, que articulaban mejores posiciones en el mercado laboral (calificados y formales) y no experimentaban ningún tipo de penalización en el resto de las variables consideradas marcando un piso en el nivel del bienestar. Este último estrato retrocedió nuevamente al peso que tenía a principios de siglo, luego de la crisis de 2001/2002. Si se tiene en consideración que este estrato no abarca a las grandes fortunas, sino a los hogares con pleno acceso a derechos sociales y económicos, este descenso es un efecto para tener especialmente presente.

RADIOGRAFÍA DE LOS HOGARES AL INTERIOR DE CADA ESTRATO: PERSISTENCIA Y NOVEDADES

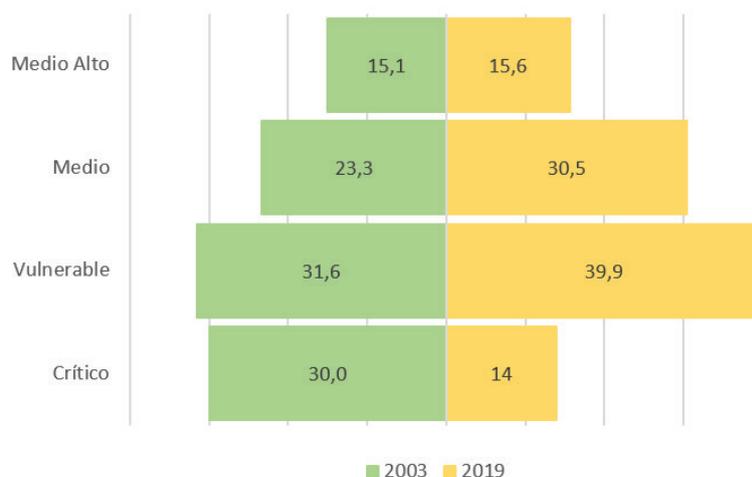
Nuestro punto de partida es que las desigualdades en la reproducción de las condiciones de vida se manifiestan en las formas en que los hogares producen los satisfactores de tales necesidades (Max-Neef et al, 2015). Por ello, la unidad de relevamiento y análisis son los hogares, definidos como el escenario de la producción y la reproducción de las condiciones de vida (Torrado, 1988). En dichos hogares las relaciones desiguales de género y etarias implican posibilidades y/o res-

tricciones para elaborar estrategias (Clemente y Rofler, 2019)

Entre 2015 y 2019 aumentó en todos los estratos el peso de las mujeres como principal sostén de los hogares, esto da cuenta de las transformaciones aceleradas en las familias. Pero en el estrato más crítico es donde ellas superan el peso que tienen los hombres, ya que el 56% de los hogares están a la cabeza de mujeres frente a un casi 26% del estrato medio alto.

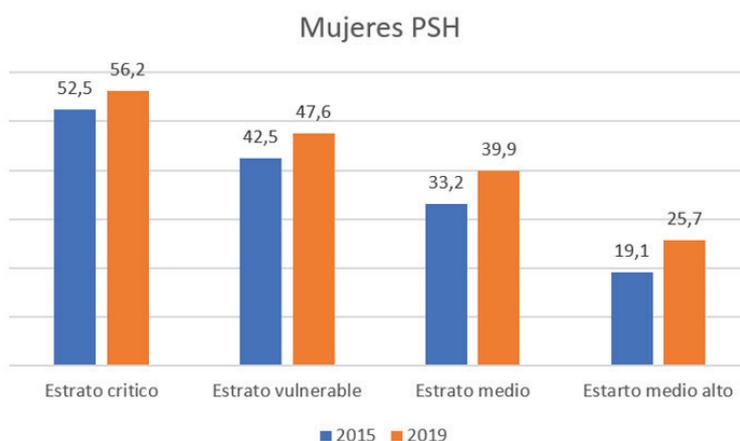
Allí donde predominan hogares con las peores situaciones de aislamiento, accesibilidad a servicios y a los centros productivos o lugares de trabajo, déficits habitacionales y alto hacinamiento para desarrollar la autonomía personal, es donde encontramos el mayor peso de las mujeres al frente de los mismos. También son estos los que albergan mayor proporción de niños, niñas y adolescentes de nuestro país, dando cuenta de cuál es la conformación de los hogares con mayores urgencias de inversión en políticas de protección y mejoramiento de la vida cotidiana. Si bien en nuestro país el peso del segmento etario más joven viene mostrando una leve reducción a favor de la población adulta mayor, es importante remarcar que el 65% de niños, niñas y adolescentes reside en hogares de los dos estratos con mayores privaciones.

Gráfico 3: Comparación en la distribución de los estratos de IVBMH entre 2003 y 2019.



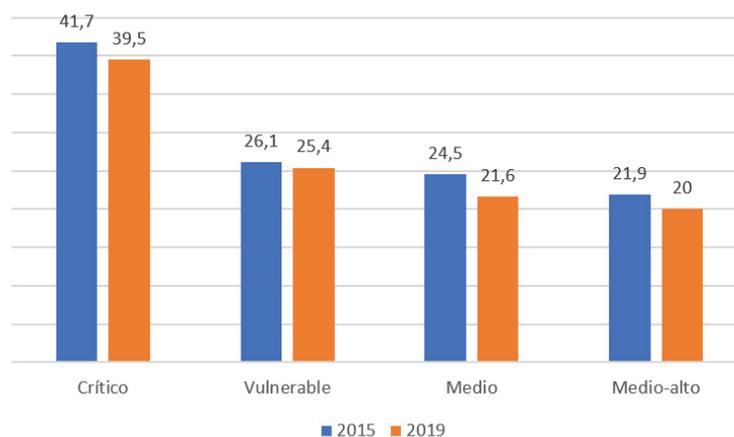
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH 3er trimestre 2003 y 3er trimestre 2019.

Gráfico 4: Proporción de mujeres como principal sostén del hogar según estrato. Comparación entre 2015 y 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH 2do trimestre 2015 y 3er trimestre 2019.

Gráfico 5: Proporción de Niños, niñas y Adolescentes (menores de 18 años) según estrato. Comparación entre 2015 y 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EPH 2do trimestre 2015 y 3er trimestre 2019.

Cabe aclarar que no necesariamente todos los niños, niñas y adolescentes que moran en estos hogares son necesariamente hijos e hijas del principal perceptor/a de ese hogar. Este estrato, por las condiciones de vida que rigen su reproducción, es el que concentra el mayor peso relativo de lo que se denomina hogares ampliados; es decir, donde cohabitan otros familiares o allegados además de progenitores e hijos y pueden convivir además más de dos generaciones en relación al principal perceptor/a. También resulta el estrato que presenta un peso notablemente menor, en relación a otros estratos, de adultos/as mayores.

Si se tiene presente la desigual distribución de responsabilidades de cuidados domésticos que existe históricamente entre géneros, los varones tienen en general una mayor tasa de actividad en el trabajo remunerado y dedican más horas a esta tarea, mientras que en el trabajo no remunerado es exactamente a la inversa. Pero esta distribución resulta, a su vez, muy diferente entre sectores sociales. Los sectores medios y altos logran trasladar una parte de estas responsabilidades al mercado, contratando servicios o haciendo uso de derechos o beneficios adquiridos en los sectores formalizados a través de las negociaciones colectivas (Faur, 2014). Estos últimos sectores también vieron en peligro sus protecciones producto de los cambios en el mercado laboral.

Las mujeres del estrato crítico -sobre todo las mujeres en edades reproductivas- son aquellas que tienen a cargo en forma más exclusiva las tareas atinentes a la reproducción social de las familias: cocinar, limpiar, apoyo escolar o cuidados de la salud de menores, enfermos/as y personas mayores dentro de los hogares. Esta carga de trabajo implica menor capacidad y tiempo para dedicar a tareas personales que impliquen salir de sus hogares, como por ejemplo para vender su fuerza de trabajo en el mercado (Faur, 2014; Calero, 2019). Si observamos la estructura de la inactividad económica en el mercado por género y por estrato, en el 2019 el 57% del estrato crítico lo ocupan mujeres que no son jubiladas ni estudiantes. A pesar de ello, en las recurrentes crisis por la que ha atravesado la Argentina, las mujeres de los hogares más pobres salieron compelidas a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos en respuesta a la crítica situación (Beccaria

y Maurizio, 2020). Frente a dicha situación, estas mujeres se insertan en sectores mercantiles basados en la fuerza de trabajo barata y desprotegida. El servicio doméstico en casas particulares o servicios de cuidado; el cuentrapropismo como recicladoras; la venta de alimentos en los barrios; las formas de trabajo domiciliario en la confección textil o del cuero; y tareas comunitarias barriales como comedores y merenderos, suelen ser ejemplos de esto y resultan ser sus inserciones más frecuentes. En muchos casos abundan las jornadas reducidas para poder conciliar sus horarios con las tareas de cuidados en el hogar, que siguen persistiendo en mayor medida bajo responsabilidad femenina. El desdibujamiento de los límites de la jornada laboral, o del espacio físico de trabajo y del hogar, son cuestiones que persisten (Davolos, 2013).

En forma asimétrica a lo que acontece en el estrato más bajo de la distribución, en los estratos medios las mujeres son las inactivas, ya que son las jubiladas quienes tienen el peso dominante. En los sectores medio y medio alto, este grupo representan arriba del 65% de la inactividad femenina del estrato en ambos casos. Esta situación resulta un punto relevante a la hora de pensar formas de intervención que eleven los estándares de vida de grupos y sectores sociales.

La Argentina ha contado con importantes avances en la ampliación de derechos de las mujeres como así también de la infancia y la adolescencia. Entre ellos se enumera el acceso a la jubilación de las mujeres que nunca realizaron aportes o que no les alcanzan los aportes realizados en reconocimiento al trabajo doméstico no remunerado, cambios en las licencias por nacimiento entre los trabajadores formalizados de algunos sectores, la protección integral contra la violencia de género, o la asignación universal por hijo para la protección social. Sin embargo, aún quedan brechas importantes en los estándares entre los hogares de los diferentes estratos como nuevos caminos por explorar.

CONCLUSIONES

El IVBMH capta movimientos estructurales que resultan de conceptualizar la intersección entre los cambios en el mercado de trabajo y la presencia

de condiciones de vida estructurales, ambos se conjugan con el efecto que se capta en la conformación de los estratos. Por ello resulta menos sensible para analizar cambios en períodos cortos de tiempo, como si lo hace la medición de la pobreza por ingresos, aspecto insustituible y complementario a esta medición.

Nuestra herramienta permite ilustrar aspectos relativos a las condiciones de vida que implican el acceso a derechos básicos que pueden permanecer ocultos si se adopta un análisis basado sólo en la pobreza monetaria. En otras palabras, un mejoramiento en los niveles de pobreza por ingresos no implica automáticamente el acceso a derechos y garantías en el bienestar integral de las personas.

Los análisis aquí desarrollados son exploratorios y apuntan a dar un pantallazo general de los cambios operados en el lapso de 4 años de gobierno macrista, y compararlo con la tendencia previa a su llegada.

44

En esta direccionalidad, puede caracterizarse los últimos 4 años como una reversión de una tendencia ascendente que, a diferentes ritmos, se venía manifestando desde 2003 (Kessler y Benza, 2020). Entre 2003 y 2015 se fue reduciendo sensiblemente el estrato crítico, el vulnerable se mantuvo estable y crecieron los estratos medios y medio alto. Fue un proceso de movilidad ascendente. Entre 2016 y 2019, los estratos medio y medio alto fueron decreciendo y engrosando el vulnerable.

Entre algunos rasgos demográficos persistentes se ubica la mayor proporción de PSH mujeres -generalmente, único sostén- en todos los estratos de hogares, esto da cuenta de los cambios que vienen aconteciendo en las familias. Pero esta característica cobra un peso mucho más relevante en el estrato crítico donde superan a los PSH varones, y donde se concentran además la mayor presencia de niños, niñas y adolescentes. Si al estrato crítico le sumamos el vulnerable, obtenemos que el 65% de la niñez y la adolescencia en nuestro país proviene de hogares con serios déficits en sus vidas cotidianas. Mientras tanto, los hogares de los estratos medios concentran una mayor presencia de adultos y adultas mayores.

La movilidad descendente de los que en el periodo anterior ascendieron se debió fundamentalmente

a las transformaciones operadas en el proceso de precarización laboral, donde no solo cayeron los ingresos y se registraron mayores cantidades de hogares bajo la línea de pobreza (Manzanelli, Calvo y Basualdo, 2020; Beccaria y Maurizio, 2020), sino que significa una caída en la calidad de la inserción respecto al periodo anterior y por tanto pérdida de acceso a derechos conseguidos. El estrato medio fue el que más evidencio la caída, aunque ésta se contuvo en el estrato vulnerable, lo que evitó un engrosamiento del crítico.

En el objetivo de largo alcance se puede observar una tendencia estructural a un empeoramiento de las condiciones que muestran los hogares del estrato crítico para sus estrategias de reproducción económicas y domésticas, que requiere políticas sostenidas y abordaje multidimensional e intersectorial. Estas políticas profundizarían los avances realizados por políticas de transferencias de ingresos y acceso a derechos, que antes sólo podían ser identificadas en los estratos medios y medio altos. Por ejemplo, el salario familiar.

Algunas de las problemáticas que deben abordarse son las profundas condiciones de segmentación territorial y acceso a bienes y servicios sanitarios esenciales. A su vez, se requieren políticas integrales de cuidados con perspectiva de género; políticas laborales; formas de potenciación de la economía popular en los barrios; y reversión de los efectos acumulados por exposición a subalimentación y por los riesgos medio ambientales y de hacinamiento.

Asimismo, resulta un punto nodal de la agenda y del debate la batería de políticas que permita perforar la persistencia de un estrato vulnerable cuyo piso parece ser un tercio de los hogares urbanos. Desde 2003, el estrato vulnerable sigue siendo el de mayor peso relativo. Juntos, los estratos crítico y vulnerable ejercen una fuerza centrípeta estructural que limita las posibilidades de expansión de los otros estratos.

Ciertamente la herencia macrista de descalabro macroeconómico no dejó un escenario sencillo para implementar las políticas necesarias para corregir tal peso. Por último, debemos añadir a ese escenario los impactos inmediatos que produjo y está produciendo la pandemia del COVID-19 en términos de exacerbación de las desigualdades ya existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, E.; Manzanelli, P.; Castells, M. y Barrera, M. (2019) Informe de coyuntura Nº 32 Noviembre 2019, CIFRA/CTA.
- Beccaria, L., & Groisman, F. (2008). "Informalidad y pobreza en Argentina". *Investigación económica*, 67(266), 135-169.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2020) Pandemia: ¿Oportunidad o resignación?. Alquimias Económicas FCE UBA.
- Benza, G. y Kessler, G. (2020). *Uneven Trajectories, Latin American Societies in the Twenty-First Century*. Cambridge University Press.
- Boltvinik, J. (2005). "Ampliar la mirada: un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano". *Papeles de población*, 11(44), 9-42.
- Calero, A. (2019). "Pobreza de Tiempo e Ingresos: mediciones y determinantes para la Argentina". *Actualidad Económica*, 28 (96), 15-42. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/23445>.
- Clemente, A. R. y Roffler, É. (2019). "Poblaciones Vulnerables en las ciudades contemporáneas". *Cuestión Urbana*, (6).
- Davolos, P. La Asignación Universal por Hijo desde la perspectiva de los hogares receptores. Novedades y continuidades, *Estudios del Trabajo* 45, primer semestre.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. València, Edicions Alfons El Magnànim.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI*. Mujeres ma-labradoras en una sociedad desigual. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gasparini, L., Gluzmann, P. A. y Tornarolli, L. (2019). "Pobreza crónica en datos de corte transversal: estimaciones para Argentina". Documentos de Trabajo del CEDLAS.
- Gómez, M. C., & Pereyra, L. (2019). "Los territorios de la exclusión social en Argentina. Evidencia empírica sobre las décadas 1990-2010". *Investigaciones Regionales*, (43), 103-127.
- Grande Martín, R. (2018) "Operacionalización y elaboración de indicadores: escalas, tasas e índices". En Requena Santos, F. y Ayuso Sánchez, L. (Coords y eds). *Estrategias de investigación en Ciencias Sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Hopp, M. V. y Lijterman, E. (2019). "Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal". *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79.
- Kessler, G. y Di Virgilio, M. M. (2008). "La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas". *Revista de la CEPAL*.
- Manzanelli, P; Calvo, D. y Basualdo, E. (2020). "Un balance preliminar de la crisis económica en la argentina en el marco del coronavirus". Documento de Trabajo Nº 17 CIFRA/FLACSO.
- Marazzi, V.; Molina Derteano, P. y Risso Patron, D. (2019) "Sistema de información para la planificación integral de servicios urbanos y bienestar social" en reunión de expertos "Políticas y Planificación para el Desarrollo Territorial: Desafíos de implementación y aportes de la prospectiva" (No realizada finalmente en Santiago de Chile, por cuestiones de la coyuntura social y política de noviembre de 2019).
- Maurizio, R. (2019) "Empleo independiente en América Latina: ¿espíritu emprendedor o insuficientes oportunidades de empleo asalariado?". *Alquimias Económicas*, Facultad de Ciencias Económica, UBA.
- Merlinsky, G., Martín, F., & Tobias, M. A. (2020). "Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación". *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (13), 1-11.
- Molina Derteano P. y Dávalos P (2017) "La disputa por la herencia: los cambios en los hogares de la Argentina urbana reciente". *Cuadernos del CEC* 1, UBA.
- Molina Derteano, P.; Dávalos, P. y Viú, G. (2017) "Las condiciones de vida en los hogares. Propuesta para una metodología de estratificación (IVBMH)". En Clemente, A. (Comp) *El abordaje integral como paradigma de la política social*. Notas, reflexiones y claves metodológicas. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Molina Derteano, P. (2018) "Cambios recientes en la estructura social de los hogares: balances y perspectivas." En *Transformaciones recientes de la coyuntura argentina: lecturas y prospectivas desde las cátedras* / Nicolas Rivas; Ana Josefina Arias; María Elena Lastra. - 1a ed. - Ciudad

Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2018.

Muñoz, M. A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales: el caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (32), 479-510.

Pavesio, M. V. (2019). Cotidianeidad laboral de maestros y maestras en escuelas en contextos de pobreza urbana (Rosario, Argentina).

Torrado, S. (1998). *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*. Buenos Aires: EUDEBA

Trujillo, L., & Retamozo, M. (2019). *Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015)*. Alcances, limitaciones y desafíos. *Revista Reflexiones*, 98(1), 89-110.



Sandra Inés **SÁNCHEZ***

*: Doctora de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras), arquitecta, profesora de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UBA e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (ISU-FADU-UBA). Es miembro del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales-PIUBAMAS y del Observatorio del Derecho a la Ciudad. e-mail: sandrainesanchez@gmail.com

Martín **ALDAO***

*: Doctor de la Universidad de Buenos Aires y Abogado (Facultad de Derecho), docente de la Facultad de Derecho e investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Investigaciones A. L. Gioja, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es miembro del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales-PIUBAMAS. e-mail: aldaom@gmail.com

PRESENTADO: 30.03.20

ACEPTADO: 14.05.20

47

PARTICIPACIÓN, INEQUIDADES Y DESIGUALDADES EN LOS RECIENTES “PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA” DE VILLAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

1. Este escrito se realizó en el marco de los siguientes proyectos subsidiados: UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA: “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA (Directores: Sandra Inés Sánchez y Rodrigo Amuchástegui)-2016-2020; UBACyT Interdisciplinario 20620160100005BA, Área Marginaciones Sociales PIUBAMAS: “Espacio social y políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda en Buenos Aires en perspectiva histórica”, con sede en la Sección de Antropología Social; Instituto de Ciencias Antropológicas; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; (Directoras: Claudia Fabiana Guebel y Sandra Inés Sánchez). Programación Científica 2017-2019 (1/1/2017-31/12/2019); y el PIP-CONICET: Disciplina K55: “Estrategias interdisciplinarias de abordaje y acompañamiento en problemáticas habitacionales”, con sede en el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (Directoras: Sandra Inés Sánchez y María Florencia Rodríguez). Fue desarrollado en el marco de las investigaciones aplicadas y de investigación-acción a través de las acciones de asesoramiento a delegados, referentes y organizaciones sociales (MP-La Dignidad, FOL) de diferentes barrios (Barrio Mugica, Padre Richiardielli) y en contextos de MGP (Playón de Chacarita, Rodrigo Bueno) desplegadas por el ODC que es una de las instituciones adoptantes en los proyectos.

Resumen

Se propone analizar las estrategias institucionales de distribución de inequidades y desigualdades en los recientes procesos de integración socio-urbana de villas y su relación con los procesos de transformación en las concepciones sobre participación desde el año 2007, durante las gestiones del gobierno de la ciudad de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta bajo el PRO.

Palabras Clave: Villas; integración socio urbana; participación.

Summary

It is proposed to analyze the institutional strategies of distribution of inequities and inequalities in the recent processes of socio-urban integration of slums and the relation with the processes of transformation in the concepts of participation since 2007, during the government of Mauricio Macri and Horacio Rodríguez Larreta under PRO.

Key words: Slums; social and urban integration; participation.

INTRODUCCIÓN

A pesar de la amplia variedad de espacios de participación creados desde la década de 1990, hace ya una década que estos aspectos formales de gobernanza no redundan en un mejoramiento a la prestación de servicios locales, ni a una mayor transparencia ni control ciudadano, en síntesis, no han conllevado a un fortalecimiento de la democracia (Zurbriggen, 2011). Como señala Blondiaux, la fuerza de una noción tan indeterminada como la de democracia participativa proviene precisamente de su vaguedad, de la diversidad de usos posibles y de su capacidad de anclaje en acciones y sistemas de referencia diversos. En los recientes procesos de urbanización o “integración socio-urbana de villas”, desplegados desde el año 2007 en la ciudad de Buenos Aires, se ha usufructuado de la “plasticidad semántica” del concepto de participación que se fue modelando en diferentes circunstancias y escenarios con la finalidad de neutralizar las fuerzas opuestas a la índole de las transformaciones que se pretendían imponer desde el gobierno (2008: 48).²

Se entiende que la progresiva generación y distribución de inequidades y desigualdades experimentadas en los procesos de integración socio-urbana de villas reciente constituye un factor esencial de sostenimiento de los procesos participativos concebidos desde criterios restrictivos de la democracia representativa, con la finalidad de socavar las instancias colectivas de reclamo. En torno a lo participativo es posible identificar tres escenarios: en perspectiva histórica, un primer escenario de reconocimiento del derecho a un hábitat digno desde la recuperación de la democracia que impactó en el marco legislativo; un segundo escenario entre los años 2007 y 2015; un tercer escenario a partir del año 2015 con el despliegue los procesos de integración socio-urbana en cinco villas de la ciudad.³

El escrito se enmarca en proyectos de investigación interdisciplinarios y aplicados en lo que se conoce como Investigación - Acción Participativa que articula docencia - investigación - extensión y parte de las necesidades percibidas y expresadas por los involucrados con los que se ha trabaja-

2. Enmarcados en las políticas neoliberales concebidas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para en donde se entiende por “buen gobierno”: elección y control de los gobernantes; capacidad gubernamental para aplicar políticas y administrar recursos y el respeto de la ciudadanía en cuanto a transparencia, garantía del Estado de derecho y participación (World Bank, 2005: 5).

3. Coincidente con las gestiones como jefes de gobierno de Mauricio Macri y Horacio Rodríguez Larreta respectivamente.

do conjuntamente en tareas de asesoramiento y participación en los procesos (Montero, 2006). Se pretende desentrañar las políticas públicas aplicadas en las villas desde una doble perspectiva de derechos⁴ y socio espacial⁵ de larga tradición que parte del trabajo de campo, la investigación-acción y el análisis de los documentos institucionales desde métodos de análisis del discurso.

SOBRE LAS CONCEPCIONES DE LA PARTICIPACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En el año 1984, en un escenario de recuperación democrática, desde la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se comenzó a instalar una política de reivindicación de “derecho a la ciudad”, que alcanzó el reconocimiento de las villas como merecedoras de este derecho, y desde el Concejo Deliberante se sancionó la Ordenanza 39753 en la que se derogaban todas las disposiciones que promovían su erradicación, a la vez que se establecía el “Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales” a cargo de la entonces “Comisión Municipal de la Vivienda”. Un primer paso en la institucionalización de las villas fue el reconocimiento institucional de sus territorios, que en el año 1991 por la Ordenanza 44873, creaba los Distritos U31 y otorgaba una zonificación específica a cada una de las villas existentes, a la vez que se ordenaba que en sesenta días se elaboraran los proyectos de urbanización para cada villa, cosa que no sucedió.

En un escenario histórico de consolidación democrática y con la formulación de la *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*, en el año 1998, se creó la Ley 148 que declaraba de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. La particu-

laridad de esta ley es que, por primera vez, se disponía la obligatoriedad del involucramiento de la población afectada en el “diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento” de todos los procesos.⁶

En el año 2000, la Ley 403 creaba el *Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14*, y que estaba destinado a elaborar, ejecutar y verificar el plan integral de “urbanización” de manera consensuada. Aunque ambas leyes sentaron precedentes para los procesos de urbanización de todas las villas, estas leyes fueron desestimadas.

Surgía en este escenario, el concepto de “reurbanización”, a partir de la interpelación de los habitantes hacia el Estado para que reconocieran los procesos de urbanización que habían realizado de manera autogestionaria.

En el año 2005, con el argumento del impacto negativo en el ecosistema de la Reserva Ecológica Costanera Sur, desde el GCABA se dictó el Decreto 1247 que creaba el *Programa de Recuperación de la Reserva Ecológica*, que perseguía erradicar la villa Rodrigo Bueno a cambio de un subsidio con garantía hipotecaria para los grupos familiares” que terminó en la presentación por parte de los vecinos de un recurso de amparo en el que denunciaban amedrentamientos y solicitaban la urbanización. En un nuevo intento, desde el GCABA se dictó en el año 2006 el Decreto 2136 que modificaba las condiciones pero no fue aceptado por los habitantes y quedó sin aplicación.⁷

En síntesis, desde la recuperación de la democracia hasta el año 2008, se arribó a un progresivo reconocimiento institucional de las villas en términos de derechos, que no fue acompañado por la voluntad política concretarlo.

4. Pautassi, 2010; Pautassi, Abramovich, 2010, Pautassi, Gamallo, 2012.

5. Catenazzi, Di Virgilio, 2005; Fernández Wagner, 2008; Clichevsky, 2012.

6. La Comisión Coordinadora Participativa sería tripartita y estaría compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, de la Legislatura y de los “vecinos” que incluía a representantes de cada villa y NHT y representantes de las dos organizaciones villeras más relevantes de ese momento, la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

7. Luego de un largo proceso, finalmente en el año 2016, ante el Tribunal Superior de Justicia, el gobierno se comprometió a elaborar una propuesta de integración.

LA GESTIÓN DE LAS VILLAS ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2015

Hasta la llegada de Mauricio Macri a la jefatura de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) en el año 2007, el abordaje institucional en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios estuvo a cargo del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios creado por la Ley 148.⁸

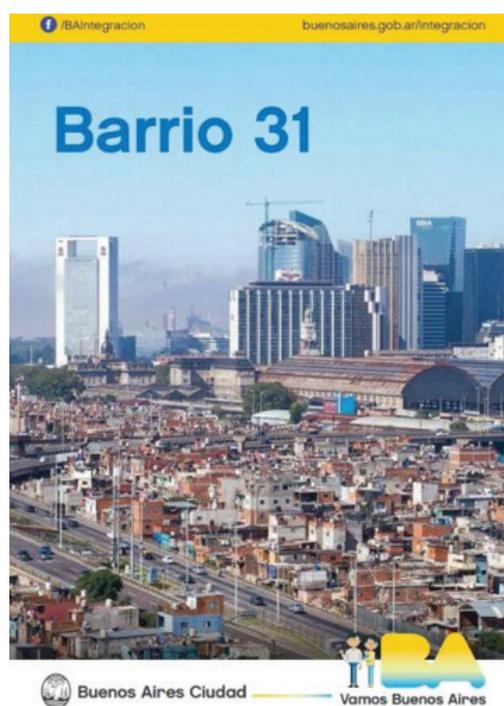
En líneas generales, los recientes abordajes de las villas se corresponden con los tres modelos, que bajo el signo de las teorías neoliberales, fueron ensayados en Latinoamérica: el modelo brasileño de Jorge Mario Jáuregui aplicado a través del Plan Favela Barrio en el que se plantea la transformación de la ciudad informal en formal a partir de proyectos urbanos que resuenen con usos y prácticas sociales de los habitantes y que inspiró desde sus inicios la formulación del proyecto urbano de la Villa 31 y 31 bis que culminó en la Ley 3343; el modelo peruano del economista Hernando de Soto que plantó como aspecto central de la política de urbanización de villas y como salida a la pobreza, la titulación dominial y que se ensayó con pésimos resultados en el barrio Los Piletones⁹, y el modelo colombiano de Medellín, que sobre la base de la inclusión social, y con un modelo de desarrollo territorial, propuso otorgar centralidad a la construcción de equipamientos e infraestructuras de calidad y que se implementó en una versión simplificada a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI).

A mediados del año 2008, con Macri como jefe de gobierno, una primera estrategia de abordaje de las villas como problema, fue intentar lograr consenso social para desestimar los derechos institucionalmente adquiridos para así allanar el camino de la erradicación. Con este fin planteó la posibilidad de llamar a un plebiscito sobre un nuevo “proyecto de urbanización de villas” de su autoría (Navia y Castro, 2008). Recurriendo a la democracia participativa, planteó concretamente, a través de este plebiscito, dirimir la cuestión nodal del financiamiento de las “tareas de urbanización” de las villas, poniendo el eje en la cuestión de los recursos. Debía dirimirse si para urbanizar las villas

se aumentaban los impuestos de la ciudad, o si se postergaban otras obras de la misma “ciudad”, para destinar esos fondos hacia las “villas”. En la estructura profunda de estos discursos y acciones institucionales quedaba establecido que las villas quedaban indefectiblemente fuera del espacio de la ciudad y que resultaba inviable, desde el punto de vista económico, su urbanización. Se pretendía, además, desestimar los procesos de urbanización instituidos por sus propios habitantes, e introducir la necesidad de eliminar el derecho a la urbanización por considerarse como lesivo para el resto de la ciudad.

En este contexto inaugural, las acciones de gobierno inducía la erradicación de las Villas 31 y 31 bis. Para él gobierno se trataba de un proceso que tenía que realizarse “de a poco, mediante el diálogo con la gente, y con el compromiso de darles vivienda en otro lugar” (LN, 2008). Según sus concepciones no se podía urbanizar “por el peligro de su ubicación” y porque creía que se trataba de “un lugar insalubre”; si bien es una zona fuertemente traccionada por los intereses del mercado inmobiliario, tanto que se evidencia en su imagen recortada contra el perfil de Puerto Madero (Figura 1).

Figura 1. Portada del informe



8. Reglamentado por el Decreto 206 del año 2001.

9. Fundamentalmente las teorizaciones de su libro *El otro sendero* que parten de que la “informalidad”, concebida como una patología, es un camino adoptado para acceder al trabajo y la propiedad privada frente a un Estado que no permite el acceso a bienes y que no garantiza los derechos constitucionales, y que desde criterios del emprendedurismo se pretenden remediar.

En ese contexto, el entonces jefe de gabinete, Rodríguez Larreta afirmaba que no había “recetas únicas” sobre “erradicar o no”. Para él, las que se encontraban “sobre el Riachuelo” debían erradicarse o “relocalizarse”, mientras que “otros casos”, como la Villa 1-11-14, sí se podía “urbanizar” (LN, 2008).

En este contexto político, orientado a la erradicación de las villas de la CABA, una vez fracasado el intento de arribar a un consenso con el plebiscito, se creaba en el mismo año 2008 la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), que se convirtió, en un canal de comunicación alternativo de abordaje de las emergencias. Con la UGIS se pretendía crear una imagen, hacia afuera de los barrios, sobre una supuesta “exitosa y eficiente” gestión de gobierno y resultó “eficaz” en su modalidad de ir creando cooptaciones y enclaves de poder político territorial que se completaría con la creación SECHI en el año 2011.¹⁰

La SECHI fue concebida como “articuladora e integradora de las políticas y programas de gobierno en la zona Sur” (Macrí, 2016: 10), si bien solo fue estratégica en el abordaje de algunas transformaciones del espacio público, que en muy contadas excepciones, se desprendían de las demandas de cada barrio, como la remodelación de plazas, canchas para deportes, y también algunas situaciones de emergencia de infraestructuras. Esto permitió generar un contacto personalizado con los representantes en las diferentes villas que fueron los

que canalizaron la gestión de manera clientelar con modalidades de gerenciamiento y ejecución de las obras, de manera más o menos participativa, a través de lo que dieron en llamar “Proyectos Urbanos Integrales”.

Entretanto, dentro del organigrama administrativo se creaban simultáneamente las Gerencias Territoriales para atender cada Unidad Territorial de Inclusión Urbana (UTIU), compuesta por “grupos interdisciplinarios que incluían vecinos y vecinas de los barrios”, y que contaba con dos dispositivos de intervención: los Portales Inclusivos (oficinas de gobierno en los territorios) y los Núcleos de Inclusión y Desarrollo de Oportunidades (NIDO) que contaban con equipamiento para la realización de “actividades comunitarias y talleres”, programados en una suerte de “combinación de demandas de la comunidad”, y “ofertas de alta calidad de entidades del gobierno y ONG”, que raramente entraba en resonancia con las necesidades de los habitantes (SECISyU, 2016: 54). Para Rodríguez Larreta, la SECHI se convirtió en una “herramienta fundamental” de “acercamiento a sectores donde existía poca presencia institucional permanente” (2016: 12). En las imágenes difundidas sobre estos dispositivos resulta muy difícil imaginar las implicancias productivas de las tareas emprendidas, más allá del cobro de un subsidio por parte de un grupo cautivo de las actividades de capacitación o recreación (Figura 2).

Se promovía como *slogan* de gobierno en ese momento, el proceso de transformación “de villa

Figura 2. Imagen de los talleres (SISU, 2016: 271)



10. En el año 2016 se transformó en la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISyU).

en barrio”. En el libro *De Villa a Barrio*, en donde se condensó la gestión de Macri en la ciudad, se señala respecto de la índole de estos procesos: “Se está llegando con el Estado a lugares donde se conformaron estados paralelos durante 70 años. Tiene sus propias instituciones, sus organismos de control. El desafío es desarticular esos estados paralelos con proyectos de hábitat e inclusión” (SECISyU, 2016: 42). Así, se transparentaban discursivamente las intenciones de ingresar en ellas para “desarticular” el entramado social que se entendía como estado paralelo.

A partir del año 2010, por fuera de la institucionalidad de la UGIS y la SECHI, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, se creó el *Programa de Mejoras para las villas 31 y 31 bis* que se focalizó la intervención en el mejoramiento del espacio público (infraestructura, servicios y saneamiento).

Ese mismo año se iniciaron los procesos electorarios y la intervención de las villas 31 y 31 bis, con la finalidad de lograr un equilibrio de las formas representativas que tuvieran en cuenta no solo “la distribución poblacional” sino también “la vinculación territorial”, como una estrategia para poder evaluar las múltiples dimensiones y escalas de abordaje. En ese momento se establecieron “tres instancias complementarias de representación: una vinculación directa con las y los vecinos; otra para considerar cuestiones específicas de cada sector de territorio; y una tercera que integrara a todo el barrio en la Mesa de Gestión creada por la Ley 3343” (ACIJ, 2010).

El proceso de formulación de la ley para la urbanización de la Villa 31 y 31 bis, fue fundante y ejemplar para las demás villas de la ciudad, y culminó con la aprobación de la Ley 3343 del año 2009, con dictamen 2 años después. Esta ley se conformó a partir del trabajo realizado desde el año 2002 por profesores de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA) liderados por el arquitecto Javier Fernández Castro, que contó con el apoyo de habitantes del barrio, y fue tomado por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (LCABA).

En el año 2010, de manera auspiciosa, se proyectaba teleológicamente la intervención hacia una urbanización definitiva con criterios de integración

social con la “generación de trabajo en todo el barrio”. Hasta tanto se abordaran las obras definitivas, desde el equipo interventor se proyectaba un marco de regulación para las obras provisionales a realizarse en contextos de emergencias. A través de la formulación de un “Protocolo de Actuación en emergencias”, se dejarían establecidas “las formas de proceder ante las inundaciones o accidentes eléctricos, estableciendo plazos de resolución de los desperfectos”.

Entretanto, la gestión de los delegados electos en el año 2010 transcurrió con dificultades y escasos éxitos, salvo la aprobación del dictamen de la Ley 3343. Además, las cooptaciones de los representantes de manzanas con obras, por parte del gobierno, fue socavando la consistencia del Cuerpo de Delegados y del Consejo, que no lograron imponer una dinámica para abordar los temas de interés y que el gobierno respetara el dictamen aprobado (ODC, 2015).

En el año 2014, conforme al modelo de Hernando de Soto, se ensayaba en Los Piletones “la experiencia de urbanización de villas de mayor envergadura desarrollada íntegramente por el gobierno” (Castro, 2014) y que paradójicamente consistía en la regularización dominial a través de la entrega de títulos, sin tener un censo, ni plan de integración consensuado con los representantes de la Comisión Coordinadora Participativa creada por la Ley 148, ni los servicios de infraestructura regularizados, y sin estar aprobada por la Legislatura la enajenación de estas tierras, en ese momento bajo la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur.

En el año 2015, por medio de la Ley 5460 y su Decreto Reglamentario 363, se le atribuyó a la Jefatura de Gabinete de Ministros la competencia de diseñar y ejecutar las políticas, planes, y programas vinculados a la regularización y urbanización de la Villa 31 y 31 bis, a través de la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISyU). La situación de que los organismos que tienen a su cargo la urbanización de la totalidad de las villas no actuaran en esta villa, implicó que se generaran y aplicaran criterios, modelos, y operatorias diferentes o contradictorias respecto del resto de las villas de la ciudad.

En la medida en que la SECHI y la UGIS habían cumplido su función de anclaje territorial en las

villas, el presupuesto asignado fue disminuyendo, para reducirse progresivamente a partir del año 2017. Estos organismos fueron un laboratorio de experimentación para orientar a futuro los procesos de urbanización. A través de ellos, se pusieron en práctica una serie de procedimientos, que, apelando a cierta interacción estrictamente regulada y bajo la denominación de “participación”, apuntaron a convalidar las acciones de gobierno en el territorio, según diferentes modalidades: reuniones a demanda (para acordar con grupos con más o menos poder persuasivo concesiones de obras e intervenciones de mejora tanto de espacios públicos como privados); presentaciones de dispositivos y equipos técnicos; llamado a apertura de diálogo; presentación de proyectos; procesos de intercambio de ideas a materializar; actividades de recreación y capacitaciones.

El trabajo en territorio se respaldó en el despliegue de *merchandasing* creado *ad hoc* destinado a pautar los procesos de interacción y que se acompañó de una fuerte estrategia comunicativa barrio por barrio vehiculizada a través de folletería y el periódico *De Villa a Barrio*.¹¹ En estas publicaciones las imágenes ejercieron un irresistible poder atractivo pues signaba la agenda de intervenciones con un alto nivel de visibilidad generando una gran expectativa por parte de lxs habitantes cuyos espacios públicos y privados eran retratados, supuestamente, en pleno proceso de transformación. Las emisiones de los periódicos destinados a cada barrio generaban nuevos entramados culturales y procesos ficcionales de participación y articulación institucional.

El abordaje a demanda, cuerpo a cuerpo de la SECHI y la UGIS con lxs delegadxs también creó nuevos universos de sentido de interpelación institucional que fueron desarticulando las tradicionales e históricas formas y procedimientos de demanda. Las demandas, lideradas por representantes, serían atendidas en función de la capacidad de presión, por cantidad de personas involucradas y por su visibilidad. La articulación de diferentes

instancias de negociación con múltiples representantes fue una de las modalidades promovidas con el fin de evitar las masivas y visibles movilizaciones por reclamos. Estos novedosos procedimientos institucionales tenían como finalidad disciplinar las conciencias, eclipsando los reclamos colectivos para encausarlos hacia reclamos individuales y de pequeños grupos, queificarían como representantes, más fáciles de controlar, y que en caso de no llegar a buen término, desviarían las tensiones al territorio y no a las instituciones. Ilustra la cuestión procedimental, el caso de una referente de Ciudad Oculta que, según el discurso del gobierno, había liderado la “autoconstrucción del pavimento de su calle”, y que se plasmó en un reportaje. La protagonista explicaba: “necesitábamos que nuestra calle deje de ser de tierra, que deje de ser puro barro los días de lluvia, cambiar nuestro lugar”, con lo cual:

“comenzamos a juntar firmas con los vecinos y nos movilizamos para terminar la calle. Nos comprometimos a hacer la mano de obra si nos daban los materiales. Y gracias a la Secretaría de Hábitat e Inclusión lo logramos. Nos escucharon y nos ayudaron” (SECHI, 2015: 7).

Desde un criterio clientelar y desde concepciones neoliberales ligadas al emprendedurismo, se iba instalando el reemplazo de los derechos a un hábitat digno por un concepto de “ayuda” por parte del Estado. El reportaje culminaba con la siguiente moraleja: “Si uno sale a buscar algo con fuerza de voluntad se puede obtener lo que se quiere, para este barrio y para otros barrios” (SECHI, 2015: 7). Desconociendo derechos instituidos, se institucionalizaba discursivamente una nueva relación de subordinación. La determinación del gobierno sobre este “otro” encarnado en los habitantes, se revertía sobre el mismo “como un ejercicio solipsista” de su poder dominador, en tanto hacía aparecer la condición de subordinación como “producto de la propia voluntad” (Simmel, 2014: 206).

11. Para el GCABA “De Villa a Barrio” es un periódico que se reparte en distintas comunas de la Ciudad de Buenos Aires con historias de los barrios del Sur de la Ciudad, y relatos de cómo los vecinos protagonizan la transformación de su comunidad” (GCABA, 2017). Tuvo solo cinco emisiones: octubre 2014, mayo 2015, julio 2016, septiembre 2016, y enero 2017.

El periódico se concebía como el “retrato de un Estado presente, cercano y activo” que se buscaba “instalar como gobierno” (GCABA, 2017: 32). Se cita a manera de ejemplo de dicho “retrato”, el caso de una nota del periódico en donde los “vecinos” de la Villa 1-11-14 eran fotografiados en el momento en que “conocieron el plan de obras” de cloacas. Se acompaña la imagen con el siguiente texto: “El trabajo territorial del Estado es muy importante para informar a los vecinos sobre los cambios que ocurren y ocurrirán en el barrio. De esta manera, se hicieron mesas participativas para atender dudas y consultas” (SECHI 2015a: 8). En el texto se evidencia la concepción de que las mesas “participativas”, constituían instancias para “atender dudas y consultas” entretanto, en la imagen (Figura 3), se resemantizaba este concepto connotándolo como interactivo, si bien era indudable el rol protagónico del representante del gobierno, que, entronizado, administraba la distribución de la información, que indefectiblemente, siempre tenía que ser escasa.

54

El escamoteo de la información junto con la disposición de información de manera adelantada a ciertos referentes que oficiaban como operadores políticos, resultó, desde siempre, una estrategia fundamental de gobierno.

En tanto “todas las relaciones de los hombres entre sí descansan, naturalmente, en que saben algo unos de los otros”, la elaboración de documentos en secreto, y el escamoteo de información, generó siempre una reacción más lenta respecto de los que nunca habían tomado contacto con ella y esto habilitó la brecha para poder seguir avanzando sin consenso (acorde a un ritmo más acelerado, que se desentendía del ritmo más lento solicitado por los habitantes), o bien un retraso intencional

de los tiempos de maduración y análisis de situación, porque nunca se modificaba el plazo final de clausura de los planteos (Simmel, 2014: 371).

El libro *De Villa a Barrio* se concebía como “una herramienta pedagógica y de comunicación de la SECHI”, a través de la cual, se difundían los “proyectos físicos y sociales realizados en las villas, complejos habitacionales y núcleos habitacionales transitorios” de la ciudad (SECISyU, 2016: 4). Entre los proyectos que se difundieron en este libro estaba el Complejo Soldati. Según el discurso del gobierno, “luego de un proceso de organización con los vecinos y de varias reuniones, la comunidad fue testigo de la transformación absoluta de su barrio con la impermeabilización, el revoque y la pintura realizada en los más de 100 bloques”, a partir de los trabajos “realizados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad”, el “abandono” se cambiaba por “la nueva cara de su barrio con orgullo” (SECHI, 2015: 6).

Esta supuesta “transformación absoluta” del barrio consistía en una operación superficial, que acompañaba obligadamente el comienzo de las obras de la Villa Olímpica en la Comuna 8. Meses después tres jóvenes caían de uno de los balcones en mal estado y dos terminaban muertos. El estado de deterioro y abandono se hizo evidente y reveló como falsas operaciones mediáticas perseguían corregir la mirada distanciada para inducir nuevas concepciones ficticias acerca de un Estado presente.

En lugar de democracia participativa se trató de una suerte de “democracia de proximidad”, de enclaves que conforme al espectacular éxito de cierto concepto de participación del mundo contemporáneo, viene acompañado de una proximidad más o menos cosmética de los gobiernos, y en donde los funcionarios se muestran de cerca y

Figura 3. Difusión de plan de obras como proceso participativo (SISU, 2015: 7)



LOS VECINOS CONOCIERON EL PLAN DE OBRAS

MÁS CLOACAS EN LA 1-11-14

EN LA MANZANA 6 DE LA VILLA 1-11-14 COMENZARON LAS OBRAS DE CLOACAS Y PLUVIALES. EN 2014 ESTE MISMO TRABAJO SE REALIZÓ EN LA MANZANA 4. EN ESTA ZONA, CERCA A LA IGLESIA MADRE DEL PUEBLO, PREDOMINAN LOS POZOS CIEGOS COMUNITARIOS Y LAS CASAS ESTÁN CONECTADAS A ELLOS MEDIANTE CAÑOS PRECARIOS E INFORMALES. LA SITUACIÓN REPRESENTA UNA URGENCIA PARA LOS VECINOS.

El espacio se está recuperando y los vecinos están accediendo formalmente y de manera paulatina a los servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana.

El trabajo territorial del Estado es muy importante para informar a los vecinos sobre los cambios que ocurren y ocurrirán en el barrio. De esta manera, se hicieron mesas participativas para atender dudas y consultas.

transparentan de manera aparente ciertas acciones, enmascarando este tipo de proximidad, como democrática y participativa (Blondiaux, 2008: 83).

Pero a través de la SECHI y la UGIS se instalaba en el cuerpo social un nuevo “imperativo participativo” materializado en “un conjunto cada vez más vasto de experiencias y dispositivos” y que comenzaron a atravesar las lógicas de la militancia en su doble dimensión ideológica y organizativa del compromiso partidario y territorial (Blondiaux, 2008: 13).

LA GESTIÓN DE HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA EN LAS VILLAS

Con la gestión de Rodríguez Larreta se introdujo un concepto de “integración socio-urbana” en la política de las villas, tributario de la ampliación de derechos que se consolidó a partir del proceso de formulación de la Ley 3.343. Bajo este concepto se pretendía remediar los complejos procesos de segregación de barrios y villas que no sólo son urbanos, sino también socio-económicos y socio-culturales, y que implican los ámbitos del derecho: de acceso a la justicia, a fuentes laborales, a la salud, a la educación y al transporte público.

A fines de 2016, la política urbana se circunscribió a cinco villas (Villas 31 y 31 bis, 20,¹² Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita)¹³ a las que luego se sumó la 1-11-14. Conforme a la desfinanciación de la SECHI y la UGIS, se apostó a un rol preponderante del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). Paradójicamente, las estrategias de estos organismos en extinción (SECHI y UGIS) se replicaban en la Provincia de Buenos Aires con la Unidad de Coordinación de Infraestructura Barrial (UCIBA) y el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU).

El programa de Rodríguez Larreta para las cinco villas evidenció en sus inicios la generación de

negocios con lo público, y el discurso oficial se focalizó en justificar el comienzo de obras innecesarias sobre el recurso del endeudamiento externo, y la venta de tierras públicas como condición de la urbanización: el desvío de la Autopista Illia y la construcción del parque lineal elevado a la manera del *High Line* neoyorquino; la Villa Olímpica; el emprendimiento de IRSA de Eduardo Elztain conocido como “Las torres de Santa María”;¹⁴ el emprendimiento Catalinas Sur (con la venta de tres hectáreas situadas en los lindes de La Boca y Puerto Madero); y el desvío de la Avenida Triunvirato. Estos procesos de integración socio-urbana se desplegaban a la sombra del desarrollo inmobiliario.

De todas maneras, aún a pesar de estas decisiones tomadas inicialmente sin consenso, en cada villa, los procesos se pautaron a través de una serie de pasos:

- Formulación del proyecto de ley.
- En la LCABA: presentación de la ley y audiencias públicas.
- Organización de los protocolos de funcionamiento de la Mesa de Gestión Participativa (MGP).
- Organización de los protocolos de relevamiento social y espacial.
- Organización del proceso de integración socio-urbana en sus dimensiones espaciales y legales.

Desde el punto de vista espacial de la planificación y el diseño urbano, el proceso de integración socio-urbana implica: tendido de redes viarias y de infraestructura urbana; mejoramiento de las viviendas existentes; esponjamiento del tejido a los efectos de garantizar accesibilidad y condiciones de iluminación, ventilación y salubridad a todas las viviendas; y construcción de conjuntos habitacionales destinados a los habitantes a ser relocalizados con motivo de estas intervenciones.

12. “La ley 1770 del año 2005 no se cumplió”, y “Sólo por medio de acciones judiciales se ha logrado que la villa tenga un órgano de representación democráticamente electo: con la Junta Vecinal reconocida por el gobierno. Sin embargo, ésta no ha sido escuchada en ninguno de sus reclamos de urbanización”. En el informe elaborado por el ODC, CLIC, y TLPS se analizan todas las violaciones en el orden del derecho a la ley (ODC, CLIC, TLPS 2015a).

13. En adelante Playón.

14. En el año 2016 se intentó aprobar en una misma ley el emprendimiento y la urbanización de la villa y fue desestimado por una amplia mayoría de legisladores.

Todas estas cuestiones se tratan en las Mesas de Gestión Participativa (MGP) en las que participan múltiples actores: representantes de vecinos; el IVC; la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires (DG); la Defensoría del Pueblo (DP); y representantes del ámbito legislativo, conformados en diferentes grupos y sectores sociales, político partidarios y multisectoriales que ponen en confrontación retóricas, acciones y significaciones en torno al proceso de “integración socio-urbana”.

Las leyes de cada villa y las definiciones posteriores

El lanzamiento de los procesos de formulación de las leyes para cada villa, implicó dejar de lado el proceso colectivo dispuesto por la Ley 148 y promovió la conformación de un imaginario propio para cada barrio que, por fuera de un sustrato básico de derechos, podría generar un espacio de negociación de leyes superadoras o más adecuadas a las características particulares y necesidades en cada territorio. Aun así, con la sanción de la primera ley de la Villa 20, se capitalizó como experiencia para Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita.

En todos los casos hubo dos reclamos comunes que no encontraron respuesta favorable por parte del gobierno en una primera etapa de formulación: la consideración de los inquilinos que habían quedado fuera del relevamiento censal del gobierno, y el poder decisorio de los vecinos en todos los procesos, pues, en todas las leyes, se destina un artículo (generalmente el 4º) en el que se explicita que si no se llega a consensos, la decisión última la tiene el gobierno.

En líneas generales, durante los procesos de formulación de las leyes las preocupaciones se circunscribían al ámbito de los derechos y se manifestaron en una serie de puntos problemáticos:

- De competencia entre propietarios e inquilinos, y que redundó en la cuestión sumamente compleja, de desinstalar las inequidades consolidadas, pues circulaba un imaginario de que, en

este proceso, los inquilinos podrían apropiarse de las viviendas que alquilaban.¹⁵

- De temor a ser desalojados o relocalizados compulsivamente.
- De incertidumbre sobre: la aplicación de nuevos estándares a las viviendas ya construidas; de la capacidad económica de las familias para llevar adelante el proceso; del destino del macizo histórico y su relación con el proyecto urbano y las consecuentes demoliciones de viviendas implicadas por las aperturas de calles y esponjamientos; de los tiempos de tendido de infraestructura definitiva y conexiones domiciliarias, pues sobrevolaba un imaginario de ejecución de obras de infraestructura en paralelo a la construcción de viviendas nuevas.

Los procesos participativos de debate de las leyes fueron concebidos institucionalmente como procesos comunicativos con un mínimo e inexistente nivel de posibilidad de cambio. Estuvieron siempre sujetos a los dictados de los tiempos políticos y no de las necesidades de los habitantes a los que les resultaba muy difícil discernir la índole de las decisiones en juego y sin contar con el material en tiempo y forma para poder analizarlo.

Como contrapartida, otro nivel de comunicación circulaba respecto de los representantes afines al gobierno, que no solo contaban con el material con antelación, sino que también participaban de reuniones secretas a espaldas del resto de los habitantes.

Una vez aprobadas las leyes, en cada barrio se abocaron a la formulación de los protocolos de funcionamiento de las MGP, y de los procesos participativos de apertura de calles y de reconfiguración de las manzanas. En medio de estos procesos, volvía a cuestionarse la legitimidad de la participación de los inquilinos en todas las instancias y sobre todo en las decisiones, a tal punto que en Playón de Chacarita se les permitió la participación en los debates de los talleres de apertura de calles pero no en las decisiones.

Esta competencia entre propietarios e inquilinos fue usufructuada por el gobierno en casos como

15. Y que redundaron en desalojos masivos de inquilinos que no lograban volver a encontrar una vivienda donde relocalizarse, como es el caso del Barrio Mugica cuando se lanzó lo que dieron en llamar la elaboración del “dictamen”.

el sector de Bajo Autopista del Barrio Mugica (en adelante Barrio Mugica), ya que los inquilinos, comenzaron a contrapesar a favor de la relocalización, frente a los propietarios que no querían relocalizarse. También, fueron funcionales al gobierno los grandes rentistas, que capitalizaron sus propiedades como moneda de cambio.

En este proceso, los más desfavorecidos resultaron siempre los no censados, que podían haberse instalado en el barrio con posterioridad al censo, o bien que no habían podido censarse porque los propietarios no se lo habían permitido, bajo amenaza de desalojo.

Las profundas inequidades entre los propietarios y los inquilinos y entre los grandes rentistas y aquellos que con el alquiler de una pieza sobrellevaban la subsistencia, siguen siendo cuestiones irresueltas. Lo mismo sucedió con aquellos que debido a las relocalizaciones vieron afectados sus medios de vida. El mejor ejemplo de malas prácticas es el Barrio Mugica y las relocalizaciones de aquellos que vivían en el sector de Cristo Obrero hacia los conjuntos habitacionales conocidos como Containera.

En la mayoría de los casos perdieron sus fuentes de ingreso y el gobierno no se hizo cargo de la situación del impacto económico del traslado. Además, los comercios y la feria planificados para estos conjuntos nunca funcionaron como una actividad rentable salvo raras excepciones, situación que se evidencia en la gran cantidad de locales vacíos o cerrados la mayor parte del día. Con el agravante de que los relocalizados son los que cuentan con mayor nivel de vulnerabilidad y con menor capital social como para afrontar los créditos y la autoadministración consorcial que se les impone.

De todos los procesos de formulación de las leyes, el peor de todos fue el del Barrio Mugica que ya contaba con la Ley 3.343, pero que desde el gobierno se relegó totalmente comenzando un nuevo debate de “dictamen” que, además, introducía condiciones regresivas respecto de esta ley originaria. Por ejemplo: se pretendía que los habitantes pagaran por la tierra, cuando en las otras villas no se pagaba; que

pagaran gastos de escrituración y demás, cuando en las otras villas tampoco se incluían estos gastos; y se obligaba a ceder el espacio aéreo o bien se obligaba a pagar a los tenedores (o propietarios) por la capacidad constructiva de los terrenos; además se establecía que las cuotas de los créditos no podían superar el 20% de los ingresos, cuando en su ley se establecía un porcentaje menor, del 15%. Este juego de inequidades que se hizo evidente desde los inicios del debate, también fue posible debido a la segmentación del debate del dictamen, en el que se pretendía diluir a la oposición.

Los conjuntos habitacionales de “vivienda nueva” y los proyectos urbanos

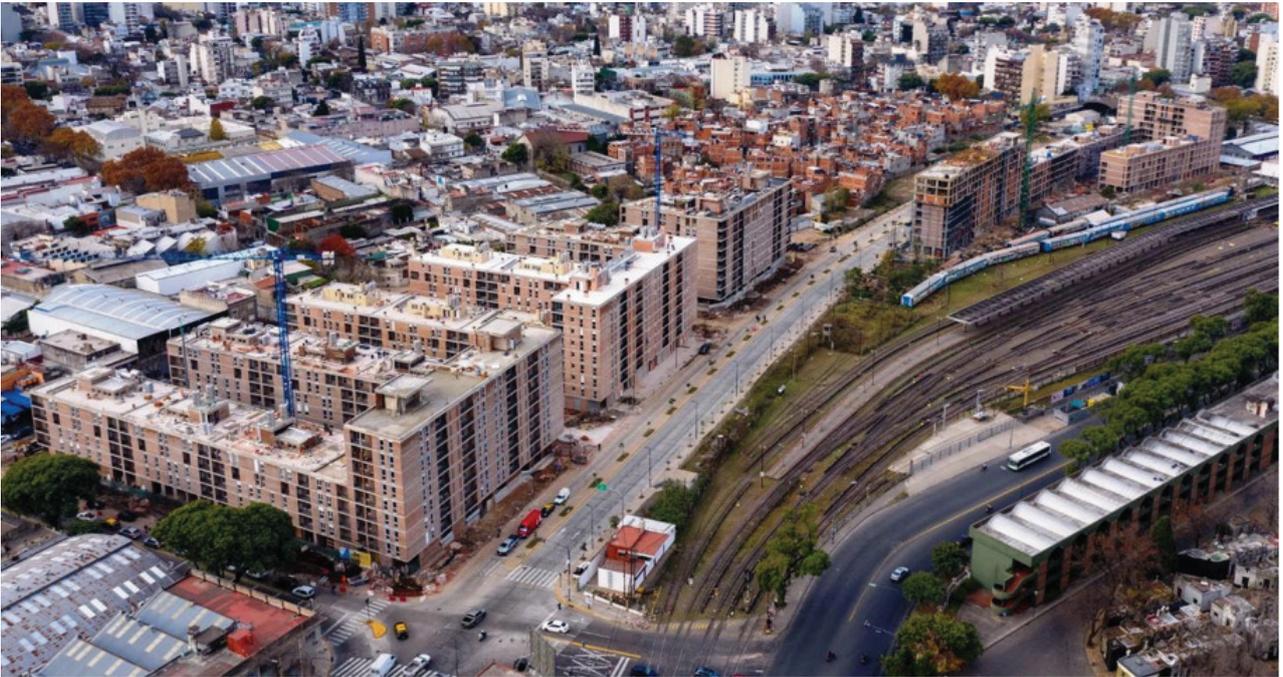
Los conjuntos habitacionales de “vivienda nueva” surgieron de una propuesta general que devino de un convenio de “asistencia técnica” entre la FADU y el IVC, en el que diferentes estudios de arquitectura de profesores formularon anteproyectos para tres de las villas en proceso de reurbanización.¹⁶ El convenio comprometía a los estudios a arribar a un nivel de anteproyecto. Pero en Rodrigo Bueno y Playón hubieron graves problemas de resolución y cada barrio tuvo que iniciar un proceso de reformulación proyectual, que resultó además muy complejo, pues involucró a los habitantes en problemas proyectuales muy difíciles de solucionar y más aún de comunicar a los habitantes. Esto resultó en innumerables e interminables debates en mesas técnicas, más o menos multitudinarias, y aún en las MGP, en donde los vecinos fueron comprometidos con muy poco margen en materia de decisiones.

De ahí que en estos barrios, desde el IVC se diera unilateralmente por concluido el proceso de diseño y se enviaran a licitar los conjuntos habitacionales sin estar aprobados ni consensuados en el ámbito de la MGP ni con los técnicos convocados. Con los conjuntos habitacionales resultantes para cada barrio, se gestaron nuevas desigualdades e inequidades. A diferencia de las otras tres villas, para los conjuntos habitacionales del Barrio Mugica (ex Villa 31 y 31 bis) se optó por el sistema de construcción rápida en seco, *steelframing*.¹⁷ Por el

16. Intervinieron en Villa 20 el estudio Béccar Varela-Amorín, en Rodrigo Bueno ATV, y en Playón Monoblock. Estos tres estudios con la coordinación del arquitecto Daniel Becker trabajaron bajo un mismo “paraguas programático”.

17. Para este pre proyecto de vivienda la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU/UBA) convocó al Arq. Javier Fernandez Castro, quien tenía una larga tradición de trabajo con la formulación de Ley originaria del barrio.

Figura 4. Vista aérea de los conjuntos habitacionales de Playón (IVC, s/f)



58

contrario, para Rodrigo Bueno y Playón se optó por el sistema tradicional y con una resolución exterior de ladrillo a la vista porque abarataba el mantenimiento (Figura 4).

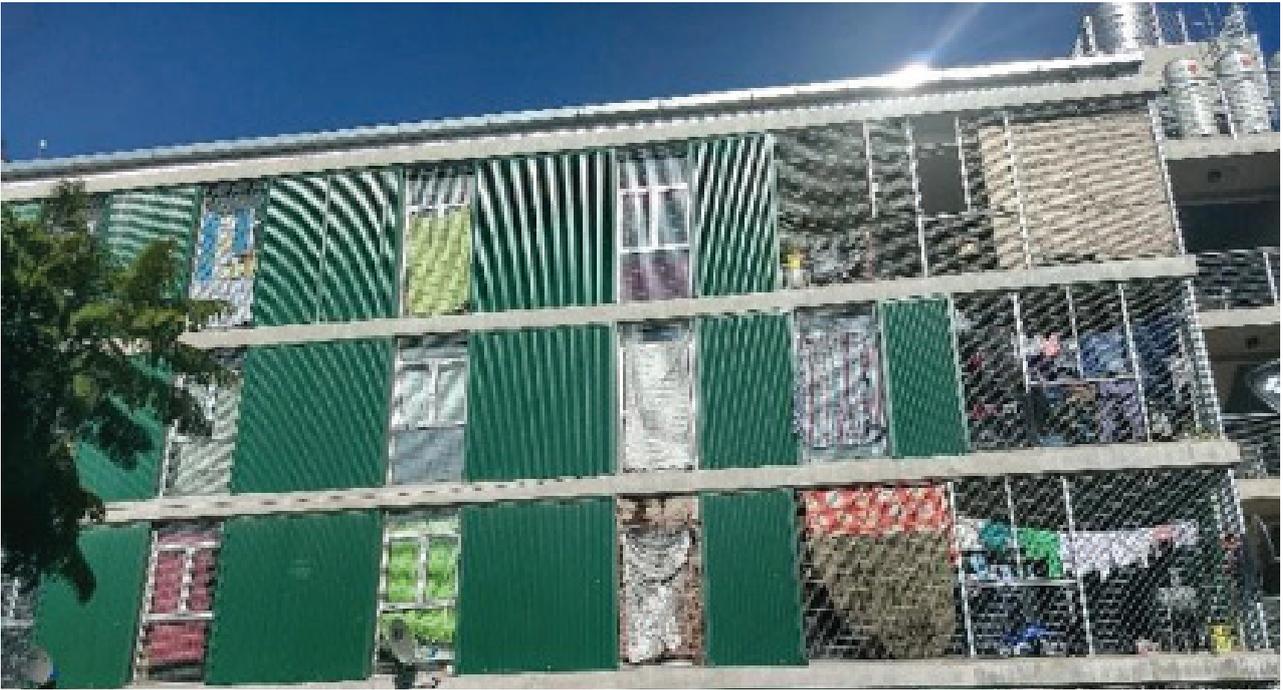
Las viviendas del Barrio Mugica fueron rechazadas por los habitantes en muchos aspectos:

- Desde el sistema constructivo por ser inadecuado a los requerimientos y concepciones acerca de los modos de habitar y porque exigían un mayor costo de mantenimiento.
- Porque inmediatamente de habitadas comenzaron a tener múltiples problemas construc-

Figura 5. Vista del sistema de rejas



Figura 6. Exteriores del sector Containerera



tivos derivados de la falta de estudio de los detalles y falta de control en la ejecución de las obras.

- Porque al habitar el primer conjunto (Containerera Azul) hubo problemas de filtraciones de cañerías que afectaron a gran cantidad de viviendas.
- Porque hubo problemas con todos los artefactos de cocinas eléctricas que son de mala calidad.
- Por inadecuaciones en lo proyectual, dado que el sistema de rejas de los balcones fue uno de los aspectos más rechazados por los habitantes que las perciben como carcelarias (Figura 5).
- Por el diseño de las plantas de las viviendas en sí mismo que no garantiza la debida privacidad a las viviendas y que se evidencia en toda clase de materiales que se colocan para frenar las visuales (Figura 6).
- Porque entre los conjuntos Containerera Azul, Containerera Verde y Nueva YPF hay diferencias en la superficie construida, en las dimensiones de las habitaciones, asoleamiento y también en la calidad constructiva.

- En las viviendas Containerera Verde, uno de los dormitorios, afectado por el gesto proyectual del muro divisorio inclinado, resultó en que fuera imposible colocar la cama en una posición adecuada (Figura 7).

Figura 7. Vista del dormitorio



Figura 8. Comercios de Containera Verde

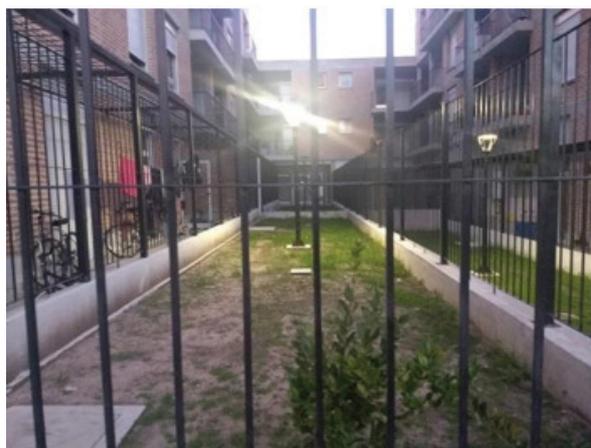


- Las plantas de las viviendas de Containera Azul resultan más adecuadas en términos de iluminación que las de las viviendas de Containera Verde que por la profundidad de la planta resultan oscuras.
- En Containera Verde los vidrios de las ventanas de los dormitorios resultan imposibles de limpiar porque tienen pegadas las rejillas.
- En todos los casos, el estudio de detalles de obra ha sido deficiente y los paneles comenzaron a experimentar rápidamente procesos de deterioro de todo tipo (Figura 8).

En las viviendas de Playón los vecinos pidieron que los balcones fueran salientes pero sin ser escuchados, pero los patios interiores de los conjuntos habitacionales se concibieron como plazas internas, espacios privados de dominio público y cuyo mantenimiento estaría a cargo del gobierno; a diferencia de Rodrigo Bueno en donde la compartimentación de los patios los redujo a espacios imposibles de aprovechar y desperdiciados (Figura 9).

En todos los casos nunca se consideró en la construcción de las viviendas que se entregarán con los interiores de los placards instalados, a pesar de que fue motivo de pedido en todas las MT y MGP, y a pesar de que de manera sencilla y con un mínimo de organización podría haberse convertido esto en una fuente de ingreso familiar. Esta situación, implicó, que cada familia, al instalarse sin muebles, se viera obligada a vivir en un desor-

Figura 9. Patios interiores en Rodrigo Bueno



den ingobernable. Esta situación se agravó en el Barrio Mugica, donde se prohíbe realizar modificaciones y los habitantes se vieron imposibilitados hasta de poder colocar por sí mismos los dispositivos para cortinas y demás. La mala calidad de los muebles de cocina y las griferías colaboraron también en que su deterioro fuera casi inmediato. Fallas en el diseño de las rejillas generaron inseguridad y robos.

La reconfiguración de las manzanas

En todas las villas, los procesos de reconfiguración de las manzanas, lejos de estar subsumidos en un proyecto urbano, se convirtieron en un juego de quita y pon, en el que los habitantes difícilmente podían discernir los criterios, y en los que, sin explicaciones lógicas, se definía que casas quedaban o se demolían, y que había un espacio de inequidades respecto de la coincidencia o no con los que quisieran quedarse o mudarse a las viviendas nuevas.

Complementario a estos planteamientos unidireccionales por parte del IVC, respecto de las viviendas que quedaban en el macizo y de las que se iban, comenzó a generarse un espacio secreto de negociación individual de aquellos que se resistían a las propuestas, y que podía redundar en un mejoramiento de la cotización de la vivienda de origen, en la posibilidad de elegir la vivienda de destino, en la cantidad de dormitorios, o en la consideración o no del desglose, y que llegaba a implicar que a una misma familia pudiera otorgársele más de una vivienda.

Además, en ningún momento el IVC se expidió explícitamente acerca de las grandes viviendas de alquiler, con lo cual, al reconfigurarse las manzanas y conformar los consorcios, nunca se tuvo en cuenta los potenciales conflictos que surgirían a partir de la convivencia de inquilinatos con viviendas unifamiliares. Tampoco fue debidamente ponderada la inmersión de los habitantes en una cultura consorcial que implica el proceso de reconversión espacial de cada manzana. Mientras que en los conjuntos habitacionales nuevos se capacitaba a los habitantes, orientándolos a la autoadministración, los que quedaban en el macizo eran relegados del proceso, cuando no excluidos, ya que nunca llegarían a tener servicios de infraestructura regulares, sin el acondicionamiento de la instalación interna de las viviendas.

En cada barrio, la ejecución del presupuesto se orientó prioritariamente a los nuevos conjuntos habitacionales y se relegaron los acondicionamientos de viviendas existentes. En Playón, con las relocalizaciones con motivo de la apertura de la Avenida Triunvirato, la engorrosa burocracia de los equipos técnicos, hizo que algunas familias quedaran por fuera de la operatoria y tuvieran que relocalizarse en los conjuntos del barrio.

Los acondicionamientos de viviendas individuales en el Barrio Mugica fueron también totalmente inequitativos. Desde la gratuidad de acondicionamiento de las fachadas en las viviendas que lindan con la estación de ómnibus de Retiro, o el tratamiento de aquellas que lindan con lo que se conoce como Playón (frente a la curva de la Autopista Illia), en donde se planificaba proyecto, dirección y ejecución, se arribó a una situación actual de entrega de materiales en cuotas para la autoconstrucción.

EL FIN DE LO COLECTIVO

Los procesos participativos en el contexto de las MGP experimentaron una total declinación con los inicios de los procesos de valuación de las viviendas existentes con fines de relocalización. Todo esto comenzó cuando desde el IVC se impuso un

modelo de cotización aplicado inicialmente en Rodrigo Bueno en base a un índice compuesto que reconocía como tope máximo el 70% del valor de la construcción,¹⁸ y que luego se aplicó a los demás barrios, mientras que en el Barrio Mugica se reconocía metro cuadrado por metro cuadrado, es decir que para este barrio, en caso de relocalización, se descontaba de la deuda, la cantidad de metros cuadrados de la vivienda original (sin tener en cuenta materiales, terminaciones, técnicas ni métodos constructivos) a la cantidad de metros cuadrados de la vivienda definitiva.

Pero el nudo de la estrategia institucional consistió en que las valuaciones de las viviendas y los planes de pago se desplegaran en instancias personalizadas. Todas estas decisiones institucionales, combinadas, hicieron que declinara el interés en el proceso colectivo y que cada familia asumiera el proceso individualmente.

Esto desencadenó múltiples negociaciones personalizadas que se desplegaron por fuera de los criterios participativos, y que alimentaron un imaginario colectivo de que cada familia arribaría a las mejores condiciones de negociación respecto del resto. Colaboraba también la comparación de las diferencias entre los cómputos y presupuestos entre familias. Bajo el argumento de la confidencialidad y de la reserva de la intimidad de las capacidades de pago, estos procesos quedaron escindidos de la MGP, y los conflictos, en el mejor de los casos, fueron derivados a la DG que se convirtió en mediadora con garantía de confidencialidad.

Esta inflexión en el proceso de la MGP apuntó también a clausurar las instancias participativas en momentos claves, como los previos al proceso electoral nacional, y en donde se definieron las condiciones de las diferentes operatorias: de vivienda nueva, de refacción y de trueque, y que redundaron en condiciones regresivas respecto de las leyes ya que no se querían reconocer desgloses, ni cantidades de dormitorios acordes a las edades y sexo de lxs hijxs, etc. Estas condiciones regresivas se continuaron también en las escrituras. De tal manera que se puede señalar que a

18. Esta valuación trascendió institucionalmente en el resto de las villas como una decisión tomada por el Barrio Rodrigo Bueno, cosa que no es cierto, y que desde el gobierno se argumentó que se replicaría en el resto para no generar inequidades.

partir de las operatorias y las escrituras se inició un período de regresiones en materia de derechos respecto de las leyes de origen y del espíritu de lo que se entendía por integración, pues apuntaron a dejar sentado la pérdida de derechos por falta de pago y la expulsión del barrio.

En Rodrigo Bueno y en el Barrio Mugica, al ser mayores las presiones por la relocalización, las familias experimentaron las violencias más evidentes. Es importante aclarar que estos procesos de avasallamiento de derechos se encarnaban de manera centralizada en los coordinadores de cada barrio, siendo en estos barrios muy dramáticos.

El proceso de redacción de las escrituras fue rápido y se selló con las primeras firmas de aquellas familias que no pudieron lograr un adecuado asesoramiento y que fueron amedrentadas con la pérdida de sus derechos. De ahí que esta tanda de firmas de escrituras fueran las más regresivas de todas, hasta incluirse cláusulas en las que si no se pagaba cierta cantidad de facturas de servicios las viviendas podían ser sometidas a remate público. Al difundirse públicamente y en los barrios estas escrituras, las siguientes fueron sometidas a revisión y rectificadas solo en algunas cláusulas, pero nunca se expidieron acerca de aquellos que ya habían cerrado el trato con estas cláusulas lesivas.

Entretanto, en cada barrio, los coordinadores de las MGP estuvieron abocados a calcular el importe de las cuotas, sobre un sustrato, en términos generales, de 70% de familias por debajo de la línea de pobreza y de indigencia.

El Estado garantiza que cada familia registrada en el censo realizado por el IVC, tiene derecho a una “solución habitacional única y definitiva”, y a la obtención de créditos con condiciones “iguales o mejores” que la Ley 341, cuyas cuotas no podrán superar el 20% del total de los ingresos. En la operatoria se establece que “los planes financieros serán de 240 cuotas o 360 cuotas consecutivas e iguales”, y que “podrán extenderse hasta 480 cuotas” a modo excepcional, siendo la tasa de interés fija y del 0 al 4% según “la capacidad de pago y la posibilidad de financiación del grupo familiar destinatario” y que constituye otro factor de inequidad.

Para los propietarios de vivienda en el barrio, se descontará del importe de la vivienda nueva, el valor de la vivienda existente. En casos excepcionales, cuando la valuación de la vivienda existente no alcance el cincuenta por ciento (50%) del valor de la vivienda a adjudicar, se podrá reconocer un subsidio complementario hasta alcanzar dicho porcentaje. Pero nunca se aclaró cómo se considerarían los importes de las cuotas de aquellas familias que necesitaran locales comerciales para no afectar más del 20% de los ingresos.

Estas condiciones que se establecen para las familias del Playón y los demás barrios, otorgan menos derechos que los reconocidos al Barrio Mugica. En la Ley 6.129 se establece:

- Que en los casos de que los ingresos se encuentren “entre 1,2 Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total”, el importe de las cuotas no podrá superar el 12%.
- Que el pago quedará suspendido cuando los beneficiarios “se encuentren por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria”. Esto como derivación del principio de que en ningún caso la incapacidad de pago vulnerará los derechos reconocidos en la presente ley a favor de los/as beneficiarios/as.
- Que “durante los tres años posteriores a la primera escrituración” el monto que se abone de servicios públicos se deducirá de los ingresos totales que se computan para el pago mensual de la cuota.
- Que en los casos en que los beneficiarios declaren ingresos “por debajo de 1,2 Canasta Básica Alimentaria” y que por condición física o etárea no pueda mejorar su situación económica estarán exentos de pago (LCABA, 2019).
- La valuación del metro cuadrado de construcción de la vivienda de origen del Barrio Mugica es el mismo que el de la vivienda nueva.

Se supone que el GCBA debe establecer iguales derechos para las familias de los barrios populares de la ciudad y que no debe reconocer menos derechos a unas familias en relación a otras, porque esta conducta implicaría una discriminación ilegal.

En este proceso no se garantiza a las familias de escasos recursos el acceso a la vivienda nueva, ni terminar con el hacinamiento. En los casos de las familias más vulnerables y con menos ingresos, en los que aún con el máximo porcentaje de subsidio y número de cuotas disponibles, no se les pueda establecer un plan de financiamiento de hasta 480 cuotas sin superar el 20% del máximo de afectación establecido, se señala que se establecerá una “operatoria de canje” para su radicación en el barrio histórico. Es decir, que se está priorizando radicar en el barrio histórico a las familias más vulnerables, cuyas viviendas deberán transitar por un proceso de acondicionamiento, con la suposición de que esta radicación será sustentable en el tiempo, pero sin la evaluación estimativa de los costos de sostenimiento de las unidades funcionales o viviendas de cada consorcio, en una tierra altamente valorizada.

Otra cuestión restrictiva que la operatoria no quiso modificar es la consideración de desglose automático para los hijos mayores de edad con independencia económica en los casos que se solicitara. En la Operatoria solo exige para el desglose que un miembro del grupo esté en período de gestación mayor a tres meses o con nuevos hijo o hijas convivientes. Tampoco se quiso considerar la discriminación por sexo para hijxs menores para la cantidad de dormitorios a asignar a cada familia. Ni se establecen medidas que amortigüen el impacto económico del paso de la informalidad a la formalidad urbana.

CONSIDERACIONES FINALES

Los procesos de integración socio-urbana se iniciaron desde el ámbito legislativo para garantizar ciertos derechos de larga data vulnerados, pero que en su ejecución se fueron desplegando sobre un juego de desigualdades que significaron inequidades profundas directamente orientadas a socavar los derechos colectivamente conquistados en una suerte de juegos de diferencias.

Para las gestiones de gobierno bajo el PRO, en los que se privilegió los gestos grandilocuentes y ficcionales como medio de promoción de la gestión, nada mejor que recurrir a sus propias imágenes para desentrañar la índole de sus procesos participativos. En los procesos participativos, el *merchandising* constriñe la dimensión dialógica de los problemas sociales y urbanos (Figura 10). El momento crucial e indefectible de aceptación de las condiciones a un niño iletrado, que da el consentimiento con su huella digital (Figura 11), significa, como en las indecifrables escrituras, la clausura en término de derechos. La manipulación de los procesos participativos, la recurrencia al pacto individualizado, resultó la estrategia clave de habilitación de regresiones en términos de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2010) *Boletín Informativo Intervención Villas 31 y 31 bis*, (1) 1. http://acij.org.ar/wp-content/uploads/Intervencion_Villas_31_y_31_Bis.pdf.
- Blondiaux, L. (2008) *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castro, A. (2014) “Los Piletones: de villa a urbanización con vecinos propietarios”. En: La Nación 12/10. <http://www.lanacion.com.ar/1734757-los-piletones-de-villa-a-urbanizacion-con-vecinos-propietarios>.
- Catenazzi, A.; M. Di Virgilio (2005). “La ciudad como objeto de política social”. En: Andreanacci, L. Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo.
- Clichevsky, N. (2012). “Acceso a la tierra urbana y políticas del suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión”. En: Riurb Revista Iberoamericana de Urbanismo 8. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf.
- Fernández Wagner, Raúl (2008). “Los asentamientos informales como cuestión. Revisión de algunos debates”. Cristina Cravino (organizadora). Los mil barrios (in) formales del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio

del hábitat popular. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017) “*Periódicos*”. <http://www.buenosaires.gov.ar/habitat/documentos/periodicos>.

Instituto de Vivienda de la Ciudad (s/f) “*Playón de Chacarita, cada día un paso más cerca de ser realidad*”. <https://vivienda.buenosaires.gov.ar/noticias/playon-chacarita#top>.

La Nación (2008) “*Advierten sobre riesgos ‘catastróficos’ en las viviendas precarias de Retiro*”. En La Nación 9/6/2008. <https://www.lanacion.com.ar/1019687-advienten-sobre-riesgos-catastroficosen-las-viviendas-precarias-de-retiro>.

Macri, M. (2016) “*Buenos Aires mira al sur*”. En: De villa a Barrio 2012-2015. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10.

Montero, M. (2006). “*Hacer para transformar. El método en psicología social comunitaria*”. Buenos Aires: Paidós.

Navia, J. y A. Castro (2008) “*Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas*”. En La Nación 8/6/2008. <https://www.lanacion.com.ar/1019498-macri-analiza-llamar-a-un-plebiscito-sobre-la-urbanizacion-de-villas>.

Observatorio del Derecho a la Ciudad (2015) “*Elecciones en el Barrio Carlos Mugica: La democracia participativa en las villas*”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 19/3/2015. <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=39>.

____; Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria -Equipo Verde al Sur; Taller Libre de Proyecto Social (2015a) “*10 años de incumplimiento de la Ley de urbanización de la Villa 20. Las promesas incumplidas son una violación a los derechos humanos*”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 8/8/2015. <https://es.scribd.com/document/281056430/2015-08-Agosto-24-Villa-20-10-Anos-de-Incumplimiento-de-La-Ley-de-Urbanizacion-1770>.

Pautassi, L. (organizadora) (2010). *Perspectiva de Derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

____; V. Abramovich (compiladores) (2010). *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

____; Gustavo Gamallo (2012). *¿Más derechos, menos*

marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

Rodríguez Larreta, H. (2016) “*Articulación e integralidad*”. En: De villa a Barrio 2012-2015. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12.

Sánchez, Sandra Inés; Jonatan Emanuel Baldiviezo. 2018. “*De las conclusiones del Informe Técnico-Estructural que justificó el desalojo forzoso y demolición de viviendas en Barrio Carlos Mugica (Ex Villa 31-31bis) se desprende que el GCBA podría hacer lo mismo con cualquier vivienda construida en las villas de la ciudad*”. En: Observatorio del Derecho a la Ciudad 3/3/2018. http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/18_15_452018%20-%2002%20-%20febrero%20-%2028%20-%20Desalojo%20administrativo%20ilegal%20e%20infundado.pdf. Destinatario: ODC.

Secretaría de Hábitat e Inclusión (2015a) *De Villa a Barrio 11/2015*. Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión.
____. (2015) *De Villa a Barrio 5/2015*. Buenos Aires: Secretaría de Hábitat e Inclusión.

Secretaría de Integración Social y Urbana (2016). *De villa a Barrio 2012-2015*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Simmel, G. (2014) *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica.

World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*. Washington, D. C.: The World Bank.

Zurbriggen, Cristina (2011). “*Gobernanza: una mirada desde América Latina*”. En: *Perfiles latinoamericanos* (19) 38 7-12/2011. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532011000200002.

Índice de abreviaturas

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

CABA: Ciudad de Buenos Aires.

CLIC: Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria.

GCABA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad.

ODC: Observatorio del Derecho a la Ciudad.

RA: República Argentina.

SECSyU: Secretaría de Integración Social y Urbana.

TLPS: Taller Libre de Proyecto Social.

UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.

SECHI: Secretaría de Hábitat e Inclusión.



Laura PAUTASSI*

*: Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, A. Gioja, Facultad de Derecho (UBA). Adjunta Regular y Directora Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho (UBA). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Investigadora integrante del Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). e-mail: laura.pautassi@gmail.com

PRESENTADO: 05.04.20

ACEPTADO: 10.05.20

¿ES POSIBLE MEDIR LA REALIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

EL USO DE INDICADORES DE PROGRESO PARA MEDIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO

65

Resumen

El artículo parte por considerar que la violencia de género es una manifestación de condiciones estructurales de desigualdad y de marginaciones. Para ello presenta el proceso de monitoreo internacional del cumplimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Convención de Belem do Pará), a partir de la definición de un sistema de indicadores de progreso y en base a los informes presentados por Argentina. Este sistema aporta interesantes elementos empíricos que permiten avanzar en identificar las estructuras de desigualdad que reproducen las múltiples manifestaciones de la violencia de género y posibilitan evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales y el alcance de las políticas públicas. Por último, se presentan las potencialidades que el Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC), desarrollado en el marco del Programa PIUBAMAS de la Universidad de Buenos Aires, que posibilitará dar continuidad a los esfuerzos de monitoreo.

Palabras Clave: Derechos de las mujeres; violencia de género; indicadores de progreso; Convención de Belem Do Para; Argentina.

Summary

The article affirms that violence against women is a manifestation of unequal power relations and has to be considered as such. On this basis it presents the international monitoring processes, particularly the monitoring of the States in order to guarantee the fulfillment of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women “Convention of Belem do Para”; in an attempt to define a system of progress indicators. This system provides interesting empirical elements that allow us to advance in the identification of inequality structures that reproduce the many manifestations of gender violence and to assess public policy in Argentine. Finally, we present the System of Indicators on Social Marginalization (SAMISEN), developed within the framework of the PIUBAMAS Program of the UBA.

Key words: *Women rights; human rights; violence against woman; progres indicator; Belem Do Para Convention; Argentine.*

66

LAS VIOLENCIAS Y SUS MÚLTIPLES MANIFESTACIONES

Las distintas formas de violencias son constitutivas de la historia de América Latina desde tiempo de la colonia en adelante (Segato, 2015), con picos extremos durante las sucesivas dictaduras militares, y con nuevas formas de manifestación durante los procesos de transición democrática, donde la consolidación de modelos económicos y políticos excluyentes han logrado que ésta sea la región más desigual -y violenta- del mundo. Las mediciones en torno a la desigualdad generalmente toman en consideración las variables vinculadas al ingreso monetario y la acumulación de la riqueza, pero ocultan que una de las desigualdades centrales es la injusta división sexual del trabajo, donde las mujeres asumen la mayor cantidad de trabajo no remunerado sin que se hayan promovido formas de organización social del trabajo y del cuidado más equitativas.

Así, las mujeres participan en el mercado de trabajo sólo un 48,5% mientras los varones lo hacen en un 75% (OIT, 2019) y en promedio ganan sólo entre el 60 y el 75% del salario de los varones estimándose que podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76% si se superara la brecha en la participación en el empleo (Banco Mundial, 2019). A la vez se encuentran sobre-representadas en el trabajo de cuidado, ya que le dedican en promedio el doble del tiempo, en relación a la dedicación de sus pares varones.

En Argentina, en promedio, la brecha salarial por género en el año 2017 alcanzaba el 27%, con variaciones según la rama de actividad y la categoría ocupacional. La tasa de actividad de las mujeres argentinas es de 46,1% y la de los varones es de 69,6%, es decir, se observa una brecha de casi 24 puntos, que se acentúa aún más en la desagregación por edad: las mujeres más jóvenes son las más perjudicadas con menores niveles de participación y mayor desempleo (INDEC, 2017). La desigualdad se manifiesta también en la distribución del tiempo y del trabajo de cuidados. Las mujeres no sólo participan más del trabajo doméstico no remunerado que los varones, sino que en un día las mujeres destinan en promedio 6,4 horas a las tareas de cuidados mientras que los varones solamente dedican 3,4 horas de su día, (INDEC, 2017).

Estas situaciones de discriminación respecto al trabajo y al cuidado van a afectar el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres y menoscaban su desarrollo en todos los órdenes, a lo que se suma la escasa autonomía física (ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, violencias de género) y la autonomía política (acceso a cargos de conducción, violencia política) (OIG-CEPAL, 2019). Si bien el ejercicio de estas autonomías se encuentra interrelacionado, lo cierto es que las vulnerabilidades se van a potenciar si median situaciones de violencias, que le van a generar barreras muchas veces infran-

queables para las mujeres y donde las respuestas institucionales son claramente insuficientes.

El hecho que 3.529 mujeres fueron asesinadas por razones de género en 25 países de América Latina y el Caribe durante el año 2018 (OIG-CEPAL, 2019) da cuenta de la persistencia de estas situaciones de vulnerabilidad de derechos. En Argentina, de acuerdo con los datos del registro de femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación, durante 2019, se identificaron 252 víctimas directas de femicidios, de los cuales cinco fueron travesticidios / transfemicidios, mientras que 16 fueron las víctimas de femicidio vinculado, lo cual da una cifra de 268 víctimas de violencia de género (OM-CSJN, 2020).

Estas situaciones no han sido ajenas a los reclamos y manifestaciones reiteradas por parte del movimiento feminista y de mujeres, que se tradujeron en una primera generación de leyes sancionadas en Argentina durante la década del 90, y su reflejo en normas provinciales, buscando garantizar mecanismos ágiles de protección y acceso a la justicia frente a situaciones de violencia doméstica o intrafamiliar. Le siguieron la reforma Constitucional de 1994 con la jerarquía otorgada a los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y la ratificación, en 1996, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará) y posteriormente con la sanción de la Ley de Protección Integral 26485 que permitió la comprensión del continuo de violencias que se expresan en las múltiples situaciones de desventaja estructural que afectan a las mujeres (Gherardi, 2017).

En efecto, la Ley de Protección integral define en su artículo 4º a la violencia contra las mujeres como:

“toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte

su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las acciones perpetradas desde el Estado o por sus agentes”.

Completan el marco normativo, la Ley 26150 de Educación Sexual Integral (ESI) de 2006, Ley 25673 de Creación del Programa de Salud Sexual y reproductiva (2002); la Ley de matrimonio igualitario 26618 de 2010, y la Ley de identidad de género, (26743 de 2012), más recientemente la ley de acoso callejero (Ley 27501 de 2019). De manera reciente, se debe incluir la Ley Brisa (Ley 27452 de reparación económica para hijas/os de víctimas de femicidio) y la Ley Micaela (Ley 27499 de capacitación en violencia de género para todos los poderes públicos), como también destacar la creación del cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género (Ley 27210) y la incorporación de la sanción de la violencia política a la ley de protección integral (Ley 27533 de 2019). En síntesis, el marco normativo protector es robusto en Argentina y sin embargo la violencia machista sigue afectando a las mujeres.

Los sucesivos reclamos por los casos de violencia extrema (femicidios) contra niñas, adolescentes y mujeres se cristalizaron en la marcha masiva del Ni una Menos del 3 de junio de 2015, en la que cientos de miles de mujeres, diversidades sexuales y colectivos LGBTI se movilizaron en contra de las violencias; compromiso que se renueva cada año bajo la consigna #VivasNosQueremos.¹ El movimiento Ni una Menos permitió introducir otra mirada respecto de la creencia socialmente arraigada que la violencia es un fenómeno en el campo de la intimidad de las relaciones de pareja, para hacer visible que es un reflejo de múltiples violencias cotidianas que se producen en los espacios públicos y comunitarios, acentuando y “naturalizando” el ejercicio de poder asimétrico que se proyecta en la vida de pareja y en las relaciones familiares (Gherardi, 2017).

1. Heim (2016, 186) analiza cómo el concepto de violencia elaborado por el feminismo ha visibilizado los elementos intrínsecos de este fenómeno: el carácter estructural, social, donde se ejerce sobre las mujeres y que no admite comparaciones con otro tipo de opresiones de género, clase social o raza, como tampoco equipararlas con otros delitos. Así, al ser un modo de dominación patriarcal afecta a todas las mujeres, atravesando todas las clases sociales, niveles educativos o independencia económica.

Precisamente la constatación de este nudo crítico respecto a los marcos protectorios, el reconocimiento de derechos humanos, las políticas públicas y la vida cotidiana de las mujeres atravesadas por desigualdades estructurales, necesariamente lleva a evaluar la conducta estatal. Al respecto, uno de los factores centrales para realizar dicha tarea es verificar la información disponible que permita analizar que tipo de acciones ha llevado adelante el Estado para cumplir con sus compromisos de garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas, como también las identidades de género diversas. Precisamente, en los últimos años se han elaborado indicadores de progreso que permiten medir el grado de cumplimiento de las garantías en torno a una vida libre de violencia para las mujeres. Se trata de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos diseñados específicamente para medir el cumplimiento de la Convención de Belem do Pará, que a su vez son solicitados periódicamente a los Estados parte, entre ellos Argentina.

68

Este artículo introduce el sistema, en primer lugar presentando algunas de las características centrales de los indicadores y las respuestas del Estado argentino presentadas en el año 2017, destacando los principales aspectos de este mecanismo y como nuevos sistemas como el reciente Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC), desarrollado en el marco del Programa de Marginaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires (PIUBAMAS) posibilitará dar continuidad a los esfuerzos de monitoreo de obligaciones estatales.

DERECHOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS: DOS PROCESOS UNIDOS

La posibilidad de vivir una vida libre de violencias y de estereotipos constituye un derecho humano de las mujeres y de las niñas, que fue consagrado en la Convención de Belem do Pará y convertido en obligación por parte de los países que la han ratificado. La Convención señala que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tan-

to en el ámbito público como privado” (art. 3) y define como violencia a: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado” (art. 1), estableciendo con ello que la violencia constituye un problema de derechos humanos. Distingue a su vez, entre la violencia producida en la familia, el hogar o cualquier tipo de relación interpersonal de aquellas otras situaciones de violencia registradas fuera del ámbito “doméstico” y que involucran a otras personas, manifestándose como situaciones de abuso sexual, prostitución forzada, violación, trata de personas, acoso sexual en los ámbitos laborales, en el sector salud o centros educativos; y por último, las situaciones de violencia ejercidas por el Estado o sus agentes, de manera arbitraria y bajo un ejercicio abusivo del poder (MESECVI, 2015).

Los 32 Estados de América Latina y el Caribe que ratificaron la Convención, asumieron la obligación de adoptar a través de “todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” para las mujeres y niñas de la región, atendiendo a su pertenencia étnica, racial, condición de migrante, desplazada o refugiada, entre otras (art. 7 y 9 de la Convención). Estos mandatos obligatorios para los Estados, establecen, entre otras acciones, que deben diseñar marcos normativos adecuados conjuntamente con políticas y programas para responder a las diversas manifestaciones de la violencia y cuando fuera necesario, deben adoptar medidas reparatorias.

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de estas obligaciones, se estableció un sistema de monitoreo periódico a partir de la conformación de un comité de expertas regional (Comité de Expertas en Violencia, CEVI) que pudiera receptionar y evaluar informes periódicos de cumplimiento,² como también interpretar el alcance de la Convención en relación con las obligaciones que establece y emitir recomendaciones de carácter regional. Para ello se creó el Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belem do Pará (MESECVI), con

2. Los informes de países y los informes hemisféricos se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/nosotros.asp>. A su vez, las organizaciones de la sociedad civil participan a partir del mecanismo de contra informes o informes sombra.

el objetivo de potenciar el proceso de monitoreo. Durante el proceso de recepción de los informes de países y tras dos rondas de evaluación de los Estados (2005-2007 y 2010) las expertas independientes que integran el CEVI señalaron que la información disponible que presentan muchos países es escasa, incompleta -especialmente en materia de recursos presupuestarios destinados a programas de prevención de violencia, datos relativos a las garantías en torno al acceso a la justicia, niveles de ejecución presupuestaria y cumplimiento de planes de prevención de violencia- y en muchos casos se encuentran descatalogadas. El Comité advirtió sobre la ausencia de fuentes de información en algunos países, o la discontinuidad en la producción de datos básicos como los que arrojan las encuestas sobre incidencia y prevalencia de la violencia -que no siempre son replicadas ni actualizadas- impidiendo conocer la evolución de la situación y el impacto de las políticas de Estados.³

A partir de ello, y en concordancia con la adopción de indicadores de progreso por parte de otros mecanismos de monitoreo, el CEVI decidió en el año 2013 diseñar un sistema de indicadores de progreso que permitiera medir el cumplimiento de la Convención, enfatizando la necesidad de dar cuenta de las respuestas estatales de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es así que se emprendió un proceso de discusión para incorporar las mejores formas de establecer -en base a datos y fuentes de información variadas- pero en equilibrio entre lo cuantitativo y cualitativo, un conjunto de indicadores para que cada Estado parte incorpore en sus informes (MESECVI, 2015).

En el caso de la medición de las obligaciones estatales de garantizar una vida libre de violencia, requiere que se incluyan estadísticas, revisiones normativas, encuestas, registros administrativos que ofrezcan elementos empíricos vinculados con la obligación establecida en la norma. En el caso de Argentina, el CEVI ha señalado que:

“Si bien es cierto que el Estado presentó varias cifras, particularmente en el contexto de la línea 144, al CEVI le preocupa que el Estado no haya presentado las tasas de violencia de mujeres que declaren haber sido víctimas de violencia por un perpetrador distinto a la pareja o ex-pareja, ni la tasa de violencia contra las mujeres por estratos socio-económicos ni etnias. Además, Argentina informa que no cuenta con la información sobre el porcentaje de procesos legales por violencia contra las mujeres, con respecto al total de denuncias. El CEVI entiende que esto se debe a la falta de una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres. Por ello, insta al Estado a dar cumplimiento completo a la recomendación N° 38 del Segundo Informe Hemisférico” (MESECVI: 2017, párr. 80: 20).

El análisis del Comité es contundente, debido a que esta recomendación respecto de la necesidad de elaborar una encuesta ya formó parte de la anterior ronda de evaluación al Estado y continúa, tres años después, manteniendo dicho incumplimiento como una falta grave, y que fue denunciado también en los informes sombra.

Para acompañar la tarea de evaluación internacional, se adoptaron tres tipos de indicadores, que fueron especialmente elaborados en base al alcance que otorga la Convención a la obligación estatal de garantizar una vida libre de violencias para las mujeres. Estos indicadores son de tres tipos:

➤ **indicadores estructurales:** reflejan no sólo la aprobación de instrumentos internacionales (como la Convención de Belém do Pará) sino que además analizan cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal para responder a las obligaciones establecidas en la Convención. Sirven para examinar si el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para garantizar cada derecho. Al respecto, una Ley de

3. Un claro ejemplo son los registros de femicidios, es decir, de los casos de muertes violentas de mujeres en contextos de violencia de género, que se extendieron en los países de la región en los últimos años. En ausencia de registros de fuentes oficiales, en algunos casos estos registros fueron elaborados por organizaciones de la sociedad civil a partir de la información sobre femicidios publicados en los medios de comunicación y no dan cuenta de una recopilación sistemática y regular, CEPAL (2014: 51).

protección integral con una definición amplia de las violencias, se presenta como una herramienta más apta que una norma concentrada en violencia doméstica. Sin embargo, requiere ser analizada en relación con otras disposiciones como por ejemplo el grado de inversión financiera, indicador que examina la existencia de leyes específicas de violencia que incluyan asignación de partidas presupuestarias. En el caso de Argentina, el informe del CEVI señala que “el informe del país no incluye mayor información sobre el contexto financiero y compromisos presupuestarios en el contexto de información y estadística” (MESECVI, 2017, párr. 40: 21). Otro ejemplo de indicadores estructurales es la consideración del número de refugios y casas de acogida para mujeres víctimas considerando su ubicación geográfica. Se trata de un indicador que hace referencia a un número concreto y simple de consignar cuando se cuenta con el relevamiento previo. Por otra parte, la obligación de informar para Argentina, en tanto Estado federal incluye datos sobre cada una de las 24 jurisdicciones, lo que no fue incluido en el informe país, que significa un grave déficit en la rendición de cuentas. El informe del CEVI destaca que “Argentina informa que la ley 26485 dispone que las partidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la Ley, serán previstos de forma anual en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Sin embargo, el Estado no presentó información específica sobre las partidas presupuestarias para estos fines. El CEVI insta al Estado a presentar información completa y contextualizada sobre partidas presupuestarias etiquetadas para la erradicación de la violencia contra las mujeres” (MESECVI, 2017). Es decir, al analizar y contrastar los indicadores presentados por los Estados, se evidencia el grado de cumplimiento -o no- de las obligaciones comprometidas.

➤ **Indicadores de resultado:** son aquellos que exponen los logros individuales y colectivos que indican el estado de realización de un derecho

humano en un determinado contexto. En este caso, se trata de medir el impacto concreto de las estrategias, programas, intervenciones del Estado en materia de garantías de derechos de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia. Proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la performance del Estado. En el caso de compromisos presupuestarios un indicador de resultado es el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a programas, planes e instituciones vinculadas con distintas formas de violencia de género. Las observaciones anteriores del CEVI se reiteran respecto a la falta de información presupuestaria referida a diversidad (art. 9, Convención Belem do Pará).⁴

A su vez, los indicadores suelen demandar medidas estadísticas o cálculos específicos que se deben hacer en base a fuentes de información disponibles, como el caso de las tasas, que requieren una operación estadística. En los casos que los Estados no dispongan de esa información, no exime de responsabilidad de responder, por lo que el Estado debe informar la manera en que destinará recursos y áreas comprometidas para crear las fuentes estadísticas necesarias o promover reformas en las existentes, de modo que se adecuen al requerimiento del Comité. En el informe de Argentina, el CEVI destacó que “(...) el mismo Estado reconoce que a la fecha de la presentación del informe país, no se cuenta con una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres que tenga cobertura nacional, pues de acuerdo al Estado, las que se han realizado anteriormente han sido de cobertura parcial. Por ello, el Estado consideró no poder presentar las tasas de violencia” (MESECVI, 2017, Párr. 78: 20). Esta Observación no solo demuestra el incumplimiento por el Estado sino que las recomendaciones específicas del CEVI se encuentra “Establecer una encuesta nacional de prevalencia de violencia contra las mujeres con cobertura nacional”, con lo cual Argentina deberá responder al grado de cumplimiento de ésta como de otras recomendaciones específicas (MESECVI, 2017, Párr. 112: 25).

4. En Santa Fe se llevó adelante una evaluación utilizando los indicadores de progreso a partir de un convenio de la Universidad Nacional de Rosario y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019).

En sistema de indicadores diseñado incorpora también instrumentos cualitativos en la forma de “señales de progreso cualitativas”, que buscan captar la definición de la situación que efectúa la titular de derechos y el significado que le otorga al fenómeno evaluado. Ejemplos de ello son una encuesta de satisfacción de las usuarias de los servicios de acceso a la justicia, o la satisfacción frente a la atención de las situaciones de violencia por parte de las fuerzas policiales. El objetivo de este tipo de medidas cualitativas es generar mecanismos de evaluación adicionales que permitan a las mujeres manifestar su opinión respecto de la manera en que las distintas esferas estatales respondieron a su demanda.

Al respecto, estos indicadores deben cruzarse en relación con tres categorías: la recepción del derecho, los recursos financieros y compromisos presupuestarios asumidos, y las capacidades estatales puestas a disposición del cumplimiento de las obligaciones asumidas. Por último, para dar unidad al proceso de evaluación, el sistema de indicadores de progreso incorpora tres principios transversales: (i) igualdad y no discriminación; (ii) acceso a la justicia, y (iii) acceso a la información y participación política. Se trata de principios nodales contemplados en la Convención de Belém do Pará que resultan útiles para relevar información sobre la situación de las mujeres en situaciones de desigualdad estructural e inequidad o en situaciones de vulnerabilidad particular (tal como indica el artículo 9 de la Convención) y también para verificar la efectividad de las políticas que se encuentre implementando el Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención (Gherardi y Pautassi, 2017).

Un ejemplo puede contribuir a ilustrar su aplicación. La tasa de violencia en las parejas o ex parejas se calcula en base al número de manifestaciones de mujeres víctimas de cualquier forma de violencia (psicológica, física, sexual, patrimonial), ejercida por una pareja/ex pareja en los últimos doce meses, dividido por el total de mujeres multiplicado por 100.000. Este indicador, que es un indicador de progreso por resultados, permite analizar la incidencia de la violencia de género en las mujeres partiendo como referencia del total de la población. En la medida de lo posible, es recomendable desagregar esta información, en

tanto se disponga de la fuentes necesarias (por ejemplo, de acuerdo con rangos de edad, o las condiciones de población urbana o rural) con el objetivo de dar cuenta del alcance de los principios de igualdad y no discriminación (Gherardi y Pautassi, 2017). En el caso de Argentina, no solo que no desagregó dicha información sino que es muy escasa la información que ha completado al respecto.

Otro ejemplo es el indicador vinculado con la dotación de personal, infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios especializados en salud, por ejemplo para comunidades indígenas o afrodescendientes. En este caso Argentina no ha respondido, como en general presenta escasa información vinculada con esta categoría, lo cual impide que el CEVI -y la sociedad civil y las mujeres y niñas tuteladas- verifiquen si esta dimensión requiere que se expliciten cómo definen las metas y estrategias de acción para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Si bien fue presentado de manera esquemática, ya que los indicadores previstos en este sistema son aproximadamente 215 indicadores, lo analizado permite constatar la relevancia que tiene la inclusión de indicadores de progreso para evaluar el cumplimiento de obligaciones estatales. Al mismo tiempo, el sistema de indicadores debe contribuir a establecer si para cada obligación traducida en políticas, planes o actividades específicas, el Estado está garantizando mecanismos de reclamos y quejas que faciliten el acceso a la justicia, construyendo fuentes de información que permitan evaluar dichos procesos.

LA POTENCIALIDAD DE LOS OBSERVATORIOS LOCALES: EL SIMASOC

Para alcanzar y retroalimentar adecuadamente un sistema de indicadores de progreso, la información que se produce debe ser periódica, confiable y sistemática, de acuerdo con pautas metodológicas internacionales, y Argentina no está eximida de dicha responsabilidad bajo ninguna circunstancia. A pesar de que desde el año 2017 que Argentina fue evaluada, se han producido importantes novedades, entre otras la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades en diciembre de 2019 y en junio 2020

se aprobó el Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022) que formula un escenario de acciones concretas a establecer para los próximos años.

Sin embargo, la producción de información implica un proceso continuo, sostenido, que involucre recursos económicos, técnicos y capacidades institucionales, al mismo tiempo que se deben dar respuestas a las demandas cotidianas para prevenir la violencia pero también para actuar sostenidamente cuando se configura. Y claro, ésta involucra, como toda política de género, un accionar integral y transversal, particularmente del Poder Ejecutivo y Judicial. A su vez, todas estas complejidades se potencian en un país federal como es la Argentina, atravesada por distintas realidades y heterogeneidades subnacionales y locales.

El sistema de indicadores de progreso de seguimiento y medición de la Convención de Belem do Pará, constituye una herramienta teórica - metodológica, que si bien no pueda dar cuenta de la totalidad de la conducta estatal, permite una aproximación lo suficientemente certera en la medida en que se asuman como aproximaciones múltiples al cumplimiento de los derechos contenidos en dicho instrumento. Es decir, la evaluación debe hacerse sobre la integralidad del accionar estatal a través de informes periódicos que, interpretados sistemáticamente, ofrecen un panorama de la materialización de los derechos de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencias.

Y allí la relevancia de la creación del SIMASOC en el marco del Observatorio de Marginaciones Sociales de la UBA, ya que fue diseñado a partir de la selección de un conjunto de indicadores provenientes de sistemas de indicadores internacionales, entre ellos la Convención de Belem do Pará. Entre los objetivos que persigue busca producir datos confiables y sistemáticos para realizar un monitoreo de las políticas públicas, ofreciendo datos, lecturas y/o desagregaciones específicas y elaborar informes complementarios en los mecanismos de rendición de cuenta del Estado vinculados a sus compromisos en derechos humanos. El SIMASOC se presenta como dinámico y con el correr del tiempo y su usos e Irán incorporando nuevos indicadores para complementar el abordaje.

Respecto a violencias, los indicadores seleccionados son seis, que corresponden a diversas situaciones de violencias, y directamente vinculados con violencias de género son los siguientes:

- Proporción de mujeres de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica, desglosada por la forma de violencia y por edad y según si quien ha perpetrado el acto de violencia ha sido un compañero íntimo actual o anterior o no.
- Tasa de femicidio o feminicidio (homicidios de mujeres de 15 años y más de edad, asesinadas por razones de género, por cada 100.000 mujeres).

La posibilidad de que desde la UBA se pueda dar seguimiento a estos dos indicadores centrales para medir la incidencia de las violencias contra las mujeres es absolutamente central y responde a los procesos previstos en el seguimiento de la convención de Belem do Pará y del Cánseos de Montevideo. De manera articulada e integral, la complementariedad de estos dos indicadores con los demás de violencias, salud, educación, trabajo y seguridad social potenciará la mirada integral para constatar las desigualdades estructurales que padecen las mujeres y las niñas.

En síntesis, y tal como fue analizado, los indicadores de progreso permiten situar el problema -y su interpretación- en su propia dimensión. En términos de valoración de la conducta estatal, cada uno de los Estados es un universo en sí mismo que no se compara con la *performance* de otros Estados, sino solo en relación con el grado de satisfacción de cumplimiento de derechos, y como factor de exigibilidad, para que la ciudadanía en su conjunto, demande cambios, respuestas y conductas estatales acordes a los derechos consagrados. Pensar la difusión de los resultados de los informes, en conjunción con instancias como el Observatorio del PIUBAMAS y el SIMASOC y de la mano de un activismo de los movimientos de mujeres, sin duda permitirá un cambio estratégico en las acciones para prevenir y erradicar las violencias. Al mismo tiempo, el uso de indicadores de progreso implica realizar un análisis integral que responda a las características de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y que debe ser un proceso permanente.

En la medida que se fortalezca el SIMASOC permitirá establecer todavía más posibilidades de acceso a la información y de estudios específicos. Las bases ya están dadas, se trata de utilizarlas.

LA EVIDENCIA EN POS DEL EJERCICIO DE DERECHOS DE LAS MUJERES

El derecho humano de mujeres, niñas e identidades de género a vivir una vida libre de violencias requiere de respuestas estatales integrales que garanticen su ejercicio y que superen una mirada de asistencia o reparatoria sobre las víctimas y sus familias. La evidencia empírica analizada a partir del informe presentado por Argentina en la tercera ronda de evaluación ante el CEVI, permite constatar la existencia de una variedad de instrumentos normativos, en menor medida de políticas de prevención y acceso a la justicia efectivo, que sumado a una debilidad en la producción de información, impiden la efectiva y oportuna aplicación de la Convención.

Si bien con posterioridad al envío del informe país en 2015, se han aprobado una serie de medidas importantes para un abordaje de carácter integral, desde la sanción del Plan nacional de acción contra las violencias por motivos de género (2020-22) y las capacitaciones de la Ley Micaela que sin duda van a marcar un escenario de transformación sumamente importante. Es decir, en 2020 se inicia la nueva ronda de evaluación del MESECVI y donde Argentina cuenta con mejores dispositivos e información para responder el informe. Al respecto, uno de los compromisos del Plan de Acción propuesto por el MMGyD es recoger el trabajo estadístico de las jurisdicciones nacionales y subnacionales que van a permitir cumplir con el proceso de rendición de cuentas. Es de esperar que estos avances queden reflejados en los informes pero también que sean la base de diseño e implementación de las políticas públicas, de los proyectos de leyes y de las sentencias judiciales, con un claro enfoque federal.

Los indicadores de progreso analizados permiten corroborar el alcance de las medidas esbozadas para promover políticas de prevención, erradicación y reparación frente a la violencia de género, que puedan contribuir a una verdadera transformación de la situación estructural que les da origen.

Solo en la medida que se produzca información confiable, se invierta en políticas públicas integrales y el poder judicial produzca respuestas oportunas y justas, que se difunda la información de las acciones llevadas a cabo en las provincias, se podrá evaluar que el Estado, en todas sus jurisdicciones ha dado avances en términos de garantizar una vida libre de violencia para mujeres y niñas.

La tarea del Comité de Expertas en Violencia significa un importantísimo referente regional en el monitoreo y la exigibilidad de acciones para que el Estado cumpla con sus obligaciones. Los indicadores y señales de progreso cualitativas alertan en dicho sentido, al establecer con precisión el alcance de las obligaciones que han asumido los Estados de la región en el marco del derecho internacional de los derechos humanos garantizando el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Para efectivizar medidas para la erradicación de todas las formas de violencia, es preciso avanzar en las condiciones estructurales que sostienen la desigualdad, desde la valorización del trabajo de las mujeres, poner fin a la segregación ocupacional, la discriminación salarial, promover un medio ambiente del trabajo libre de violencias, avanzar en el reconocimiento del cuidado como derecho, valorizando la carga de trabajo y responsabilidades que implica, garantizando acceso a derechos sexuales, derechos reproductivos, a que las niñas no se conviertan en madres, a una movilidad, transporte y espacio público libre de violencias, con ciudades seguras para las mujeres y las niñas, promoviendo la participación política y social libre de violencias y de estereotipos, como de comunicaciones y publicidades no sexistas. En otras palabras, se trata de erradicar las marginaciones sociales.

Los indicadores de progreso constituyen una herramienta metodológica adecuada en el marco de un proceso de rendición de cuentas, que no sólo debe ser parte de los compromisos internacionales de los Estados, sino que debe ser una respuesta concreta a las mujeres, a las niñas y la sociedad en su conjunto. En la medida que se vayan construyendo fuentes de información más rigurosas, todas las acciones y políticas deben ser precedidas y complementadas con prevención, erradicación y garantías del ejercicio de la autonomía de las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. Gender Data. World Bank, Portal. <http://datatopics.worldbank.org/gender/key%20gender%20employment%20indicators>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014) Informe anual 2013-2014. *El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626). Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo Santa Fe (2019) *Progresos y desafíos de los Derechos en la Provincia de Santa Fe*. Universidad Nacional de Rosario y Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/informe-politicas-sociales-y-derechos-humanos-nivel-local>.
- Gherardi, N. (2017) “Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal”. En Revista Pensar en Derecho Nro. 9. Eudeba, Universidad de Buenos Aires. Primera Edición: Febrero 2017. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/9/revista-pensar-en-derecho-9.pdf#page=33>.
- Gherardi, N. (2016) *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género No. 141, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gherardi, N, y Pautassi, L. (2017) “Garantías en torno a una vida libre de violencia para las mujeres: avances en los mecanismos de supervisión del sistema interamericano de derechos humanos”. En Revista Derecho de Familia, Abeledo Perrot, Buenos Aires, marzo 2017, 1-9.
- Heim, D. (2016) *Mujeres y Acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ediciones Didot.
- INDEC (2017) *Trabajo e Ingresos*. Volumen 1, Número 5. Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Primer trimestre de 2017. Disponible en http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim17.pdf.
- MESECVI (2015) Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Pará, Comisión Interamericana de Derecho Humanos, Washington.
- MESECVI (2019) Argentina. Informe final. Tercera Ronda, Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas de Violencia, CEVI, OEASer.L/II.7.10, Panamá, 31 de Octubre de 2017.
- OIG-CEPAL (2019) Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile <https://www.cepal.org/es/comunicados/solo-2018-al-menos-3529-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-25-paises-america-latina>.
- Oficina de la Mujer (OM-CSJN) (2020) Registro Nacional de femicidios de la Justicia Argentina, Femicidios. Corte Suprema de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/resumen2018fem.pdf>.
- OIT (2019) *Mujeres en el mundo del trabajo*. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Segato, R. (2015) “Género y colonialidad: del patriarcado comunitario de baja intensidad al patriarcado colonial moderno de alta intensidad”. En Segato, R. La crítica de la colonialidad en ocho ensayos. Buenos Aires: Prometeo.



Margarita **GUTMAN***

*: Doctora y Arquitecta, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (FADU, UBA). Profesora Consulta en la FADU, UBA, donde integra la Comisión de Doctorado y está a cargo de la Dirección de Programas Internacionales. Full Professor of Urban Studies and International Affairs, The New School University, Nueva York, donde co-dirige el Observatorio Latinoamericano (OLA). Autora, coautora, editora y co-editora de 22 libros. e-mail: margaritagutman@gmail.com

Javier **NESPRIAS***

*: Arquitecto, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (FADU, UBA). Especialista en Historia y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo y candidato a Magister por la misma institución (Tesis entregada). Jefe de Trabajos Prácticos en la asignatura Historia, carrera de Arquitectura, FADU, UBA. Investigador asistente del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario J. Buschiazzo". Program Associate del Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School, en Buenos Aires. e-mail: javier.nesprias@fadu.uba.ar

Ximena **PUPPO***

*: Arquitecta, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires (FADU, UBA). Se desempeñó como docente auxiliar en las asignaturas Historia de la Arquitectura, Teoría de la Arquitectura y Taller de Arquitectura, FADU, UBA. Program Associate del Observatorio Latinoamericano (OLA), The New School, en Buenos Aires. e-mail: ximena.puppo@gmail.com

75

PRESENTADO: 14.03.20

ACEPTADO: 29.04.20

EMERGENCIA DE VULNERABILIDADES TERRITORIALES EN EL ESPACIO PÚBLICO DIGITAL¹

1. Este texto es una versión actualizada de una serie de avances parciales de investigación que han sido publicados en tres *Actas de Jornadas SI FADU UBA* (2018 a 2020), y otros trabajos en prensa: 1. Margarita Gutman "Del espacio público recargado: veredas y plataformas digitales" en la publicación editada por David Groisman y Alvaro Herrero para Universidad Abierta Iberoamericana sobre los Objetivos de Desarrollo Sustentable, ciudades y coronavirus; y 2. Margarita Gutman, Javier Nesprias, Ximena Puppo, "Exploraciones alternativas al Google Street View", en *Anuario de Investigación* 2019, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Abierta Iberoamericana.

Resumen

En los últimos años las tecnologías digitales se han integrado de lleno tanto a la vida privada como a la esfera de lo público, y ha crecido exponencialmente la dependencia de las mismas para alcanzar una supuesta mejor vida en la ciudad. Se han constituido, además, como soporte de representaciones corporativas que paulatinamente se están convirtiendo en una suerte de segunda naturaleza de la ciudad y que omiten las áreas de mayor pobreza y vulnerabilidad. Este artículo indaga sobre la expresión y representación de las vulnerabilidades urbanas en demandas publicadas en el espacio público digital, y da cuenta de los alcances y limitaciones que se encuentran en la navegación de dicho espacio. Se presentan aquí pequeños conjuntos de datos de demandas que circulan en la Web 2.0, que no impactan en las escalas de *trending topics*. Incluye la metodología desarrollada para la construcción e interpretación de un corpus de más de 1.000 registros, referidos al ámbito de cinco jurisdicciones adyacentes al Matanza-Riachuelo. Reflexiona sobre las posibilidades que ofrece el uso de herramientas digitales en los estudios urbanos sobre la pobreza y la inequidad.

Palabras Clave: Espacio público digital; vulnerabilidad; pobreza; área metropolitana de Buenos Aires.

Summary

In recent years, digital technologies have been fully integrated into both private life and the public sphere, and dependence on them has grown exponentially to achieve a supposedly better life in the city. They have also been established as a support for corporate representations that are gradually becoming a kind of second nature for the city and that omit the areas of greatest poverty and vulnerability. This article investigates the expression and representation of urban vulnerabilities in demands published in the digital public space, and gives an account of the scope and limitations found in the navigation of digital space. Small data sets of demands circulating on the Web 2.0 are presented here, which do not impact on the trending topic scales. It includes the methodology developed for the construction and interpretation of a corpus of more than 1,000 records, referring to five jurisdictions adjacent to the Matanza-Riachuelo River. It reflects on the possibilities offered by the use of digital tools in urban studies focused on poverty and inequity.

Key words: Digital public space; vulnerability; poverty; Buenos Aires metropolitan area.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la dimensión digital se ha instalado de modo acelerado en nuestras vidas y, en estos tiempos de pandemia, se ha vuelto omnipresente. Las tecnologías digitales se han integrado de lleno a la vida privada y también a la esfera de lo público, a ese “espacio en acción” donde se entrelazan las dimensiones materiales, culturales, sociales, políticas e históricas de la vida de los habitantes de una ciudad. Esta dimensión digital se impone como la única posible al estar cancelado o mutilado por la pandemia el espacio público material de calles, parques y plazas. Seguramente

llegarán tiempos mejores, pero desde ya se hace necesario un análisis crítico de las tecnologías digitales porque han llegado para quedarse.

Cuestiones como el derecho a la conexión universal y gratuita, con todas sus implicancias económicas, de equipamiento tecnológico y capacitación deben ser consideradas al evaluar el alcance de estas tecnologías, dado la innegable existencia de la brecha digital. Esta desigualdad en el acceso a las comunicaciones digitales, también se evidencia en las representaciones que se encuentran en el espacio público digital que paulatinamente se están convirtiendo en una suerte de segun-

da naturaleza de la ciudad. ¿Quién no usa o ha usado alguna vez *Waze* o *Google Maps* para orientarse en la ciudad? ¿o para ver alguna calle desconocida clickeando en el *pegman* del *Google Street View*? Sin duda, un caso paradigmático del poder de estas representaciones digitales de la ciudad lo constituye por su alcance *Google Maps*: para una comprensión no prevenida, lo que allí se muestra existe, lo que no se muestra, no existe.

Han quedado ya atrás las iniciales consideraciones sobre el internet como espacio utópico donde todos (... todos los alfabetizados digitales y los conectados...) pueden emitir opiniones, interactuar y ser escuchados. En la actualidad, la expansión y en particular el funcionamiento de las plataformas digitales y los medios sociales genera nuevos interrogantes. En primer lugar: ¿qué tan público es el espacio público digital? o de otro modo: ¿quién gobierna el Internet? Es cierto que existen algunas regulaciones de los gobiernos más o menos elaboradas según las regiones, sin embargo, los que de hecho regulan, controlan las plataformas y deciden los contenidos en base a opacos sistemas algorítmicos son las grandes empresas corporativas del capitalismo de plataformas, GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft.

En consecuencia, el segundo interrogante interpela la producción de estas plataformas digitales. No quedan muchas dudas de los riesgos que implican. Numerosas investigaciones aportan evidencias sobre el incremento de la desigualdad que produce la aplicación de técnicas que se basan en *big data* y naturalizan (por intención u omisión) situaciones existentes de inequidad. No sorprende tampoco la omisión en las representaciones digitales corporativas de la ciudad de las áreas de mayor pobreza y vulnerabilidad. Al no ser los habitantes de menores recursos potenciales con-

sumidores en el mercado digital, no se los ve. Si no se los ve, no existen y por lo tanto no constituyen un problema que la sociedad y los gobiernos deban encarar.

Este artículo presenta un ejemplo de los alcances y limitaciones que se encuentran en la navegación del espacio público digital, el cual es considerado como otra esfera de lo público (Dunn, 2019; Sierra y Montero, 2015). Se inscribe en un marco temporal extenso (2000-2015) que incluye la etapa incipiente y la posterior expansión de la Web 2.0. Se ocupa de la identificación y el análisis de contenidos digitales que incluyen demandas disparadas por conflictos territoriales y situaciones de vulnerabilidad, pobreza y segregación, que son difundidas por actores y emisores locales, tanto individuales como colectivos, en el espacio público digital (Webs, Blogs y YouTube). Son pequeños conjuntos de datos que circulan en la Web 2.0, que no presentan impacto en las escalas de *trending topics*; podríamos considerarlas como demandas “plebeyas”.

Se incluye la metodología desarrollada específicamente para la construcción, análisis e interpretación de un corpus de más de 1.000 registros, referidos al ámbito de cinco grandes unidades administrativas adyacentes a la cuenca Matanza-Riachuelo, en los que se reconocen demandas que circulan por fuera de los canales de difusión institucionales o de los grandes medios de comunicación como *Clarín*, *La Nación* y otros. Este abordaje permite alcanzar las voces de carácter espontáneo que algunos autores llaman “de cualquiera” (Sierra y Montero, 2017),² las cuales por lo general no llegan ni a las instituciones ni a los medios de comunicación de alcance masivo.

El sistema de gráficos y mapas georreferenciados elaborados permiten sistematizar y abordar

2. Dicen Sierra y Montero (2017) sobre la mediación tecnológica: “Se configura como un modelo de producción que actualizaría lo que se ha venido denominando desde hace un tiempo como «culturas de cualquiera», en relación directa el rechazo a la mediación de expertos frente a la participación directa de la ciudadanía. Dicha dinámica amplía el horizonte cultural y mediático para incluir no solo procesos colectivos, sino también el acceso a la palabra de cualquiera. Según Rancière, se trata de una apertura a las diversas expresiones, reconectando a las personas con sus mundos de vida mediante fórmulas creativas. «Lo que es políticamente relevante no son las obras, sino la ampliación de las capacidades ofrecidas a todos y a todas de construir de otro modo su mundo sensible (...). [De modo que, como en Benjamin] el cine se dirige a un nuevo tipo de expertos; a una idea nueva de la capacidad de juzgar» (Rancière, 2010)”.

diferentes escalas de aproximación a la información contenida en los registros, visualizar las relaciones entre las categorías de análisis e identificar patrones comunes. En particular, los mapas georeferenciados construyen nuevas cartografías de las demandas sociales que quedan por fuera de los instrumentos de registro y medios de difusión institucionales. Al codificar la información relevada se hace posible compararla con los escenarios que muestran los recorridos del Google Street View, en tanto esta plataforma aspira a exponer una cartografía contemporánea capaz de mostrar, con detalles a nivel de pixel, múltiples realidades. (Sadin, 2018)

Este artículo se compone de cuatro partes. La primera presenta los objetivos del trabajo y la metodología desarrollada, que denominamos Explorador TecnoSocial (ETS). La segunda parte consiste en una síntesis interpretativa de los resultados obtenidos en el análisis de los registros identificados; la tercera incluye breves comentarios sobre la comparación de los resultados del Explorador TecnoSocial con los del Google Street View; y se concluye con una serie de reflexiones sobre la metodología y las posibilidades que ofrece el uso de herramientas digitales en los estudios urbanos enfocados sobre la pobreza y la inequidad.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL EXPLORADOR TECNOSOCIAL

Como se ha mencionado, las demandas difundidas por la sociedad civil en el espacio digital, disparadas por problemas, tensiones y conflictos urbanos territoriales,³ tienen como territorio de referencia cuatro unidades administrativas adyacentes a la cuenca baja del Matanza-Riachuelo: los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y de la CABA las Comunas 4 y 8, más el municipio de La Matanza que pertenece a la cuenca media. Incluidas en este recorte se encuentran las importantes cuencas subsidiarias del Matanza Riachuelo y el Río de la Plata, tales como la Sarandí-Santo Domingo y la Dupuy-Don Mario-Susana.⁴ Se eligió este territorio por su alto grado de vulnerabilidad ambiental y social, y la escasa visibilidad de los problemas y las demandas originadas en dichas cuencas subsidiarias.

Las fuentes primarias de esta investigación se encuentran en la Web 2.0, en tanto allí se difunden y comparten contenidos elaborados por los usuarios quienes además pueden interactuar y colaborar entre sí.⁵ La Web 2.0 estimula la dinámica social en la cual las personas tienen la libertad de compartir su trabajo o difundir sus mensajes a través de toda clase de plataformas abiertas, disponibles

3. Se entiende por demanda social aquella necesidad o deseo, expresada por individuos o colectivos, que surge del reconocimiento de problemas de interés público y que puede o no tomar la forma de una acción o protesta específica. Las demandas son entendidas como luchas de la sociedad civil para poder tener una vida acorde con la dignidad de un ciudadano (Holston: 2008). En este trabajo haremos foco únicamente en aquellas de carácter territorial en tanto disputan el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1969).

4. La Cuenca Baja del Matanza Riachuelo es una de las tres regiones en las que se divide administrativamente toda la Cuenca. Tiene una superficie total de 2.200 km² y comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia de Buenos Aires. El 23% de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires vive en este territorio. La Cuenca Baja comprende los territorios que van desde el inicio de la rectificación del Riachuelo hasta su desembocadura en Río de la Plata. Comprende áreas altamente urbanizadas en los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Almirante Brown y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La cuenca Sarandí-Santo Domingo abarca 7 municipios: Avellaneda, Quilmes, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Florencio Varela y presidente Perón, con un área de 239 Km² y una población aproximada de 1.200.000 habitantes. Desemboca en el Río de la Plata. Está conformada por las subcuencas Sarandí (arroyos Galíndez y su continuación Sarandí), y Santo Domingo (arroyos Las Perdices, Las Piedras, San Francisco y Santo Domingo). Ambas presentan graves problemas ambientales causados por la contaminación de vertidos de origen industrial y domiciliario. (Fuentes: GCBA <http://www.buenosaires.gov.ar/gobierno/cumar/institucional/la-cuenca-matanza-riachuelo> y ACUMAR <http://www.acumar.gov.ar/institucional/37/mapa-de-la-cuenca>). Por otra parte, la Cuenca de los Arroyos Don Mario, Susana y Dupuy, atraviesa el territorio del municipio de La Matanza, más precisamente las localidades de Isidro Casanova (190.319 habitantes) y Gregorio de Laferrere (248.227 habitantes). Los arroyos Don Mario y Susana están entubados en casi toda su extensión, mientras que el arroyo Dupuy se encuentra completamente a cielo abierto. En la cuenca se observan graves problemas ambientales causados por la contaminación, e inundaciones. Ver https://www.ina.gov.ar/piddef/mapas_descarga.html y http://www.at.fcen.uba.ar/docs/Mariano%20Re_InundacionesUrbanas_DCAO-FCEyN_07062017.pdf

5. El cambio ocurrido en las últimas décadas en Internet debido al surgimiento de la Web 2.0, permitió una transformación radical en la forma de producir contenidos en Internet. De ese modo, con la emergencia de las plataformas digitales cuyas interfaces requieren poco o ningún conocimiento técnico para ser operadas, el contenido dejó de ser provisto unidireccionalmente sólo por las agencias y editores profesionales. Inmediatamente, habilitó al usuario medio de Internet, es decir a los no profesionales en materia de programación y edición, a emitir sus mensajes sin intermediarios, y asimismo interactuar entre sí (SKALSKY et al., 2017).

para la visita de cualquier usuario, lo que resulta en un gran incremento de la actividad creativa. Las plataformas digitales son para Srnicek (2018), quien desde la economía estudia el capitalismo de plataformas, infraestructuras digitales que permiten que dos o más grupos interactúen, y que a su vez funcionan como entes intermediarios donde se reúne a diferentes usuarios entre los que se encuentran anunciantes, clientes, proveedores, etc.⁶ La Web 2.0 conforma un universo en el cual, si bien es atravesado por la brecha digital, se puede identificar, sistematizar y analizar según criterios homogéneos, demandas y propuestas provenientes de organizaciones de la comunidad e individuos.

En síntesis, el recorte de este trabajo es el análisis de la demanda socio ambientales y los conflictos que subyacen a las mismas, y que se hace pública en la Web 2.0 por sujetos individuales o colectivos con o sin acceso regular a las instituciones de gobierno. En particular se identifican aquellas que se originan por problemas y tensiones territoriales y cuestionan los mecanismos mediante los cuales el Estado da o no respuesta. Se incluyen, entre otros, pedidos de ampliación, mantenimiento o construcción de infraestructuras para evitar los daños que provocan las inundaciones, y denuncias por la contaminación de los múltiples arroyos que atraviesan el territorio. Asimismo se incluyen protestas contra la construcción de proyectos inmobiliarios en espacios públicos, y demandas de vivienda para población vulnerable.⁷

Con el objeto de identificar y analizar los registros que contienen las demandas objeto de este estudio tal como emergen en las plataformas que

alojan a Webs, Blogs y YouTube, se ha desarrollado una **metodología híbrida** que denominamos el Explorador TecnoSocial (ETS), la cual combina técnicas cualitativas y cuantitativas, a través de procedimientos que tienen semejanzas con los métodos de *lectura distante* y *lectura cercana* (Moretti, 2005; Schulz, 2011; Janicke et al., 2015). La *lectura distante* permite interpretar un universo extenso de evidencias a través de conteos y visualizaciones que ayudan a identificar relaciones y patrones, regularidades, similitudes y diferencias, superando las posibilidades de las técnicas tradicionales de análisis de contenido de la *lectura cercana*.

En la metodología empleada por el Explorador TecnoSocial, la *lectura cercana* se emplea en la etapa de codificación de los diversos y múltiples ítems asignados en la interpretación de cada uno de los 1.041 artículos o videos (registros o entradas) que integran el corpus. En una matriz de Excel se despliegan, de cada uno de los registros, las categorías nativas (taxonómicas y no taxonómicas; en otros ámbitos denominadas *tags* o palabras clave) que son construidas de manera tradicional e inductiva, y se agrupan luego en categorías más amplias provenientes de los estudios sociales y urbanos. De este modo, cada registro, es decir cada artículo o video, se descompone en una serie de datos discretos que se anotan como un dígito (1) en las respectivas categorías que presentan.

Desde la perspectiva de una *lectura distante o lejana*, estos nuevos datos numéricos son contados (para comparar repeticiones y relevancia), agrupados y relacionados (según descripciones estadísticas y/o con los metadatos)⁸, y por último

6. El autor incluso acota que, en virtud de su función de intermediación, es posible considerar también a un centro comercial como una plataforma. SRNICEK, Nick, *Capitalismo de Plataformas*, Buenos Aires: Caja Negra, 2018. (p.45)

7. Dado este recorte, quedan fuera de este análisis las demandas que no se refieran directamente a problemas territoriales, como por ejemplo las disparadas por despidos, cuestiones salariales o estrictamente políticas. Tampoco se analizan los orígenes del problema, los antecedentes y características de las organizaciones sociales, las formas que toman las acciones colectivas que reivindican esas demandas, ni el desarrollo de los conflictos en casos de demandas contenciosas.

8. Según Kitchin, "Metada son datos sobre los datos. Los metadatos pueden referirse al contenido de los datos o al conjunto completo de datos. Los metadatos sobre el contenido incluyen los nombres y descripciones de campos específicos (por ejemplo, los encabezados de columna en una hoja de cálculo) y las definiciones de datos. Estos metadatos ayudan al usuario de un conjunto de datos a comprender su composición y cómo se debe utilizar e interpretar" Una base de datos común incorpora 15 metadatos (incluyendo metadatos descriptivos, estructurales y administrativos): "título, creador, tema, descripción, emisor, contribuyentes, fecha, tipo, formato, identificador, fuente, lenguaje, relaciones, cobertura y derechos." KITCHIN, 2014, pp.8-9.

representados gráficamente y mapeados, es decir, visualizados. La batería de visualizaciones ofrece un despliegue de relaciones y patrones que habilitan un tipo de interpretación de los 1.041 registros que sería difícil de obtener por medios tradicionales.⁹ Identificadas las relaciones, patrones, regularidades, similitudes y diferencias, casos típicos o atípicos, así como categorías relevantes es posible volver a la *lectura cercana* para analizar en profundidad las cuestiones que se evidenciaron en las visualizaciones como de mayor interés.¹⁰

Ahora bien, es necesario aclarar que, en los procedimientos de identificación de evidencias y construcción del corpus de registros, se utilizan las herramientas de búsqueda avanzada de la plataforma Google según se explicita más adelante, en tanto no se dispone de recursos para la elaboración de los algoritmos específicos que puedan intensificar la búsqueda de evidencias, ni tampoco para facilitar la manipulación estadística a gran escala de los datos. Por dicha razón esta manipulación se lleva a cabo en base a las funcionalidades de Excel. Los gráficos interpretativos y los mapas de georreferenciación se han construido sin disponer de un software especial de visualización. De todos modos, se debe destacar que los procedimientos seguidos tienen etapas similares a los de la *lectura distante*, aun cuando no se disponga de sistemas de programación para la búsqueda, el procesamiento de los datos y su visualización.

Cabe hacer una reflexión que se refiere a la calidad de los datos que se construyen y procesan en el Explorador TecnoSocial. Extraídos e interpretados tal como se detalla a continuación, estos datos tienen explicitados los criterios con los que se construyeron, así como la metodología utilizada.

Cumplen con las condiciones que deben tener los datos: son discretos, inteligibles, agregativos, con meta data asociados, pueden ser relacionados entre sí y con otros datos para proveer información o apreciaciones que no surgirían de solo comparar los datos entre sí. Son sólidos porque son de primera fuente, es decir que están mediados sólo por la interpretación humana de primera mano de los resultados de las búsquedas digitales, y no están mediados por otras infraestructuras de datos que pueden hacer perder el rastro de su significado. Siguiendo a Kitchin, podemos afirmar que no son neutrales, ni preanalíticos, ni objetivos, sino que están contruidos con el objetivo de identificar y difundir las demandas por conflictos territoriales tal como emergen en el espacio público digital, y dar visibilidad a las situaciones de exclusión y vulnerabilidad social y ambiental que se manifiestan en ese ámbito. Estos datos exponen su marco ideológico, ético y valorativo, y por lo tanto están disponibles para ser utilizados y reutilizados con pleno conocimiento de su alcance.

Metodología. En este marco, para delimitar las búsquedas, obtener las evidencias pertinentes y preparar la toma y registro de la información, se definieron los siguientes elementos: a) Los buscadores y plataformas digitales; b) los motores de búsqueda que se utilizan en la exploración para homogeneizar la recopilación de las evidencias; c) los emisores a considerar; d) el período en el que se realizaron las búsquedas.

La primera definición que afecta el universo a relevar son las plataformas digitales que, si bien son finitas, presentan desafíos metodológicos para medir o cuantificar sus contenidos, dadas sus dimensiones y su constante crecimiento.

9. Lev Manovich, en un artículo donde compara un millón de imágenes describe su método de análisis desarrollado en la University of California, San Diego (UCSD) y el California Institute for Telecommunication and Information (Calit2). El mismo comprende dos partes, primero un análisis automático de imágenes de las cuales numeraliza algunas características visuales, y luego se construyen visualizaciones gráficas de todo el conjunto organizadas según las dimensiones analizadas. Es de destacar que es un procedimiento que tiene algunos elementos en común con el método del Explorador TecnoSocial. Entre sus conclusiones Manovich sostiene, quizás de un modo un poco temerario que: "El hecho de que el procesamiento de imágenes digitales y la visualización de un millón de conjuntos de datos de manga nos hagan cuestionar los conceptos básicos de las humanidades y la crítica cultural es al menos tan importante como cualquier descubrimiento particular que podamos hacer sobre este conjunto de datos. Ilustra cómo el análisis computacional de conjuntos de datos culturales masivos tiene el potencial de transformar nuestros paradigmas teóricos y metodológicos para estudiar la cultura" MANOVICH, Lev "How to Compare OneMillionImages?"

10. Según JANICKE *et al.*, el mantra de la búsqueda de información consiste primero, en una visión general, segundo resaltar patrones, tercero filtrar, y luego hacer zoom in para analizar detalles según se necesite (detailsondemand).

Se decidió trabajar con Google para los sitios Web y Blogs, y Youtube para los archivos audiovisuales, entendiendo que cada uno de sus sistemas de búsquedas se ven afectados por distintos factores.¹¹

- En segunda instancia se definieron los motores de búsqueda, y se decidió conformarlos por la combinación de dos grupos de palabras clave, el primero referido a los temas o contenidos de las demandas y el segundo al ámbito administrativo. Luego de sucesivas pruebas con diferentes palabras clave para el primer grupo,¹² que parecían funcionar como *proxies* a las demandas por temas territoriales se eligieron cinco: reclamo, manifestación, foros, piquete/corte de ruta y protesta.¹³ El otro grupo de palabras clave refiere al ámbito geográfico y administrativo del territorio. Luego de varias pruebas se decidió tomar los nombres oficiales de las localidades en los municipios y de los barrios en las Comunas 4 y 8 de la CABA, así como los nombres de los arroyos que conforman las cuencas hídricas que atraviesan estos territorios. A través de 372 combinaciones de los dos grupos de palabras claves se definieron entonces 744 motores de búsqueda que se utilizaron de manera sistemática en ambos buscadores. Por ejemplo: «Reclamo Arroyo Galíndez», «Foros Villa Lugano», «Protesta Turdera», «Manifestación Villa Lugano», entre otros.
- El tercer elemento que recorta el campo de resultados es el tipo de emisor. Se descartaron los artículos o videos publicados en los sitios

o canales de los medios masivos de comunicación de alcance nacional, y se relevaron solamente aquellos publicados por asociaciones de vecinos, foros vecinales, sectoriales, organizaciones civiles, agrupaciones políticas, ONG, individuos independientes y medios de prensa alternativos.

- Finalmente, se decidió focalizar las búsquedas desde el año 2000 hasta julio de 2015.¹⁴

Una vez registrados los casos según los criterios ya mencionados, los mismos fueron incluidos en una matriz interpretativa elaborada especialmente, que permite clasificar cada registro según dos dimensiones: la primera de ellas es de carácter descriptivo y registra datos como fecha de publicación, autor, título, emisor, ámbito territorial y actores involucrados en la demanda. La segunda dimensión es de carácter analítico, y está constituida por una serie de categorías interpretativas. Dentro de esta dimensión se registra: 1. el tipo de futuro que se presenta en la demanda (se considera su proyección temporal, la escala territorial y si es motivado por un deseo, un temor o por una tendencia); 2. el nivel de concreción de la propuesta presentada (nulo, preliminar, medio o avanzado); 3. su relación con propuestas disciplinares; y 4. las temáticas que presentan las demandas registradas en los artículos y videos.

Estas temáticas fueron definidas a partir de la observación y análisis de las evidencias. Se identificaron en éstas un conjunto extenso de temas específicos, como por ejemplo: contaminación,

11. Por ejemplo, al hacer una búsqueda en Google los resultados pueden variar para cada usuario, porque el algoritmo del sistema busca en el índice las páginas que coinciden con esa consulta y muestra los resultados que considera más relevantes para el usuario. Esta relevancia está definida por más de 200 factores entre los que se encuentra el Pagerank, un sistema de Ranking que el Google elabora a partir de diversas variables (Fuente: Google <https://support.google.com/webmasters/answer/70897?hl=es>). YouTube también funciona a través de una serie de factores que, al igual que Google muestra lo que considera más relevante para el usuario. Asimismo, YouTube permitía definir el modo de publicación de los resultados de búsqueda según tres parámetros diferentes que pueden ser ordenados secuencialmente: fecha de publicación del video, cantidad de visualizaciones o por puntuación de los usuarios. Podemos definir entonces al buscador o a la plataforma digital utilizada, como la primera variable que limita el universo de artículos y videos analizados en este trabajo.

12. Entre las palabras probadas figuran: piquete, reclamo, manifestación, foros, corte de ruta, protesta, asamblea, denuncia, reunión barrial, y paro. En el caso de los municipios se usó como proxy CORTE DE RUTA y para las comunas de la CABA se utilizó PIQUETE.

13. Esta selección responde a las transformaciones sufridas por los modos de protesta social en el país a partir de la década de 1990 (Scribano y Shuster: 2001; Auyero: 2012; Manzano: 2004). Durante este periodo Argentina fue testigo de una transmutación de la protesta: si hasta entonces la sociedad industrial daba lugar a reclamos sindicalizados, el desguace del Estado y el desmantelamiento de la industria nacional fueron dando lugar a un nuevo tipo de protesta de matriz cívica con formas de luchas ya no relacionadas con la fábrica sino con la irrupción en el espacio público (cortes de ruta, piquetes, manifestaciones).

14. De manera excepcional y por su relevancia para el proyecto se incluyó dentro de los casos analizados una serie pequeña de videos que están por fuera del periodo definido.

inundaciones, red hídrica, especulación inmobiliaria y villas/asentamientos, entre otros. Se procedió entonces a agrupar estas temáticas específicas según categorías más inclusivas.

Por ejemplo, las temáticas específicas *contaminación, arroyos, energías renovables o no renovables, inundaciones, protección de patrimonio ambiental y cambio climático* se agruparon bajo la temática general de Medioambiente. Ésta da cuenta de problemas en los que se involucra una acción natural o artificial mediante la cual se modifican las condiciones ambientales de un entorno determinado. Pueden identificarse aquí denuncias sobre el grado de contaminación de algunos arroyos, así como también demandas que buscan frenar el desarrollo de un proyecto inmobiliario en pos de la preservación de los humedales costeros.

Otras temáticas específicas como *red hídrica, cloacal, pluvial y hospitales* se agruparon bajo la temática general de Infraestructura/Equipamiento, que da cuenta de aquellos problemas en los que se involucran construcciones sobre el territorio (ya sean extendidas en forma de redes o puntuales) que dan soporte ambiental o funcional a las actividades urbanas (Corti: 2015, 19). Se reconocen en esta temática general demandas por construcción de hospitales, obras hídricas, o mejoramiento de redes cloacales o de agua potable.

Por último, temáticas específicas como *especulación inmobiliaria, recuperación/tratamiento del espacio público, industria, vivienda*, y patrimonio se agruparon bajo la temática general de Espacio Urbano. Asimismo, bajo esta temática general se incluyeron las temáticas específicas propias del hábitat vulnerable, como *villas/asentamientos, tomas/ocupaciones y vivienda social*. Las cuestiones identificadas dentro de la temática general Espacio Urbano, refieren a problemas en los que se evidencia cambios en las disposiciones o condiciones espaciales de uno o varios sectores de la ciudad, en tanto estos cambios pueden ser de índole físico, social o administrativo. Dentro de esta temática general se encuentra un espectro de demandas que van

desde el pedido de arreglos de calles y veredas hasta aquellas que presentan pedidos de urbanización de villas.

De este modo se definieron como temáticas generales: Medioambiente; Infraestructura/Equipamiento; Espacio urbano (Público y Privado), Ciencia y Tecnología, y Otros.¹⁵ Definidas las temáticas específicas y generales de cada entrada en la matriz, se hace posible cuantificar e identificar regularidades. Dicha frecuencia puede ser entendida como un indicio de la relevancia o importancia de las distintas temáticas en los cuatro municipios y las comunas 4 y 8 de la CABA.

Con el objeto de ordenar e interpretar las temáticas generales y específicas, se reconoció en cada uno de los registros la temática general que actúa como motivo principal de la demanda. Se obtuvo de ese modo una clasificación taxonómica ordenada por temática general. Para interpretar la información ya categorizada en la matriz, se elaboró un sistema de visualización que consiste en un conjunto de gráficos (Figura 1) y de mapas georeferenciados (Figuras 2, 3, 4) que permite realizar diversas lecturas sobre el conjunto de registros reunidos mediante el Explorador Tecnosocial.

VISUALIZACIÓN GRÁFICA Y SÍNTESIS INTERPRETATIVA

De las lecturas del sistema de visualización emergen patrones y asociaciones en los registros localizados, y asimismo se identifican dos escalas de análisis. La primera aborda los resultados a escala de municipios y la CABA; y la segunda propone un mayor acercamiento territorial a nivel localidades y comunas. Mediante los gráficos y mapas se reconocen las principales problemáticas que presentan los registros, se sitúan en el espacio y se indaga sobre los contextos territoriales y sociales en el que se producen los conflictos.

Para el abordaje del corpus a escala de municipios y CABA, se proponen tres lecturas interpretativas. En la primera se cuantifican los registros localizados en cada unidad territorial y en base a

15. La temática "Ciencia y tecnología" fue definida en una instancia preliminar del proyecto. Es interesante observar que cuando las búsquedas se orientaron hacia las demandas sociales, y a conflictos sobre el territorio esta dejó de tener relevancia dentro de los resultados obtenidos.

ello se observan correlaciones con indicadores estadísticos oficiales. La segunda, se detiene sobre los distintos grados de intensidad que presentan las temáticas generales que componen las demandas, y en tal sentido también se observaron las variaciones en el tipo de relaciones que las temáticas presentaron entre sí. En la tercera, y última, se analizó la desagregación de las temáticas generales en temáticas específicas.

En el análisis a escala de las localidades y comunas que componen las cinco unidades administrativas abordadas se observa, al igual que en la escala mayor, la cantidad de registros identificados en cada comuna/localidad y su relación con indicadores estadísticos. Asimismo, cabe destacar que en esta aproximación hay nuevas configuraciones territoriales definidas por la mayor o menor frecuencia de los motivos principales de las demandas. Se exploran también las características físicas de dichos territorios, con el fin de comprender las demandas que en ellos se generan. El análisis a esta escala de mayor acercamiento permite reconocer los grandes focos de conflictos que motivan las principales demandas en los territorios estudiados, que se refieren a:

- a. Las **cuencas subsidiarias del Matanza Riachuelo y del Río de la Plata**. En general, se observa una mayor preocupación por dichas cuencas subsidiarias que por los grandes cauces en sí. La cuenca del Sarandí-Santo Domingo (Avellaneda, Lanús y Lomas) así como la del Dupuy -Susana- Don Mario (La Matanza) constituyen territorios cuyas demandas dan cuenta de la alta vulnerabilidad ambiental y de la población aledaña a las mismas. Asimismo, se evidencia que en los sectores donde los arroyos mencionados se encuentran entubados, las demandas provienen de grupos vecinales mejores organizados y refieren al pedido de mejoras en la infraestructura hídrica.
- b. El tratamiento de la **basura metropolitana** se presenta también como un grave problema que incide negativamente en la salud ambiental de los vecinos cercanos a las plantas dos plantas de la CEAMSE, la de Villa Domínico, en Avellaneda y la planta de González Catán en La Matanza. El cierre de la de Villa Domínico en 2004 agravó la situación de la de González Catán que aún sigue en funcionamiento.

- c. La defensa del **patrimonio ambiental en situación de riesgo** debido al avance de los desarrolladores inmobiliarios, tal como sucede en el humedal costero de Avellaneda y en la Reserva Natural de Ciudad Evita en La Matanza.
- d. La **disputa por la tierra** en el sur de la CABA, donde se localizan numerosas y populosas villas junto a las grandes extensiones de tierra vacante.

EXPLORADOR TECNOSOCIAL VS. GOOGLE STREET VIEW

Los registros del Explorador Tecnosocial permiten reconstruir, desde una dimensión digital, una realidad urbana caracterizada por territorios de alta vulnerabilidad. En ellos se reconocen importantes conflictos sobre el medioambiente, la infraestructura de servicios y el espacio urbano.

Por otro lado, se observa que la referencia más cotidiana de la ciudad en el ámbito digital es sin duda el senderismo virtual del *Google Street View* (GSV). El mismo ofrece, según Eric Sadin (2017), un nuevo “planisferio contemporáneo que se pretende sin huecos, capaz de develar a nivel de píxel los espesores múltiples de nuestras realidades”. Sin embargo, la realización de un ejercicio comparativo entre las imágenes reunidas con el Explorador TecnoSocial y las del GSV evidencia que desde la dimensión digital, el “planisferio” de Google tiende a replicar ciertas lógicas de segregación de la dimensión física del territorio.

Entre otros hallazgos, el Explorador TecnoSocial nos permitió acceder y transitar en la dimensión digital un territorio de vulnerabilidad que no tiene representación en el *Google Street View* (GSV). El contraste que encontramos entre las imágenes subidas por la población registradas por el Explorador y las que muestra el *Google Street View* en torno a algunos de los arroyos subsidiarios de las cuencas del Matanza Riachuelo y del Río de la Plata, como el arroyo Sarandí en Avellaneda y el Susana en La Matanza, no puede ser mayor. El senderismo virtual del GSV ofrece solo un acercamiento muy restringido a los arroyos. Por ejemplo, colocando el pegman en algunos cruces de calles en el arroyo Sarandí, el Google Street View visua-

liza barandas altas y tapias en calles asfaltadas y “seguras” por donde puede entrar el auto del GSV (Figura 5). Por el contrario, las imágenes y videos del Explorador permiten un acercamiento mayor y muestran el alto grado de contaminación de los arroyos y sus márgenes, visibilizando basura acumulada, animales muertos, y agua contaminada, entre otros. Es decir, las imágenes recogidas por el Explorador vinculadas a las demandas permiten recorrer el territorio de una manera más minuciosa, y dan cuenta de transformaciones o cambios que, a pesar de ser muchas veces de carácter eventual, definen las condiciones del hábitat de esos territorios (Figura 6).

En síntesis es posible sostener que los arroyos se mantienen lo suficientemente ocultos cuando se practica el senderismo virtual de Google y emergen profusamente cuando, a través de las búsquedas digitales en YouTube y Webs, indagamos sobre conflictos y demandas que dan cuenta de situaciones de vulnerabilidad.

REFLEXIONES FINALES

En relación a los distintos resultados del Explorador TecnoSocial y el Google Street View, es necesario destacar que el primero también utiliza el buscador de Google. Sin embargo, y a pesar de las condicionalidades en las búsquedas que tiene Google, fue posible identificar demandas de la sociedad civil sobre problemas que no se evidencian en el Google Street View. Esta situación puede ser resultado de los algoritmos que se utilizan, que han sido discutidos en diversos trabajos (Eubanks 2018; Fisher 2018; Weisberg 2018) aportando evidencias del incremento en la desigualdad que produce la aplicación de técnicas que se basan en

big data y naturalizan situaciones existentes de inequidad, en nuestro caso al menos en cuanto al derecho a la visibilidad. A pesar de sus limitaciones, se entiende que el Explorador TecnoSocial es un aporte a la visibilización de los problemas de vulnerabilidad y medioambientales, que si no emergen en la discusión pública no son reconocidos ni objeto de medidas para su solución.

Por último, un comentario sobre el uso de la tecnología digital desde una perspectiva de derechos e inclusión social. Como se ha mencionado, las tecnologías digitales utilizadas por las corporaciones en casos como los analizados del Google Street View, pueden producir -por intención o por omisión- resultados que discriminan a la población siguiendo tendencias ya establecidas. Por ejemplo, si observamos la retícula que define el “pegman” es evidente la omisión de la mayor parte de las villas de emergencia así como la de situaciones de vulnerabilidad ambiental o contaminación. Esta ciudad cubierta por la retícula del pegman puede ser entendida como un proxy, una representación de la “ciudad formal”, aquella reconocida por el orden institucional y corporativo.

Sin embargo, es posible hacer un uso redireccionado de la misma tecnología hacia la visibilización de la vulnerabilidad, tal como lo hemos ensayado en el Explorador TecnoSocial, dentro de ciertos límites técnicos. Creemos que es cuestión de encontrar las grietas que tiene el sistema tecnológico corporativo para obtener una más relevante visibilización de la pobreza y reclamar su espacio dentro de lo que podríamos aludir como la “ciudad digital” que se está instalando rápidamente como la representación por excelencia de la ciudad real, como una verdadera segunda naturaleza, que sin embargo omite buena parte de los conflictos y la vulnerabilidad ambiental y social.

Figura 2: Cantidad de registros en municipios y CABA (arriba) y en localidades y comunas (abajo). Elaboración Propia, ETS 2020.

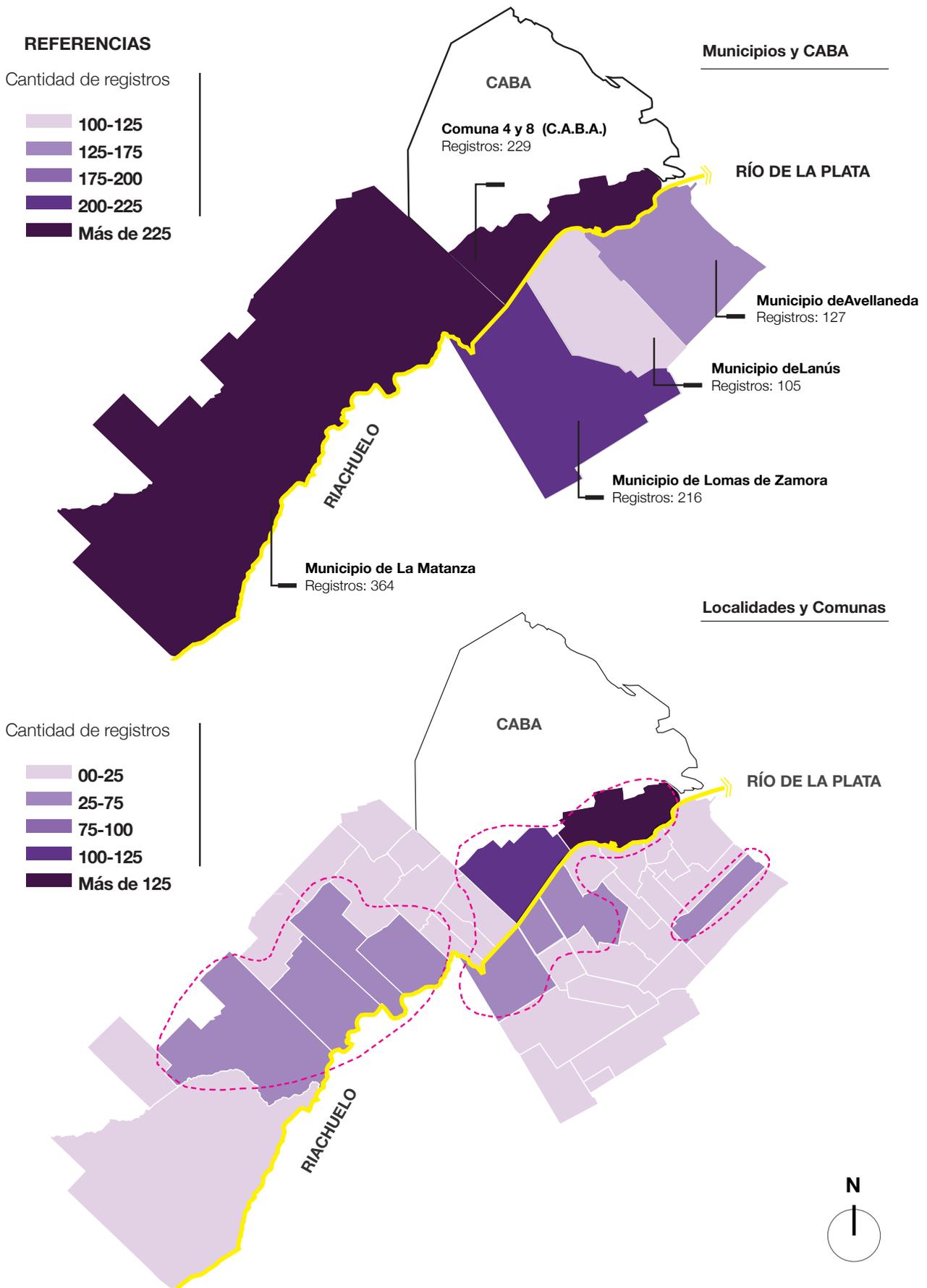


Figura 3: Necesidades Básicas Insatisfechas en municipios y CABA (arriba) y en localidades y comunas (abajo).
Elaboración Propia, ETS 2020 sobre la base de datos del Censo 2010, INDEC y la Dirección de Estadística del GCABA.

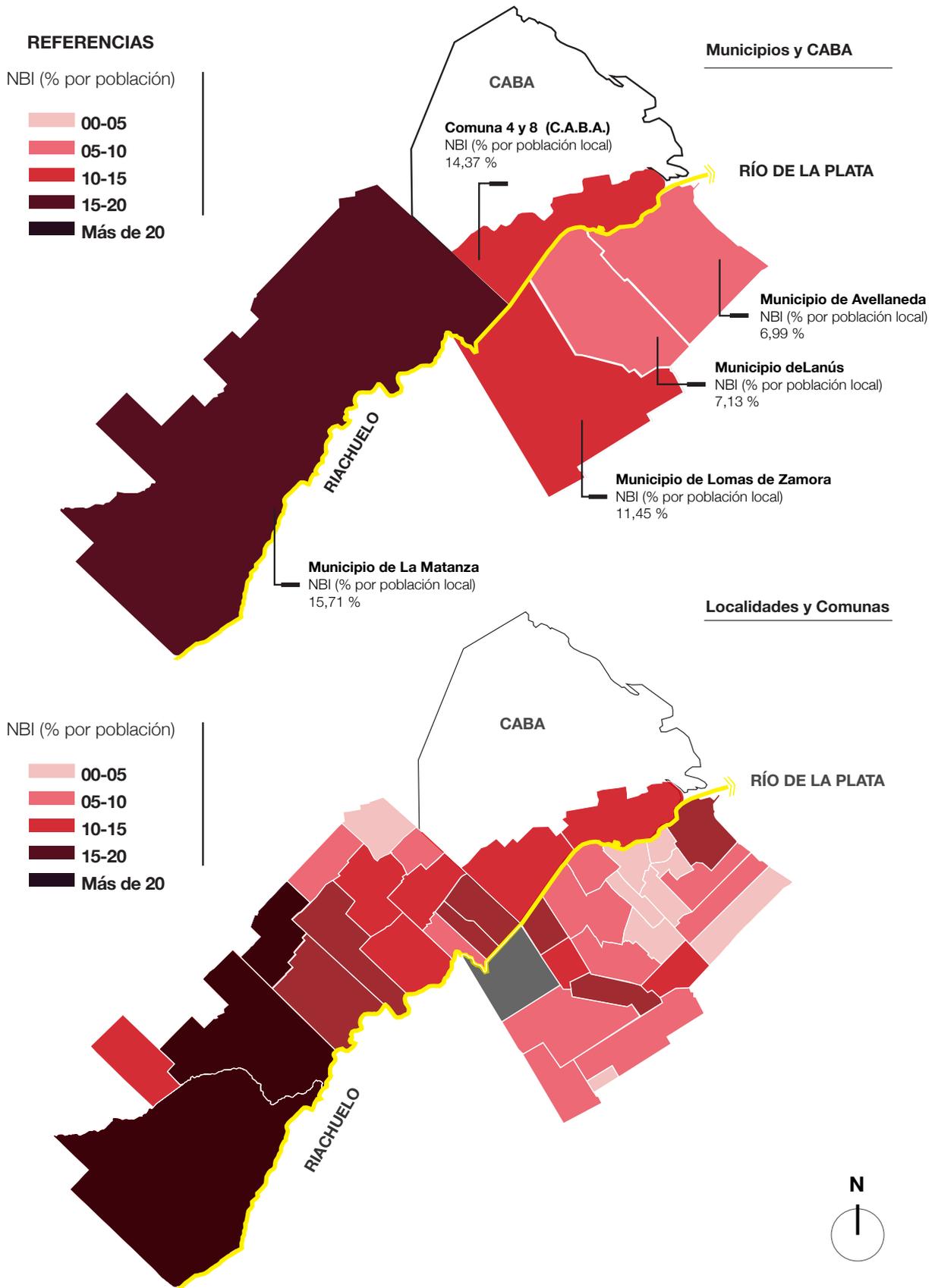


Figura 4: Motivo principal de la demanda en municipios y CABA (arriba) y en localidades y comunas (abajo). Elaboración Propia, ETS 2020.

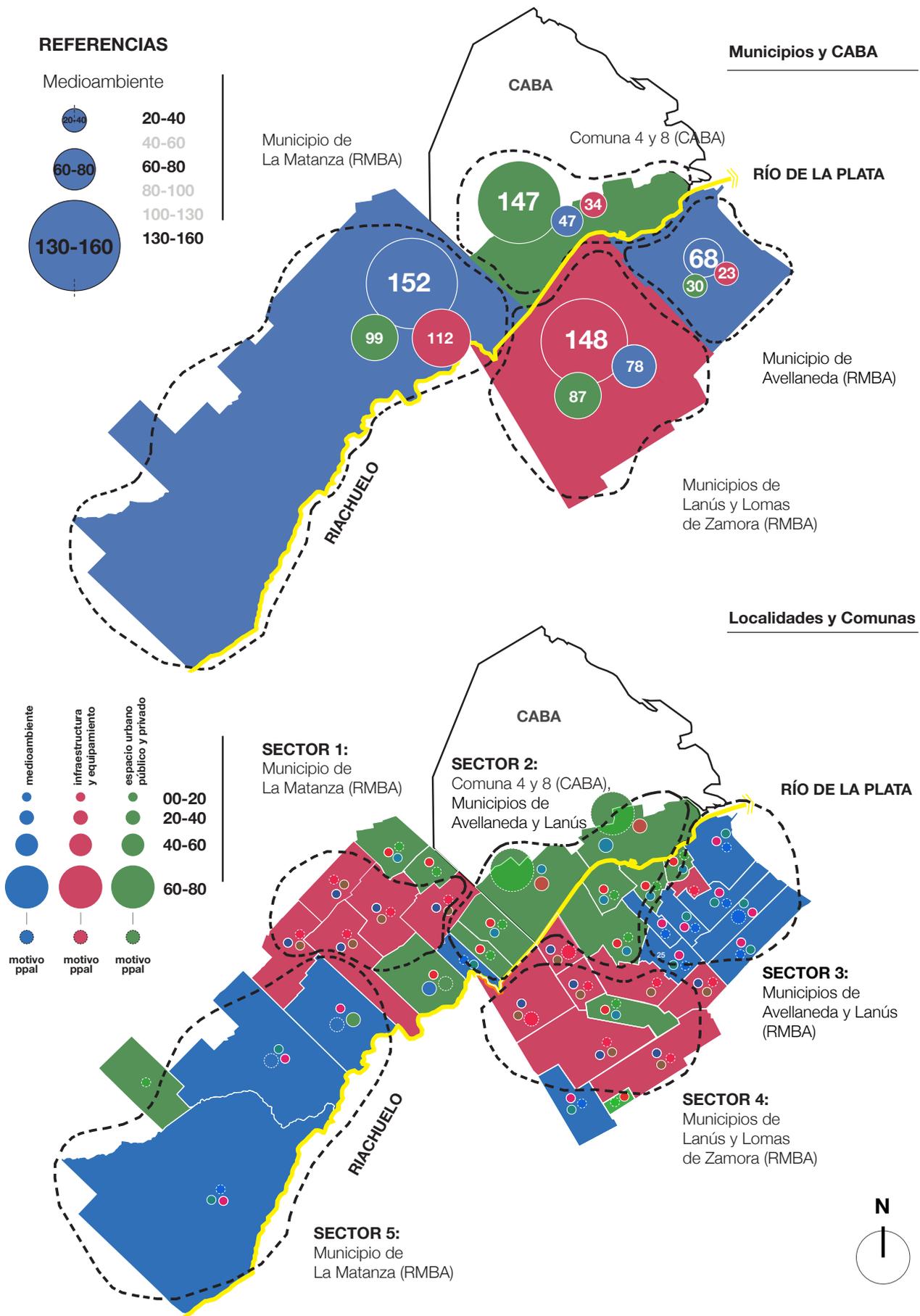


Figura 5. Acercamiento al Arroyo Sarandí (Google Street View). Municipio de Avellaneda (RMBA).



Imágenes extraídas de la aplicación Google Street View. Las mismas fueron tomadas por la flota de Google en agosto 2014 (a), diciembre 2014 (b), febrero 2015 (c).
Referencia territorial: Calle Voissin 2198, Gregorio de Laferrere, La Matanza, Buenos Aires.



Figura 6. Acercamiento al Arroyo Sarandí (Explorador TecnoSocial). Municipio de Avellaneda (RMBA).

febrero 2014



Periodico SIC
Vecinos exigen que no arrojen basura en el arroyo Susana. Publicado el 24 de febrero de 2014
<http://periodicosic.com.ar/2014/02/24/vecinos-exigen-que-no-arrojen-basura-en-el-arroyo-susana/>

a

febrero 2014



Periodico SIC
Vecinos exigen que no arrojen basura en el arroyo Susana. Publicado el 24 de febrero de 2014
<http://periodicosic.com.ar/2014/02/24/vecinos-exigen-que-no-arrojen-basura-en-el-arroyo-susana/>

b

junio 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
Publicado en junio 2014
<https://www.youtube.com/watch?v=JPRk5i9j0n0>
"ARROYO SUSANA LA FERRE- PDO. LA MATANZA BS.AS. JUN.2014"

c

agosto 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
Publicado en agosto 2014
<https://www.youtube.com/watch?v=G-o50oKsZ08t-2c>
"ARROYO SUSANA GREGORIO DE LA FERRE- PDO. LA MATANZA- 14 de agosto 2014 video 2"

d

agosto 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=FnkG5t1k2U8t-3c>
Publicado en agosto 2014
"ARROYO SUSANA G. LA FERRE- PDO. LA MATANZA 25-09-2014".

e

agosto 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=KPTU6MqfQ>
Publicado en agosto 2014
"ARROYO SUSANA G. LA FERRE- PDO. LA MATANZA - SEGUIMOS SOLOS--".

f

agosto 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=G-o50oKsZ08t-2c>
Publicado en agosto 2014
"ARROYO SUSANA GREGORIO DE LA FERRE- PDO. LA MATANZA 14 agosto 2014 video 1"

g

septiembre 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=CEKcy4FRHw>
Publicado en agosto 2014
"A UN MES DEL LAS PROMESAS SIN RESOLVER- 18-09-2014".

h

14 octubre 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=H17vc7vDucc8t-319s>
Publicado en octubre 2014
"ARROYO SUSANA G. LA FERRE- PDO. LA MATANZA A 2 MESES DE LAS PROMESAS".

i

18 octubre 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=90Q6cDy46t-73s>
Publicado en octubre 2014
"ARROYO SUSANA G. LA FERRE- PDO. LA MATANZA 18 de octubre 2014".

j

octubre 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=KPTU6MqfQ>
Publicado en octubre 2014
"ARROYO SUSANA G. LA FERRE- PDO. LA MATANZA 20 de octubre del 2014".

k

noviembre 2014



Canal Ana Claudia Salvatierra
https://www.youtube.com/watch?v=ag_y8tUFL8t-98s
Publicado en noviembre 2014
"ARROYO SUSANA LA FERRE- PDO. DE LA MATANZA PCIA. DE BS.AS. 13-11-14"

l

enero 2015



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=KdYQWJFCY>
Publicado en enero 2015
"ARROYO SUSANA- LA FERRE- PDO. LA MATANZA 18- 01- 2015 FERNANDO ESPINOZA AVANZA"

m

septiembre 2015



Canal Ana Claudia Salvatierra
<https://www.youtube.com/watch?v=CCkO83cQ>
Publicado en septiembre 2015
"ARROYO SUSANA ... SIN SOLUCION"

n

BIBLIOGRAFÍA

- Cardon, D. (2018). *Con qué sueñan los algoritmos. Nuestras vidas en el tiempo de los big data*, Madrid: Dado Ediciones (2015. Seuil, La République des idées, Dominique Cardon).
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, New York: St. Martin's Press.
- Fisher, M. y K. Benhold. (2018). "Germans, Seeing News, Find YouTube's Far-Right Tirades", en *The New York Times*, 9 de septiembre, pp.A1 y A4.
- García Rojo, F. et al. (2016). *Validación de un modelo hidrológico-hidráulico en una cuenca urbana con información generada por los afectados a inundaciones*. Programa de Hidráulica Computacional, Laboratorio de Hidráulica, Instituto Nacional del Agua – Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires. IFRH 2016, 3er Encuentro de Investigadores en Formación en Recursos Hídricos. Recuperado de: https://www.ina.gob.ar/ifrh-2016/trabajos/IFRH_2016_paper_67.pdf
- Gutman, M.; Nesprias, J. y Puppo, X. (2018). "Exploraciones alternativas en el espacio digital. La emergencia de los arroyos en las demandas territoriales de las cuencas Matanza-Riachuelo y Sarandí-Santo Domingo (2000-2015)". En Rodríguez, G; G. Sorda y G. Tello (ed). *Actas de las XXXI Jornadas de Investigación y XIII Encuentro Regional SI + desnaturalizar y reconstruir: CABA: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones.*
- Gutman, M.; Nesprias, J. y Puppo, X. (2019). "Explorador Tecnosocial. Emergencia de conflictos territoriales del municipio de La Matanza en el espacio público digital (2000-2015)". En Sorda, G. (ed.) *Actas de las XXXII Jornadas de Investigación y XIV Encuentro Regional SI + Campos. CABA: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Secretaría de Investigaciones.*
- Gutman, M.; Nesprias, J. y Puppo, X. (2020). "Explorador Tecnosocial. Herramientas visuales para el estudio de demandas territoriales que emergen en el espacio público digital (Región Metropolitana de Buenos Aires, 2000-2015)" En *Actas de las XXXIII Jornadas de Investigación y XV Encuentro Regional SI+ Imágenes. (En Prensa)*
- Gutman, M; Versace, I.; Nesprias, Javier; Nesprias Julia; Puppo, X. (2020). *Territorios Emergentes: vulnerabilidad urbana y espacio público digital*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2016-2018) / Emergent Territories: Urban Vulnerability and Digital Public Space. City of Buenos Aires (2016-2018). En *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (edición bilingüe)*, Año 10, Volumen 20, pp. 1-310. ISSN 1853-5828. Disponible en: https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_20.pdf
- Jänicke, S., G. Franzini, M. F. Cheema y G. Scheuermann. (2015). "On Close and Distant Reading in Digital Humanities: A Survey and Future Challenges", en R. Borgo, F. Ganovelli, and I. Viola (Editors), *Eurographics Conference on Visualization (EuroVis) STAR – State of The Art Report*, Copyright by The Eurographics Association 2015. Recuperado de: (<https://www.informatik.uni-leipzig.de/~stjaenicke/Survey>.)
- Kitchin, R. (2014). *The Data Revolution. Big Data Open Data Data Infrastructures & their Consequences*. London: Sage Publications.
- Kitchin R., T. P. Lauriault y G. Mcardle. (2015). *Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards*, *Regional Studies, Regional Science*, 2:1, 6-28, DOI: 10.1080/21681376.2014.983149
- Klein, L. (2018). "Distant Reading After Moretti", talk delivered at the 2018 MLA Annual Convention for a panel, "Varieties of Digital Humanities," ((Founded in 1883, the Modern Language Association of America has worked for more than a century to strengthen the study and teaching of languages and literatures.)) <https://arcade.stanford.edu/blogs/distant-reading-after-moretti>
- Lecertua, E. et al. (2014). "Modelación hidrológica – hidráulica de la Cuenca Sarandí – Santo Domingo ante un evento de precipitación extrema". Recuperado de <http://www.ina.gob.ar/ifrh-2014/Eje3/3.26.pdf>
- Lefebvre, H. ([1969] 1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Manovich, L. (2011). "How to Compare One Million Images?" <http://manovich.net/index.php/projects/how-to-compare>
- Manzano, V. (2004). "Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera", en *Intersecciones en Antropología* (Buenos Aires), no 5, pp. 153-166.

- Melé, P. (2016). “¿Qué producen los conflictos urbanos?”, en Carrión, F y J. Erazo (coord.). El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, p.127-158.
- TECHO. (2016). Índice de vulnerabilidad territorial. Recuperado de: http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/ivt_metodologia.pdf
- Tett, A. y J. M. Wolfe. (1991). “Discourse Analysis and City Plans”, en Education and Research, Vol. 10, No. 3, pp. 195-200.
- Jacobs, K. (2006). “Discourse Analysis and its Utility for Urban Policy Research” en Urban Policy and Research, vol. 24, n° 1, 4 de septiembre, pp. 39-52. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0811140600590817>
- Sadin, E. (2017). *La humanidad aumentada*. La administración digital del mundo. Buenos Aires: Caja Negra Editora.
- Scribano, A. y F. Shuster. (2001). “Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura”, en Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires), N°5, septiembre.
- Shuster, F. et al. (2006). “Transformaciones en la protesta social en Argentina 1989- 2003”, en Documento de trabajo (Buenos Aires), N°48, mayo. Recuperado de <http://webiigg.sociales.uba.ar/Publicaciones/DT/dt48.pdf>
- Schulz, K. (2011). “The Mechanic Muse. What Is Distant Reading?” New York Times Junio 24. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2011/06/26/books/review/the-mechanic-muse-what-is-distant-reading.html>
- Sierra Caballero, F. y D. Montero Sánchez (coord.). (2015). Videoactivismo y movimientos sociales. Teoría y praxis de las multitudes conectadas, Barcelona: Gedisa; Quito: Ediciones CIESPAL.
- Sierra Caballero, F. y D. Montero Sánchez (2017). “Videoactivismo y apropiación de las tecnologías. El caso de 15m.cc”. En Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación N.º 134, abril - julio (Sección Ensayo, pp. 263-276).
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de Plataformas*, Buenos Aires: Caja Negra.
- Weisberg, J. (2018). “The Digital Poorhouse”, en The New York Review of Books, Junio 7.



Margarita **ROBERTAZZI***

*: Dra. en Psicología; Mg. en Metodología de la Investigación Científica y Técnica. Profesora en Posgrado de la Carrera de Especialización en Psicología Forense. Directora de Proyectos de Investigación en las Programaciones Científicas UBACyT desde 2003 a la actualidad. Instituto de Investigaciones, Facultad de Psicología, UBA. Fundadora e investigadora en el Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Directora del Museo IMPA. e-mail: marga.robertazzi@gmail.com

PRESENTADO: 17.03.20

ACEPTADO: 20.04.20

EL MOVIMIENTO NACIONAL DE EMPRESAS RECUPERADAS EN TIEMPOS DE PANDEMIAS

93

Resumen

Este artículo presenta resultados parciales elaborados en el marco de la investigación “Modalidades de liderazgo en los nuevos movimientos sociales que resisten la exclusión en Argentina: tensiones entre las reivindicaciones y la política”, de la Programación Científica UBACyT 2018-21. Los objetivos generales son explorar y describir sus modos de liderazgo y comparar movimientos que ponen en juego la voluntad de vivir, respecto de sus propósitos reivindicativos y políticos. Metodológicamente, el tipo de estudio es exploratorio descriptivo; el diseño partícipe y la estrategia un estudio de casos múltiples, intencionalmente seleccionados.

Se describe y analiza la praxis del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, uno de los casos que se estudian en profundidad, en el que se administra la Investigación-Acción Participativa, con método y técnicas cualitativos, en el período 2019-2020. Los primeros resultados son producto del trabajo de campo y, luego de la emergencia sanitaria, otros son producto del análisis de documentos.

Palabras Clave: Movimientos Sociales; Empresas Recuperadas; Exclusión; Resistencia; Pandemias.

Summary

This article presents partial results elaborated in the framework of the research “Leadership modalities in the new social movements that resist exclusion in Argentina: tensions between demands and politics”, of the Scientific Program UBACyT 2018-21. The general objectives are to explore and describe their modes of leadership and compare movements that put the will to live at stake, with respect to their advocacy and political purposes. Methodologically, the type of study is descriptive exploratory; participatory design and strategy a study of multiple cases, intentionally selected.

The praxis of the National Movement of Recovered Companies is taken, one of the cases that are studied in depth, in which Participatory Action Research is administered, with qualitative method and techniques, in the period 2019-2020. The first results are the product of field work and, after the health emergency, others are the product of document analysis.

Key words: Social Movements; Recovered Companies; Exclusion; Resistance; Pandemics.

INTRODUCCIÓN

Esta comunicación es producto de una investigación en proceso: “Modalidades de liderazgo en los Nuevos Movimientos Sociales: tensiones entre las reivindicaciones y la política”, de la Programación Científica UBACyT 2018-2020, que tiene por sede el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.¹

Los objetivos generales consisten en identificar distintos tipos de liderazgo, así como comparar casos diferentes que ponen en juego su voluntad de vivir, atendiendo a la eventual tensión entre sus propósitos reivindicativos y políticos. El diseño de indagación es abierto, flexible y participativo; la estrategia es un estudio de casos múltiples, en los que se administra método y técnicas cualitativos.

Se presenta una puesta al día de la praxis del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), uno de los casos seleccionados para estudiar en profundidad, con el que hace ya largo tiempo se viene administrando la Investigación-Acción Participativa. La descripción y el análisis toma el período que va desde 2019, cuando estaba finalizando el gobierno del ex Presidente Mauricio Macri, hasta el momento actual,

cuando está comenzando el del actual Presidente de la Nación Alberto Fernández. Justamente, una época en la que sus mismos protagonistas identifican como de doble pandemia: la económica del macrismo y la sanitaria provocada por el COVID-19, potenciando una a la otra y llevando al movimiento a sostener nuevas luchas.

Además, desde 2015, el MNER ha sido uno de los grupos más activos, críticos y partícipes en las investigaciones que la autora de este artículo lleva adelante en el marco del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales (PIUBAMAS), especialmente en los Proyectos de Divulgación, como co-organizador de múltiples actividades científicas que se desarrollan con modalidad colaborativa.²

Se describe en qué consiste el MNER, algunas de sus acciones y reflexiones durante el período mencionado, así como los aspectos novedosos y actuales que, a juicio de la autora, conviene destacar. Solo se trata de un recorte, dado que la multiplicidad de actividades que emprende ese colectivo no puede plasmarse en su totalidad, sin embargo, es una expectativa poder reflejar de alguna manera su estilo y la distinción de los criterios y valores que lo orientan.

1. Es una investigación para Grupos Consolidados, dirigida por Margarita Robertazzi, de Modalidad I, cuyo código es 20020170100790BA.

2. Algunas de ellas se describen más adelante en este mismo artículo.

PERSPECTIVA METODOLÓGICA

La Investigación-Acción Participativa es un método que hizo suyo la Psicología Social Comunitaria Latinoamericana, cuya característica central es articular nuevas formas de investigación y de acción de acuerdo a las necesidades sentidas por aquellos con los que se comparte el trabajo; de esa manera, tiende un puente entre la construcción de conocimientos y la extensión a la comunidad, para que dejen de ser compartimientos cerrados.

Una de sus características es garantizar el diálogo entre quienes investigan y quienes son investigados, pues ambos son sujetos partícipes capaces de desarrollar una praxis conjunta transformadora, a partir de su singular historia, su propia cultura, como parte del grupo que conforman y que simultáneamente los forma. Esta práctica, que implica al mismo tiempo rigor científico y sensibilidad social, está orientada por valores democráticos, partícipes, comprometidos, éticos y políticos. Para ello se requiere del diálogo honesto y la reflexividad entre ambos colectivos: el académico y el de los protagonistas (Cazes y Robertazzi, 2016; Herrera Farfán y López Guzmán, 2013; Montero, 2004, 2006).

En el marco de una Psicología Social Comunitaria como la que se presenta, la participación y el compromiso social se construyen cotidianamente y se definen como acciones que desarrollan los integrantes de una comunidad o grupo, en función de objetivos generados a partir de necesidades sentidas y de acuerdo con estrategias colectivamente definidas, fundamentadas en la solidaridad y en el apoyo social. Desde el paradigma de la Construcción y la Transformación Críticas, propio de la Psicología Social Latinoamericana, en sus distintas versiones, se estimula a re-pensar prácticas y saberes institucionalizados, para abrirse a un diálogo interdisciplinario, donde el conocimiento que se construye expresa un nuevo desafío, para seguir construyendo mejores horizontes (Montero, 2004, 2006).

Un aspecto central de esta perspectiva metodológica es poder escuchar los saberes populares cuando interpelan a distintos especialistas, lo que

problematiza la relación Universidad-Sociedad, promoviendo la reflexión sobre el rol que se le adjudica al pueblo en los proyectos de investigación y de extensión universitaria (Varsavsky, 1969). Se hace inevitable, de ese modo, repensar las propias prácticas, en un diálogo reflexivo horizontal, en el que se entrelazan los saberes de las diversas disciplinas con los saberes populares. La “episteme de la relación” y/o la “episteme popular” postulan una construcción de conocimientos en relación, siempre abiertos a una multiplicidad de voces (Montero, 2004), lo que transforma significativamente las relaciones de saber-poder históricamente establecidas en el campo de las ciencias.

Los avances de la indagación que aquí se presentan se elaboraron a partir del trabajo de campo, mediante entrevistas individuales y/o grupales y observaciones participantes y/o no participantes, hasta el momento en que se impusieron la emergencia sanitaria y las medidas de restricción concomitantes. A posteriori, los datos pudieron obtenerse a partir del análisis de fuentes secundarias, básicamente documentos producidos por el mismo movimiento, complementados por conversaciones telefónicas con los mismos protagonistas. En todos los casos, el nivel de edición es bajo, con el fin de respetar el lenguaje directo que da cuenta de las voces de los integrantes del movimiento.

DESCRIPCIÓN DEL MNER

El surgimiento del MNER no puede dissociarse de la recuperación de la metalúrgica IMPA el 22 de mayo de 1998. Como experiencia pionera, requería ser fortalecida, pues, además, existía el claro supuesto de que no sería un caso único. Es más, con anterioridad, se habían intentado otras dos recuperaciones que no llegaron a concretarse (Murúa, 2011).³ Era obvio que el problema continuaría, pues la cuestión de la desocupación y el padecimiento por las condiciones de trabajo precarizadas generaban, en esa época, efectos devastadores (Beccaria y López, 1998; Castel, 1997; Galli y Malfé, 1998; Seligmann-Silva, 1992; Sennett, 2000).

3. En esos intentos previos, la metalúrgica Safratti y LACI, Laboratorio de Circuitos Impresos, no llegaron a recuperarse porque, finalmente, se pagaron las indemnizaciones.

Fue así que IMPA también fue pionera en convocar no solo a las empresas que se recuperaban -por cierto, no demasiadas en ese momento- sino a todos los sectores que iban quedando por fuera del sistema económico-productivo. Desde allí, surgió el primer impulso para crear un movimiento que fue adoptando distintas conformaciones y denominaciones, hasta que se consolidó el MNER, un movimiento identificado por la consigna “*Ocupar, Resistir, Producir*”.

Como ya se dijo, en la Argentina de esa época, la apropiación de las empresas por sus propios trabajadores/as fue una respuesta a las políticas de Estado que aumentaban la desocupación, dejando día a día cada vez más personas expulsadas del mercado de trabajo. En sus primeros momentos, este movimiento autogestor se plantó frente al fracaso de la dirigencia empresarial, la impotencia del sindicalismo tradicional, la indiferencia de la clase política y la distracción del mundo académico (Robertazzi, 2019), instrumentando un modelo que sus mismos creadores definieron como “*una nueva herramienta de lucha de la clase trabajadora*”,⁴ a utilizar cuando los métodos de protesta y de presión tradicionales estaban agotados.

Esta recuperación inicial de IMPA, cuando todavía se desconocía en qué consistiría eso, dejó un fuerte legado, dado que bastaron el coraje y la decisión de un grupo fabril pequeño y otro mucho más pequeño aún formado por militantes del campo político y sindical popular para alcanzar esa victoria (Robertazzi, 2012).

El MNER no estuvo ni está compuesto por empresas sino por trabajadores y trabajadoras que recuperaron sus propias empresas o están en vías de hacerlo, así como por militantes del campo popular que apoyan el método IMPA y todas las causas justas. Su rol fue decisivo para posibilitar que las fábricas, a punto de desaparecer, pudieran seguir produciendo de modo autogestionado. Desde entonces, el movimiento cumplió una función pedagógica *in situ*, haciéndose presente en los con-

flictos fabriles, acompañando y transmitiendo un modelo de acción social, político y ético para que no se pierdan los puestos de trabajo. Al mismo tiempo, sus militantes desde siempre desplegaron distinto tipo de actividades para instalar el método en la sociedad, concurrendo a una diversidad de ámbitos en los que se requiere su presencia: universidades, reuniones científicas, centros culturales, movimientos sociales y políticos, medios de comunicación de masas, entre otras posibilidades.

Los frentes del MNER son muchos y los recursos son pocos: hay desgaste y frustraciones en la pelea con el Estado para poner en marcha las empresas que renacen con la recuperación; hay que argumentar ante la clase política, judicial; ante la patronal y supuestos inversores oportunistas y sin escrúpulos que quieren comprar a bajo precio empresas en concurso. En oportunidades, se trata de argumentar ante los mismos trabajadores que no se atreven a romper con un injusto estado de cosas, pues no ven posible el proceso de recuperación de sus empresas. También se trata de facilitar la cadena de comercialización y la complementación de productos entre empresas recuperadas (ER).

Asimismo, también es un propósito del MNER que todas las ER se conviertan en empresas sociales, abiertas a la comunidad, en las que se conjuguen educación, cultura, arte, memoria para el conjunto del pueblo, siguiendo el método de la metalúrgica IMPA recuperada. Allí funcionan un Centro Cultural, el primer Bachillerato Popular⁵; la Universidad de los Trabajadores, Barricada TV; FM Radio Semilla, como medios de comunicación alternativos y comunitarios, interesados en la problemática de la clase trabajadora; el Museo IMPA; otras Cooperativas de Trabajo, como DTL (armado de transmisores y antenas), Cooperativa de Diseño y Librería del Profesional.

Obviamente, nada se reproduce tal cual, ni tampoco es lo que se espera, cada ER encontrará su forma y su estética singular, en función de las distintas vicisitudes de la historia colectiva que

4. El uso de la letra cursiva indica que se trata de la voz de los protagonistas, introducida mediante discurso directo.

5. Esa experiencia pionera que comenzó en IMPA, por decisión del grupo fabril y a propuesta de la Cooperativa de Trabajadores e Investigadores Populares (CEIP), se extendió luego a muchas otras ER y también a otros espacios comunitarios.

haya atravesado, para tender su puente hacia la comunidad.

Así como existe la IMPA comunitaria, existe a la vez la IMPA Rebelde -también pionera- que enfrenta en todos los espacios posibles la situación política y la crisis económica de Argentina; la que está dispuesta a asumir la responsabilidad y el compromiso para transformar el statu quo cada vez más excluyente e inequitativo.

Para finalizar este apartado, cabe señalar que el interés por conocer a las ER, así como al movimiento nacional más amplio que aquí se analiza, se debe a que desde su aparición pusieron de manifiesto una acción muy concreta para no someterse a la exclusión y a sus padecimientos, generando una ruptura con lo esperado (Harré, Clarke y De Carlo, 1998). Por tal motivo constituyen una modalidad de resistencia colectiva y novedosa que consolida su objetivo de lucha por conservar la fuente de trabajo, pues las ER -luego de ser ocupadas durante jornadas o meses de resistencia- lograron reinsertarse en el mundo productivo, después de haber estado a punto de desaparecer, evitando dejar a su personal sin trabajo.

EL MNER A FINES DEL GOBIERNO MACRISTA

Hacia 2019, en Argentina, se vivía una aguda crisis económica y social, por entonces, el MNER, como siempre, venía disputando su espacio en la escena política y pública, con el propósito de hacer oír su voz; no solo para recuperar empresas privadas fallidas, sino para confrontar con el gobierno de entonces, denunciar el ajuste y exigir por los derechos sociales vulnerados de las personas más desamparadas del pueblo argentino, bregando por una transformación económica, social, política, ética y cultural indispensable.

Como su praxis es variada y participa en diversos ámbitos, se seleccionarán algunos aspectos que se consideran los más relevantes, al no poder dar cuenta de la totalidad de sus acciones y reflexiones: 1) la creación del día del trabajador de empresa recuperada; 2) la convocatoria al Plenario de Empresas Recuperadas en noviembre de 2019; 3) el “Nunca más a la Deuda”.

1) Día del trabajador y la trabajadora de empresa recuperada.

En el marco de la conmemoración por el 1º de mayo de 2019, en el Museo IMPA, se realizó una mesa redonda en la que fueron expositores/as tres jóvenes trabajadores de ER, invitados para relatar sus experiencias, pues, a pesar de su juventud, se caracterizaban por su compromiso con sus propias empresas y también como militantes del MNER.

Al comenzar el encuentro, comentaron que, charlando entre ellos, habían consensuado que era necesario contar con un día de los trabajadores y las trabajadoras de ER; además, que consideraban que el mejor día para esa conmemoración era el 22 de mayo, la fecha en la que IMPA se recuperó. Así lo decía uno de los trabajadores de La Aceitera de La Matanza, Pcia. de Buenos Aires:

Para mí, en lo personal, el día del trabajador de empresa recuperada tiene mucho más mérito, no es lo mismo que ser otro trabajador. La lucha, todo lo que se generó, lo que pasó en nuestro caso. ¿Cómo explicarlo? Un trabajador de una empresa recuperada no lo elige. Lamentablemente, es ocasionado por lo que hacen los patrones y no te queda otra que pelearla, como decía, ocupar el puesto de trabajo, resistir y producir, que no es como... “ah, yo quiero ser trabajador de una empresa recuperada”, no. No es algo tan fácil, considerando toda la lucha. Cuando te quedas sin trabajo, aparte de recuperar la fábrica, recuperamos la dignidad, porque cuando quedamos sin trabajo se nos cae el mundo. A mí personalmente, y se nos cae el mundo. No tenés otra salida, no tenés otra escapatoria. Yo laburo desde los 18 años en la planta, se te cae todo. También se pelea por recuperar la dignidad como sostén de la familia, lo que sea. No sólo que recuperas una fábrica, uno recupera la dignidad como persona, como trabajador.

A estos dichos, se agregaron los de una trabajadora de la Cooperativa La Matanza, una fábrica de tornillos:

Una vez que perdemos el trabajo y no tenemos cómo alimentar a nuestras familias se

nos viene todo abajo [...] porque a nosotros nos tocó recuperar en el 2001, que estábamos viviendo un contexto económico y político grave porque era eso o nada, porque tampoco podías salir a buscar a otro lado porque no había. Lo que también nos pasa a las empresas recuperadas es que generalmente los compañeros que quedan adentro de las recuperadas son de 30, 40, 50 años algunas de estar en el oficio, pero, a esa edad, el sistema ya los excluye y ya no tienen oportunidades en otro lado si no tienen un oficio bien diferenciado y que el mercado esté necesitando. Esa gente va quedando afuera del mercado para el sistema.

El tercero de ellos, trabajador de Farmacoop, retomaba lo que decía su compañero, para aclarar:

No es una elección, no es que uno ideológicamente está en la fábrica y dice “che, me quiero quedar con la fábrica”, no es así, uno llega a eso y pelea porque sabe que no queda otra y porque ve a los compañeros y las compañeras que, a veces, están peor que uno y la siguen peleando, pero la realidad es que yo no sé qué hubiera sido de los más de 20 mil o 25 mil trabajadores y trabajadoras de las empresas recuperadas que hoy están trabajando sin este lugar que hoy es IMPA. Realmente vale mucho.

En distintas comunicaciones científicas se analizó la identidad de las personas que trabajan en ER, resultando más sencillo definirlos por la negativa, es decir, por aquello que no son: ni cooperativistas, aunque hayan conformado una cooperativa como forma jurídica; ni empleados, porque no hay empleador; ni propietarios, porque no lo son y, mayormente, no lo quieren ser. En verdad, siempre se han llamado a sí mismos trabajadores y no quieren perder esa identidad, así como no quieren perder la continuidad de su lucha con otras que, históricamente, ha dado el movimiento obrero. Entienden que los pueblos no eligen los modos de luchar, por cierto, hay ciertas circunstancias que imponen “nuevas herramientas”.

En el Facebook del MNER, hoy puede encontrarse un video en el que se conmemora el 22 de mayo de 2020, los veintidós años de la recuperación de

IMPA y, a la vez, el día de los trabajadores y las trabajadoras de ER. Es para celebrar sin duda esta distinción y reafirmación de identidad, que incluye la decisión y el coraje de luchar para conservar la fuente de trabajo.

2) Encuentro Nacional de Empresas Recuperadas, “Ellos las cierran, nosotros las abrimos”

El 30 de noviembre de 2019, en IMPA recuperada, se realizó un encuentro del movimiento, justamente, convocando a debatir sobre los desafíos que aún tienen por enfrentar estas unidades productivas. Además de convocar a las empresas, también fueron invitados algunos dirigentes políticos, sociales y sindicales. Para ese momento, seguían pendientes una serie de reivindicaciones indispensables para este sector de la Economía Popular. De ahí que el temario se centrara en ellas para el trabajo en comisiones: situación jurídica; seguridad social; comercialización e intercambio; educación, cultura y formación política; comunicación; feminismos; emergencias (tarifas, corte de servicios, desalojos, prórroga y renovación de las Leyes de Expropiación; matriculación, entre otras). Con la mira puesta en el cambio de gobierno, el MNER presentó una serie de leyes para llevar al nuevo Congreso, así como líneas de acción a proponer en los distintos y futuros ministerios.

A lo largo de su trayectoria, de modo insistente, el MNER viene reclamado las leyes indispensables para las unidades productivas recuperadas que se encuentran en un “limbo jurídico”, como dicen sus integrantes, o un “vacío legal”, como dice Echaide (2003), puesto que carecen de una legalidad que las ampare (Robertazzi, 2018, 2019).

Un ejemplo de ello son las siguientes actividades científicas que organizó el PIUBAMAS junto con el MNER: I Encuentro Interdisciplinario por la Recuperación del Trabajo: Leyes y Políticas Públicas para una Nueva Realidad, en 2015; I Taller Participativo: Marginaciones Sociales y Trabajo, en 2016, y Encuentro Participativo: El Derecho en Función del Trabajo, en 2018. Obviamente, que la insistencia del MNER no se ha limitado a las actividades mencionadas, estas son algunas en las que la autora de este artículo ha tenido participación, pero la totalidad de las acciones serían incontables. Asimismo, en el marco del Proyecto de Divulgación

del PIUBAMAS 2018, se publicó la revista número uno de la serie Marginaciones Sociales y Políticas Públicas, dedicada a las ER, allí se especificaban los principales problemas que atraviesan las ER y que están pendientes de resolución, afirmando la necesidad de contar con políticas públicas para el fortalecimiento de las ER: 1) Ley Nacional de Expropiación para todas las unidades productivas recuperadas; 2) Financiamiento para capital de trabajo y reconversión tecnológica de las ER y 3) Seguridad Social para los trabajadores/as de ER. Se explicitaba en cada una de ellas las propuestas de solución que había elaborado el MNER.

3) “Nunca más a la Deuda”

El MNER radicó una denuncia ante el Poder Judicial de la Nación en el año 2019, sobre la deuda externa que el gobierno de Cambiemos había tomado con el Fondo Monetario Internacional (FMI), dado que se habrían violado los procedimientos institucionales para la contratación de este tipo de empréstitos. El crédito más importante de la historia del FMI fue asumido por ex Presidente Mauricio Macri sin fundamentos técnicos ni jurídicos en el acto administrativo, sin control del Poder Legislativo y sin dictamen del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Puede leerse, en el Facebook del MNER, que el 26 de mayo de 2020 la Comisión Bicameral de Control de Deuda del Congreso Nacional aprobó un pedido de informes al BCRA. En el texto se explica que tal avance se da en el marco de la investigación del endeudamiento y la fuga de capitales ejecutados por el gobierno de Mauricio Macri, a partir de informes actuales del BCRA y por pedido expreso de la Senadora Sacnun, y de acciones impulsadas por el mismo movimiento, el Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Financiera y la Coordinadora de Abogados de Interés Público.

De esta forma, mediante una conducta ilícita, ajena a los mecanismos constitucionales y a la división de poderes, de la que tanto se jactaban los representantes de ese gobierno, endeudaron al país atándolo a una acreencia ilegítima, sólo orientada a profundizar la dependencia y la fuga de capitales, para someter a las futuras generaciones, en beneficio de unos pocos.

Por eso, el MNER, como uno de los denunciantes, *“de este verdadero robo del siglo, saludamos el avance de nuestra denuncia y el pedido de informes impulsado por la Comisión Bicameral”*.

“A un día de un nuevo aniversario de la Revolución de Mayo”, sostiene el MNER que se debe luchar para romper todas las cadenas de sometimiento ilegítimo, pues ya habría llegado el momento de conocer las responsabilidades políticas, sociales, jurídicas e institucionales de quienes pretenden hacerse del poder por asalto. Termina su comunicación diciendo: “Que paguen lxs que tengan que pagar”.

EL MNER A COMIENZOS DEL GOBIERNO DEL FRENTE DE TODOS

El 10 de diciembre de 2019 Alberto Fernández asumió la presidencia de la Nación, después de haber derrotado a la fórmula de Mauricio Macri que buscaba su reelección. Para los sectores de la Economía Popular y para el MNER en especial, la alegría comenzó con anterioridad, cuando el 27 de octubre ganó la candidatura a Presidente en la primera vuelta, con el 48,24 % de los votos.

En función de las políticas de ajuste y endeudamiento del gobierno macrista, la industria nacional con una fuerte pérdida de fuentes de trabajo, el mercado interno y el nivel de vida de las clases populares estaban gravemente dañados. Si bien, tal situación afectaba al conjunto social, era especialmente dramático para los sectores de la economía popular. En el caso de las ER, debieron enfrentarse con subas de tarifas imposibles de pagar, la apertura de las importaciones, los vetos a las Leyes de Expropiación del gobierno nacional y provincial, así como con todas las dificultades de una economía en recesión. De ahí que, más allá de la adhesión que generara el candidato a presidente del peronismo, en función de algunos de sus antecedentes, la clase popular reclamaba unida: *“Fuera Macri”*. Un ejemplo de ello fueron los festejos en el día de la asunción de la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner, plenos de algarabía y alivio, incluso en quienes no la habían votado, pero aguardaban ansiosamente el fin del gobierno anterior.

Para actualizar el estado del MNER en 2020, pueden puntualizarse los siguientes tópicos: 1) la creación de la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas; 2) la irrupción de la pandemia del COVID-19; 3) el surgimiento del MNER Géneros.

1) La creación de la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas

La Dirección Nacional de Empresas Recuperadas se crea en el ámbito de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hacia los últimos días del año 2019. Desde el peronismo, durante campaña de Daniel Scioli, que perdió la elección a Presidente ante Mauricio Macri en 2015, ya se planificaba contar con una Secretaría de Economía Social. Tal es así que, en la metalúrgica IMPA recuperada, se realizó un acto de campaña con la presencia del candidato para dar a conocer el proyecto, con una importante asistencia de organizaciones y movimientos sociales.

En la Secretaría Nacional de Economía Social, se puso a cargo a Emilio Pérsico, uno de los principales referentes del Movimiento Evita y en la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas quedó a cargo Eduardo Murúa, Presidente del MNER. No es un dato menor que se haya recurrido a militantes de movimientos y organizaciones sociales de reconocida trayectoria que conocen la problemática desde adentro. Una de las mayores dificultades en las relaciones de los sectores populares con agentes del Estado es que suelen desconocer la problemática de las personas y los grupos a quienes tienen que dar respuestas, ya sea para la elaboración y/o implementación de políticas públicas. Se reproduce aquí, parcialmente, el mensaje del MNER del 13 de diciembre de 2019, ante la designación de Murúa en la Dirección Nacional de Empresas Recuperadas, en el que conviene prestar atención al plural:

“Hemos decidido asumir la Dirección, con nuestro compañero Eduardo “Vasco” Murúa como director de dicho espacio, y un equipo de compañeras y compañeros trabajadores y militantes del MNER [que] formarán parte del equipo [...] Nos hacemos cargo de esta responsabilidad sin bajar ninguna de las banderas de nuestro movimiento, y asumiendo la

tarea de ponernos al servicio de cada lucha, de cada trabajador o trabajadora que a lo largo y ancho del país enfrente un conflicto en su empresa. También para fortalecer las empresas recuperadas en Argentina, que son más de 400 y seremos muchas más.

Entendemos que esta es solo una más de las trincheras donde daremos batalla para construir un futuro para nuestra patria. Son 20 años de construcción y militancia, acumulación de experiencia, toda la cual será puesta en este nuevo lugar que nos toca ocupar.

Esta dirección es de todas y todos los trabajadores, y solo ellos juzgarán nuestra tarea”.

Si bien no es un propósito analizar en detalle esta comunicación, no puede dejar de advertirse que, luego de haber analizado el ethos escritural del MNER en otras oportunidades, el texto sostiene el mismo lugar de garante de las luchas sociales transformacionales referidas a la defensa de las fuentes de trabajo que ya se había señalado (Robertazzi y Cazes, 2015). Lo inminente de la comunicación no es un obstáculo para sentirse tranquilo y esperanzado por el aspecto de mismidad y coherencia que denota y por su distancia con el raro efecto de contagio que eventualmente podría provocar formar parte de la política institucionalizada.

A los pocos días de este comunicado, el director planteó la necesidad de incorporar tres puntos nodales a la Ley de Emergencia Económica: la suspensión del corte de servicios de energía eléctrica, gas y agua por 180 días; la prohibición de desalojos para las ER y otras en conflicto laboral; el otorgamiento de un bono extraordinario para trabajadores/as de ER. Fundamentaba esta solicitud en una serie de argumentos indiscutibles: la catástrofe generada durante el gobierno macrista para las ER y las Pymes en general, con el agravante de que las primeras, al no ser reconocidas, carecen de canales de comunicación donde plantear sus necesidades urgentes, así como el hecho de que las ER ni cierran ni despiden trabajadores, por lo que el resultado termina siendo la pauperización de trabajadores/as y sus familias.

Entre las primeras medidas tomadas por la Dirección, se abrió un registro nacional de ER a partir de marzo de 2020, en el que ya se superaron las

250 inscripciones. Cabe señalar que el registro se basa en la autopercepción de las unidades productivas, por lo que se requiere de chequeo y seguimiento. En la convocatoria desde la página web de la Dirección, se informa que *“permitirá que los trabajadores de empresas recuperadas accedan al Registro de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular. Además, accederán a políticas de formalización y reconocimiento de **derechos laborales y sociales**⁶ de los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular”*.

El texto expone, además, la importancia de obtener un reconocimiento para un sector de la economía que ya cuenta con más de dos décadas de desarrollo en diversos rubros y en el que se contabilizan unos 20 mil puestos de trabajo autogestionados, *“a través de una experiencia que se toma como ejemplo en el mundo”*. Este registro institucional es un primer paso para acceder a políticas públicas específicas para el sector de las ER.

Asimismo, desde el principio, el director realizó una convocatoria amplia dirigida al campo de la investigación y extensión universitarias, con el propósito de optimizar y fortalecer la producción de conocimientos al servicio de ese sector productivo. Se comenzó a trabajar con un pequeño grupo de investigadores/as que representaba al CONICET y algunas universidades, para luego incluir a otros referentes del mundo académico interesados en esta problemática. Hacia marzo de 2020, antes de que el Poder Ejecutivo decretara el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), se estaba organizando el Encuentro *“El Estado y el Conocimiento en función del Trabajo”*, a realizarse el 1 de abril. La emergencia sanitaria dejó en suspenso esas actividades que se retomaron virtualmente hacia julio de 2020, con iguales propósitos.

El 6 de julio se realizó una reunión entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Enargas y el Enre, en la que se acordó una tarifa diferencial en los servicios públicos para las ER. La Dirección de Empresas Recuperadas quedó a cargo de dar seguimiento para que efectivamente se pueda acceder a tal beneficio. Para ello, desde la Secretaría de Inclusión Social del mismo ministerio, se las de-

claró entidades de bien público. Asimismo, esta dirección, junto al Ministerio de Desarrollo Social, anunciaron la creación del Programa Recuperar que otorga subsidios y créditos para asistir y fortalecer a las ER. El lanzamiento se realizó en la Cooperativa Envases Flexibles Mataderos, con la presencia del Ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, y el Secretario de Economía Social, Emilio Pérsico. Al respecto, aclaró Murúa que *“El programa buscar ayudar, solventar y sostener los puestos de trabajo recuperados por estas empresas y para las próximas”*. Algunas ER ya presentaron sus proyectos y pudieron beneficiarse de este programa, entre ellas el frigorífico SUBPGA de Berazategui, Lavaca, una cooperativa reconocida por editar mensualmente el periódico MU, entre otras empresas autogestionadas.

En ese mismo espacio, Murúa, también informó sobre el proyecto de Ley de Recuperación de Unidades Productivas impulsado por la Dirección, que propone que toda empresa en proceso de quiebra *“podrá ser expropiada y cedida en favor de las/os trabajadoras que se hallen conformados en cooperativa de trabajo”*.

A la vez, el Programa Potenciar Trabajo consiste en un bono del mismo ministerio que cobran trabajadoras y trabajadores de ER, unos once mil quinientos pesos, que complementa los retiros disminuidos en tiempos de emergencia sanitaria y económica.

2) El desafío de las empresas recuperadas en tiempos de pandemia: el caso Farmacoop.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, el 11 de marzo de 2020, cuando ya había llegado a más de un centenar de países. Así fue que, en Argentina, al día siguiente se dictó la emergencia sanitaria y el 19 de marzo el Presidente Fernández, mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, dispuso el ASPO. Se resolvía así que las personas deberían permanecer en sus residencias habituales o en la que se encontraran al comenzar el día 20 de marzo, sin concurrencia a sus lugares de trabajo y sin desplazamientos, hasta el 31 del

6. Las negritas están presentes en el original.

mismo mes, excepto para cuestiones imprescindibles, como aprovisionarse de alimentos, artículos de limpieza y medicamentos, con el objetivo de evitar contagios y proteger la salud pública ante la irrupción de un virus desconocido.

Obviamente, se establecían excepciones vinculadas a actividades esenciales para el funcionamiento de la vida social, sin embargo, en esos días, las calles quedaron desiertas, en una verdadera parálisis, donde casi todo parecía estar en pausa. En función de la situación epidemiológica, la cuarentena continuó hasta el momento de escribir este artículo, a fines del mes de julio, con mayor flexibilidad, ampliando las tareas esenciales y también sosteniendo restricciones. Hacia abril, la economía había caído de modo estrepitoso tanto por la pandemia como por la cuarentena inevitable; los indicadores socio-económicos, como la pobreza y el desempleo, se deterioraron, en una dinámica de recesión que se sigue profundizando.

El gobierno tomó distintas medidas para mitigar la gravedad de la situación, especialmente aguda para los sectores sociales menos favorecidos: garantizar la provisión de alimentos, insumos y transporte; el pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores/as informales y monotributistas sociales o monotributistas de las primeras categorías; el pago del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción (ATP), que determina que el Estado se hará cargo del 50% del salario de los trabajadores para aquellas empresas que vieran limitadas sus ventas y su facturación; la reducción o postergación del pago de contribuciones patronales, los créditos a tasa cero para monotributistas de todas las categorías y autónomos, mientras dure la actividad acotada por las medidas de excepción para mitigar la transmisión de la enfermedad.

La vida colectiva se complicó sobremanera, todas las actividades económicas se vieron afectadas, desde luego, con distinta intensidad, según los rubros de que se trate, pero esta situación fue especialmente aguda para las ER, más vulnerabilizadas ya antes de la crisis sanitaria. Muchas de ellas, pasados los primeros quince días de ASPO, retomaron la producción con las medidas epidemiológicas del caso, por ser servicios esenciales. Sin embargo, por distintas razones, entre ellas el miedo, otras quedaron paralizadas. Algunas estu-

vieron absolutamente limitadas por ser restaurantes o bares, que permanecen cerrados hasta el momento actual, pudiendo ofrecer solo sus productos para llevar al domicilio de los clientes o para retirar de sus establecimientos.

Al respecto, dice el MNER, que muchas de las unidades productivas tuvieron que adaptarse y recrearse para poder continuar con la producción, dando así una nueva pelea, *“porque la pandemia del Covid-19 se suma a la pandemia del endeudamiento histórico e ilegítimo, de la fuga de capitales y de la destrucción de miles y miles puestos de trabajo”*.

En ese contexto, que no ha hecho más que profundizar las desigualdades (Wagener, 2020), es especialmente estimulante el caso de Farmacoop, ex Laboratorio Roux Ocefa, justamente por su oportunidad de dar respuesta productiva a la problemática sanitaria generada por la pandemia, algo que, quizá, pueda compensar, en parte, el largo y hostil proceso de recuperación del laboratorio.

EL CASO FARMACOOP: RECUPERACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Los trabajadores y las trabajadoras del octogenario Laboratorio Roux Ocefa, que se encontraban en lucha desde hacía unos tres años, consiguieron el 30 de abril de 2019 la continuidad de la explotación de las dos plantas que tenía la empresa, de ahí que, al día siguiente, pudieron festejar con alegría un día de los trabajadores y las trabajadoras muy especial.

En el Museo IMPA, justamente, conmemorando ese día, se realizó una mesa redonda en la que participaron como expositores tres jóvenes trabajadores de ER. Uno de ellos representaba a Farmacoop, lo que permitió que el auditorio pudiera conocer la experiencia de esa ardua y laboriosa recuperación.

“En el 2016 éramos 450 trabajadores y trabajadoras. La mayoría gente grande, bastante grande y bueno teníamos una patronal en retirada [...] tomamos la empresa por primera vez el 2 de enero del 2017. La tuvimos tomada 3 meses y medio, ahí armamos la primera

cooperativa y teníamos al sindicato en contra, como pasa en la mayoría de los casos...”

La Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad, conducido por Héctor Daer,⁷ siguiendo un comportamiento que también caracterizó a otros sindicatos, no apoyaba la conformación de la cooperativa. Es más, según este trabajador:

“Hizo lo imposible por dividir a la gente, pero como la empresa seguía sin pagar y seguíamos sin tener laburo, no tenía mucho que hacer. El sindicato trae un empresario que compra la empresa, también sindicalista. La gestión de esta patronal intermedia dura aproximadamente menos de un año”

Esa breve gestión no fue productiva, dio lugar a una pelea entre sectores sindicales que no reparaban en la situación de los trabajadores, que entre tanto cobraban miserias o eran despedidos.

“Quedábamos 250, una cosa así, se había suicidado un compañero, se había muerto otro compañero de presión en el medio. Ahí vuelve a cambiar de manos la empresa, ahí el sindicato trae una nueva patronal que, en este caso, ya era una patronal manifiestamente mafiosa, era una mafia de los medicamentos. Unos tipos que los buscás en internet y estaban vinculados con el narcotráfico de efedrina, un montón de cosas”

Esa nueva gestión empresarial despidió a los empleados que habían organizado la primera toma y la cooperativa, “de manera patotera”,⁸ no permitiéndoles el ingreso al laboratorio. Al poco tiempo, ya había despedido a todo el personal, pero seguía produciendo los medicamentos -unos ciento cuarenta productos- en otro laboratorio.

“Ellos no se lo esperaban, pero nosotros, con un grupo de compañeros y compañeras muy reducido realmente, ese día que terminaron de echar a todos, fuimos con dos reposeras a

la puerta de la fábrica para que no se lleven las máquinas y nos quedamos a dormir ahí, en la calle, estuvimos ahí, en la calle, dos o tres semanas. Mientras tanto, nosotros seguíamos la parte judicial de todo esto que era la conformación de la cooperativa y la pelea en el juzgado, porque la empresa no estaba quebrada”

Del mismo modo que no puede esperarse mucho de la dirigencia sindical, el poder judicial tampoco apoyaba a los trabajadores: “los papelitos en la justicia no avanzan si no vas y haces un poco de quilombo”.

Durante la ocupación de la vereda, dos trabajadores organizaron una conferencia de prensa y aprovecharon la visibilidad que les daban las cámaras de C5N para ingresar a la fábrica.

“No teníamos ningún tipo de protección legal para hacer lo que estábamos haciendo, por eso decidimos hacerlo con las cámaras, para cubrirnos de alguna forma, si nos van a cagar a palos y nos van a meter en cana que se entere alguien. Bueno, entramos y no pasó nada. Hubo algunas idas y vueltas, imaginense que con una patronal más mafiosa en el medio, con el sindicato en contra, con la justicia, con un juez con la causa que durante tres años nunca fue a la fábrica, no sabe ni dónde queda, hubo algunas situaciones tensas”

El ingreso al laboratorio fue en octubre de 2018 y, pocos meses después, obtuvieron la quiebra. Tal como sucede con otras empresas que se recuperan, entrar nuevamente en el laboratorio causó mucha tristeza: faltaban máquinas, se habían destruido adrede muchos objetos, para impedir la producción.

“Los compañeros que entraban con nosotros [los más jóvenes] se ponían a llorar, 40 años laburando ahí [...] todo destruido, todo roto,

7. Héctor Daer ocupa simultáneamente un lugar en el triunvirato que conduce a la Confederación General del Trabajo.

8. En Argentina, “patota” es un término lunfardo referido a un grupo de personas reunidas para cometer actos de vandalismo; otra acepción es la de “rompehuelgas”, un grupo próximo a la patronal que ataca a obreros/as que participan de protestas o huelgas.

faltaban máquinas, pero, bueno, ya veníamos peleando hacía dos años y medio, no nos íbamos a tirar atrás por un par de fierros rotos”.

La pelea en la justicia siguió mediante movilizaciones hacia el juzgado, con el acompañamiento del MNER, de los abogados, de las otras ER, hasta que, como ya se dijo, obtuvieron la continuidad un día antes del primero de mayo.

En su relato está muy presente la sensación de incredulidad, *“no lo podíamos creer”, y de duda, “todos dudan de esto, la familia duda, a veces uno también duda y lo hace porque no le queda otra”*; al mismo tiempo, compara su sentir con la convicción que encontraba en el MNER: *“no podemos perder, esto lo ganamos”*.

Quizá, para comprender esos sentimientos, habría que conectarlos con la dureza de este largo proceso de recuperación, con el poder de los oponentes, para intentarlo, quizá baste considerar los dichos de una de las trabajadoras que recuperó Farmacoop, quien cuenta, en una nota periodística, que recién en mayo cobró su primer retiro, luego de tres años y ocho meses de lucha (Vales, 2020).

Al recuperarse, la cooperativa se dedicó a adecuar sus líneas de producción que estaban clausuradas por las autoridades sanitarias (ANMAT),⁹ en función del vaciamiento, la desidia y el abandono patronal.

La semana del 16 de marzo del corriente estaba pedida la inspección para finalizar el proceso de habilitación de una línea de producción de medicamentos en la planta ubicada en Villa Luro, pero, en la misma semana, se anunció el trabajo limitado de los organismos del Estado y, luego, el ASPO, por lo que el proceso de habilitación quedó pausado.

En ese marco, Farmacoop decidió acondicionar un sector que, antiguamente, era una línea de producción de cremas en la planta de Villa Lugano

para convertirla en una línea de producción de Alcohol en Gel. En simultáneo, comenzó con un trabajo de coordinación con otras ER textiles y cooperativas textiles de las Organizaciones Libres del Pueblo (OLP) para recibir barbijos/tapabocas y realizar en el laboratorio el control de calidad, acondicionamiento y venta de dichos productos.

El 14 de abril obtienen la habilitación de ANMAT para la producción de cosméticos, productos de higiene y perfumes (habilitación que comprende alcohol en gel), a partir del trabajo conjunto de ambas plantas. En la planta de Villa Lugano funciona producción, expedición, depósito y central de pesadas de materias primas; en Villa Luro funciona control de calidad, garantía de calidad, administración y ventas. A la vez, en un sector segregado con entrada independiente en la planta de Villa Luro, funciona el sector de acondicionamiento de barbijos.

Estas unidades de negocio suponen el trabajo de 46 asociadas y asociados, entre operarios/as, administrativos/as, técnicos/as, profesionales.

Gracias al trabajo exitoso en gestión, administración y producción, a través de la Dirección de Empresas Recuperadas del Ministerio de Desarrollo Social, se generó un vínculo con un empresario nacional y un grupo de investigadores CONICET de la Universidad Nacional de La Plata que venían desarrollando un test de detección de anticuerpos COVID-19. Hoy en día, Farmacoop se encuentra acondicionando y tramitando la habilitación de un área de la planta de Villa Lugano para la producción de esos test, que darían sus resultados en diez minutos,¹⁰ a partir de la transferencia de tecnología y de la inversión de capital para la compra de maquinarias del inversor. Este nuevo proyecto es capaz de generar unos 25 puestos de trabajo nuevos.

Pueden parecer pocos; Eduardo Murúa, histórico referente del Movimiento de Empresas Recuperadas (MNER) y hoy a cargo de la dirección nacional de Empresas Recuperadas asegura que no lo es. “Crear

9. La ANMAT es la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica.

10. Son muy similares a los tests de embarazo.

un puesto de trabajo cuesta en promedio entre 20 y 22 millones de pesos en el país. Hablamos de comprar una empresa, instalar la maquinaria, incorporar al trabajador, todo lo que significa la creación de un empleo industrial. En Europa esa inversión es de 450 mil euros y en Estados Unidos de 400 mil dólares”. Son cálculos que viene masticando en las últimas dos décadas de lidiar con la reapertura de las fábricas. (Vales, 2020).

Es uno de los argumentos fuertes que esgrime el director desde hace tiempo, cuando se refiere al aporte que realizan las ER a la sociedad, no solo como fuente de subsistencia, cohesión social y construcción de ciudadanía, sino también porque la recuperación de las unidades productivas presenta una consistencia económica sólida. Indudablemente, “es una tarea necesaria en la actual etapa histórica, y es una obligación para los poderes del Estado la generación de incentivos que faciliten que tal cosa ocurra” (Robertazzi, 2018, p. 21).

3) El lanzamiento del MNER Géneros

Es un espacio que surgió a partir del Encuentro del MNER de noviembre de 2019, donde se dio un debate sobre el lugar de las mujeres en los procesos de recuperación de empresas. Su lanzamiento fue en la Cooperativa Mielcitas de Rafael Castillo, Pcia. de Buenos Aires, un establecimiento en el que las mujeres son mayoría. En ese I Encuentro del 29 de febrero de 2020, la convocatoria afirmaba: *“Desobedeciendo al Sistema Patronal”*.

Es para señalar el modo en que, con sus consignas, introduce la perspectiva de género en las tradicionales reivindicaciones del MNER: *“Ellos las cierran, nosotras las abrimos”*; *“La deuda sigue siendo con nosotras”*; *“Ocupar, Resistir, Producir”*.

Cuando comenzó la convocatoria del MNER, para adherir con firmas a la Ley de Recuperación de Unidades Productivas, el MNER Géneros gritaba: *“Ni una trabajadora menos”*, ampliando la clásica consigna del colectivo de mujeres, al incluir la defensa de la fuente de trabajo. Es muy propio del movimiento oponerse a todo tipo de opresión, de ahí la necesidad de participar en todas las luchas. Así lo dicen las trabajadoras del MNER:

Porque desde hace 20 años venimos ocupando cada espacio en disputa, porque resistimos juntas y junto a nuestros compañeros la agresión feroz del Capital que nos usa, nos violenta y nos descarta. Es por esto que nos organizamos para pensar juntas las especificidades de las luchas que nos atraviesan y defender colectivamente nuestros derechos. Somos mujeres, somos luchadoras, somos valientes, porque, a través del método OCU- PAR- RESISTIR- PRODUCIR recuperamos nuestra dignidad.

REFLEXIONES FINALES

Para concluir, vale recordar que la experiencia de recuperar empresas fue posible y sustentable a pesar del ataque sistemático del Estado, independientemente del signo político del gobierno de turno. Fue así que el MNER tuvo que elaborar sus propias leyes, presionar a la clase política y judicial para obtener una protección precaria. Por eso, es de esperar que, al contar con canales de comunicación más fluidos, con una representación en el Ministerio de Desarrollo Social, así como con los primeros pasos para el reconocimiento institucional de las ER, la lucha no sea tan ardua y hostil.

Es auspicioso advertir la similitud entre las peticiones del MNER en su encuentro de 2019 y las reivindicaciones que en el 2020 se plantean desde la Dirección Nacional de ER. También resulta interesante que el MNER exponga un similar ethos escritural cuando comunica la creación de esa misma Dirección. Sin dudas, es esperanzador el fortalecimiento identitario de los/as trabajadores/as que siguen defendiendo las fuentes de trabajo en medio de las pandemias, así como las reivindicaciones de géneros. Otro indicador favorable es la convocatoria de la Dirección hacia el mundo académico, continuando con un camino que venía recorriendo el MNER.

Inicialmente, la pandemia del COVID-19 puso de manifiesto las dificultades para acceder al alcohol en gel y a los materiales de protección para el equipo de salud y la población en general, por su escasez y altísimo costo, lo que estimuló su producción en muchas ER y cooperativas. Siempre ha sido un propósito del MNER ofrecer sus producciones para el desarrollo de la industria nacional

y para la sustentabilidad de estas empresas que, con tanto costo personal y casi sin incentivos, lograron reinstalarse en el circuito productivo. Puede observarse que, en Farmacoop, se concreta algo de ese anhelo, pues los tests rápidos pueden sustituir las importaciones de productos sanitarios, con un costo mucho menor.

Justamente, en ese primer laboratorio recuperado, se encuentran resultados alentadores cuando la

universidad se acerca a las ER , puesto que la relación comercial con el Estado podría ser una gran oportunidad para estas unidades productivas, pero, como dice Vales (2020), su vínculo con sectores de la Economía Popular presenta múltiples obstáculos: demoras en la compra de materias primas para un trabajo a fasón y largas esperas para cobrar lo producido. Así como son necesarias las leyes, faltaría aún facilitar algunos procedimientos, que no son los habituales en el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Beccaria, L. y López, N. (comps.). (1998). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.
- Cazes, M. y Robertazzi, M. (2016). *La voz del oprimido: la interpelación del MNER*. Memorias del VIII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXIII Jornadas de Investigación. XII Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR: "Subjetividad contemporánea: elección, inclusión, segregación" (pp. 37-41). T. 1. Buenos Aires: UBA, Facultad de Psicología.
- Echaide, J. (2003). *Debate sobre empresas recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político*. Buenos Aires: Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Gally, V. y Malfé, R. (1998). Desocupación, identidad y salud. En L. Beccaria y N. López (comps.). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina* (pp. 161-184). Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Harré, R., Clarke, D. y De Carlo, N. (1989). *Motivos y mecanismos. Introducción a la psicología de la acción*. Barcelona: Paidós.
- Herrera Farfán, N. y López Guzmán, L. (comps.) (2013). *Ciencia, compromiso y cambio social*. Buenos Aires: El Colectivo Lanzas y Letras. Extensión Libros.
- Montero, M. (2006). *Hacer para transformar. El método en la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004). Relaciones entre Psicología Social Comunitaria, Psicología Crítica y Psicología de la Liberación: Una respuesta latinoamericana. *Psyche*, 13, (2), 17-28.
- Murúa, E. (2011). Ocupar, Resistir, Producir. En G. Caviasca, A.; D'Atri, F.; Esteche et. al. *¿Qué se vayan todos? A 10 años del 19 y 20 de diciembre de 2011* (pp. 161-170). Buenos Aires: Barricada TV/El Río Suena.
- Robertazzi, M. (2019). Análisis de la praxis del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas en contextos de catástrofe social. En M. L. Jiménez Guzmán (coord.), *¿Formas alternativas de trabajo en el mundo globalizado?* (pp. 231-274). Cuernavaca: UNAM-CRIM.
- (2018). *Marginaciones Sociales y Políticas Públicas. 1. Marginaciones Sociales y Trabajo*. Empresas Recuperadas por sus Trabajadoras y sus Trabajadores. Buenos Aires: Cooperativa El Zócalo.
- (2012). *Procesos de re-territorialización en una empresa recuperada por sus trabajadores y trabajadoras: hacia la construcción del Museo IMPA del Trabajo*. Revista Argentina de Psicología, Nº 51, octubre, 30-44. Buenos Aires: Asociación de Psicólogos de Buenos Aires.
- Robertazzi, M. y Cazes, M. (2015). Seguir siendo el MNER o convertirse en más de lo mismo: acerca del ethos escritural. *Memorias del VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXII Jornadas de Investigación. Undécimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR* (pp. 203-208). T. 1. Buenos Aires: UBA, Facultad de Psicología.
- Seligmann-Silva, E. (1992). *Trabajo y salud mental en Brasil*. En H. Riquelme (coord.). *Otras realidades, otras vías de acceso* (pp.113-132). Psicología y Psiquiatría transcultural en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo. Barcelona: Anagrama.
- Vales, L. (2020, 1 de junio). *Coronavirus: una empresa recuperada producirá tests rápidos para detectar anticuerpos*. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/269445-coronavirus-una-empresa-recuperada-producir-tests-rapidos-p>
- Varsavsky, O. (1969). *Ciencia, política y cientificismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Wagener, M. (2020). Las desigualdades urbanas en tiempos de aislamiento social. En N. Goren y G. Ferrón (comps.), *Desigualdades en el marco de la pandemia*. Reflexiones y desafíos (151-163). José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires: EDUNPAZ.

SECCIÓN
/ ARTÍCULOS



Natalia **LUXARDO***

*: Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FASOC/UBA). Trabajadora social. Magíster en ciencias sociales con mención en salud (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (FSOC/UBA) y en Cultura y Sociedad (UNA). Investigadora independiente, CONICET. Docente en la Carrera de Trabajo Social. Especialista en inequidades de la salud en comunidades estructuralmente vulnerables. e-mail: natalialuxardo@conicet.gov.ar

Leila **PASSERINO***

*: Centro de Investigación y Transferencia Rafaela (UNRaf-CONICET). Licenciada en Comunicación Social (FCE-DU-UNER). Doctora en Ciencias Sociales (FCS-UBA). Investigadora Asistente CONICET. Docente de la Lic. en Educación (UNRaf). Investiga procesos de salud/enfermedad/atención/cuidado desde el estudio de las subjetividades y una perspectiva ligada a la interseccionalidad de género. e-mail: leilapasse@hotmail.com

PRESENTADO: 04.04.20

ACEPTADO: 17.05.20

DEUDAS EN SALUD PÚBLICA: COORDENADAS TEÓRICAS AUSENTES EN INTERVENCIONES SANITARIAS CON POBLACIONES "DIFÍCILES DE ALCANZAR"

111

Resumen

El objetivo de estas páginas es notar la necesidad de incluir el racismo de sectores de la sociedad argentina como una cuestión de incumbencia de la Salud Pública, por el peso que tiene en la vida de grupos sociales sistemáticamente vulnerados en sus derechos. Se parte de los resultados de una investigación empírica de más de cinco años sobre las inequidades en cáncer. En esta se identificó un sufrimiento continuo a lo largo de la vida de estas personas asociado a formas sutiles, latentes o directas de discriminación reproducida desde distintos ángulos: centros de salud, colegios, medios de comunicación, espacio público. Se discuten aspectos relativos a la inclusión de las desigualdades sociales de la salud en la agenda sanitaria, examinando el énfasis otorgado al estatus socioeconómico. Se fundamenta posteriormente por qué es necesaria la inclusión del racismo en la agenda sanitaria como instancia decisiva para que determinadas intervenciones disponibles, accesibles y universales no continúen fracasando en determinados grupos sociales, incrementando a su vez las brechas de desigualdad al interior de las poblaciones.

Palabras Clave: Desigualdades sociales de la salud; Racismo; Salud Pública; Comunidades estructuralmente vulnerables.

Summary

The objective of these pages is to note the need to include racism in sectors of Argentine society as a matter of concern to Public Health due to the weight it has on the lives of systematically violated social groups' rights. Based on the results of a five years empirical research on cancer inequities, a continuous suffering is identified throughout the lives of these people associated with subtle, latent or direct forms of discrimination reproduced from different angles: health centers, schools, media, public space, etc. Aspects related to the inclusion of health social inequalities in the agenda are discussed, examining the emphasis given to socioeconomic status. It is subsequently fundamented why it is necessary to include racism on the health agenda as a decisive instance, so that certain available, accessible and universal interventions do not continue to fail in certain social groups, increasing in turn inequality gaps within populations.

Key words: *Social inequalities in health; Racism; Public Health; Structurally vulnerable communities.*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas páginas insta a argumentar sobre la necesidad de incluir otras coordenadas teóricas que no tienen todavía peso suficiente (o peso alguno) en la Salud Pública nacional pero que encontramos como decisivas para entender por qué determinadas intervenciones sanitarias disponibles, accesibles y universales, continúan fracasando en determinados grupos sociales, incrementando a su vez las brechas al interior de las poblaciones. Si bien varios programas sanitarios ponen al principio de equidad en sus formulaciones, tanto en el acceso, la calidad y los resultados en salud, cómo se logra y en qué resulta requiere de la generación de evidencia específica para mostrar cuáles son los mecanismos conductores de tales desigualdades, y así poder pensar intervenciones tanto en un nivel individual como poblacional y en el sistema de salud. Cabe mencionar que las principales mediciones y monitoreos –así como los fundamentos– que se vienen realizando desde hace más de un siglo atrás sobre las desigualdades sociales de la salud están asociados a la posición socio-económica, tal como repasaremos en la primera parte del artículo.

En esta ocasión, a partir de una investigación que venimos desarrollando en los últimos 5 años sobre inequidades en el continuum del control del cáncer del primer nivel de atención en Entre Ríos, en el marco de distintos financiamientos de la UBA (Proyectos de Desarrollo Estratégico y proyectos Ubacyt) y del Instituto Nacional del Cáncer cuyos resultados serán próximamente publicados

(Luxardo & Sasseti, 2020), queremos reparar en ausencias de relevancia en la agenda sanitaria. Luego de varios años dedicados a profundizar en las condiciones de vida y trabajo, como en el acceso al sistema de salud de comunidades estructuralmente vulnerables (Quesada, Hart & Bourgois, 2011), resultó tan clave como los contextos materiales de existencia y privaciones, el papel que tenían sobre la salud las discriminaciones sistemáticas vividas en los entornos inmediatos, en los medios de comunicación, en las instituciones sanitarias, en la sociedad en general hacia estas comunidades.

En esta investigación, por ejemplo, pudimos comprender por qué ciertas mujeres bajo condiciones de pobreza persistente (Clemente, 2012), mujeres que llevaban varias generaciones complementando su reproducción cotidiana a través de la participación en un basural a cielo abierto, “no volvían” a determinadas prácticas preventivas, como los tamizajes citológicos (prueba de PAP). El impacto de lesiones abiertas y sutiles a su dignidad, se asociaba a insultos directos durante manifestaciones (“negras planeras”), a segregaciones en espacios públicos, a estereotipos en los programas de televisión, como en cada una de las instituciones en las que interactuaban. En una conversación grupal, estos aspectos que quizás podían subestimarse, fueron puestos sobre la mesa: “Te acostumbrás...pero no deja de dolerte”. Un tipo de sufrimiento que atraviesa estas vidas de manera mucho menos perceptible para el resto.

Estos resultados preliminares son el puntapié inicial para complejizar aspectos como la inequidad

y la desigualdad en salud, referidos y recorridos teóricamente en el primer apartado. En un segundo momento, reconstruimos algunos antecedentes en torno a pensar las desigualdades sociales en salud desde el énfasis otorgado al estatus socioeconómico. Así llegamos al tercer momento, en el que fundamentamos por qué es necesaria la inclusión del racismo en la agenda sanitaria de nuestro país, eje del artículo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES SOBRE INEQUIDADES Y DESIGUALDADES EN SALUD

El concepto de equidad está presente en las definiciones de la OMS desde los años cuarenta, y en sus resoluciones del siguiente siglo, basado en que “todas las personas tienen derecho a gozar de la salud con independencia de su raza, religión, grupo político y clase social”, siendo el principal fundamento para la equidad en la salud la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en sus artículos 2 y 25. Desde este enfoque se hace hincapié en la necesidad de identificar cuáles son los sesgos y discriminaciones que conducen a las diferencias en el acceso a los recursos y oportunidades en salud entre los grupos, vinculando la equidad en salud con la justicia social y la libertad. Más recientemente, otros autores y autoras nutrieron este marco global para pensar la equidad en salud. Los desarrollos de Amartya Sen (1992) ponen el eje en la salud como una manera de promover la libertad de las personas y las sociedades. La problemática de la justicia distributiva de John Rawls (1971), con su horizonte en la equidad y en las razonables limitaciones de las elecciones, pone el énfasis en las razones morales. También en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) que entran en vigor en 1976 (ONU, 2016) se refiere expresamente a la salud vinculada al contexto en el que las personas viven. Se defiende que las acciones a tomar deben buscar los estándares de salud alcanzables y los estándares a los que las políticas deberían apuntar tienen que tomar como indicador a las personas que mejor viven en una sociedad.

La equidad en las políticas y programas fue marcada como prioridad en el Informe de la OMS

(2008). Las Naciones Unidas recientemente promovieron un abordaje integral en el establecimiento de los objetivos del desarrollo sustentable con acento en las desigualdades globales, haciendo foco en estrategias intersectoriales, comprensivas y globales, reconociendo los amplios determinantes socio-económicos de la salud y la enfermedad (Niessen et al., 2018). Sin embargo, todavía sigue siendo elusivo el acceso a la salud para poblaciones históricamente postergadas en sus derechos.

Si bien el sistema de salud por sí solo no tiene la capacidad de transformar las desigualdades sociales, como muestra por ejemplo Paula Braveman (2006) en Estados Unidos al notar que el sistema sólo puede afectar un tercio de las desigualdades, sin estas intervenciones se incrementan aún más las brechas entre grupos sociales, por lo tanto la equidad en los resultados (Marmot, 2005) ha sido remarcado como fundamental.

Las “desigualdades sociales de la salud”, es decir, las variaciones que existen en el estado de salud y enfermedad entre poblaciones y en el interior de las mismas, constituyen una evidencia observable (Breilh, 2006), operando como la medida a través de la cual la “inequidad” puede conocerse. Esto provee información y fundamentos para incorporarla a las intervenciones sanitarias y para conocer los resultados de estas iniciativas. Medir las desigualdades en salud permite identificar diferencias sobre las que hay que actuar, pero antes se debe contar con definiciones y consensos sobre los estratificadores de equidad (*Canadian Institute for Health Information*, 2018), es decir, qué características serán relevantes por estar asociadas a la equidad en el acceso, la calidad y sus resultados.

En nuestro país, el Plan Nacional de Control de Cáncer (PNCC, 2018) alude varias veces al concepto de “equidad” como guía o principio rector de las intervenciones y nota que “los grupos desfavorecidos y de bajos ingresos están más expuestos por lo general a factores prevenibles de riesgo de cáncer como carcinógenos ambientales, consumo de tabaco, abuso del alcohol y agentes infecciosos e incluso tienen menor acceso a vacunación o a medidas de prevención secundaria eficaces” (INC, 2018). Estos grupos con menor acceso a intervenciones se presentan como

deudas pendientes del sistema sanitario, ya que son los que presentan los peores resultados epidemiológicos en las tasas de morbi-mortalidad. Por supuesto que estos indicadores no derivan solamente de la falta de acceso a los servicios de salud y habrá que rastrear en las estructuras de opresión mayores –económicas, políticas, sociales– la génesis de estos resultados en salud. Pero aun así, como sostienen Farmer et al. (2016), las realidades concretas también pueden beneficiarse a través de intervenciones que sirven para prevenir la muerte prematura y la discapacidad y mejorar la vida de las personas, como un tamizaje citológico para la prevención del cáncer de cuello de útero. Sin embargo, en el país siguen muriendo 2 mil mujeres por año por esta enfermedad (INC, 2020)

Entre los diversos enfoques que se utilizan, algunos ponen la lupa sobre los grupos sociales que “abandonan”, “rechazan”, “no adhieren” a estas políticas, programas, prescripciones médicas, etc. Las ciencias sociales críticas y la salud pública alternativa desde enfoques como la producción social de las enfermedades y la economía política de la salud, desde hace tiempo, denuncian las perspectivas reduccionistas y descontextualizadas de la salud pública (como la del estilo de vida) que culpan a las personas por sus comportamientos con relación a la salud y a la enfermedad, como si fueran elecciones completamente libres (Breilh, 2006).

Menéndez (2008) plantea la ingenuidad de los enfoques de los modelos de prevención y promoción de la biomedicina que piensan en una única racionalidad detrás de las conductas de las personas. Este antropólogo reconoce que todo grupo social tiene criterios preventivos respecto a lo que considera amenazante para su salud y, por lo tanto, producen y utilizan prácticas sociales de prevención en la vida cotidiana aunque, como en el caso de cáncer de cuello de útero que analizamos, implicó resistir determinadas prácticas preventivas de la biomedicina (Menéndez, 2008) como las pruebas de tamizaje citológico.

Desde estas miradas reduccionistas, se ha definido a las poblaciones como “difíciles de alcanzar o difíciles de detectar”, siendo aquellas:

“... que son relativamente pequeñas en comparación con la población general y para las

cuales no existen marcos muestrales (...). A veces además estas poblaciones están ‘ocultas’, es decir, que los miembros no están dispuestos a revelar que son miembros de la población de interés, por ejemplo por estar estigmatizados” (Lubbers et al., 2014: 2628-2629).

Dentro de esta amplia y difusa categoría de clasificación se incorporaron colectivos como pueblos originarios, migrantes y refugiados, poblaciones bajo condiciones de pobreza extrema, comunidades gitanas, poblaciones rurales, etc., que no sólo tienen peores indicadores de morbimortalidad sino para los que además existen menos datos y de menor calidad que permitan monitorear estos resultados en salud.

Entender qué está sucediendo es central, ya que como señala Krieger (2011), *no hay datos, no hay problema* y una parte que permite poder poner en la agenda sanitaria nacional los temas –que implica establecimiento de prioridades y recursos también– se fundamenta en mostrar su relevancia, sea desde movilizaciones sociales o como problema epidemiológico que enfrenta el país. De acuerdo al manual de la OMS (2013), los monitoreos en salud implican observar repetidamente en un tiempo y espacio establecidos determinado componente de la salud en una población determinada, datos que permitirán establecer si están alcanzando los objetivos propuestos. Para cualquier tema de salud el monitoreo incluye la identificación de los indicadores de salud relevantes; la obtención de la información de esos indicadores, el análisis de la información; la información de los resultados y la implementación de cambios. Pero cualquier selección de indicadores conlleva (explícita o tácitamente) una inscripción teórica determinada que es la que permite construirlos como tales, aspectos que veremos en la segunda parte.

LAS DESIGUALDADES SOCIALES DE LA SALUD Y LA INCLUSIÓN DEL ESTATUS SOCIOECONÓMICO

Probablemente lo más estudiado referido a las desigualdades sociales de la salud tenga ver con las condiciones económicas y sociales como determinantes de la salud y la enfermedad. Con

menor o mayor peso de acuerdo a los períodos históricos, forma parte de las preocupaciones sanitarias desde hace siglos. En las revisiones que realizan historiadores de la medicina (occidental), notan que se empiezan a relevar datos a partir de las consecuencias socioeconómicas, culturales y ambientales de la revolución industrial con sus dinámicas de pauperización y su impacto en la vida de la clase trabajadora durante finales del siglo XVIII y el siglo XIX (Barradas Barata, 2009). En esta época la salud de las poblaciones se empieza a asociar con problemáticas socio-ambientales y económicas más amplias, especialmente ante el desafío práctico que se presentaba a médicos, políticos y juristas, la alta mortalidad de las epidemias de estas incipientes ciudades, atravesadas por el humo de las fábricas, el hacinamiento, el vertedero incontrolado de residuos y basura que juntaba, la falta de abastecimiento de agua potable, los sistemas de alcantarillados diseñados para absorber aguas pluviales e incapaces de contener la avalancha de residuos sólidos, etc. (Ramos Gorostiaga, 2014).

La documentación sistemática de estos datos puede rastrearse en estos contextos, en los que nace el movimiento británico de salud pública. Hubo trabajos seminales para lo que se conoció como medicina social europea. Sigerist (2006) encuentra a la obra de Johann Frank (1745-1821) pionera de la medicina social por estudiar la influencia del entorno social, dando cuenta de detalles que incluían hasta el impacto del teatro en la salud de la población,¹ dejando un modelo de abordaje de la salud y la enfermedad amplio y no circunscrito a lo biológico. También Friedrich Engels, que se centraba en analizar cómo la industrialización afectaba el cuerpo, el intelecto y la moral de los trabajadores textiles. Su obra examina no solamente los riesgos ocupacionales a los que los trabajadores están expuestos en la fábrica sino que además rastrea qué consumen, a qué tipo de alimentos pueden acceder en los mercados locales cuando salen a la tarde de trabajar y sólo les

queda lo que las clases acomodadas dejaron “... queso (...) de mala calidad, tocino rancio” (1845 [1958]: 80). Pero además revisa en el curso de vida de estos trabajadores el efecto que tienen las privaciones en la infancia: “el sufrimiento de chicos queda impregnado en la vida de adultos” (1845 [1958]: 115), qué pasa durante los embarazos, ante la falta de sueño relacionada con “desórdenes nerviosos” (1845 [1958]: 170) entre muchos otros aspectos que lo llevan a justificar con evidencia por qué estas personas en sus 40 años presentan un envejecimiento prematuro y “parecen de 10 o 15 años más” (1845 [1958]: 180).

Rudolf Virchow (1821-1902) un médico y patólogo celular de la actual Alemania analizó los factores asociados a la epidemia de tifus en lo que era Prusia en ese momento. Este análisis que realiza constituye el principal pilar de la medicina social europea, al mantener que: “En la discusión sobre las causas de esta epidemia llegué a la conclusión que la peor de las causas era la situación social y que esta situación sólo podía cambiarse a través de profundas reformas sociales” (Virchow, [1848] 2006: 2105). Estas reformas sociales implicaban una democracia total y que no hubiera sociedades en donde pocos vivían bien mientras cientos permanecían en la miseria.

Desde este siglo XIX con el movimiento británico de salud pública y el afianzamiento de la relación entre los avances de la ciencia y la ingeniería en la promoción de la salud pública (por ejemplo a través del tratamiento de agua, del control de la polución, los productos de seguridad alimentaria, programas educacionales, entre otros aspectos), la reducción de las diferencias de enfermedades entre determinados segmentos poblacionales se volvió un campo fértil de la salud pública.

En el siglo siguiente esta tradición dará lugar a diversos movimientos que, enfrentados al paradigma reduccionista, biologicista, y descontextualizado de la salud pública hegemónica (Menéndez,

1. Aunque escapa a nuestras posibilidades de análisis, no podemos dejar notar que dejamos afuera el componente moralizador de muchas de las intervenciones sanitarias de esos contextos. Como señala Donzelot con respecto a Villermé, entre otros, otros: “Desde fines del siglo XVIII una multitud de asociaciones filantrópicas y religiosas se propusieron ayudar a las clases pobres, moralizar sus comportamientos y facilitar su educación haciendo converger sus esfuerzos en una restauración de su vida familiar, forma primera y más económica de la asistencia mutua” (Donzelot, 2008: 39).

2008), buscan explicar cómo y por qué se producen las variaciones en las tasas de morbi-mortalidad y carga de enfermedad de las poblaciones entre países y en el interior de los mismos, crudamente reflejado en las diferencias de hasta cuatro décadas, que existen entre regiones -y en el interior de las mismas-, en indicadores tales como la esperanza de vida al nacer.

Desde la década de los '60, de manera más sistemática en nuestra región estas preocupaciones se instalan con el movimiento de lo que después se llamó medicina social latinoamericana/ salud colectiva (MSL/SC), planteado como alternativa a la salud pública funcionalista. Bajo la "teoría de las determinaciones sociales" del proceso salud-doenia, se pone el acento en la constitución del sistema de producción capitalista y en sus formas particulares de expresión, enfatizando los mecanismos de acumulación del capital y distribución del poder, prestigio, bienes materiales. La posición de clase en la reproducción social pasa a ser vista como los principales determinantes del perfil de salud de las poblaciones. En este abordaje, el problema deja de ser pobreza absoluta o pobreza relativa y pasa a ser un problema de inclusión y exclusión social; siendo la posición de clase, central en la reproducción social de los perfiles de salud de las poblaciones (Breilh, 2006). La versión brasileña de esta teoría da mayor énfasis explicativo a los modos de vida, considerando que en ellos están englobados los aspectos materiales como simbólicos que reflejan las características de producción, distribución, consumo en las que están relacionadas cada grupo social a través del modo de vida. Al mismo tiempo, busca articular las diferentes esferas de la organización social bajo el concepto de "modo de vida", el cual reúne las condiciones colectivas de los grupos y los comportamientos de éstos (Barata, 2009; Almeida Filho, 2009).

Posteriormente, en las décadas de los '70 y '80, las variaciones de los resultados en salud entre poblaciones pasa a ser reconocido como un problema de salud pública de relevancia mundial a partir de la epidemiología social anglosajona que, inspirada en la medicina social europea del siglo anterior, desarrolla teorías realizadas sobre insu- mos de ciencias sociales, que permiten mostrar el gradiente social que participa de la salud en la

población (Black et al., 1980), es decir, diferencias derivadas de su estatus socioeconómico. En este período surgen con fuerza, desde el campo de esta epidemiología social, la incorporación de teorías de las ciencias sociales en la salud pública y la vuelta de los postulados de exponentes de la medicina social europea de siglos anteriores, que había sido olvidada después de la era de oro de la bacteriología, pero que menos aportaba para otro tipo de enfermedades no transmisibles en contextos en los que las brechas socioeconómicas entre poblaciones se iban profundizando. Nancy Krieger (2011) señala, que en 1969, Leo Reeder, en la *Asociación Americana de Sociología*, define a esta subdisciplina como el estudio del rol de los factores sociales en las etiologías de las enfermedades, vinculando marcos sociológicos con indagaciones epidemiológicas sobre enfermedades específicas. Dentro de este campo existen tres subcorrientes, los marcos psicosociales, los marcos sobre la producción social de las enfermedades y marcos ecosociales.

Los marcos psicosociales muestran claramente que además de las condiciones en sí, es la percepción que las personas tienen sobre éstas lo que será decisivo en la afectación de su salud. Así lo demuestra Marmot (2005) con la teoría del "síndrome de estatus" en la que explica por qué algunas poblaciones y grupos sociales permanecen con peores indicadores de salud pese a recibir las mismas intervenciones sanitarias. Estos desarrollos se preocupan en mostrar los mecanismos a través de los cuales el contexto social define la acumulación de exposiciones a riesgos a lo largo del tiempo y en las trayectorias de vida, con especial foco a las posiciones ocupadas en la estructura socioeconómica de la sociedad.

La prioridad otorgada a la clase social en los estudios sobre las desigualdades en salud, si bien otorga protagonismo a las ciencias sociales en el campo de la salud pública, descuida el papel que tienen otras categorías teóricas, como el género y el grupo étnico/raza, los cuales suelen quedar relegados a "variables agregadas".

En salud poblacional estos aspectos suelen incluirse como "estratificadores de equidad", marcadores de las desigualdades sociales que existen entre las poblaciones. Desde las ciencias sociales y los activismos iniciados en los años '60 y con

cada vez mayor participación –de movimientos feministas, anti-racismos y prácticas anti-opresivas–, se viene bregando por incorporar estas dimensiones fundamentales a la salud pública de modo más explícito. Como profundizaremos en el próximo apartado, se trata de complejizar los alcances de las intervenciones sanitarias incorporando estas otras claves, reparando fundamentalmente desde los datos empíricos, la relación a la raza/etnia.

Sin embargo antes, aunque no fuera parte de los objetivos iniciales, es necesario realizar una enorme nota al pie que ayude a deconstruir la impregnada noción que existe en vastos sectores de la sociedad, de que Argentina no es un país racista, sentido común que impide reconocerlo, nombrarlo y trabajar para transformarlo.

ARGENTINA: POR QUÉ ES NECESARIA LA INCLUSIÓN DEL RACISMO EN LA AGENDA SANITARIA DEL PAÍS

“Yo lo único que espero es que esta pandemia haga una limpieza étnica que todos nos merecemos (...) con 5 o 6 millones de negros menos (...) de planes menos....capaz que este país arranque” (entrevista radial a ex concejal de una provincia de Argentina en El Reino del Revés, 8 abril 2020).

Aunque el racismo en Argentina siempre existió (Segato, 2012), desde la época de la conquista, la corona establece un sistema de jerarquización de la sociedad basado en castas de origen étnico (Adamovsky, 2009), que adquiere una forma especial a partir de los años '40. En esta década, las migraciones internas que llegan a las ciudades desde las provincias ante la expulsión del mundo rural, que venía ocurriendo desde hacía por lo menos una década atrás, irrumpen en la escena política como una nueva clase obrera con fuerza política (Ratier, 1972), estereotipada desde las elites liberales y los sectores medios como un nuevo tipo de negro, los criollos mestizos (Adamovsky, 2009). Este grupo social será una pieza clave en el nacimiento de un nuevo movimiento político (peronismo), denostado por las elites liberales conservadoras y su ideal de la Argentina “blanca, europea y civilizada”, base del mito de unidad nacional en la que se construye como nación (Ada-

movsky, 2009).

Ratier (1972) refiere que la discriminación y el racismo son mecanismos dentro de una relación de poder tendientes a inferiorizar al otro para controlarlo y reprimirlo, especialmente cuando entra en la escena política. Segato (2012) advierte que el racismo reproduce una estructura social estratificada racial y étnicamente, a través de una forma de violencia que se expresa en varias formas, como el ejercicio sistemático de violencia psicológica, maltrato verbal o gestual y violencia moral, al poner en duda la moralidad, honradez o capacidad de los grupos discriminados y que tan claramente aparece como violencia. Menéndez (1972) también desde hace cinco décadas insistía en que la antropología debía retomar los estudios sobre el racismo porque tienen vigencia y que para ello es central mirar a las violencias cercanas.

En esta dirección, Segato (2012) advierte sobre la necesidad de nombrar la raza en nuestro país, ya que, de modo contrario, estamos negando su existencia. El racismo, siguiendo a la autora, es una forma de violencia que se expresa en varias formas, por ejemplo, en el ejercicio sistemático y enmascarado de la violencia psicológica –que puede consistir, simplemente, en ignorar su presencia– o del maltrato verbal o gestual, y de la violencia moral, frente a la sospecha de honradez o capacidad. El prejuicio se transforma así en costumbre, y el paisaje social estratificado racial y étnicamente que crea y reproduce, se transforma en una especie de naturaleza inamovible, también ahistórica, que además se hace presente en el prejuicio personal desde una desigualdad omnipresente en cualidades “naturales” que determinan la inferioridad de las posiciones sociales de los no blancos. Esto tiene consecuencias en un racismo “de costumbre”, que se naturaliza al punto de no reconocer el acto de discriminar.

Por su parte, Blázquez (2018), hace parecer a la discriminación como legítima porque no deriva del fenotipo biológico sino de la clase social y la cultura, inscriptas en la manera de hablar, de vestir, de interactuar y también, por supuesto, de cuidar la propia salud y la del entorno cercano. Una marca de clase que, como sostiene este autor, los coloca en una escala de inferioridad en un proceso de racialización de los subalternos. También Adamovsky (2009) señala claramente el racismo que existe en nuestro país al asignar atributos

negativos que se transmiten con el cuerpo entre generaciones a determinados grupos sociales.

Habiendo recorrido brevemente las bases de por qué fundamentamos la inclusión de este racismo, que tanto la antropología como la historia vienen marcando también en la salud pública, revisaremos en la segunda parte algunas teorías y enfoques posibles para empezar a pensarlo.

EL RACISMO Y LA SALUD DESDE LA EPIDEMIOLOGÍA

Como señalamos, el vínculo entre marcos de ciencias sociales e indagaciones epidemiológicas estableció parámetros para explicar la distribución desigual de la salud y la enfermedad entre los grupos sociales, no solamente en términos de estatus socio-económico, sino, también, con relación a otros marcadores sociales de la diferencia como el género, la etnia/raza, el lugar de origen y la nacionalidad, la religión, la orientación sexual, la generación, entre otros (Braveman, 2006). Sin embargo, la articulación entre estos marcadores es todavía objeto de debate con respecto a su peso explicativo y pertinencia, y las ciencias sociales –la antropología especialmente– y la salud pública no han logrado todavía una agenda con relativo consenso para esta problemática.

Aunque la perspectiva de género viene consolidándose globalmente, las estructuras de opresión patriarcales están todavía lejos de haberse acabado. Los países y sus distintos sistemas (sanitario, judicial, educativos, laboral, etc.) están gradualmente incorporando esta perspectiva para detectar cómo operan en concreto y poder avanzar en su transformación –por ejemplo, a través de leyes, cuotas, etc.–. En el caso del racismo y sobre todo el racismo estructural de sociedades como la nuestra, su abordaje es todavía una preocupación marginal, sin todavía demasiada visibilidad.

La relación entre racismo y desigualdad en salud tiene resultados claros y contundentes, donde la discriminación percibida se encuentra asociada a menores niveles de salud física y mental. Aunque se destaca el papel central de éste y su énfasis no es novedoso, no hay aún consenso sobre las mejores

herramientas de medición. El Informe de la OMS (2008) identifica dos grupos principales de causas referidas a inequidad en salud. El primero son los mecanismos interpersonales, intrapersonales, institucionales, sistémicos, que organizan la distribución del poder y los recursos diferencialmente entre líneas de raza, género, clase, orientación sexual, identidad de género y otras expresiones de la identidad personal y grupal. El segundo es la disímil distribución de recursos de poder (servicios) que muestran las condiciones medioambientales, económicas y sociales desiguales, también llamados determinantes sociales de la salud.

Como refieren otros, las enfermedades y los eventos de salud se analizan en gran medida como episodios aislados de enfermedad. De modo que los sistemas de recopilación de datos proporcionan datos mínimos sobre elementos tan importantes del contexto cultural como el racismo, el sexismo, la competencia y la cooperación, normas y valores. Así, continúan los autores, si bien los sistemas de datos se utilizan vinculaciones de raza y etnia con salud, generalmente no incluyen la información necesaria para desenredar la forma en que la raza/etnicidad, como así también el estatus socioeconómico, la discriminación, la raza, como percibida por otros y otros factores, afectan la salud. De igual modo, no se supervisa el contexto político y rara vez sigue de manera continua los impactos de las políticas y leyes públicas, la cultura política y el derecho a la política en la salud de la población.

En América Latina las desigualdades sociales de la salud, pensadas desde las teorías de las determinaciones sociales, aunque le otorgan centralidad a los modelos de producción, complejizan también la perspectiva, enriqueciéndola con la incorporación del género y la etnia en la ecuación, dando como resultado lo que conoce como “matriz de la triple inequidad” en la determinación de la salud: clase, género y etnia (Breilh, 2006).

Sin embargo, Bello Urrego (2014) nota que hay un distanciamiento entre estos desarrollos de la MSL/SC y las teorías de ciencias sociales, básicamente por el lugar central de la clase en la estructuración de las sociedades en las propuestas de la determinación social, tal como hemos aludido. Así, cuando las variables de género y etnia son in-

cluidas, se las trata como independientes entre sí y jerárquicamente inferiores en cuanto a su peso explicativo, relegándoselas interpretativamente a un lugar de sumatoria. Esta autora retoma desarrollos de estudios decoloniales, postcoloniales, de los feminismos latinoamericanos y negros, como activismos indígenas, etc., que complejizan el análisis de la clase social, imbricando otros mecanismos de producción de desigualdades a través de la jerarquización que hacen los grupos sociales sobre la base de categorías como las de raza/etnia, género o sexualidad. Desde estas perspectivas, estas categorías no solamente:

“cohabitan dentro de un mismo sistema, sino que además son co-estructurantes entre sí (no es posible entender una categoría sin pasar por el análisis de su relación las otras) y desde su imbricación resultan estructurantes del capitalismo como modelo de sociedad” (Bello Urrego, 2014, 97).

Acordamos con la autora y por ello incluimos en el próximo apartado algunos enfoques teóricos de las ciencias sociales que intentan conjugar estas categorías.

EL RACISMO Y LA SALUD DESDE TEORÍAS DE CIENCIAS SOCIALES

Es imposible abarcar la complejidad y los extensos desarrollos que existen desde tradiciones como la antropología, los feminismos, el derecho, la historia, etc. Por ello, nos limitaremos a referir a algunos con el objetivo de mostrar posibilidades para profundizar acerca de cómo y por qué se distribuyen las enfermedades de determinada manera en la estructura social.

En primer lugar, mencionaremos la “teoría de las causas fundamentales” pensada por el sociólogo Bruce Link junto con Jo Phelan. Señalan que el racismo produce y reproduce las desigualdades sociales y económicas a lo largo de las líneas raciales y étnicas, y, como tal, es una causa fundamental de la enfermedad (Link & Phelan, 2015), que se cruza con otras formas de opresión. Los mecanismos a través de los cuáles el racismo afecta la salud son: 1) La segregación residencial, a través de la concentración de pobreza, escasez

de recursos según lugar y exposiciones a factores de riesgo ambiental, principalmente. Si bien algunos autores identifican que determinados enclaves residenciales son protectores porque tienen en el día a día las redes de soporte social que les permiten amortiguar el impacto de las desigualdades (capital social), otros muestran que pesa más su impacto negativo. Esta segregación tiene diferencias de acceso a una atención sanitaria de igual calidad por clase social, etnia, etc., produciendo que los grupos de regiones periféricas tengan peores experiencias (malos diagnósticos, malos tratamientos), llevando como resultado expresiones de inequidad en la atención.

En segundo lugar, el marco de la “interseccionalidad”, que tiene sus raíces en los desarrollos del feminismo negro de Estados Unidos, desafió las experiencias universales de género, argumentando que las experiencias de las mujeres negras también están atravesadas por la raza y la clase (Cho *et al.*, 2013). Contrariamente a la articulación del género, la raza y la clase como categorías sociales independientes, la interseccionalidad postula que estos sistemas de opresión están mutuamente constituidos y trabajan juntos para producir desigualdades. El foco estará puesto así, en cómo múltiples formas de identidad y opresión interactúan simultáneamente configurando las experiencias de vida de los grupos marginados (Hogan, 2017). Sin embargo, tal como refiere Hogan (2017), mientras que la interseccionalidad ha tenido un impacto tanto en la teoría feminista como en la Teoría Crítica de la Raza, su integración en la literatura de desigualdades es todavía limitada, razón por la cual se aboga a superar perspectivas que las ligen como simples variables demográficas (Caldwell, Guthrie, & Jackson, 2006). Más que llamar a tomar todas las variables todo el tiempo, se aspira a su arraigo en contextos sociales e históricos.

En el ámbito de la salud, la perspectiva de la interseccionalidad que aborda los efectos del sexo/género y la raza/etnicidad sin tratarlos como “adiciones”, tiene el potencial de estudiar la salud y la enfermedad en intersección con la identidad, la posición social, los procesos de opresión o privilegio, y las políticas o prácticas institucionales. A su vez enriquece la investigación al prestar una mayor atención tanto a la heterogeneidad de los efectos como a los procesos que conducen a desigualdades en la salud.

Otra perspectiva de relevancia en salud pública es la que refiere al “racismo estructural”. Se incluyen aquí las ideologías, las prácticas, los procesos e instituciones que operan a nivel macro para producir y reproducir el acceso diferencial al poder y las oportunidades de vida a lo largo de las líneas raciales y étnicas (Gee & Ford, 2011). Como este tipo de racismo estructural está incrustado en las instituciones, políticas y prácticas a nivel social, influye en la salud a través de múltiples vías. Se advierte que, aunque se trata de un factor estructural, se cruza con otras dimensiones de la desigualdad, como el género y la clase. A su vez, es una posición que se corre de explicaciones que ponen la responsabilidad solamente en aspectos relativos a la cultura, porque deriva en intervenciones centradas en las personas sin abordar los contextos estructurales que reproducen tales desigualdades. Para ello, Hicken et al. (2018) llaman a un examen más amplio del impacto de los “procesos de racialización”, la discriminación, la segregación residencial y las políticas de inmigración en los resultados de salud de los grupos sociales, advirtiendo que la primera tarea es quitarle el manto de invisibilidad con el que se presenta.

La “naturalidad” con el que parece mostrarse, también hace que pueda ser entendido como una forma de violencia estructural, descrito como algo naturalizado. El antropólogo y médico Paul Farmer, ampliando los trabajos de Galltung sobre violencia estructural, reformula este concepto para describir las “ofensas contra la dignidad humana” que incluyen a la pobreza, la discriminación, el racismo, las desigualdades de género y otras formas de violencia que constituyen abusos a los derechos humanos (Farmer, 2003). Engloba en estos desarrollos la violencia patriarcal y las discriminaciones raciales que interactúan generando enfermedad y muerte, prevenible y evitable, en poblaciones marginadas. Quesada, Hart & Bourgois (2011) señalan que, aunque el análisis de la violencia estructural ha incluido factores culturales como la desigualdad de género y el racismo, en la práctica, el concepto se ha utilizado principalmente para invocar fuerzas materialistas que llaman la atención sobre la opresión de clase y la injusticia económica. Un tipo de violencia ejercida sistemáticamente por todos los que pertenecen a cierta clase o posición en la estructura social.

CONCLUSIONES

En este artículo nos sumamos a la plétora de enfoques y estudiosos que vienen pidiendo inclusión en salud pública de otras coordenadas teóricas que permitan abordar las consecuencias concretas y diferenciales que tienen las estructuras de opresión –racismo, sexismo, clasismo– para los distintos grupos sociales, captando lo que tienen de específico en los procesos de salud y enfermedad de los distintos mundos locales en los que las desigualdades actúan, como en sus múltiples dimensiones –sociales, culturales, morales–. Existe una amplia literatura respaldando la influencia de estos factores estructurales y la prevalencia de carga de enfermedad y muertes prematuras pero, sin embargo, las intervenciones de la salud pública continúan focalizadas en el cambio de actitud de las poblaciones con modelos de la elección racional de las clases medias.

Quisimos hacer un llamado de atención para subrayar que el racismo, además de constituirse en un problema social, político, jurídico, es un problema sanitario, porque provoca un sufrimiento social –innecesario, injusto, evitable– con consecuencias directas en la salud física, psíquica, emocional de los que lo viven. Esto no es evidente por sí sólo para la salud pública dominante, y así como las desigualdades sociales derivadas o asociadas a las diferencias en el estatus socioeconómico, en primer lugar, y en el género y orientación sexual más recientemente, vienen cobrando más visibilidad y se empiezan a traducir con mejor o peor suerte en las políticas públicas, en el caso del racismo en el campo de la salud estamos verdes.

Es por eso que en la construcción de sólidos argumentos, además de la visibilización descriptiva, que permita persuadir y convencer a las miradas más reduccionistas, necesitamos definir cuáles herramientas teóricas y metodológicas pasen esta construcción de argumentos consistentes posibles. La academia tiene una amplia tradición acompañando los procesos de cambio a través de una ciencia crítica y comprometida con la transformación de las condiciones colectivas de salud, enfermedad y atención, aspecto que no es a expensas de la calidad, porque son estas capacidades teóricas y competencias técnicas las que van a ser

interpeladas por los sectores que más concentran el poder, para impactar en tales realidades, tomando decisiones y estableciendo prioridades en salud, pero que pueden no estar muy predispuestos a compartirlo.

Hay mucho más para decir, además, de que “la culpa” de las enfermedades y muertes la tiene el capitalismo, como ya hace siglos notaron algunos en el continente que le dio origen. Se necesitan teorías precisas de acuerdo a lo que se quiere dar cuenta, porque son las que permiten examinar y mostrar cómo y por qué los grupos sociales, que sistemáticamente sufrieron desventajas de estos arreglos sociales, tienen peores indicadores de salud, enfermedad y muerte, cuando se los compara con aquellos en mejores posiciones en la estructura social, siendo la evitabilidad de tales diferencias lo que le otorga el carácter de injusticia. Entre estos arreglos sociales que estructuran la producción de desigualdades sistemáticas está la distribución de recursos y poder en el interior de las sociedades. Aunque siguen prevaleciendo enfoques reduccionistas que centran las intervenciones en los cambios de conductas del nivel individual, la Salud Pública viene tomando nota de algunas manifestaciones de las desigualdades sociales –como las relacionadas con la clase o el género. Esto es necesario para promover agendas de prioridades, asignar recursos, poder monitorear intervenciones, también desde estas claves de lectura específicas, que contribuyan a empezar a achicar diferencias modificables.

Y para eso, necesitamos también dialogar y apoyarnos en disciplinas que tendemos a ignorar cuando no parten de marcos basados en la economía política de la salud o producción social de las enfermedades. Por ejemplo, también la biología muestra como las desventajas socioeconómicas se “meten en la piel”, con los nuevos biomarcadores de envejecimiento celular que usa la teoría psicosocial del estrés crónico asociado con la desventaja socioeconómica, que indica una forma de “envejecimiento acelerado”. Esta posición socioeconómica adversa aparece en la “aceleración” de los eventos críticos de la vida –partos prematuros, pérdida de escolaridad, causas externas de muerte, discapacidad, etc. – En definitiva, muestra cómo se va acumulando todo tipo de sufrimiento que deriva en determinados resultados de salud.

Debemos mostrar cómo actúa en estos contextos geopolíticos y en las micro-realidades de vida y trabajo de poblaciones históricamente oprimidas, como intentamos ejemplificar con el caso del racismo. Breilh (2006) y Almeida Filho (2009) describen las “iniquidades”, como aquellas que además de evitables e injustas, son vergonzosas, resultantes de la opresión social –discriminación, segregación– en la presencia de diversidad, desigualdad, diferencia y distinción. La distinción entre inequidad e iniquidad no es sólo una cuestión semántica, sino que implica introducir el proceso de teorización la indignación moral y política, entendiendo que tomar como referencia sólo a la dimensión de la justicia, parece insuficiente en lo que respecta al tema de la dignidad humana (Almeida Filho, 2009).

Creemos que esta distinción es sumamente importante y que el componente de avasallamiento de la dignidad humana no es simplemente injusto. Es inaceptable e indignante, y siempre debería generar esa reacción moral. Las omisiones del racismo resultan una de las formas en las que estas desigualdades se producen y presentan sistemáticamente. Pero esto no es simple, y pensar que con campañas para “despertar conciencias”, como realizó recientemente una de las organizaciones del Estado dedicada a este tema, no sólo no alcanza, sino que puede terminar provocando lo contrario, reforzándolo y naturalizándolo más. Además de los colectivos, por supuesto, necesitamos incluir categorías teóricas para dar cuenta de los procesos de salud/enfermedad, como del sufrimiento, que vienen afianzándose con fuerza, pero todavía para otros campos, como las teorías postcoloniales, los feminismos latinoamericanos y negros, lésbicos, activismos indígenas, entre otros, que complejizan y reflexionan en torno a la manera en que las personas producen y reproducen sus mundos sociales, en los que las oportunidades de la salud y la enfermedad son posibles –o bien son limitadas– por las estructuras de reglas y recursos.

El racismo, imbricado en las instituciones, en los mensajes de los medios, en el sentido común de las clases medias, en los estereotipos, resulta una categoría de lo inaceptable. Probablemente nunca vayamos a oír gritar 16 veces que no pueden respirar antes de morir como en Estados Unidos.

Pero acá no estamos mucho mejor, y también podemos estar contribuyendo a “asfixiar” en el corto o largo plazo a determinadas poblaciones sin ser conscientes siquiera de nuestro propio racismo, tanto por lo que hacemos como por lo que dejamos de hacer. Y para eso necesitamos impactar en las prioridades, recortes y decisiones también de la medicina porque, después de todo, como decía Virchow: “la medicina es una ciencia social y la política no es nada más que medicina en una escala más amplia” ([1848] 2006, 2105).

La epidemiología local ha mostrado factores socioeconómicos asociados con las muertes y cargas de enfermedad, pero hay poco relativo

a los mecanismos a través de los que operan estas desigualdades. Resulta ingenuo creer que en estos contextos de la vida cotidiana una intervención pueda pensarse de manera aislada. Así, por ejemplo, las 2000 muertes evitables de mujeres por cáncer de cuello de útero de nuestro país son las que nos marcan que algo estamos todavía haciendo mal. La salud pública por lo que no incorpora, las ciencias sociales por lo que no muestran/convencen. Así como fue la clase social, primero, y una fuerte impronta actual vinculada al género, la salud pública necesita seriamente incorporar los procesos de racialización de nuestra sociedad como una de sus deudas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina. Historia y apogeo de una ilusión, 1919-2013*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Almeida-Filho, N. (2009). “A problemática teórica da determinação social da saúde (nota breve sobre desigualdades em saúde como objeto de conhecimento)”. En *Saúde em Debate*, 33 (83), 349-370.
- Bauer, G. (2014). “Incorporating intersectionality theory into population health research methodology: Challenges and the potential to advance health equity”. En *Social Science & Medicine* 110: 10-17.
- Barradas Barata, R. (2009). *Como e Por Que as Desigualdades Sociais Fazem Mal à Saúde* (1ra ed.). Fiocruz. <https://static.scielo.org/scielobooks/48z26/pdf/barata-9788575413913.pdf>.
- Bello Urrego, A. del R. (2014). “Potencialidades del abordaje de la salud en ciencias sociales a partir de la definición de salud como proceso social”. En Morales, C. y Escala J. (Eds.). *Tras las huellas de la determinación. Memorias del Seminario Interuniversitario de Determinación Social de la Salud*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Universidad Nacional de Antioquía, 87-100.
- Blázquez, G. (2014). *¡Bailalo! Género, raza y erotismo en el cuarteto cordobés*. Gorla: Buenos Aires.
- Braveman, P. (2006). “Health Disparities And Health Equity: Concepts and Measurement”. En *Annual Review of Public Health*, 27 (1), 167-194. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.27.021405.102103>.
- Breilh, J. (2006). *Epidemiología crítica. Ciencia emancipatória e interculturalidade*. Rio de Janeiro: Editorial Fiocruz.
- Caldwell, J. T., Ford, C. L., Wallace, S. P., Wang, M. C., & Takahashi, L. M. (2016). “Intersection of Living in a Rural Versus Urban Area and Race/Ethnicity in Explaining Access to Health Care in the United States”. En *American Journal of Public Health*, 106 (8), 1463-1469. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2016.303212>.
- Canadian Institute for Health Information. (2018). *In Pursuit of Health Equity: Defining Stratifiers for Measuring Health Inequality A Focus on Age, Sex, Gender, Income, Education and Geographic Location*. Ontario: CIHI.
- Cho, K. W. Crenshaw, L. McCall. (2013). “Toward a field of intersectionality studies: theory, applications, and praxis”. En *Signs* 38: 785-810.
- Clemente, A. (2012). “Pobreza persistente y tensiones en el cambio de paradigmas en su abordaje”. En Arias, A., Bazzalo, A., García Godoy, B. (Comps.) *Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 55-63.
- Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Engels, F. (1958). *The Condition of the Working Class in England*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Farmer, P. (2003). *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*. Berkeley: University of California Press.
- Feagin Joe R., Clairece Booher Feagin ([1978] 1999) *Racial and Ethnic Relations*. U.S.A: Prentice Hall.
- Gee, G.C., & Ford, C.L. (2011). “Structural racism and health inequities”. En *Du Bois review: social science research on race* 8, 115-132.
- Hicken, M.T., Kravitz-Wirtz, N., Durkee, M., Jackson, J.S. (2018). *Racial inequalities in health: Framing future research*, *Social Science & Medicine*. doi: 10.1016/j.socscimed.2017.12.027.
- Hogan, V.K., de Araujo, E.M., Caldwell, K.L., Gonzalez-Nahm, S.N., Black, K.Z., “‘We black women have to kill a lion everyday’: An intersectional analysis of racism and social determinants of health in Brazil”. En *Social Science & Medicine* (2017). doi: 10.1016/j.socscimed.2017.07.008.
- Instituto Nacional del Cáncer. (2020). *Estadísticas. Mortalidad Argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/instituto-nacional-del-cancer/estadisticas/mortalidad>.
- Krieger, N. (2011). *Epidemiology and the People’s Health: Theory and Context*. New York, NY: Oxford University Press.
- Phelan, J.C., & Link, B.G. (2015). “Is racism a fundamental cause of inequalities in health?”. En *Annual Review of Sociology* 41, 311-330.

- Luxardo, N. & Sasseti, F. (2020). In situ. *El cáncer como injusticia social*. Buenos Aires: Biblos. En prensa.
- Marmot, M. (2005) *The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*. New York, NY: Holt Paperbacks.
- Menéndez E. L. (1972). “*Racismo, colonialismo y violencia científica*”. En Revista Transformaciones. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Menéndez, E. (2008). “*Epidemiología sociocultural: propuestas y posibilidades*”. En Región y Sociedad 20 (2): 6-50.
- Niessen, L. W., D. Mohan, J. K. Akuoku, A. J. Mirelman, S. Ahmed, T. P. Koehlmoos, D. H. Peters. (2018). “*Tackling socioeconomic inequalities and non-communicable diseases in low-income and middle-income countries under the Sustainable Development agenda*”. En The Lancet 391 (10134), 2036–2046. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30482-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30482-3).
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural.
- Organización Mundial de la Salud. (2008). Informe de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf?ua=1.
- Organización Mundial de la Salud. (2013). Handbook on health inequality monitoring: with a special focus on low- and middle-income countries. https://www.who.int/docs/default-source/gho-documents/health-equity/handbook-on-health-inequality-monitoring/handbook-on-health-inequality-monitoring.pdf?sfvrsn=d27f8211_2.
- Quesada J., L. K. Hart, P. Bourgois. (2011). “*Structural vulnerability and health: Latino migrant laborers in the United States*”. En Medical Anthropology 30 (4): 339-362. doi: 10.1080/01459740.2011.576725.
- Lubbers, M. J., L. Bengtsson, J. Molina, H. Valenzuela, A. Diaz, “*Conocer la prevención de emprendedores sociales en Cataluña: La viabilidad del método Respondent Driven Sample*”. Tarragona: Actas del XIII Congreso de Antropología de la Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español, 2627-2642.
- Ramos Gorostiaga, J. L. (2014). “*Edwin Chadwich, el movimiento británico de Salud Pública y el higienismo español*”. En Revista de Historia Industrial 55: 11-38.
- Ratier, H. (1972). *El cabecita negra*. Buenos Aires: CEAL.
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Segato, R. (2012). “*Racismo, Discriminación y Acciones Afirmativas*”. En Observatório da Jurisdição Constitucional 5, 2011-2012.
- Sen, A. K. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford: University Press.
- Virchow, R. ([1848] 2006). “*Report on the typhus epidemic in Upper Silesia. 1848*”. En American Journal of Public Health, 96 (12), 2102–2105. <https://doi.org/10.2105/ajph.96.12.210>.



Viviane **MARTINELLI***

*: Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Arquitecta y urbanista, magíster en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como becaria doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Su directora es Marcela Vio y su co-directora Claudia Cabrera, y el lugar de trabajo es el Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNDAV. e-mail: martinelli.viviane@gmail.com

PRESENTADO: 05.04.20

ACEPTADO: 19.05.20

EL CONURBANO BONAERENSE EN LA POSCONVERTIBILIDAD: LAS DIVERGENCIAS ENTRE CORDONES

125

Resumen

Este artículo recupera datos secundarios del Conurbano bonaerense (24 partidos del Gran Buenos Aires), que permiten dar cuenta de las dimensiones de la heterogeneidad la estructura socio-urbana en la posconvertibilidad. Se retoma la hipótesis que sostiene la vigencia de la consistencia territorial del aglomerado, y la persistencia de la división entre Primer y Segundo Cordón, que muestran aún diferencias notables entre ellos, en particular en lo referente al crecimiento demográfico, a las características y condiciones habitacionales, de infraestructura y servicios urbanos. Para ello la metodología se concentra en la recuperación de datos de fuentes de información secundarias aplicadas sobre un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la producción y análisis cartográficos.

Palabras Clave: Conurbano bonaerense; Lecturas cartográficas; Urbanización Popular; Hábitat Popular; Posconvertibilidad.

Summary

This article recovers secondary data from the Buenos Aires Conurbano (24 districts of Greater Buenos Aires), which allow us to account for the dimensions of heterogeneity in the socio-urban structure in post-convertibility. The hypothesis that sustains the validity of the territorial consistency of the agglomerate and the persistence of the division between zones (First and Second Zones), are retaken, which still show notable differences between them, particularly with regard to population growth, housing characteristics and conditions, urban infrastructure and services. To do this, the methodology focuses on the recovery of data from secondary information sources applied on a Geographic Information System (GIS) for production and cartographic analysis.

Key words: Buenos Aires Conurbano; Cartographic readings; Popular Urbanization; Popular Habitat; Post-convertibility.

INTRODUCCIÓN

En este artículo se recuperan datos del Conurbano (24 partidos del GBA),¹ que permiten dar cuenta de las dimensiones de la heterogeneidad la estructura socio-urbana en la posconvertibilidad. Se retoma la hipótesis que sostiene la vigencia de la consistencia territorial del aglomerado, y la persistencia de la división por cordones (Primer y Segundo Cordón), que muestra aún diferencias notables entre ellos, en particular en lo referente al crecimiento demográfico y las condiciones de infraestructura y servicios urbanos.

El desarrollo urbano del Conurbano bonaerense se sostiene, inicialmente en la consolidación del Primer Cordón (entre las décadas de 1930 y 1950), que condujo el desarrollo industrial del país, traccionado especialmente por las textiles y automotrices y moldeando las producciones de los partidos de Avellaneda, Lanús, General San Martín y también La Matanza.² Posteriormente, a partir de la década de 1960, el Segundo Cordón tuvo un desarrollo territorial y consolidación a un ritmo más lento, basado en la migración interna y de países limítrofes (Paraguay, Bolivia y Perú) y en las políticas de loteos populares y más tarde bajo ocupaciones y tomas organizadas del suelo, que pueden ser observadas con mayor intensidad en los partidos de Quilmes, Almirante Brown, Merlo, José Carlos Paz y Tigre.

A medio siglo del comienzo de su desarrollo urbano (expansión geográfica y también demográfica), el Segundo Cordón presenta aún falta de cobertura de redes de infraestructuras y servicios públicos, sumado a la precariedad material del hábitat popular. Según el Censo Nacional, entre 2001 y 2010, el crecimiento poblacional señaló por primera vez primacía del Segundo Cordón por sobre el Primero, con implicancias en la densificación de sus tejidos urbanos, especialmente de las áreas de urbanización popular.

El presente artículo se enmarca en los lineamientos de las investigaciones del equipo del PEC-CI-DIPROCO-UNDAV,³ que desde 2011, plantea una perspectiva que enfoca la evidencia empírica como base de una reflexión conceptual, metodológica y epistemológica para el estudio de la economía popular realmente existente en el Conurbano bonaerense. Así, tiene como objetivo el análisis de las diferencias observadas entre los Cordones en el período de la posconvertibilidad en lo relativo a la dinámica demográfica, características del parque habitacional y condiciones urbanas. Para ello la metodología se concentra en la recuperación de datos de fuentes de información secundarias aplicadas sobre un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la producción cartográfica y análisis.

El artículo se estructura en cuatro apartados. El primero analiza la dinámica demográfica del aglomerado en estudio. El segundo profundiza en la condición y situación del parque habitacional construido, considerando la situación de la vivienda deficitaria que surge de los datos del Censo 2010 (INDEC). En el tercero se analiza la infraestructura urbana, el acceso a servicios y algunos riesgos urbanos ambientales vinculados con déficits en estas variables. El último apartado se centra en la descripción general de la situación de la urbanización popular en el Conurbano a partir de fuentes secundarias (Censos Nacionales-2001-2010, Infohábitat-2006 y el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios-2015). Cabe aclarar que las fuentes utilizadas sólo incluyen, en esa categoría, villas y asentamientos, omitiendo a las urbanizaciones producto de la política pública de vivienda (en particular, la reciente, ya que algunas veces, se considera dentro de la categoría a urbanizaciones de este origen, pero con cierta antigüedad). Finalmente se presentan unas breves reflexiones finales y conclusiones.

1. Los 24 partidos del Gran Buenos Aires definidos por el INDEC (2003) son: Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José Carlos Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López.

2. En la porción territorial de este partido perteneciente a este cordón, más específicamente en las localidades de San Justo y Ramos Mejía.

3. Programa de Estudios del Conurbano (PEC) del Colectivo de Investigación en Diseño y Producción del Conurbano (CIDIPROCO) con sede en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). En la actualidad la investigación brinda información primaria estadísticas ponderada acerca de más de 15 mil viviendas y hogares y 65 mil personas de 14 barrios populares ubicados en 9 partidos diferentes del Conurbano.

LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA (2001 – 2010)

El Censo 2010 (INDEC) registró en el período intercensal (2001–2010), un crecimiento de aproximadamente el 14% de la población del Conurbano. El Segundo Cordón, presentó un crecimiento casi 28%, que corresponde a la mayor tasa a nivel nacional. La Matanza y Ezeiza, ambos con territorios en el Segundo Cordón, muestran un crecimiento importante con relación a los demás partidos del Conurbano. (ver cuadro 1)

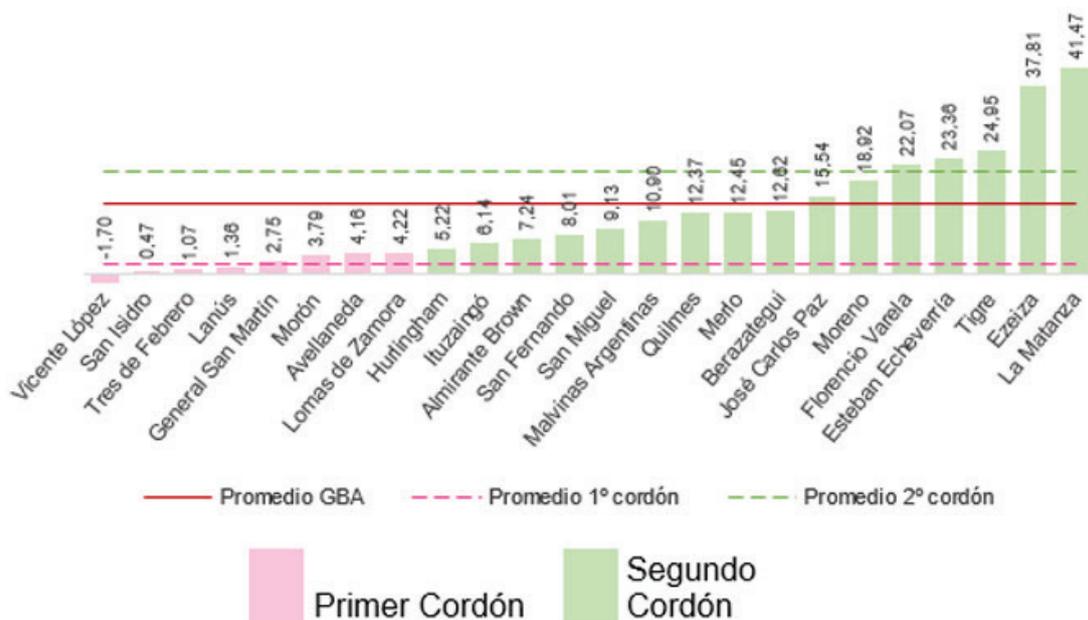
Juntos, los 24 partidos del GBA poseen una densidad poblacional de 3.647,06 hab/Km². Lanús (9.498,72 hab/Km²) es el partido de mayor densidad de habitantes, seguido por Vicente López, Tres de Febrero, General San Martín y Lomas de Zamora respectivamente, todos en el Primer Cordón del GBA. De los 10 partidos más densos del Conurbano, 8 son del primer anillo, eso explica la diferencia entre los totales: 7.143,44 hab/Km² en el primer anillo y 2.994,28 hab/Km² en el segundo. En el análisis del Cuadro 1 se destaca el partido de Lomas de Zamora, que aparece entre los 5 primeros partidos con más población y mayor densidad.

Los partidos con mayor número de población son La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo y Lanús, dos partidos del Primer Cordón, otros tres del segundo y La Matanza, que posee territorio en los dos cordones y cuenta con 1.775.816 habitantes -que corresponde al 17,9% del Conurbano-.

Respecto a la variación de población entre los Censos de 2001 y 2010, Vicente López es el único partido que presenta un número negativo: -1,7% (4.662 habitantes menos), como se observa en el Gráfico 1. San Isidro, Tres de Febrero, Lanús, General San Martín y Morón (todos en el Primer Cordón) son los que presentaron menos variación relativa de población creciente, variando entre el 0,5% y 3,8%. (ver gráfico 1)

Excluyendo el partido de La Matanza (que abarca territorio en todos los cordones del Conurbano y que obtuvo mayor variación intercensal, de 41,5%), ninguno de los partidos del Primer Cordón presentó altas tasas de variación poblacional, estas se mueven en un rango entre -1,7% (Vicente López) y 4,2% (Lomas de Zamora). Distintos son los números del Segundo Cordón, que varían entre 5,2% (Hurlingham) y 37,8% (Ezeiza),

Gráfico 1: Porcentaje de variación intercensal relativa (2001 - 2010) en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

Cuadro 1: Población total, superficie y densidad en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

Municipio/ Partido	Población total 2010	Superficie (Km ²)	Densidad 2010 (Hab/ Km ²)	
Primer Cordón	Avellaneda	342.677	52,48	6.529,67
	General San Martín	414.196	55,75	7.429,52
	Lanús	459.263	48,35	9.498,72
	Lomas de Zamora	616.279	87,30	7.059,32
	Morón	321.109	55,66	5.769,12
	Quilmes	582.943	91,49	6.371,66
	San Isidro	292.878	51,44	5.693,58
	Tres de Febrero	340.071	43,04	7.901,28
	Vicente López	269.420	33,77	7.978,09
	Total Primer Cordón	3.055.893	427,79	7.143,44
Segundo Cordón	Almirante Brown	552.902	129,33	4.275,13
	Berazategui	324.244	221,01	1.467,10
	Esteban Echeverría	300.959	120,22	2.503,40
	Ezeiza	163.722	236,81	691,36
	Florencio Varela	426.005	189,90	2.243,31
	Hurlingham	181.241	35,43	5.115,47
	Ituzaingó	167.824	38,24	4.388,70
	José Carlos Paz	265.981	50,16	5.302,65
	La Matanza ¹	1.775.816	329,22	5.394,01
	Malvinas Argentinas	322.375	63,09	5.109,76
	Merlo	528.494	173,13	3.052,58
	Moreno	452.505	186,13	2.431,12
	San Fernando ²	163.240	40,00 ²	4.081,0
	San Miguel	276.190	82,80	3.335,63
	Tigre	376.381	304,35	1.236,67
	Total Segundo Cordón	6.860.822	2.291,31	2.994,28
Total Conurbano	9.916.715	2.719,10	3.647,06	

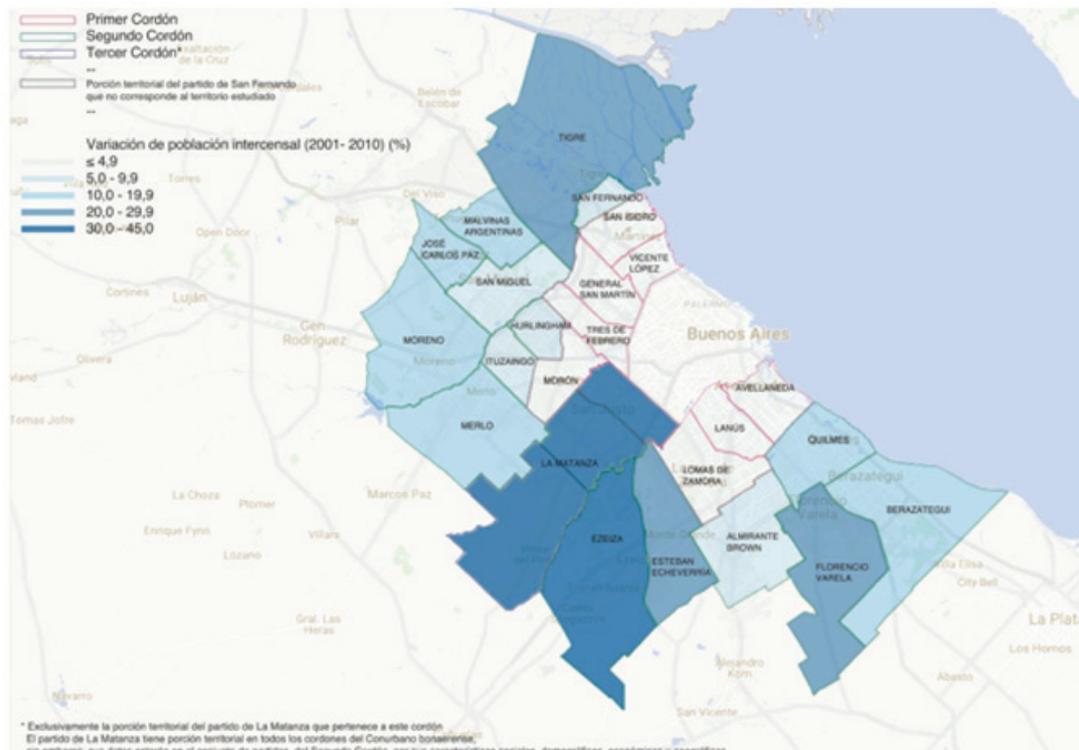
Notas

¹ El partido de La Matanza tiene porción territorial en todos los cordones del Conurbano bonaerense, sin embargo, sus datos estarán en el conjunto de partidos considerados del Segundo Cordón, por sus características sociales, demográficas, económicas y geográficas.

² San Fernando posee un extenso territorio isleño que no corresponde a lo que se reconoce como Gran Buenos Aires. A penas aproximadamente 40 Km² de su territorio pertenece al Segundo Cordón del Conurbano. La superficie total del partido de San Fernando es de 877,08 Km² y su densidad, de 186,12 hab/Km².

Fuente: Martinelli, V. (2019). Elaboración en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, e Instituto Geográfico Nacional (IGN), División de Geografía. Información Geográfica, División política, superficie y población.

Mapa 1: Variación de población intercensal (2001–2010) relativa (%) en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

un porcentaje bastante elevado. El promedio de la variación poblacional intercensal es de 11,85 % entre todos los partidos del Conurbano. Entre los partidos del primer anillo el porcentaje es de 2,04%, mientras que el segundo anillo presenta una tasa elevada, de 16,76%. (Ver mapa 1)

Si en el período intercensal 2001–2010, aproximadamente el 75% del crecimiento metropolitano estuvo basado en el Conurbano (Censo 2010), esto se debe a los partidos que pertenecen a la segunda corona del GBA que fueron los que más crecieron en términos poblacionales (pero no son los más densos), ya que la primera corona, a pesar de ser más densa, no tuvo crecimiento poblacional en el período.

Así, el Mapa 1 muestra que el crecimiento intercensal se explica por lo sucedido en el Segundo Cordón, como manifiestan los tonos más oscuros, representando mayor porcentaje en la variación entre los Censos de 2001 y 2010, en especial en los partidos de La Matanza, Ezeiza y Esteban Echeverría en el eje sudoeste, Tigre en el eje norte y Florencio Varela en el eje sur, seguidos respecti-

vamente por Moreno y José Carlos Paz (norte/noroeste) y Berazategui (al sur).

CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL

En el Conurbano se encuentran más del 50% del total de viviendas encontradas en la Provincia de Buenos Aires. Los 24 partidos del GBA juntos suman poco más de 2,6 millones de viviendas particulares habitadas, donde más de 1,7 millones (aproximadamente el 65%), se encuentra en el territorio del Segundo Cordón, contra poco más de 920 mil viviendas que están en el Primer Cordón. Aproximadamente 1,8 millones de viviendas de los partidos del Conurbano son clasificadas como Casa Tipo A, cumpliendo con algunas condiciones básicas de acceso a servicios e infraestructura de la vivienda según el Censo 2010 (INDEC). Los dos cordones presentan juntos alrededor del 70% de Casas Tipo A. El porcentaje individual de cada cordón no varía: ambos tienen una presencia del 70% de Casas Tipo A. Sin embargo, en números absolutos, el Segundo Cordón revela 1.202.041

Casas Tipo A, mientras el Primer Cordón presenta 649.327 unidades clasificadas en esta condición. Del total de viviendas del Conurbano, poco más del 16% de las viviendas son consideradas recuperables (Casas Tipo B), cuantificando 361.277 viviendas, y casi el 3,50% (91.713 viviendas) son consideradas irre recuperables (casilla, pieza de inquilinato, local no construido para habitación y vivienda móvil), según el Censo 2010 (INDEC). (Ver cuadro 2)

El porcentaje de viviendas irre recuperables en el primer anillo es de 3,08%, mientras el segundo presenta 59.095 más viviendas en esta situación,

llegando a 75.404 unidades (el 3,31% de las viviendas de este cordón), concentrando el 82,21% de las viviendas irre recuperables del Conurbano.

Morón es el partido del Primer Cordón que menos porcentaje de viviendas irre recuperables posee (1,13%). Por otro lado, el número más bajo del Segundo Cordón es de 1,94% en el partido de Ituzaingó (935 viviendas). Este mismo partido, Ituzaingó, revela el menor número absoluto de viviendas irre recuperables del Conurbano y La Matanza, la mayor cantidad de viviendas en esta condición (17.634 viviendas). El análisis del Gráfico 2 grafica que el menor porcentaje de vivien-

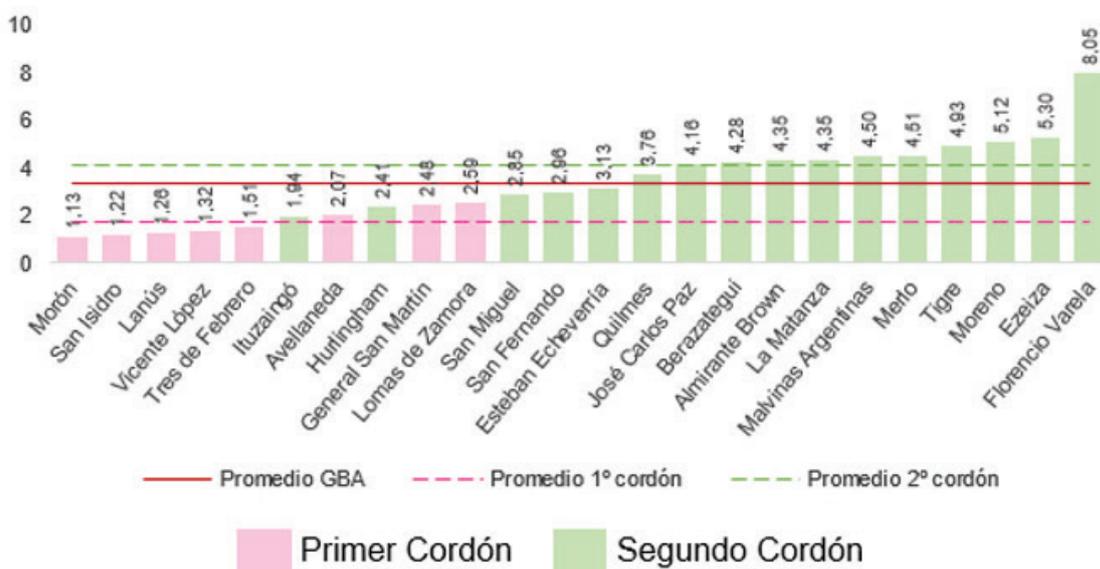
Cuadro 2: Porcentaje de viviendas particulares habitadas por Tipo de Vivienda en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

Casa	Rancho	Casilla	Departamento	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel familiar o pensión	Local no construido para habitación	Vivienda móvil
82,38	0,70	2,68	13,68	0,42	0,05	0,17	0,01

Nota: No se incluye a las personas viviendo en situación de calle dado que las preguntas de la temática Vivienda del cuestionario censal no se aplican a esa población.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

Gráfico 2: Porcentaje de viviendas particulares habitadas irre recuperables en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: No se incluye a las personas viviendo en situación de calle dado que las preguntas de la temática Vivienda del cuestionario censal no se aplican a esa población.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

das irrecuperables encontradas en los partidos del Segundo Cordón del Conurbano (Ituzaingó; 1,9%) es mayor que el promedio del Primer Cordón (1,70%). El promedio de viviendas irrecuperables en el Segundo Cordón es de 4,16%, poco menos de 1 punto porcentual que el promedio de todos los partidos, del 3,34%. (Ver gráfico 2)

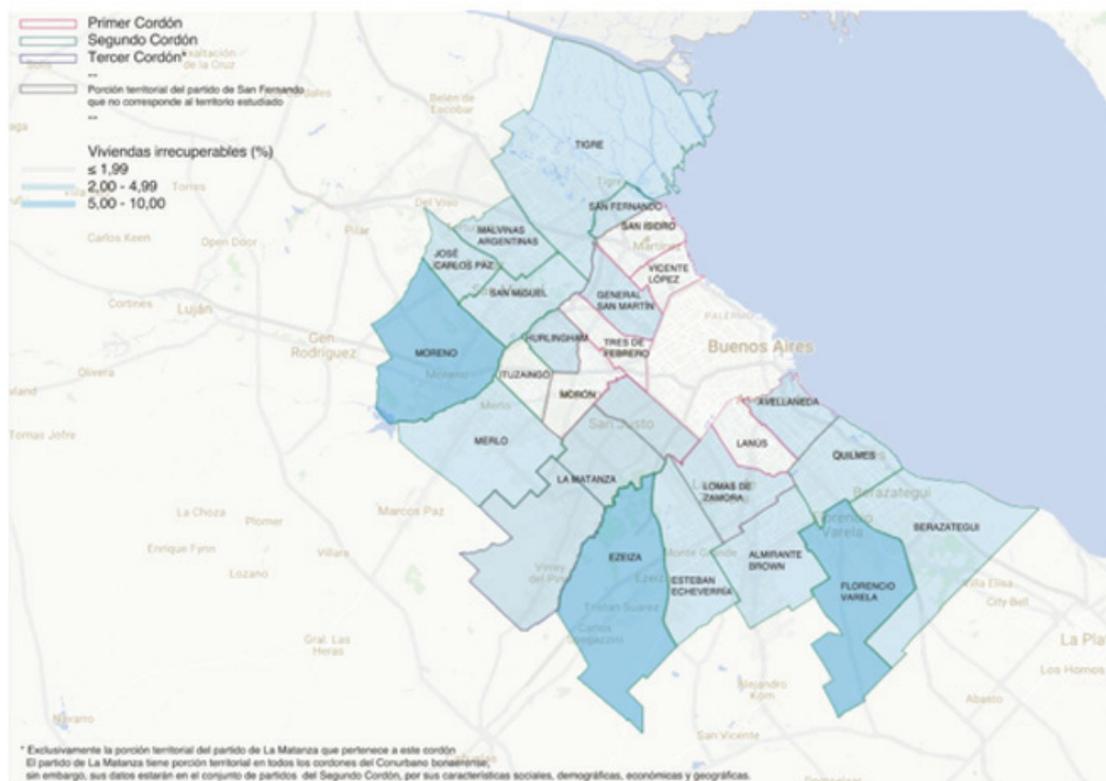
Los 14 partidos que muestran más alto porcentaje de viviendas irrecuperables se ubican todos en el Segundo Cordón del Conurbano, en el siguiente orden: Florencio Varela (8,05%), Ezeiza (5,30%), Moreno (5,12%), Tigre (4,93%) y Merlo (4,51%), Malvinas Argentinas (4,50%), La Matanza (4,35%), Almirante Brown (4,35%), Berazategui (4,28%), José Carlos Paz (4,16%), Quilmes (3,76%), Esteban Echeverría (3,13%), San Fernando (2,96%) y San Miguel (2,85%). Así se puede decir que casi todos los partidos del Segundo Cordón poseen mayor porcentaje de viviendas irrecuperables que los de la primera, excepto Ituzaingó y Hurlingham, como se puede observar en el Gráfico 2, donde las columnas verdes están agrupadas a la derecha del gráfico, con excepción del porcentaje de am-

bos, que se ubican por encima del promedio de los partidos del Primer Cordón, respectivamente 1,94% y 2,41%.

El Mapa 2 representa la distribución de las viviendas irrecuperables en el Conurbano. El Segundo Cordón posee una mayor cantidad porcentual de viviendas irrecuperables, fundamentalmente expresado por los tonos más oscuros en los partidos del borde metropolitano más extremo en los ejes del sur (Florencio Varela), sudoeste (Ezeiza) y también oeste (Moreno). Ituzaingó, como ya se mencionó antes, es la excepción de los partidos del Segundo Cordón, con un porcentaje muy bajo de viviendas irrecuperables. De igual forma, los partidos de Lomas de Zamora, General San Martín y Avellaneda, son excepciones en el Primer Cordón porque revelan un porcentaje muy similar a la mayoría de los partidos del Segundo Cordón, como se observa en el mapa a continuación: (Ver mapa 2)

Los datos a continuación muestran la carencia de baños e instalación sanitaria en los hogares del

Mapa 2: Porcentaje de viviendas particulares habitadas irrecuperables en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

Cuadro 3: Porcentaje de hogares con ausencia de baño y/o retrete e instalación sanitaria con descarga de agua en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

Municipio/ Partido	Instalación sanitaria		Sin baño/ retrete (%)	
	Con descarga de agua (%)	Sin descarga de agua (%)		
Primer Cordón	Avellaneda	93,71	5,02	1,27
	General San Martín	92,32	6,5	1,14
	Lanús	92,86	5,97	1,17
	Lomas de Zamora	84,58	12,71	2,71
	Morón	96,05	3,14	0,81
	San Isidro	96,87	2,35	0,77
	Tres de Febrero	95,81	3,42	0,77
	Vicente López	98,07	1,50	0,43
	Total Primer Cordón	92,90 (929.739)	5,83 (58.308)	1,27 (12.724)
Segundo Cordón	Almirante Brown	82,52	14,86	2,61
	Berazategui	88,13	9,56	2,31
	Esteban Echeverría	80,64	16,66	2,70
	Ezeiza	72,26	25,07	2,67
	Florencio Varela	72,90	23,53	3,58
	Hurlingham	91,61	6,78	1,62
	Ituzaingó	93,43	5,62	0,95
	José Carlos Paz	72,88	24,78	2,34
	La Matanza	81,32	16,22	2,46
	Malvinas Argentinas	79,86	17,07	3,07
	Merlo	78,01	19,68	2,30
	Moreno	74,25	23,32	2,43
	Quilmes	86,34	11,32	2,34
	San Fernando	91,06	7,07	1,87
	San Miguel	84,51	13,73	1,76
	Tigre	86,00	11,45	2,55
Total Segundo Cordón	81,65 (1.578.749)	14,82 (286.649)	2,44 (47.204)	
Total Conurbano	85,49 (2.508.488)	11,76 (344.957)	2,04 (59.928)	

Fuente: Martinelli, V. (2019).

Conurbano. Vale resaltar que, aunque la unidad de análisis son los hogares, el dato es relevante para caracterizar la situación habitacional de las viviendas, teniendo en cuenta que, la diferencia entre el número de hogares y viviendas en el objeto de estudio es mínima. El Conurbano posee 2.934.373 hogares y 2.807.373 viviendas.

El 2,04% de los hogares (59.928) carecen de baño. Si bien alrededor del 98% de los hogares del Conurbano tienen baño, se contabilizaron 344.957 hogares sin la presencia de descarga de agua en el inodoro, lo que representa el 11,76%. (Ver cuadro 3)

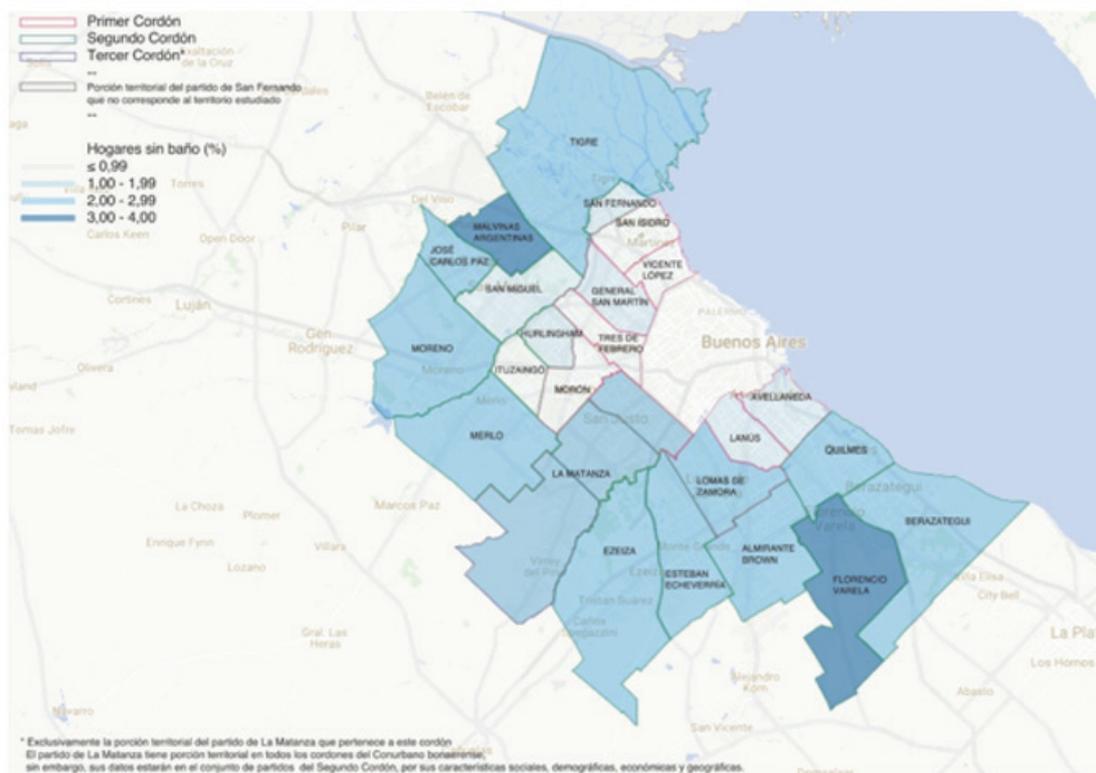
Con 34,11% de los hogares del conjunto (932.831 menos que el Segundo Cordón), en el Primer Cordón 93,78% de los hogares poseen instalación sanitaria con descarga de agua. En el Segundo Cordón, ese valor baja a 82,26%, 1.578.749 de los 1.933.602 hogares. En los partidos de la primera corona la variación es de 98,07% en Vicente López al 84,58% en Lomas de Zamora, seguido por General San Martín, que es el siguiente partido que aparece con más bajo porcentaje de ho-

gares que disponen de descarga de agua, con un 92,32% (122.974 hogares).

Analizando el Segundo Cordón, Ituzaingó se muestra con el porcentaje más alto de hogares con botón, cadena o mochila para la limpieza del inodoro, 93,43% (48.063 hogares) –este valor se encuentra muy cerca del promedio del Primer Cordón (93,78%). En este cordón, los partidos que siguen son: Hurlingham (91,61%), San Fernando (91,06%), Berazategui (88,13%) y Quilmes (86,34%)–; todos con porcentajes inferiores al promedio de la primera corona y superiores al promedio general del Conurbano (86,10%). Ezeiza (72,26%), José Carlos Paz (72,88%), Florencio Varela (72,90%) y Moreno (74,25%) presentan las menores proporciones de hogares con descarga de agua de la segunda corona y a la vez, de todo el Conurbano. Los 10 partidos con los porcentajes más bajos de hogares con baños con descarga de agua son todos de la segunda corona. (Ver mapa 3)

En números absolutos, el segundo anillo del Conurbano revela una diferencia de más de 34.480 hogares sin baño o retrete respecto de lo que

Mapa 3: Porcentaje de hogares con ausencia de baño y/o retrete en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

muestra el primer anillo. Mientras el 1,13% (12.724 hogares) de los hogares del Primer Cordón no tienen baño, en el segundo el número es de 2,35%, correspondiendo a 47.204 hogares. Lomas de Zamora tiene 2,71% de los hogares sin baño, el porcentaje más alto en el Primer Cordón, seguido de Avellaneda con 1,27% -donde el valor ya baja básicamente a la mitad-, Lanús (1,17%) y General San Martín (1,14%). Por otro lado, en la segunda corona del Conurbano, el partido que presenta la menor tasa es Ituzaingó, con 0,95% (489 hogares). Siguiendo a ese distrito, los menores porcentajes son 1,62% (Hurlingham), 1,76% (San Miguel), 1,87% (San Fernando), 2,30% (Merlo) y 2,31% (Berazategui). Florencio Varela es el de más alta participación de hogares sin baño en todo el Conurbano, 3,58% (4.046 hogares). 9 de los 10 partidos con los porcentajes más altos de ausencia de baño o retrete están localizados en el Segundo Cordón.

El Mapa 3 revela una heterogeneidad entre los partidos del Primer Cordón, por un lado, los bajos porcentajes de los partidos al norte como Vicente López, San Isidro, Tres de Febrero y Morón y al sur los números más elevados de Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora. El segundo es más homogéneo, aunque, sin embargo, hay que considerar los bajos porcentajes de Ituzaingó, Hurlingham y San Miguel, a la vez que, en los extremos, Malvinas Argentinas y Florencio Varela manifiestan los más altos porcentajes de hogares con ausencia de baño y/o retrete.

Sobre el total de hogares del Conurbano sin la presencia de descarga de agua (425.885 hogares o 11,97%), cada cordón revela los siguientes porcentajes: el 5,08% (71.032 hogares) de los hogares están ubicados en la primera corona y 15,42% (354.853 hogares) en la segunda corona. Ese número es interesante, en vista que, con una adecuación en las instalaciones sanitarias, se podría promover importantes mejoras en la habitabilidad y por consecuencia en la calidad de vida de los habitantes, en especial en el segundo anillo, donde la carencia es elevada. El 16,22% de los hogares (90.572) del partido de La Matanza no tienen descarga con botón, cadena o mochila, el mayor número absoluto. La variación en el segundo anillo va del 25,07% (Ezeiza) al 5,62% (Ituzaingó) y son porcentajes

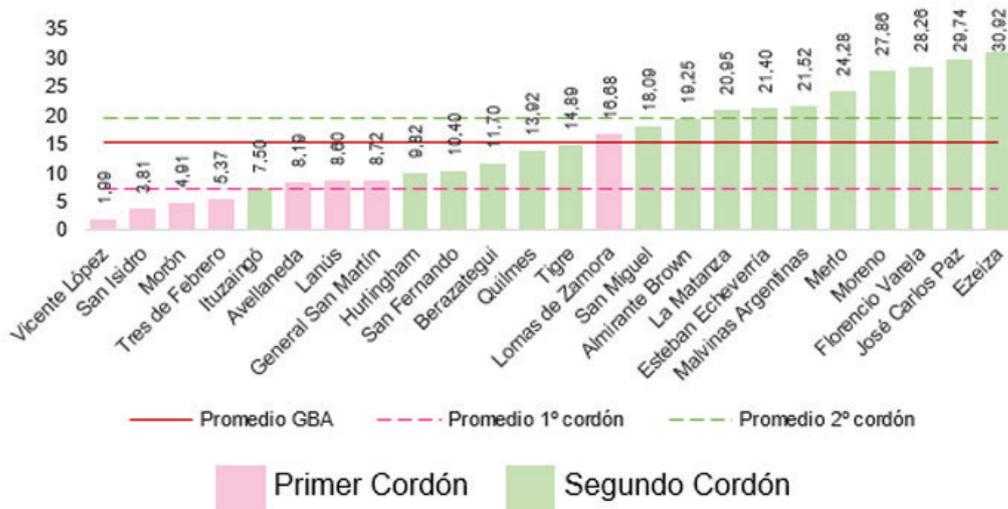
más altos que el promedio del Primer Cordón (5,08%). En el primer anillo la variación es de 1,50% en Vicente López y 12,71% en Lomas de Zamora.

Los partidos del Segundo Cordón tienen los más altos porcentajes, son ellos: Ezeiza (25,07%), José Carlos Paz (24,78%), Florencio Varela (23,53%), Moreno (23,32%) y Merlo (19,68%). Los 5 partidos siguientes que revelan las más altas proporciones también pertenecen al Segundo Cordón (Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría, La Matanza, Almirante Brown y San Miguel) y sostienen una participación más alta que el promedio general, del 11,97%. Solo después de esos 10 partidos surge el partido de Lomas de Zamora, con 12,71% de los hogares sin descarga de agua y un número absoluto muy elevado (29.116 hogares). Es decir, los 5 partidos con los porcentajes más altos están localizados en la segunda corona del GBA y juntos suman 126.866 hogares, el 29,79% de los hogares sin botón, cadena o mochila en sus instalaciones sanitarias.

En cuanto a las casas consideradas deficitarias (viviendas recuperables), son aquellas que en el Capítulo 1 se definió como Tipo B, y que dejarían de ser deficitarias mediando mejoras vinculadas con la instalación de agua al interior de la vivienda, en los materiales del piso o construyendo baño o acceder a baño con descarga de agua. En el Conurbano bonaerense, el 12,87% de las viviendas son clasificadas como Casas Tipo B, donde el 83,52% (301.754 viviendas) de ellas están en el Segundo Cordón. (ver gráfico 3)

El Primer Cordón presenta 11,25% de sus viviendas en esa condición, donde apenas un partido de los 8 revela un porcentaje muy elevado: Lomas de Zamora, con 16,68%. Asimismo, el porcentaje de este partido no supera los 19,41% referentes al promedio entre los partidos del Segundo Cordón. Partidos como Ezeiza, José Carlos Paz, Florencio Varela, Moreno y Merlo poseen el doble de Casas Tipo B que el Conurbano (12,87%) y tres veces más que el promedio del Primer Cordón (7,28%). Ituzaingó vuelve a revelarse como excepción y presentar un porcentaje de Casas Tipo B de apenas 7,50%, equivalente a los porcentajes del Primer Cordón del Conurbano.

Gráfico 3: Porcentaje de Casas Tipo B en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

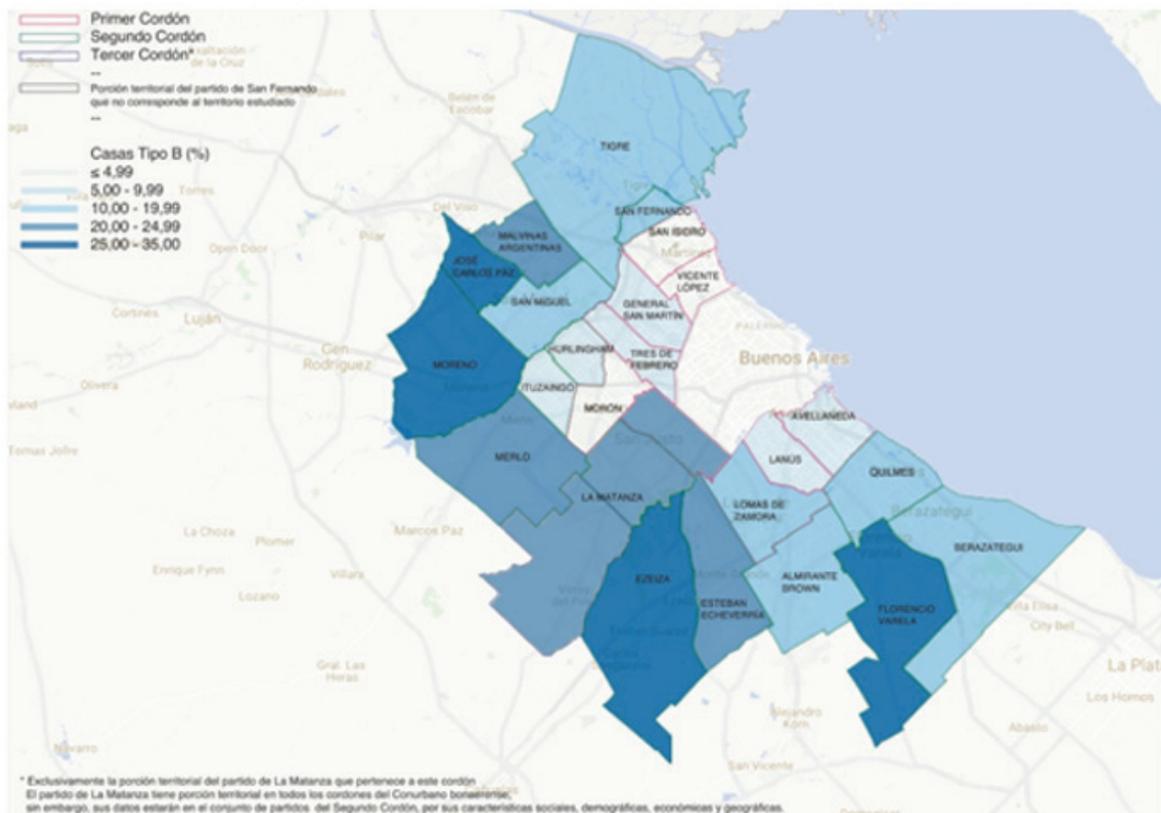


Fuente: Martinelli, V. (2019).

Otra vez vale observar que, como muestra el Mapa 4, estos partidos están en el borde metropolitano más extremo del Segundo Cordón, en los ejes del sur (Florencio Varela), sudoeste (Ezeiza) y también oeste

(Moreno y José Carlos Paz). El comportamiento del indicador Casas Tipo B se destaca por ninguno de los partidos del Primer Cordón superar el promedio del (17,42%) del Segundo Cordón. (Ver mapa 4)

Mapa 4: Porcentaje de Casas Tipo B en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

CARACTERIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS URBANOS

A continuación, se presentará un análisis comparativo de los 24 partidos del GBA, clasificándolos en Primer y Segundo Cordón. Se utiliza para ello los datos del Censo 2010 (INDEC) referentes a los hogares y su acceso a infraestructura y servicios públicos urbanos.

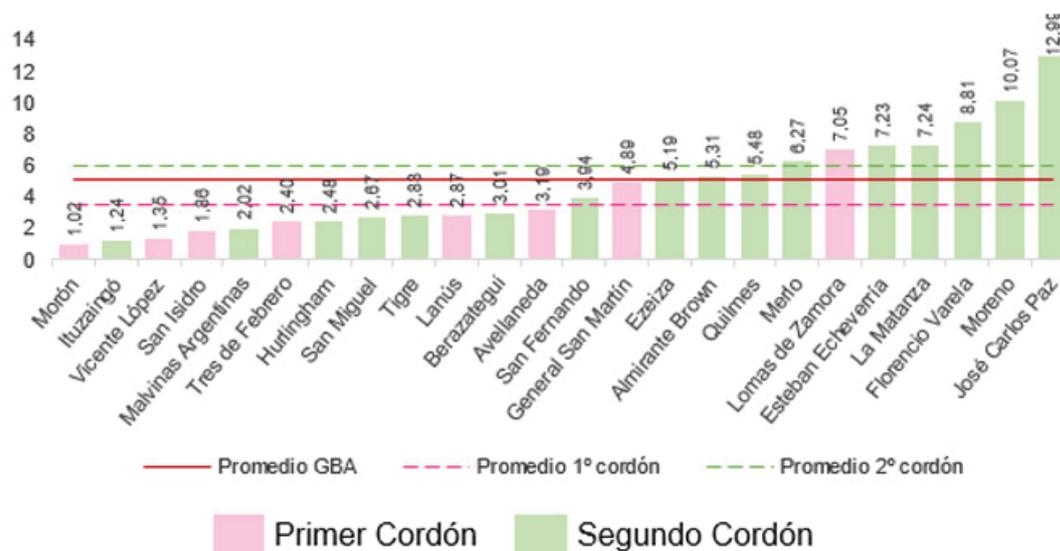
De los 2.934.373 hogares del Conurbano, poco más del 72% de ellos obtienen el agua para beber y cocinar de la red pública, según el Censo 2010 (INDEC). Por otro lado, 330.795 hogares (aproximadamente el 11%) no tienen agua por cañería dentro de la vivienda. Mientras tanto, solo el 42,15% (1.211.781 hogares) acceden al servicio público de red cloacal.

En el Conurbano la falta de recolección de residuos sólidos al menos 2 veces por semana alcanza a 151.143 hogares (5,15%), y tiene variación de entre 12,99% (José Carlos Paz) y 1,02% (Morón). La Matanza presenta el mayor número absoluto: 35.107 hogares sin recolección de residuos, que

significan el 7,24% de los hogares. Este porcentaje es superior al promedio del Segundo Cordón en apenas 1,22%. El 22,92% de los hogares sin recolección de residuos están ubicados en el Primer Cordón, con un número absoluto de 34.649. El restante 77,08% está en el Segundo Cordón. (Ver gráfico 4)

Lomas de Zamora (7,05%), General San Martín (4,89%), Avellaneda (3,19%), Lanús (2,87%) y Tres de Febrero (2,40%) son los partidos que presentan los mayores porcentajes de hogares con falta de recolección en el Primer Cordón. Mientras en el segundo, José Carlos Paz (12,99%), Moreno (10,07%), Florencio Varela (8,81%), Esteban Echeverría (7,23%) y Merlo (6,27%), son los partidos con mayor carencia de recolección y presentan valores muy superiores al promedio del Primer Cordón (del 3,46%), diferencia visible gráficamente al observar el Gráfico 4. Juntos, los 5 partidos con los porcentajes más altos (José Carlos Paz, Moreno, Florencio Varela, La Matanza y Esteban Echeverría) suman 73.096 hogares sin servicio de recolección de residuos, lo que corresponde a 48,36% de los hogares con el mismo problema.

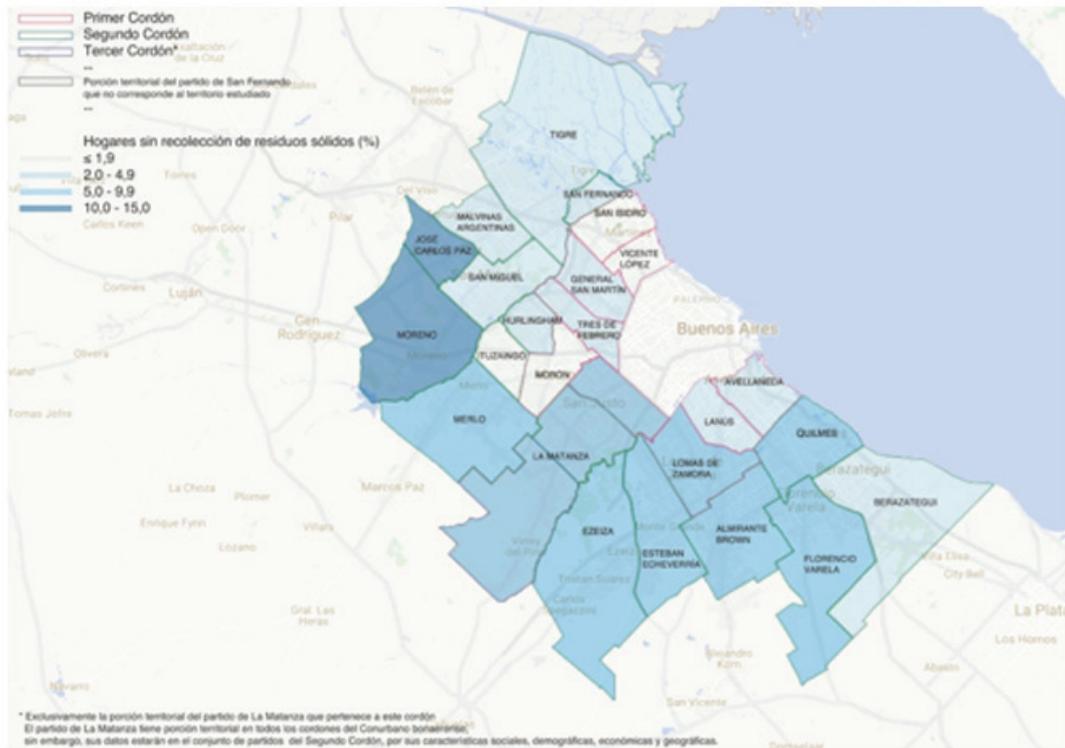
Gráfico 4: Porcentaje de hogares sin recolección de residuos sólidos¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ Refiere a la existencia en el segmento de servicio regular de recolección de residuos, al menos 2 veces por semana. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento. En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

Mapa 5: Porcentaje de hogares sin recolección de residuos sólidos¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ Refiere a la existencia en el segmento de servicio regular de recolección de residuos, al menos 2 veces por semana. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento. En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

El 6,93% de los hogares del Conurbano no registran la existencia de transporte público a menos de 300 metros de su vivienda. De los 203.403 hogares sin ese servicio, la mayoría ubicado en el segundo anillo, con 81,72% del total, lo que representa 129.059 hogares más, en esa situación, que en la primera corona. (Ver gráfico 5)

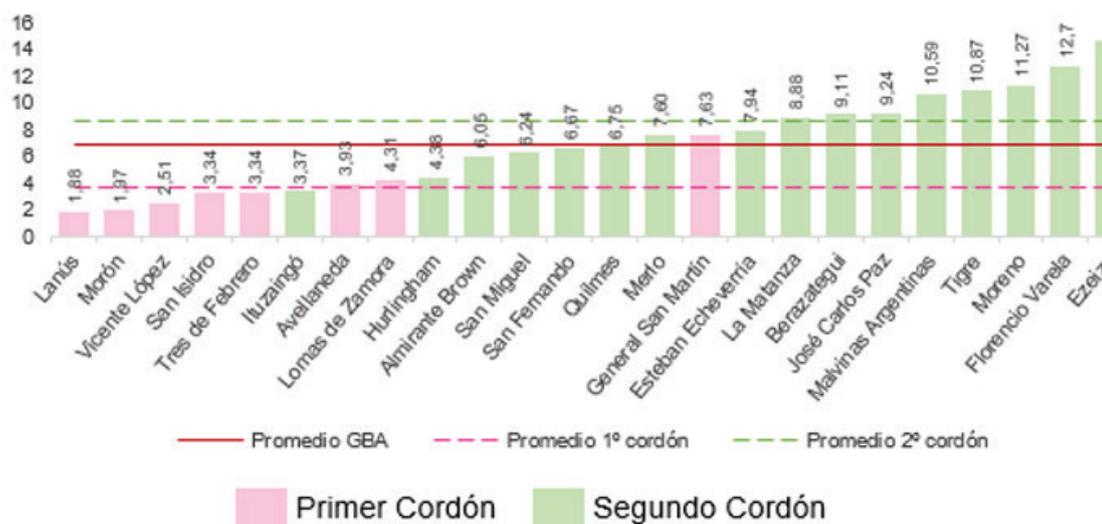
La variación en el Segundo Cordón va del 14,60% (6.494 hogares) de los hogares del partido de Ezeiza, al 3,37% (1.735 hogares) de los hogares de Ituzaingó. Mientras que, la variación en el Primer Cordón va del 7,63% (10.166 hogares) en General San Martín, al 1,88% (2.815 hogares) de Lanús. El promedio del cordón es del 3,71%. El único partido del Primer Cordón que expresa un porcentaje de hogares sin presencia de transporte público superior al promedio entre todos los partidos del Conurbano (6,93%) es General San Martín y por eso se ve destacado entre las columnas

verdes del Gráfico 5 y en el Mapa 6 con un tono más oscuro que los demás de este cordón.

A la vez, todos los partidos de la segunda corona relevan un porcentaje al menos 0,34% superior al promedio de 3,71% de los partidos del primer anillo. 9 de los 10 partidos más carentes en ese sentido se localizan en la segunda corona: Ezeiza (14,60%), Florencio Varela (12,70%), Moreno (11,27%), Tigre (10,87%), Malvinas Argentinas (10,59%), José Carlos Paz (9,24%), Berazategui (9,11%), La Matanza (8,88%) y Esteban Echeverría (7,94%); sumando, 131.251 o el 64,53% de los hogares en esta situación.

Asimismo, en el Primer Cordón podemos destacar el partido de General San Martín que presenta un porcentaje similar a los del Segundo Cordón, que a la vez tampoco es homogéneo. Los porcentajes más elevados de hogares con carencia de trans-

Gráfico 5: Porcentaje de hogares sin presencia de transporte público¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ Refiere a la existencia en el segmento de transporte público a menos de 300 metros. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento, En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

porte público se localizan al borde metropolitano más extremo de la segunda corona en los ejes sudoeste (Ezeiza), sur (Florencio Varela), oeste (Moreno y Malvinas Argentinas) y también norte (Tigre), como muestra a continuación el Mapa 6: (Ver mapa 6)

El 12,96% de los hogares del Conurbano no cuentan con la presencia de al menos una cuadra pavimentada en el segmento⁴ resultando un total de 380.410 hogares. 83,42% (317.328 hogares) de ellos están en el territorio de la segunda corona. En número absolutos, La Matanza, Merlo, Almirante Brown, Quilmes y Lomas de Zamora, respectivamente, presentan los números más altos de hogares sin esa infraestructura, y suman juntos 200.464 hogares (52,69%). Sin embargo, en términos relativos, los porcentajes más altos aparecen en los partidos de Merlo (24,74%), Esteban Echeverría (24,20%), Florencio Varela (21,22%), José Carlos Paz (21,04%) y Malvinas Argentinas (20,16%) -todos en el segundo anillo, suman

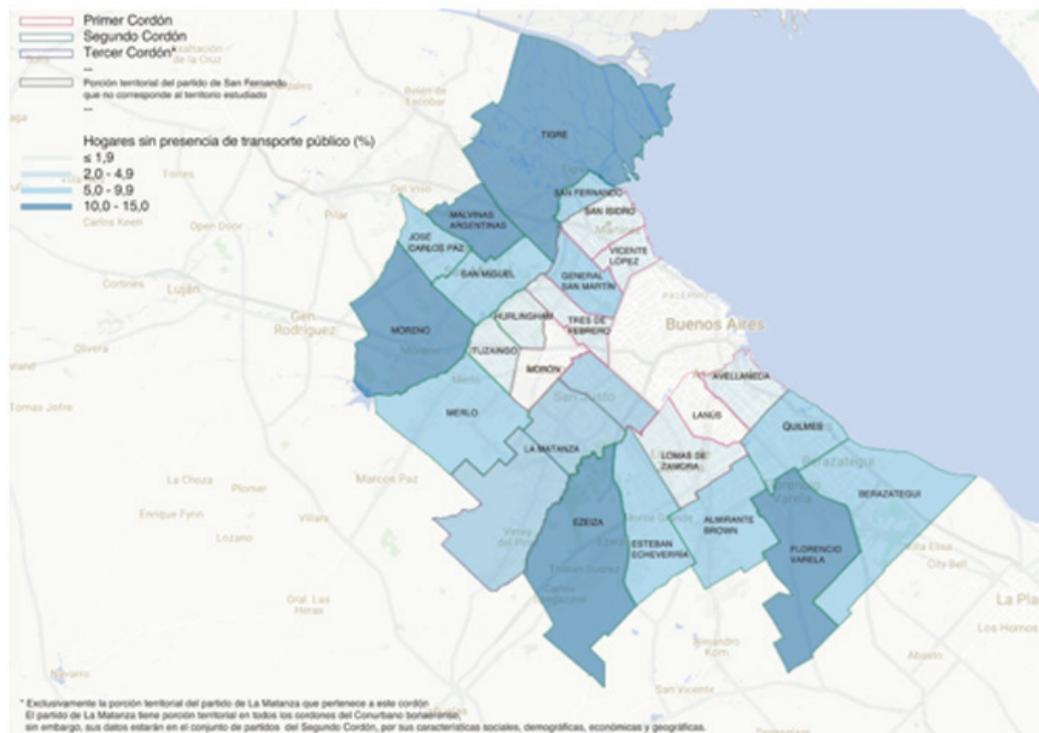
114.451 hogares-, y aportan el 30,08% de hogares en esa situación. (ver gráfico 6)

El Gráfico 6 muestra el porcentaje de hogares sin la presencia de al menos una cuadra pavimentada en el segmento en cada partido y cordón. Los porcentajes más elevados son los de los partidos de Lomas de Zamora con 13,75%, General San Martín, 8,04% y Avellaneda con 5,74% en el primer anillo. El porcentaje de hogares en esa situación en apenas uno de estos partidos (Lomas de Zamora) es superior al porcentaje encontrado en todo el Conurbano, 12,96%.

En el Mapa 7 se representa espacialmente las intensidades de como el indicador se distribuye en el Conurbano a través del tono del color. En la primera corona, los partidos de General San Martín y Avellaneda aparecen con un tono más oscuro que los demás de la primera corona, mientras que, en la segunda, Merlo, Esteban Echeverría, Florencio Varela, José Carlos Paz y Malvinas Argentinas

4. Ver: Gráfico 6, Nota 1.

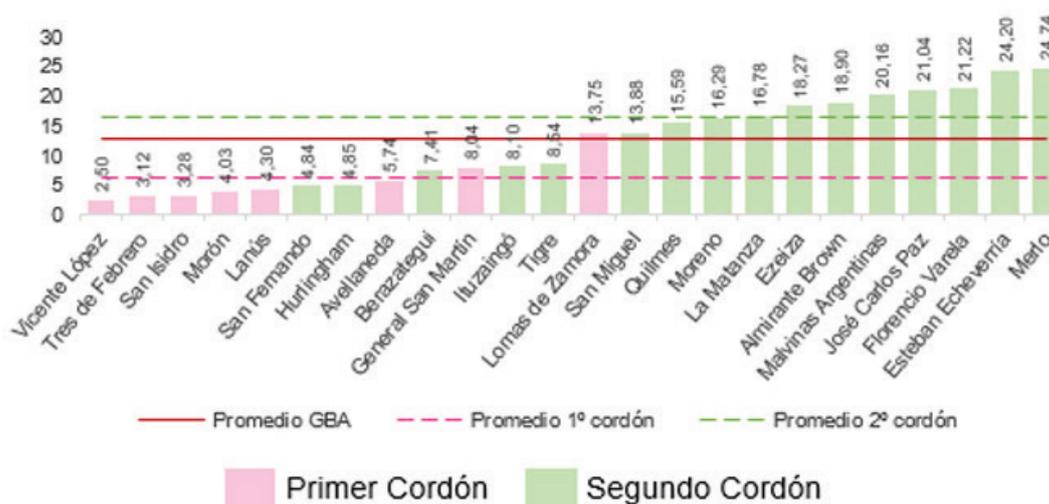
Mapa 6: Porcentaje de hogares sin presencia de transporte público¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ Refiere a la existencia en el segmento de transporte público a menos de 300 metros. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento. En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

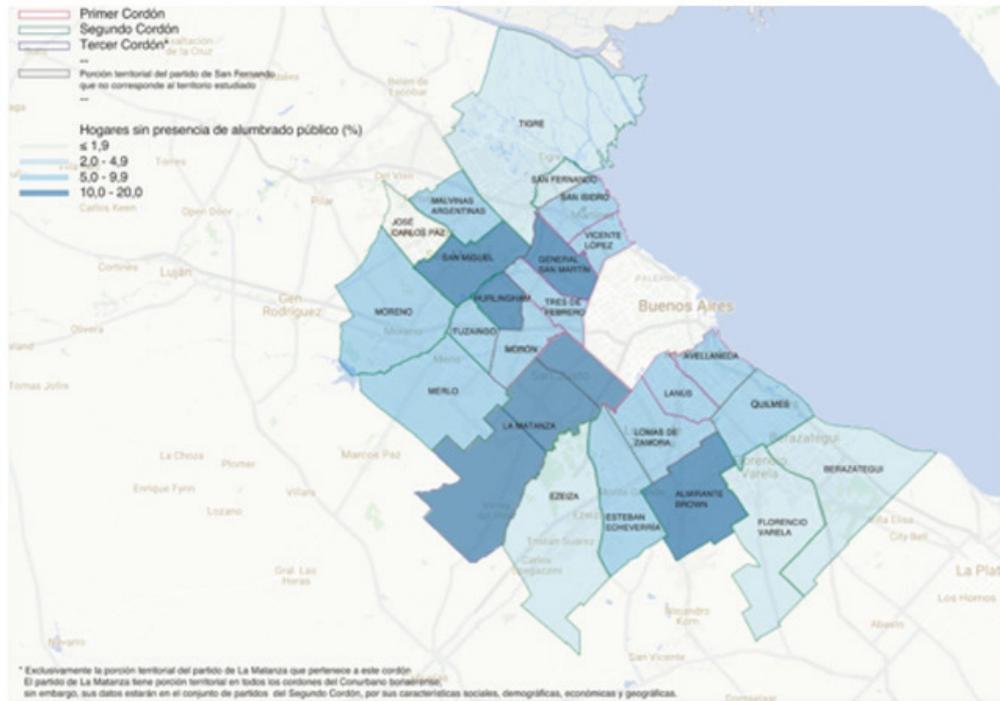
Gráfico 6: Porcentaje de hogares sin presencia de pavimento¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ Refiere a la existencia en el segmento de al menos una cuadra pavimentada. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento. En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

Mapa 8: Porcentaje de hogares sin presencia de alumbrado público¹ en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: ¹ En el segmento. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo. La presencia de servicios se determina en relación al segmento. En los casos de situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación particular de cada hogar.

Fuente: Martinelli, V. (2019).

En el Primer Cordón, General San Martín (11,29%), Lomas de Zamora (9,64%), Avellaneda (9,63%), San Isidro (8,63%) y Vicente López (8,44%) aparecen con los números más altos. A la vez que el partido de San Miguel, en el Segundo Cordón, es el que cuenta con el porcentaje más alto de hogares que no cuentan con alumbrado público, afectando a 12.235 hogares (15,17%). (Ver mapa 8)

En números absolutos, después de La Matanza (61.409 hogares), Lomas de Zamora (18.200 hogares), Almirante Brown (16.807 hogares), General San Martín (15.039 hogares) y Quilmes (12.815 hogares) son los partidos que tienen la mayor cantidad de hogares con ausencia de alumbrado público, sumando 124.270 que significan el 49,96% de los hogares con esta carencia.

PANORÁMICAS DE LA URBANIZACIÓN POPULAR EN EL CONURBANO

En Argentina no existe información estadística oficial confiable acerca de la cantidad de villas y asentamientos existentes en el país, como tampoco de la cantidad de población que reside en las mismas, a pesar de que este objetivo es propio de los Censos Nacionales de Población y Vivienda.⁵ En el último (2010), el INDEC pretendió captar ese dato montando operativos específicos con ese fin, que quedaron a cargo de las gestiones locales encargadas de la aplicación del Censo. Por ello, no puede generalizarse la consideración sobre su éxito o fracaso, pero se puede asegurar que no logró el objetivo del barrido exhaustivo que requiere este tipo de relevamiento. Es por ello que

5. El Manual del Censista de Viviendas Particulares 2010 (Cuestionarios Básico y Ampliado) del operativo de ese año define a las "villas de emergencia o asentamientos como un núcleo habitacional ubicado en terrenos fiscales o de terceros que fueron ocupados en forma ilegal" (pág. 98).

se utilizaran también fuentes alternativas para el análisis de la extensión y características de las villas y asentamientos del Conurbano.

Según los resultados con base en los datos de Infohábitat (ICO- UNGS),⁶ en 2006 existían por lo menos 796 barrios populares en el Conurbano, de los cuales 340 eran villas (42,71%), 429 asentamientos (53,89%) y 27 polígonos (3,40%) en los que no se identificó la tipología. El 55,30% (518.130 personas) de los habitantes de estos barrios vivían en las villas, ocupando 45,61% de la superficie (266,6 Km²), mientras en los asentamientos vivían 43,17% (404.360 personas) y ocupaban el 57,62% (336,8 Km²) de la superficie total en la que se asentaban estos barrios populares. Es decir, según el dato estimado por Infohábitat (2006), en el Conurbano había más cantidad de asentamientos que villas y aunque los asentamientos ocupen más superficie, en las villas se verificaba una mayor cantidad de personas.⁷ La mayoría, el 56,40% (449 registros) de los barrios populares están localizadas en el Segundo Cordón. De ese total, el 59,68% (268 registros) eran asentamientos, que ocupaban 258,4 Km² del territorio, donde vivían 317.043 personas, 54,70% del total. Mientras en el Primer Cordón, el

72,65% de la población de los barrios populares vivían en villas.

Más recientemente, entre 2014 y 2015, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) reconoció un total de 982 villas y asentamientos en los 24 partidos del GBA, de los cuales, 268 registros están en el espacio territorial de la primera corona y 714 en la segunda. La Matanza es el partido con mayor cantidad de barrios tipológicamente identificados como villas y asentamientos, con 115 registros. Los partidos siguientes aparecen con al menos 37 registros menos, son ellos: Almirante Brown (78), Florencio Varela (66), Quilmes (65), Lomas de Zamora (64) y Moreno (61). Cuatro de ellos localizados en el segundo anillo, junto con una porción territorio de La Matanza. (Ver gráfico 8)

El Gráfico 8 permite observar la cantidad de población en villas y asentamientos en el Conurbano en tres períodos 1981, 1991, 2001 y 2006. A partir del Censo 2010 (INDEC), la comparación no es viable debido al cambio en la unidad de análisis, ya que en los períodos anteriores la misma era la población, cambiando en el período más reciente a hogares⁸. Esto significa una pérdida para el análisis que se

Gráfico 8: Porcentaje de población en villas y asentamientos en el Primer y Segundo Cordón del Conurbano bonaerense en 1981, 1991, 2001 y 2006.



Nota: Basado en publicaciones de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires a partir de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1981, 1991 y 2001. Para el año 1981, el dato de población en villas procede del Censo socio-económico de Villas de Emergencia de la Provincia de Buenos Aires, mientras que el dato total de población de cada partido corresponde al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 1980. Para el año de 2006, el dato es de la población estimada al 30 de junio de este año, según el INDEC, en la Serie Análisis demográfico, n.º 34, publicado el año 2008. Los datos del año 2006 de población en villas y asentamientos son del relevamiento de Infohábitat.

Fuente: Fuente: Martinelli, V. (2019).

6. Disponibles en: Cravino, M. C. (2008). Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: ICO- UNGS.

7. En lo que respecta a la vivienda, de acuerdo con los resultados obtenidos en el último Censo (2010), en el Conurbano bonaerense 539.891 hogares habitan 452.900 viviendas deficitarias (recuperables e irrecuperables), que representan casi el 20% de las viviendas particulares habitadas.

presenta, por lo que se hará es un intento de interpretación por separado de dos datos disponibles.

En 25 años la población en villas y asentamientos en el Conurbano subió del 3,71% al 10,12% del total, es decir, el porcentaje es casi 3 veces mayor. En 1981 los partidos del Primer Cordón tenían al 5,35% de su población viviendo en villas y asentamientos, valor que subió al 6,96% en 1991, al 9,15% en 2001 y 11,48% en el año 2006 se agregaron 188.927 personas, lo que significa una suba del 112,23%. En la segunda corona del GBA el aumento fue del 234,66% (406.400 personas).

En una lectura más enfocada en el período “de la convertibilidad”, entre 1991 y 2001 la población en villas y asentamientos creció casi un 45,0%, un incremento un poco superior al período anterior, llegando a 594.000⁹ habitantes. Sin embargo, Cravino, Del Río y Duarte (2008) señalan que en 2001 hay un sub-registro aún mayor que el señalado para 1991 en algunos municipios.

Para la década siguiente (2010), la información proviene del RPPVAP (2014–2015), que contabiliza 982 barrios populares en todo el territorio del Conurbano; 268 en el Primer Cordón y 714 en el Segundo. El Registro revela que el porcentaje de hogares¹⁰ en villas y asentamientos en relación con el total de hogares en el Primer Cordón y Segundo Cordón son similares (11,71% y 10,92%, respectivamente), mientras los números absolutos indican que en el Segundo Cordón hay casi 94 mil hogares más viviendo en estos barrios, casi el doble que en el otro cordón. La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús y General San Martín revelan respectivamente las mayores cantidades en número absolutos de hogares en villas y asentamientos, un total de 187.669, casi el 60% de los

hogares residentes en estos barrios. Excepto La Matanza (que presenta un territorio que abarca los dos cordones) y Quilmes, los demás partidos pertenecen al Primer cordón del Conurbano.

Por otro lado, los municipios que revelan los 10 mayores porcentajes de hogares viviendo en villas y asentamientos está encabezado por Lomas de Zamora (27,0 %), seguido de Quilmes (23,7 %), Esteban Echeverría (19,3 %), General San Martín (14,9 %), Lanús (14,4 %), San Miguel (14,0 %), José Carlos Paz (12,9 %), Florencio Varela (12,2 %), Moreno (11,7 %) y Almirante Brown (11, 1 %). Vale resaltar que 3 de los 5 municipios con los mayores porcentajes también están localizados en el Primer Cordón: Lomas de Zamora, General San Martín y Lanús. (Ver gráfico 9)

En 2006, según los datos de Infohábitat (2006), la superficie ocupada por villas y asentamientos en el primer anillo del Conurbano era de 18,21 Km², ocupando el 4,26% del territorio y, en el segundo anillo 43,67 Km², lo que corresponde a 1,91% de su espacio urbano. Los dos Cordones sumaban 61,87 Km² de villas y asentamientos o el 2,28% de todo el territorio.¹¹ En ese momento (2006), las 10 mayores superficies estaban en los partidos de La Matanza, Quilmes, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Ezeiza, General San Martín, Tigre, Florencio Varela, Avellaneda y Lanús. Con excepción de 4 de ellos (Lomas de Zamora, General San Martín, Avellaneda y Lanús), los otros pertenecen al Segundo Cordón, y juntos representan casi el 80% de la superficie de villas y asentamientos del Conurbano. Con excepción de Vicente López, los partidos de la segunda corona del GBA también eran los que presentaban las menores superficies de villas y asentamientos: Esteban Echeverría, Ituzaingó, San Fernando y Hurlingham.

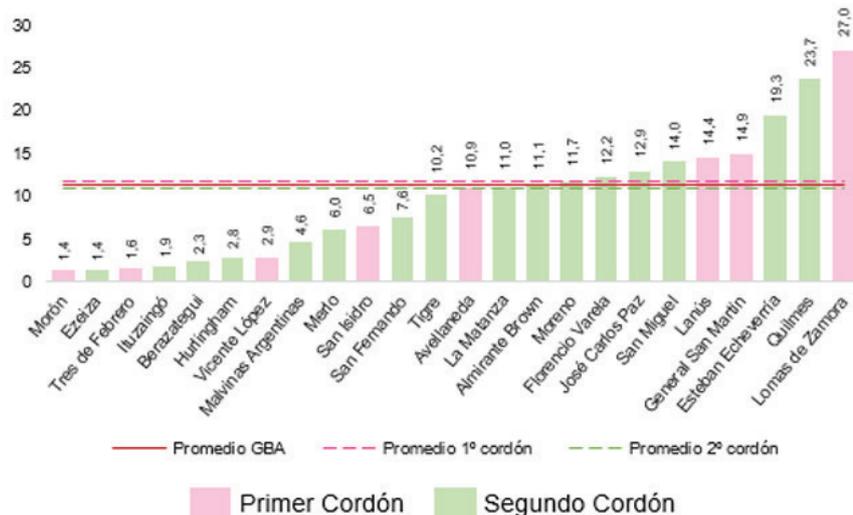
8. El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) utiliza el término “familia”.

9. No se disponen de datos oficiales para 2001 del partido de Florencio Varela.

10. En realidad, el relevamiento brindado por el RPPVAP adopta el término “familia”. Sin embargo, se interpretó que el término utilizado se refiere a los “hogares” y sus “tipos” (con relaciones parentales o no), definidos por del INDEC según los mismos criterios en los Censos de 1991, 2001 y 2010. Según el INDEC (1998), “hogar” comprende: “grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, comparten sus gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen cada una un hogar”. Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis N°4); INDEC, 1998.

11. Cravino, Del Río y Duarte (2008), afirman que las villas y asentamientos ocupaban 2,32% del territorio metropolitano (incluyendo la CABA), de los cuales 1,21% era ocupado por asentamientos, 1,06% por villas y el 0,05% por barrios en los que no se logró identificar su tipología.

Gráfico 9: Porcentaje de hogares¹ en villas y asentamientos en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Nota: Los datos absolutos del total de hogares de los partidos corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Por otro lado, la cantidad de hogares (familias) corresponde a los números ofrecidos por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), 2014 – 2015.

¹ El término original adoptado por el RPPVAP es "familias".

Fuente: Martinelli, V. (2019).

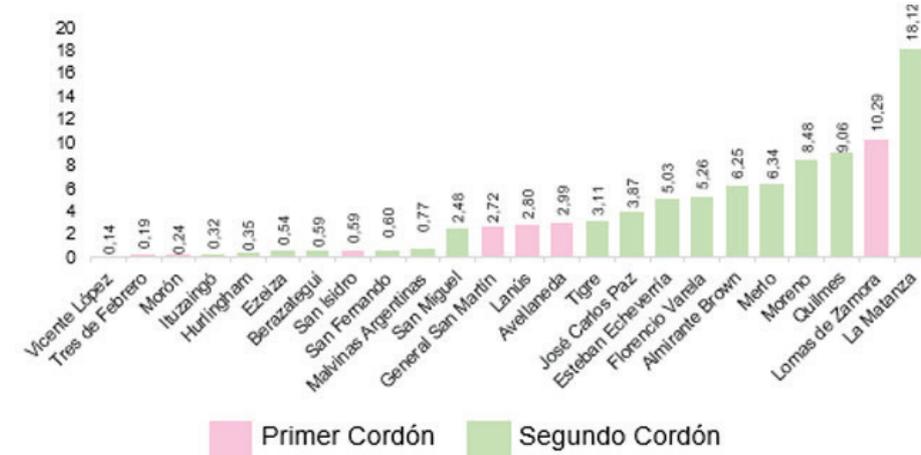
Más recientemente, los datos del RPPVAP (2014-2015), muestran que en el Conurbano se asientan 91,13 Km² de villas y asentamientos, y de esa superficie alrededor de 71,17 Km² se encuentran en el Segundo Cordón, ya que 9 de los 10 partidos con mayor superficie absoluta de villas y asentamientos se ubican en esa corona. La única excepción es Lomas de Zamora (perteneciente al Primer Cordón) con 10,29 Km², municipio superado únicamente por La Matanza (con territorio en ambos cordones y que ingresa incluso al Tercer Cordón), con 18,12 Km². Los demás partidos son Quilmes (9,06 Km²), Moreno (8,48 Km²), Merlo (6,34 Km²), Almirante Brown (6,25 Km²), Florencio Varela (5,26 Km²), Esteban Echeverría (5,03 Km²), José Carlos Paz (3,87 Km²) y Tigre (3,11 Km²), respectivamente. Juntos, los 10 partidos suman 75,81 Km², que constituye el 84% aproximadamente de la superficie total ocupada por esos barrios. Como se puede observar en el Gráfico 10, después aparecen 3 partidos del Primer Cordón: Avellaneda (2,99 Km²), Lanús (2,80 Km²) y General San Martín (2,72 Km²). (Ver gráfico 10)

Entre el relevamiento realizado por Infohábitat (2006) y el del RPPVAP (2014 - 2015), pasaron aproximadamente 9 años (sin olvidar las dife-

rencias de metodologías de los relevamientos): entre el primero y el segundo se sumaron más de 550 villas y asentamientos: alrededor de 100 más en el Primer Cordón y 450 en el segundo. La superficie sumó casi 30 Km² de superficie de villas y asentamiento, presentando una variación del 47%, en especial en la segunda corona del Conurbano, donde pasó de 43,67 Km² a 71,17 Km², mientras la primera corona agregó menos de 2,00 Km², donde en varios de los partidos la variación fue negativa.

A modo de ejemplo, Esteban Echeverría pasó de una superficie de 0,30 Km² de villas y asentamientos para 5,03 Km², más de 1.570% de variación. Merlo vio la superficie de 0,86 Km² aumentar 635%, llegando a 6,34 Km². Moreno aumentó a 368% el territorio ocupado por estos barrios, saltó de 1,81 Km² a 8,48 Km². En números absolutos, los partidos que agregaron más superficies ocupadas por villas y asentamientos fueron Moreno, La Matanza, Merlo, que aumentaron entre 5,0 Km² y 7,0 Km², seguidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría, que incrementaron poco menos de 5,0 Km². Posteriormente están José Carlos Paz y Florencio Varela, que elevaron 2,95 Km² y 2,53 Km², respectivamente.

Gráfico 10: Superficie absoluta (Km²) de villas y asentamientos en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.

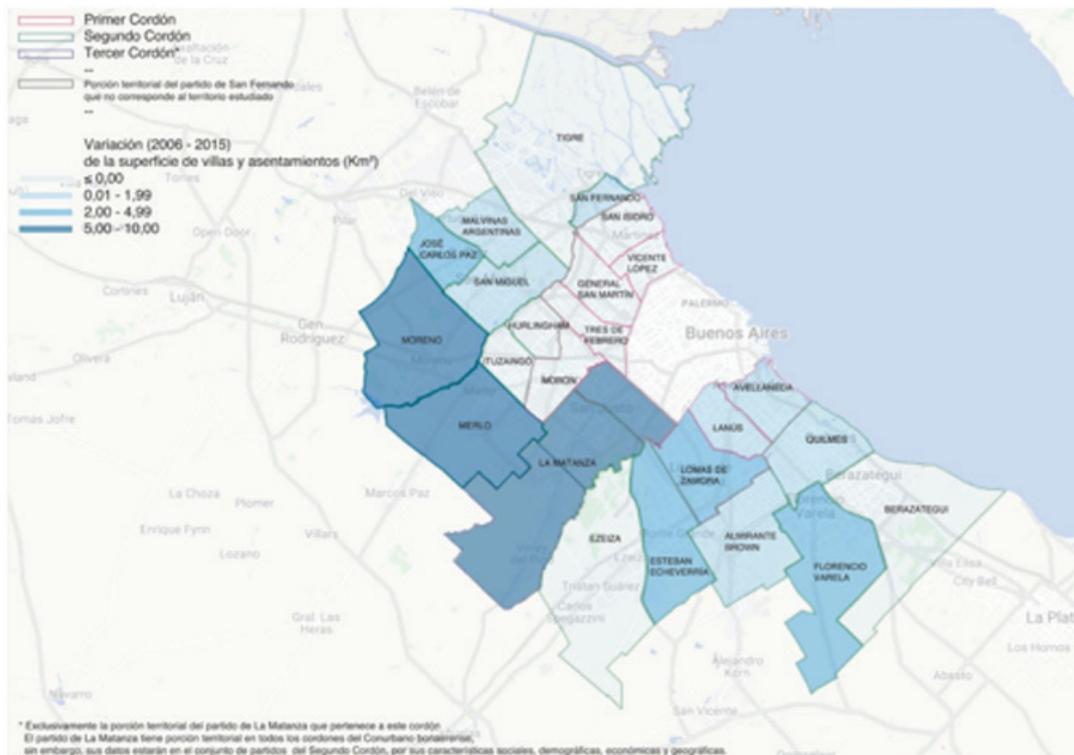


Fuente: Martinelli, V. (2019).

La mayoría de los partidos del Primer Cordón presentó una variación negativa, según la comparación entre los datos producidos por Infohábitat (2006) y RPPVAP (2014–2015). Guardadas seguramente las diferencias para la producción de estos datos, la comparación revela que disminuyó la superficie absoluta de villas y asentamiento (General San Mar-

tín, Morón, Tres de Febrero, San Isidro y Vicente López) o tuvieron un incremento muy bajo como en Avellaneda (0,29 Km²) y Lanús (0,15 Km²), con excepción del partido de Lomas de Zamora (4,85 Km²). A continuación, se presenta la variación en Km² de la superficie de villas y asentamientos en el Conurbano entre 2006 y 2015: (Ver mapa 9)

Mapa 9: Variación (2006–2015) de la superficie (Km²) de villas y asentamientos en los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

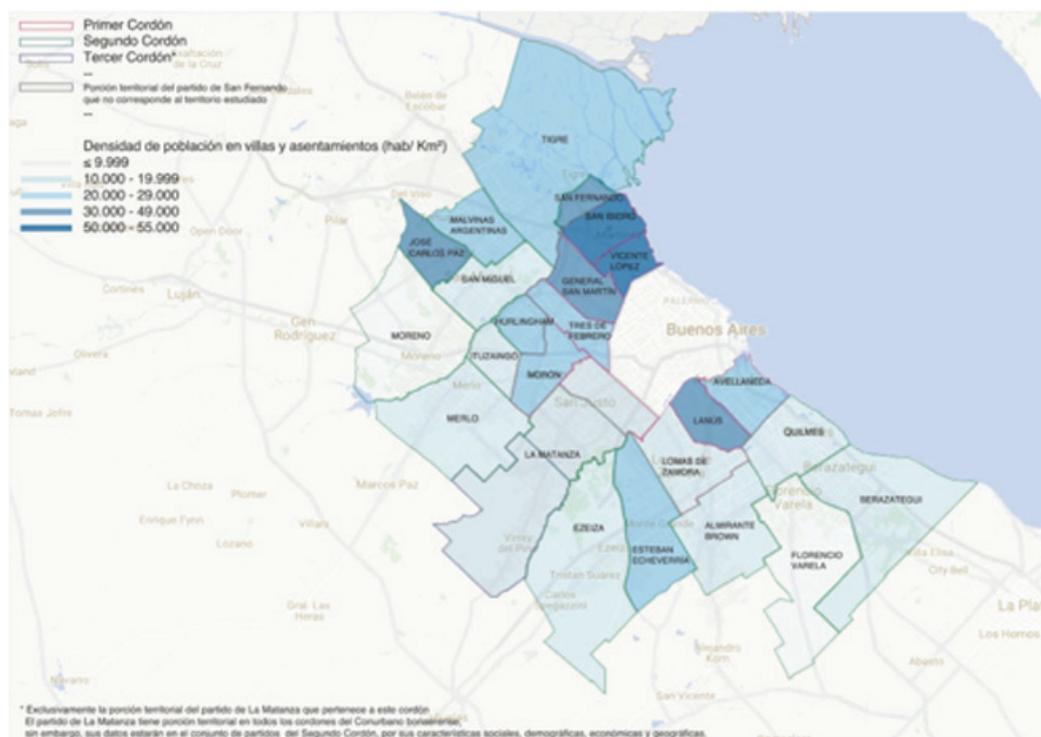
“La densidad poblacional bruta del aglomerado es de 38 habitantes por hectárea frente a promedios que sextuplican esa cifra en el caso de las villas y la triplican en el caso de los asentamientos. Mientras los “asentamientos informales” ocupan el 2,3% del territorio, vive allí cerca del 8% de la población. Las villas ocupan casi 3 mil hectáreas, en las que viven 647 mil personas con una densidad promedio de 218 habitantes por hectárea. Los asentamientos ocupan 3.370 hectáreas y viven allí 404 mil habitantes con densidades del orden de los 120 habitantes por hectárea” (2008, 95)

cordón (Moreno, 8.645 hab/Km²; Florencio Varela, 9.936 hab/Km²; Almirante Brown, 10.486 hab/Km²; San Miguel, 11.255 hab/ Km², La Matanza, 11.925 hab/ Km², Merlo, 12.943 hab/Km², Berazategui, 13.399 hab/Km² e Ituzaingó, 13.556 hab/Km²), y recién en el noveno lugar figura un partido de la primera corona del Conurbano (Lomas de Zamora con 13.677 hab/Km²). (Ver mapa 11)

Como se señala anteriormente, la densidad en las villas es siempre superior a la de los asentamientos en la mayoría de los partidos, excepto aquellos que no tienen superficie registrada de villas (Esteban Echeverría y Ezeiza) y en el partido de San Miguel. En todo el Conurbano, la densidad en las villas es de 19.435 hab/Km² mientras en los asentamientos el valor es de 12.002 hab/Km². Si se analiza el Segundo Cordón esta diferencia se mantiene, las villas revelan una densidad de 15.236 hab/Km² y los asentamientos de 12.269 hab/Km². En el Primer Cordón esa diferencia es todavía más importante: los asentamientos demuestran 11.123 hab/Km² y las villas 26.788 hab/Km².

Según la base de Infohábitat (2006) las densidades poblacionales más altas en villas y asentamientos están en los partidos de Vicente López (52.321 hab/Km²), San Isidro (33.741 hab/Km²), San Fernando (28.438 hab/Km²), Lanús (25.800 hab/Km²) y José Carlos Paz (24.764 hab/Km²). Como ya se ha dicho, los partidos de la segunda corona revelan densidades más bajas, los 8 partidos con las densidades más bajas son de ese

Mapa 11: Densidad de población (hab/ Km²) en villas y asentamientos de los 24 partidos del Gran Buenos Aires.



Fuente: Martinelli, V. (2019).

Considerando sólo las villas, la mayor densidad está en Vicente López (60.321 hab/Km²), General San Martín (37.261 hab/Km²) y San Isidro (36.771 hab/Km²), los 3 pertenecientes al Primer Cordón, a la vez que las densidades más bajas son de partidos del Segundo Cordón, San Miguel (9.514 hab/Km²), Almirante Brown (11.607 hab/Km²) y La Matanza (12.929 hab/Km²). Los asentamientos más densos son los de los partidos de Vicente López (22.605 hab/Km²), José C. Paz (20.380 hab/Km²) y Esteban Echeverría (17.741 hab/Km²), los dos últimos localizados en el segundo anillo del GBA, según los datos de Infohábitat (2006).

A modo de cierre, puede señalarse que el análisis de los datos existentes para los 24 partidos del GBA muestran un comportamiento regular de crecimiento y no hay indicadores que señalen una reversión de esa tendencia. Según Infohábitat (2006), entre 1981 y 2006, “la población en villas y asentamientos creció en términos relativos un 220% frente a un 35% de incremento poblacional en los 24 partidos del Conurbano bonaerense” (Cravino, Del Río, & Duarte, 2008).

En ese mismo sentido, los datos más recientes del RPPVAP (2014–2015) refuerzan lo mencionado en el párrafo anterior al mostrar que la población en villas y asentamientos crece proporcionalmente más que la población total del Conurbano. Es decir, que los barrios populares, en especial las villas y asentamientos, son la forma principal de crecimiento poblacional y urbano y por eso la urbanización popular y sus condiciones son un fenómeno de una magnitud que merece ser puesto en evidencia.

CONCLUSIONES

Una vez elaborados los materiales cartográficos, los análisis iluminan algunas características de la conformación del Conurbano y del hábitat en la posconvertibilidad. Expuesta la lectura de las estructuras socio-urbana del Conurbano en el contexto de posconvertibilidad, es posible afirmar que después de décadas de desarrollo, el panorama urbano no es homogéneo y presenta contrastes entre zonas ya consolidadas y otras en las que todavía se encuentran ausentes servicios básicos de infraestructura, además de registrar un nivel

alto de precariedad habitacional, manteniéndose las históricas diferencias entre Cordones. Primer y Segundo Cordón expresan características territoriales (demográficas, sociales y urbanas - parque habitacional, infraestructura y servicios) particulares que se relacionan con estas etapas de conformación del Conurbano.

Sobre algunos aspectos demográficos, el Censo 2010 demuestra una densidad poblacional superior en los partidos del Primer Cordón (7.143,44 hab/Km²), aunque la mayor parte de la población esté ubicada en el Segundo (6.860.822 hab). La variación poblacional intercensal (2001–2010) se dio fundamentalmente en el Segundo Cordón, donde todos los partidos sostuvieron una variación superior a los partidos del Primero. Las variaciones más bajas del Segundo Cordón se encuentran en Ituzaingó y Hurlingham, respectivamente. Dentro del Primer Cordón, Lomas de Zamora cobra relevancia por su mayor densidad y población. Explorando las características del parque habitacional de los partidos del Conurbano, puede observarse que el Segundo Cordón revela más altos porcentajes de viviendas con algún tipo de déficit y hogares con carencias. Adentrándonos en cada uno de los cordones, Lomas de Zamora y General San Martín, ambos del Primer Cordón, presentan las condiciones habitacionales más deficitarias de su cordón, mientras que Vicente López, San Isidro, Morón y Tres de Febrero revelan los menos porcentajes de déficits habitacionales. En el Segundo Cordón, Hurlingham e Ituzaingó revelan las condiciones habitacionales menos deficitarias del conjunto de partidos de este cordón. Por otro lado, puede destacarse que las condiciones más deficitarias en el Segundo Cordón se localizan en los partidos de Moreno, Ezeiza y Florencio Varela (ejes oeste, sudoeste y sur, respectivamente). Dichas regularidades pueden ser observada en los porcentajes de viviendas irrecuperables, hogares con ausencia de baño y/o retrete con descarga de agua y Casas Tipos B de cada uno de los partidos graficados y mapeados.

La cobertura de infraestructura urbana y el acceso a los servicios repiten el patrón espacial que observan las características del parque habitacional construido, descritas en el párrafo anterior. Es decir, se observa una mayor carencia de infraestructura y servicios urbanos en los partidos del

Segundo Cordón. Los partidos de Lomas de Zamora y General San Martín vuelven a revelar las mayores insuficiencias del conjunto de partidos de su cordón, un comportamiento similar a los partidos del Segundo Cordón. En el Segundo Cordón, los municipios indicados anteriormente en el eje oeste, sudoeste y sur (Moreno, Ezeiza y Florencio Varela) también siguen la lógica anterior, se destaca Florencio Varela con el porcentaje más alto de hogares con ausencia de infraestructura y servicios públicos urbanos básicos. Hurlingham e Ituzaingó nuevamente son los partidos que presentan la mejor situación respecto las coberturas de infraestructura y servicios urbanos entre el conjunto de partidos del Segundo Cordón. Vale recordar que estos patrones de los partidos y cordones no prevalecen en el análisis del porcentaje de hogares sin presencia de alumbrado público, dado que en este caso no fue posible la identificación de ningún patrón espacial.

Las excepciones que presentan los casos de Hurlingham e Ituzaingó (ambos del Primer Cordón) se vinculan, en principio, a la anterior pertenencia al municipio de Morón. Si se considera que la infraestructura urbana es de carácter permanente, cabe el interrogante acerca de que sucede con estos municipios respecto de las condiciones de desarrollo social y en particular si su urbanización popular se

comporta de manera convergente con el Segundo Cordón o mantiene los rasgos del Primero.

La urbanización popular tiene una mayor presencia en el Segundo Cordón. Tal característica se ve reflejada en las superficies, sobre todo absolutas, pero también relativas, de villas y asentamiento en los partidos de La Matanza, Quilmes, José Carlos Paz, Moreno, Merlo, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza y Florencio Varela, algunos de los cuáles experimentaron las tasas más altas de crecimiento demográfico durante el último período intercensal (2001–2010). En el Primer Cordón Lomas de Zamora y General San Martín se destacan con características detectadas que los acercan más a partidos del Segundo Cordón. A modo de ejemplo, Lomas de Zamora concentra la mayor extensión territorial de urbanización popular con relación al territorio del partido, la segunda mayor extensión en superficie absoluta, y el mayor porcentaje de hogares residiendo en villas y asentamientos del conjunto de los 24 partidos del Conurbano. Mientras General San Martín revela alto porcentaje de hogares viviendo en villas y asentamientos y también alta densidad en ellos, a la vez que presentó una importante disminución de la superficie de los mismos, según comparaciones de los datos de Infohábitat del 2006y de RPPVAP del 2015.

BIBLIOGRAFÍA

- Cravino, M. C. (2008) *Los mil barrios (in)formales*. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (ICO) - UNGS.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2008) *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Agenda Megaciudad, 3. Buenos Aires: IGC- Instituto de Gestión de Ciudades.
- Cravino, M. C., Del Río, J. P., & Duarte, J. I. (2008) *Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires*. En M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (págs. 87 - 152). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Obtenido de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf>
- Gorelik, A. (2015) *"Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires"*. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Unipe - Edhasa, 21-69.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2010) *Manual del Censista de Viviendas Particulares (Cuestionario Ampliado)*. Buenos Aires. Obtenido de https://observatoriocensal.files.wordpress.com/2015/11/ar_mancensistavp_2010.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Departamento de Sistematización e Integración de Estadísticas Sociales (1998) *Situación y evolución social. Síntesis*. (Vol. 4). Buenos Aires: INDEC.
- Martinelli, V. (2019). *El hábitat en los barrios populares del Conurbano bonaerense. Un análisis del parque habitacional construido de 13 barrios populares en la posconvertibilidad (2011 – 2016)*. Buenos Aires: (Tesis de maestría inédita) Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina - FADU - FCS - UBA.



Silvia **GUEMUREMAN***

*. Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Especialista en problemáticas sociales infanto juveniles (UBA) Licenciada en Sociología (UBA). Investigadora del Conicet en el Instituto de Investigaciones Gino Germani IIGG (FSOC/UBA). Coordinadora del Observatorio de Adolescentes y jóvenes (IIGG). e-mail: silviaguemureman@gmail.com

Joaquín **ZAJAC***

*. Magister en Antropología Social, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDES-IDAES). Licenciado en Sociología. Becario doctoral del Conicet en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (IIGG/ FSOC/UBA). Integrante del Observatorio de Adolescentes y jóvenes (IIGG). e-mail: joaquinz@gmail.com

PRESENTADO: 08.04.20

ACEPTADO: 10.05.20

RECONFIGURACIÓN DEL GOBIERNO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN RIESGO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

UN RECORRIDO POR LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA PUNITIVA 2011-2019

151

Resumen

Si bien durante la última década no prosperó ninguno de los múltiples intentos legislativos por reformar el régimen penal juvenil, el período ha sido de un gran dinamismo en materia de cambios político-institucionales en el abordaje de niñez y adolescencia vulnerable en la CABA, tanto en lo que respecta a las esferas político-administrativas, como a la seguridad pública. En este artículo buscamos describir y analizar la manera en que esos cambios institucionales afectan a niños, niñas y adolescentes infractores o presuntamente infractores a la ley penal. Nuestra hipótesis es que una reforma de dicho régimen de responsabilidad penal juvenil se ha producido en los hechos. Mostramos en este sentido como estrategias policiales de control se han ido desplazando desde la aprehensión y el traslado, hacia el despliegue de violencias en el mismo territorio, con una intensidad lesiva disímil, pero que logran permanecer invisibilizadas y no llegar a los registros oficiales.

Palabras Clave: Sistema penal juvenil; Seguridad pública; Niñez y adolescencia; Edad de Punibilidad; Ciudad de Buenos Aires.

Summary

Although during the last decade none of the multiple legislative attempts to reform the juvenile penal regime did not prosper, the period has been one of great dynamism in terms of political-institutional changes in the approach to vulnerable children and adolescents in the CABA, both in with regard to the political-administrative spheres, such as within the public security system. In this article we seek to describe and analyze the way in which these institutional changes affect boys, girls and adolescents who are offenders or alleged offenders of criminal law. Our hypothesis is that a reform of said juvenile criminal responsibility regime has actually taken place. In this sense, we show how police control strategies have been moving from apprehension and transfer, towards the deployment of violence in the same territory, with a dissimilar harmful intensity, but that manage to remain invisible and not reach official records.

Key words: *Juvenile penal system; public security; institutional political changes; chargeability age; City of Buenos Aires.*

INTRODUCCIÓN

Desde que la Argentina ratificó la Convención Internacional de Derechos del niño en 1990 mediante la ley 23.849 asumió el compromiso de adecuar su legislación interna en materia de niñez y adolescencia. Este compromiso suponía modificar los ordenamientos normativos contrarios a lo estipulado por la CIDN tanto en materia de protección integral como en materia penal. En el año 2005 luego de varios años de discusiones y contingencias legislativas se aprobó la Ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que derogó finalmente la vetusta ley de Patronato de Menores (10.903/1919). Pero el régimen penal de la minoridad, resabio de la última dictadura militar, no tuvo la misma suerte y lejos de ser derogado, conserva de buena salud, luego de “mil intentos y ningún invento” para reformarlo como dijera Jorolinsky (2015). En todos estos intentos recientes de reforma legislativa (2012, 2016), los proyectos contenían un problema fundamental: consagraban la edad de punibilidad en 14 años. Este límite era insalvable, al menos para aquellos que siempre hemos pensado que la edad era una decisión de política criminal y el sistema penal a lo largo de la historia no ha demostrado ser eficiente ni eficaz, por ende, habilitar el ingreso a las mallas del sistema penal a una edad más temprana no podía tener una implicancia más que punitiva, a falta de mejores opciones para los niños y adolescentes candidatos a su ingreso.

Lo cierto, es que mientras la ley no cambia, lo que sí cambia es la regulación que se produce de hecho, en torno a la norma (Foucault, 1977). Lo que sí cambia, son los diagramas de poder concretos, las modalidades, las tecnologías de administración y gobierno efectivo que van más allá del texto de la ley. Estos cambios se expresan en la reconfiguración de las prácticas del sistema penal en su gestión de la población vulnerada y vulnerable que incurre en acciones disvaliosas, que rozan sus fronteras o traspasan sus límites.

Así en los últimos años, aun conservando una normativa que establece que la edad de reproche penal para niños o adolescentes siguen siendo los 16 años, esto no ha sido un obstáculo para que la aprehensión y captura de adolescentes no punibles continúe. Es más: arriesgamos aquí la hipótesis de que, una reforma del régimen de responsabilidad penal se ha producido en los hechos. Es decir, no es cierto que a los/as NNYA no punibles “no les pasa nada”, como suelen aseverar los discursos punitivistas proclives a la baja de la edad de punibilidad.

En este artículo nos proponemos como objetivo general describir y analizar precisamente qué es lo que ha ocurrido con el primer eslabón de la cadena punitiva que se cierne sobre los/as NNYA en conflicto con la ley penal, es decir, el eslabón policial y administrativo en CABA, entre 2011 y 2020.

El artículo se estructura en tres secciones. En la primera, reseñamos los cambios normativos e

institucionales que han tenido lugar tanto en la administración de la infancia y adolescencia en conflicto con la ley penal en CABA como aquellos ligados a la gestión de la seguridad pública en la Ciudad. En un segundo apartado, buscamos poner en relación esta cronología de modificaciones institucionales con los cambios en las prácticas de administración policial de NNyA en conflicto con la ley penal. A partir del análisis estadístico diacrónico sobre los ingresos al Centro de Atención y Derivación (CAD), desde 2011, (único dispositivo legalmente habilitado para alojar adolescentes aprehendidos por las fuerzas de seguridad), analizamos la “punta del iceberg” de estas actuaciones. La evolución de indicadores de aquellos NNyA en conflicto con la ley penal que son aprehendidos y trasladados en el marco de procedimiento policiales relativamente formales, de los cuales queda alguna constancia o registro burocrático. A partir del análisis de fuentes primarias cualitativas, describimos y analizamos modalidades de gestión policial y territorial mucho más informales, que se ciernen de manera cada vez más intensiva sobre las/os NNyA que viven en las zonas más pobres de la Ciudad.

La metodología del trabajo es de triangulación cuali-cuantitativa, combinando el análisis de fuentes primarias de tipo cualitativo y secundarias de tipo cualitativo y cuantitativo.¹

Las fuentes secundarias incluyen normativas (leyes, resoluciones, decretos, convenios) y artículos publicados en medios de prensa, así como el análisis de una base de datos suministrada por el Área de Estadísticas de la DGRPJ con información sobre las y los NNyA ingresados/al CAD entre 2012 y 2020, de la cual hemos analizado el período 2013-2019.

RECONFIGURACIONES INSTITUCIONALES INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL EN CABA

El mapa de organismos que gestionan a la niñez y adolescencia en riesgo en la Ciudad de Buenos Aires (en adelante la Ciudad) cambia radicalmente durante el período analizado, reconociendo cambios tanto derivados de la implementación de la ley 26.061, como aquellos circunscriptos a decisiones locales en marcos de continuidad de gestión política partidaria, y aquellos derivadas de los cambios de gestión política a nivel nacional desde finales de 2015.

Antes que nada, cabe decir que la Ciudad ha dictado leyes jurisdiccionales en materia de protección de niñez. Así, la ley 114 sobre “Protección Integral de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes” fue sancionada en 1998, es decir, fue previa la ley nacional 26.061, a la que posteriormente adhirió. En 2007, se sancionó la ley 2451 de “Régimen Procesal Penal Juvenil de la CABA”, pero dado que la Justicia Nacional no fue traspasada aún, este Régimen Procesal se ve restringido en su aplicación a las figuras delictuales que sí fueron traspasadas en sucesivas tandas².

La ley de fondo que regula los destinos de los adolescentes infractores o presuntamente infractores en materia penal sigue siendo la ley nacional 22.278. Pero bajo su sombra, se han producido una gran cantidad de reconfiguraciones institucionales, readaptaciones estratégicas y cambios en las modalidades de actuación por parte de las agencias de control social y los organismos administrativos.

Una mirada histórica muestra que este período, lejos de ser un período quieto, ha sido de un gran

1. Tales como: Un trabajo de observación participante con efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina entre 2016 y 2017 (Zajac, 2018); Entrevistas en profundidad con referentes territoriales y vecinas/os de los barrios informales de la zona sur (2016-2017 y 2019); Participación en Participación en las Comisiones del Ministerio de Justicia sobre Reforma (Silvia Guemureman, 2017-2019); Participación en las Audiencias en el Congreso de la Nación en los Plenarios de Comisiones sobre Reforma Penal Juvenil; Entrevistas a funcionarios judiciales y políticos en el marco del Plan de trabajo: Escenarios de Reforma legislativa y administración de justicia (Guemureman, 2017-2020); Entrevistas en profundidad con funcionarios de la DGRPJ (2019); Entrevistas en profundidad con funcionarios del Ministerio de Seguridad de la Nación (2019/2020).

2. Leyes 25.752/03, 26.357/08 y 26.702/11 de “Transferencia Progresiva de Competencias Penales”. Entre las figuras más relevantes se encuentran: Lesiones, abuso de armas, violación de domicilio, tenencia y portación de armas de guerra, delitos y contravenciones en espectáculos deportivos, atentado y resistencia contra la autoridad, falso testimonio; falsificación de documentos y tenencia de estupefacientes usurpación, daños. La tenencia y portación de armas de uso civil había sido transferido en el año 2000 mediante un convenio entre el Presidente De la Rúa y el jefe de Gobierno porteño Aníbal Ibarra.

dinamismo. El mapa de 2019 nos muestra una fisonomía muy diferente en relación con el año 2010. Por eso, realizaremos una reconstrucción de los cambios político-institucionales en materia de abordaje de niñez y adolescencia en la Ciudad de Buenos Aires, que debe leerse en el marco del proceso de transferencia progresiva de organismos nacionales al ámbito de la Ciudad. De allí que se imbriquen las esferas político-administrativas rectoras de políticas públicas durante el período y las de seguridad pública (consistentes con la reconfiguración de las fuerzas de seguridad con incumbencia en el territorio de la Ciudad). En esta primera parte de nuestro recorrido, nos focalizaremos a los cambios institucionales que afectan / inciden en la vida de niños, niñas y adolescentes infractores o presuntamente infractores a la ley penal.

La ley nacional 26.061 en su artículo 70 disponía que el Gobierno Nacional acordaría con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la transferencia necesaria de los servicios de atención directa de la infancia y la adolescencia y sus recursos a las respectivas jurisdicciones en las que estuvieran prestando servicios y ejecutándose al momento de su sanción. Pese a esta prerrogativa, la transferencia que comenzó en 2007 con un Acta de traspaso³, recién culminaría en 2016, por efecto del Decreto 873 del Poder Ejecutivo Nacional que dispuso la transferencia de programas y dispositivos gubernamentales de intervención con adolescentes presuntos infractores a la ley penal desde el Estado nacional al Gobierno de la CABA. Conjuntamente se transfirió el Cuerpo Especial de Seguridad y Vigilancia (CESyV), el personal de seguridad penitenciaria de los institutos. En el año 2011 se firmó un Convenio de Cooperación entre la SENNAF y la entonces Secretaría de Políticas de Prevención y Relaciones con la Comunidad dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación, cuyo objeto fue poner en funcionamiento

un nuevo dispositivo de alojamiento destinado a personas menores de 18) años que resulten privadas de su libertad por la presunta comisión de delitos en el ámbito de CABA. Así, la Resolución 1467/11 de la SENNAF creó el Centro de Admisión y Derivación (CAD), el “nuevo CAD”⁴. Allí deberían ser trasladados todos los niños y adolescentes hasta 17 años de edad que fueran aprehendidos por las fuerzas de seguridad en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por comisión o supuesta comisión de un delito. Esta disposición implicaba que las detenciones de niños, niñas y adolescentes se centralizaran en un dispositivo específico anulando las comisarías como eventual sede de alojamiento transitorio⁵. En la SENNAF dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) estos dispositivos dependían de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores de la Ley Penal (DINAI) que revistaba bajo la órbita de la Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia.

En 2012, mediante la Resolución 927, la SENNAF dispuso el traslado del CAD y sus áreas operativas, al ex -Instituto Iona Inchausti⁶. Para entonces, la estructura del CAD se componía de 3 áreas: la Dirección General de Responsabilidad Penal Juvenil (punibles); Dirección General de Servicios de Atención Permanente (no punibles) y División Enlace Institutos Alojamientos de Menores (ex Sección Penal Juvenil), dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA.

Una vez arribados al CAD, los primeros trámites tendientes a la confección de la ficha de identificación, toma de datos filiatorios y huellas, acta de procedimiento de motivo de detención y a la revisión por un médico legista e inspección de su estado de salud, estaba en manos de agentes de la policía federal y del Ministerio de Seguridad de la Ciudad, a través de la Sección Penal Juvenil. Aún faltaba tiempo para que una vez arribados al CAD los niños y/o adolescentes quedaran

3. Resolución SENAF N° 65 de febrero de 2007 y aprobada por Ley de Aprobación del Acta Acuerdo de Transferencia de Servicio de Atención Directa entre el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

4. Se emplea el adverbio “nuevo” para diferenciarlo del histórico CAD que funcionaba desde 1989. Al respecto, véase Cavanna (2017).

5. Anexo del Proyecto “Nuevo CAD”, abril 2012. SENAF- DINAI.

6. De allí que el “nuevo CAD” sea conocido como “CAD - Inchausti”.

estrictamente bajo la superintendencia de la autoridad administrativa⁷.

En la Ciudad desde el año 2009 y dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad del GCBA funcionaba el Programa Centro de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes (CIAPNNA) creado por Res. 329/MJYSGC/09, precisada por la Resolución 570/MJYSGC/09 que dejaba este Centro bajo la órbita de la Subsecretaría de Justicia⁸.

Recién cuando el CAD quedó bajo la dependencia del CDNNYA en 2016, éste dispuso que el Programa y el CIAPNNA funcionaran dentro de la órbita del CAD⁹.

Pero en el mientras tanto, la injerencia de los organismos nacionales en el ámbito de la Ciudad, se hacía sentir a través de distintas disposiciones. Así, en 2014, el Ministerio de Seguridad a través de la Resolución 906, había emitido el “Protocolo de Actuación 33 de las Fuerzas de Seguridad e instituciones policiales nacionales, en procedimientos en los que participen niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal en el ámbito de la CABA”¹⁰, que establece pautas que se ajustan a las normas vigentes de carácter internacional y nacional y otorga parámetros claros de actuación para las Fuerzas Policiales y de Seguridad que intervienen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la detención, el traslado y la custodia de NNYA.

La voluntad política de restringir las facultades policiales en materia de detenciones y traslados de adolescentes se expresaba en forma clara, a la vez que alojamientos en dispositivos penales de adolescentes punibles y no punibles se se-

guían produciendo. Por eso, en 2015, la SENNAF debió sancionar la Resolución 313¹¹ que prohibía taxativamente la detención y alojamiento de no punibles. La Resolución prescribía en forma clara y precisa que en todos los casos en que los no punibles estuvieran implicados en acciones disvaliosas, era el sistema de protección el que debía intervenir. Tal como se verá en el apartado cuantitativo de ingresos al CAD, esta resolución incidió en la disminución significativa y progresiva de ingresos al CAD a partir de 2015, aun cuando los no punibles siguieron representando porcentualmente una proporción elevada (40%) y en 2017 y 2018 fueron incrementándose paulatinamente (tanto punibles como no punibles).

Fue recién en el año 2016, (el primer año que hubo convergencia en los signos partidarios de la gestión de los gobiernos nacional y local), que fue posible concretar la transferencia definitiva desde la SENAF MDS/Nación al CDNNYA Consejo Nacional de Derechos de NNYA¹², designado por el Decreto del GCBA 492/16 (y su modificatoria 495/16) como receptor de la transferencia. El CDNYA se ve urgido de modificar su estructura, imperativo que realiza a través de la Resolución 942/CDNNYA/16 que crea la Dirección General de Responsabilidad Penal Juvenil (DGRP)¹³. Bajo la órbita de la DGRP, se crearon tres Direcciones Operativas, a saber: de Centros Socioeducativos de Privación de Libertad Ambulatoria, de Dispositivos Alternativos a la Privación de la Libertad Ambulatoria y de Asuntos Judiciales y Administrativos. El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario N°2 de la CABA interpuso un recurso cautelar para suspender el traspaso. En diciembre de 2016, la medida fue revocada por la Sala III

7. Resolución 901/CDNNYA/18 Convenio de colaboración entre el CDNNYA y el Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA.

8. Este Centro nunca tuvo demasiados adolescentes alojados, y esto en parte debe atribuirse a que la justicia nacional de menores aún no fue traspasada al ámbito de la Ciudad, y aún en los delitos que sí fueron traspasados, el agravante de “atentado o resistencia a la autoridad” justificaba la derivación al CAD por parte de la policía, más acostumbrada a ese circuito.

9. Decreto 388/CABA/18 Transferencia del CIAPNNA y del Programa de Identificación y Alojamiento Provisorio de Niños, Niñas y Adolescentes, de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad al ámbito del CDNNYA.

10. Ver apartado siguiente sobre reconfiguraciones en materia securitaria.

11. Esta Resolución fue dictada por la actual Defensora Nacional de Niñez y Adolescencia, la Dra. Marisa Graham que para entonces había quedado al frente de la SENNAF.

12. Decreto PEN 873/16.

13. En este proceso dinámico, cabe reponer que esta Resolución fue modificada por la Res. 947/18.

del Tribunal en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA. Desde entonces, la DGRPJ ha sido la encargada de la administración de los dispositivos penales que alojan NNYA en la CABA. En 2017, los dispositivos penales y programas de atención directa son transferidos al CDNNYA¹⁴

Para el cumplimiento de las medidas judiciales de carácter penal, la DGRPJ cuenta desde entonces con los siguientes tipos de dispositivos:

- a. Establecimientos de restricción de libertad: son las Residencias Socioeducativas, que alojan a adolescentes presuntos infractores a la ley penal.
- b. Establecimientos de privación de libertad: son los Centros Socioeducativos de Régimen Cerrado (CSRC), que albergan adolescentes y jóvenes infractores o presuntos infractores a la ley penal.
- c. Programas de supervisión en territorio: son dispositivos de aplicación de una medida restrictiva de la libertad en ámbitos socio-comunitarios que incluyen a adolescentes y jóvenes infractores o presuntos infractores a la ley penal. Se denominan: Programa de Acompañamiento e Inclusión en el Ámbito Socio Comunitario (PAIAS - ex Programa de Supervisión y Monitoreo)¹⁵ y Programa de Derechos y Alianzas Territoriales (Ex equipo de Articulación Territorial).¹⁶

Estos últimos programas merecen una digresión ya que bien toman conocimiento de NNYA que ya fueron “tocados” por el sistema penal, sus operadores intervienen directamente sobre el territorio y buscan promover a través del acompañamiento comunitario estrategias que sean efectivas con arreglo a prevenir futuros ingresos al sistema penal. Así, el Programa “Derechos y Alianzas territoriales”, con sede en el CAD, tiene como finalidad efectuar un abordaje integral respetuoso de la singularidad de cada sujeto sobre el que pretende

activar la restitución de sus derechos vulnerados, previniendo nuevos ingresos al sistema penal o constituyéndose en un facilitador en el proceso de inclusión mediante el egreso. Se asigna a cada niño o adolescente un operador o articulador que establece un enlace entre el niño y/ o adolescente con el sistema de protección integral de derechos¹⁷

Por otra parte, el Programa de Acompañamiento e Inclusión en el Ámbito Socio-comunitario (PAIAS - Acompañamiento en el Cumplimiento de la medida penal en territorio) dependiente de la Dirección Operativa de Dispositivos Alternativos a la privación de libertad ambulatoria, está destinado a adolescentes que ingresaron al sistema penal, con inserción y ejecución en el centro de vida de las/los adolescentes, que teniendo como horizonte la finalidad socioeducativa de la intervención e integradora de derechos, aleje a los adolescentes de futuros conflictos penales y favorezcan su integración socio-comunitaria.

En entrevistas realizadas con sus responsables, resaltan la importancia de las alianzas territoriales con las organizaciones que tienen militancia social en los Barrios. Esa alianza permite que muchos hechos lleguen a conocimiento de la justicia. También la articulación con otras organizaciones barriales comunitarias en que los adolescentes y jóvenes se referencian para realizar talleres y conectarse con sus operadores de los programas.

Una preocupación que expresan tanto los referentes de la Defensoría del Pueblo, como los operadores del PAIAS y el DYAT está relacionada con los chicos que están en situación de calle y que al egresar del CAD a su “centro de vida”, se los devuelve al centro mismo del desamparo, a la situación de calle desde donde la articulación con instituciones se suele dar a través de la concurrencia de los chicos a los paradores de día y de noche

14. Resolución 114 LCABA/17

15. Resolución N°525/2018 GCABA CDNNYA.

16. Anexo Resolución 1118/18 CDDNyA.

17. Sin embargo, tal como señala la Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020), “no puede perderse de vista de que el Programa se encuentra bajo la órbita de una dirección de responsabilidad penal juvenil (p. 89).

(Cavana, 2017). Especialmente, los operadores del DYAT concurren a los paradores y a los hospitales y centros de salud.

En términos de dimensionar el alcance de estos programas que no implican la restricción de libertad, solo se han obtenido los datos cuantitativos presentados en un evento por las autoridades de la DRPJ sobre el PAIAS. Entre enero de 2017 y diciembre del 2018, el promedio de ingreso mensual de niños, niñas y/o adolescentes fue de 9, con un rango de variación que fluctuó entre un máximo de 22 y un mínimo de 6. Del DYAT se desconoce la cobertura.

Más allá de la ponderación positiva en términos de despunitivización de las intervenciones con jóvenes en conflicto o supuesto conflicto con la ley penal, es preciso no olvidar que tal y como señala la Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020), “no puede perderse de vista de que el Programa se encuentra bajo la órbita de una dirección de responsabilidad penal juvenil (p. 89). Lo asistencial, lo terapéutico y lo penal entran, se presentan en este caso en un continuo indisociable, dando cuenta de nuevas modalidades, nuevas tecnologías de poder para gestionar a esta población. Por último, luego del traspaso, y en pos de su consolidación, otras modificaciones se produjeron al interior del sistema penal juvenil en la Ciudad, principalmente a través del dictado de resoluciones, como la resolución de Aprobación del Reglamento General de Registro e Inspección aplicable en Dispositivos Penales Juveniles Pertenecientes al CDNNYA¹⁸ que contiene las misiones y funciones de este los dispositivos de las Residencias Socioeducativas, el reglamento interno, régimen y acuerdo de convivencia, régimen disciplinario, entre otros aspectos. Y, en setiembre de 2019, se modifica la Resolución 991/2009.

Finalmente, cabe mencionar el “Protocolo de actuación en relación con niños, niñas y adolescentes con grave afectación de su salud incluidos en el sistema de los datos compartidos”, aprobado en 2018 y suscripto por distintos actores que en

ámbito de la Ciudad intervienen con recurrencia sobre un “núcleo duro de chicos que todos conocen, y que la pasan entrando y saliendo de las instituciones”, como afirma en una entrevista reciente la coordinadora de la “Unidad Funcional de Letrados” creada en el marco de la Ley de Salud Mental (26.657/10)¹⁹.

Por último, cabe mencionar, una modificación normativa que se deriva de la sanción de la Ley Integral de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires (5688/16), que en su artículo 85 establece que “en ningún caso el personal de la Policía de la Ciudad, en el marco de las acciones y actividades propias de sus misiones y funciones, puede (...) Alojarse niños y adolescentes, menores de dieciocho años, en comisarías”, que el GCBA debe “organizar y mantener instituciones específicas y especializadas como dispositivo de alojamiento para personas menores de dieciocho años” y que “en todos los casos de detención de niños y adolescentes se dará inmediata intervención al CDNNYA”.

RECONFIGURACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El período reciente ha sido rico en modificaciones institucionales atinentes a los dispositivos administrativos y penales de gobierno de los/as NNyA en conflicto con la ley penal en la CABA, también esta jurisdicción ha experimentado una serie de cambios institucionales y operativos muy significativos en cuanto al despliegue de fuerzas de seguridad y los programas públicos de seguridad.

En primer lugar, cabe mencionar, la transferencia de todas las funciones y facultades de seguridad en materias no federales, así como de una gran cantidad del personal y los recursos materiales de la Policía Federal Argentina (PFA) al GCBA y la creación de una nueva fuerza de seguridad, la Policía de la Ciudad, a partir de la integración de dichos efectivos transferidos y los de la “Policía

18. Resolución 217-CDNYA-2018.

19. Testimonios similares se han obtenido en entrevistas con la Comisión de Seguimiento y Tratamiento institucional de la DGN, con los propios referentes del DYAT y en el Hospital Monovalente Infanto -juvenil Tobar García. Proyecto Salud Mental y prácticas punitivas. Guemureman 2013-2016.

Metropolitana”. Este hecho, significó la culminación de un largo proceso de transición. Proceso que comenzó con la reforma constitucional de 1994, que otorgó a la Ciudad de Buenos Aires autonomía. Fue luego postergado por la llamada “Ley Cafiero”, (24.588) de 1995, que postulaba que el Gobierno nacional seguiría ejerciendo en la Ciudad de Buenos Aires “su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes”, y que la Ciudad no podría crear organismos de seguridad “sin autorización del Congreso de la Nación”.

En 2007, con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones para jefe de gobierno -que había tenido a la creación de la policía propia como uno de los temas centrales de las disputas entre candidatos (Ríos, 2015) pareció haberse vuelto a poner en marcha, con la sanción de la ley 26.288/07, que habilitaba legalmente a la Ciudad de Buenos Aires a crear su propia policía. Sin embargo, dicha ley no establecía una transferencia con recursos de la PFA. En octubre de 2008 la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 2.894 de Seguridad Pública, creando así una nueva fuerza: la Policía Metropolitana²⁰. Esta situación de ambigüedad generó una situación bastante inédita en la Argentina: dos policías, tenían jurisdicción sobre el mismo territorio. Entre el 2009 y el 2016, la Policía Metropolitana y la PFA “compartieron” (más bien se podría decir, compitieron por) la jurisdicción en la Ciudad, estando habilitada la primera únicamente a intervenir ante denuncias por contravenciones, faltas y algunos delitos transferidos desde la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad (y en el resto de los delitos, solo en situación de flagrancia).

Esta dualidad se veía a su vez agravada por la existencia de importantes despliegues de fuerzas de seguridad federales en el territorio porteño desde el año 2011. Vale hacer un breve racconto respecto de la presencia de fuerzas de seguridad federales en el territorio de la Ciudad. Como afirman los investigadores del GESPyDH “el territorio

con mayor cantidad de planes de seguridad y mayor inversión de recursos por parte del Gobierno Nacional es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Solamente durante el período 2010-2013, se lanzaron nueve planes de seguridad que afectaron a la CABA. De estos nueve, cuatro eran exclusivamente para la ciudad (...) (GESPyDH, 2016:63). La política de “seguridad” se sostenía en el incremento de la cantidad de efectivos policiales a partir de la incorporación de fuerzas de seguridad militarizadas. Particularmente sostenidos en el tiempo han sido los despliegues de Prefectura Naval y Gendarmería. Dos fuerzas de seguridad federales con características militares que pese a tener por funciones legalmente definidas la seguridad de aguas navegables (Ley 18.398/69) y de zonas fronterizas (Ley 19.349/71), vienen siendo utilizadas por el Estado nacional en cada vez más funciones de seguridad interior desde la década 1990 en adelante (Escolar, 2017). Una de esas nuevas competencias son los operativos de fuerzas de seguridad federales en zonas pobres. El primer antecedente de despliegues policiales en barrios pobres se remonta a noviembre de 2003, con el “Plan de Protección Integral de Barrios” en tres localizaciones del conurbano bonaerense (Sánchez, 2008).

Entre 2010 y 2011 no obstante, se produciría, (con posterioridad a la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación), un salto cuantitativo y cualitativo en este tipo de despliegues. Primero, en diciembre de 2010 con el “Operativo Centinela”: (6000 gendarmes en distintos puntos del conurbano bonaerense). Y, luego, en julio de 2011, el “Operativo Cinturón Sur”, que implicó el despliegue de 1250 gendarmes y 1250 prefectos en las comunas 4, 7 y 8 del sur de CABA. Posteriormente, el operativo fue reforzado con 300 gendarmes más. Este operativo, poseía una característica que lo diferenciaba por completo de despliegues similares en otras provincias. La Gendarmería y la Prefectura no actuaban en “conurrencia” con la PFA, sino que por mandato vinculante y taxativo del decreto que le dio inicio (864/11), en las zonas en las que fue desplegada, la reemplazaban en casi todas sus competencias (exceptuando algunas funciones

20. Según afirman MacColman y Giormenti Moravec (2019), la Policía Metropolitana comenzó a funcionar menos de 500 agentes, pero en el momento de su reciente disolución, llegó a tener más de 6.000, la mayoría de ellos provenientes de otras fuerzas de seguridad, en especial, de la PFA y la Policía Bonaerense (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013). El área de Investigaciones de la Policía Metropolitana actuaba en todo el territorio de CABA, pero las tareas de “prevención del delito” y patrullaje estuvieron fuertemente concentradas en las comunas 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya), 12 (Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra) y 15 (Villa Ortúzar, Parque Chas, Agronomía, La Paternal, Chacarita y Villa Crespo), y en las estaciones de subterráneo.

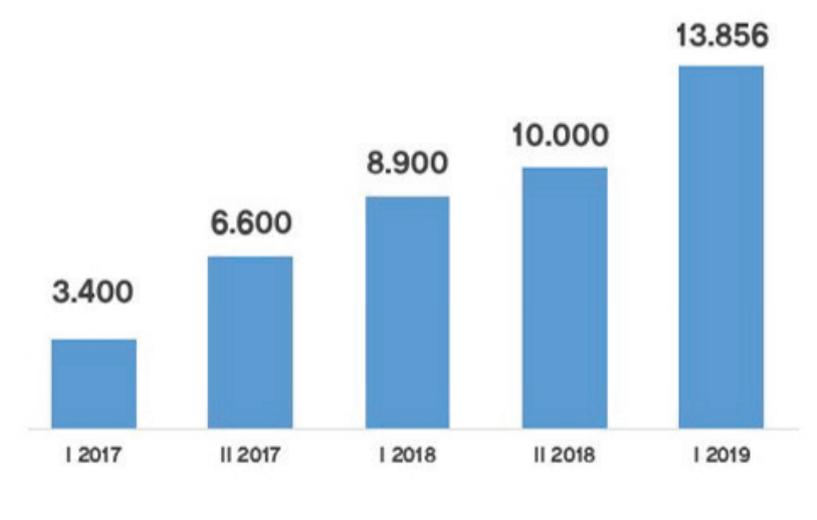
administrativas y de auxilio a la justicia). Inicialmente, los gendarmes y prefectos se desplegaban por toda la zona sur, sin distinguir, en principio, entre villas/asentamientos y barrios formales.

Esta dualidad comenzó a zanjarse con el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de 2015. En primer lugar, en relación a la PFA y la Metropolitana, en enero del 2016, Mauricio Macri y su ex Jefe de Gabinete y flamante jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, firmaron el “Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad”. Mediante este acuerdo, que fue luego ratificado por el Congreso y la Legislatura de la CABA, la Nación se comprometió a transferir al GCBA “la totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación)” vinculados a las funciones de seguridad en materia no federal.²¹ La Superintendencia de Seguridad Metropolitana es el área transferida más significativa. Incluye entre otras dependencias, a las 52 comisarías emplazadas en el territorio de la Ciudad, así como al “Cuerpo de Prevención Barrial”, desplegado en

las villas 31/31 bis, 21-24, Villa 15 y Ciudad Oculta (Basualdo, 2012). Además, por el DNU 194/16, se elevó el porcentaje de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el esquema de coparticipación de recursos del 1,4 al 3,75 por ciento. Se trata de una de las mayores transferencias de recursos desde Nación a una jurisdicción en la historia reciente de la Argentina, destinada exclusivamente a sostener los gastos de la nueva policía. En noviembre de 2016, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 5.688 que crea formalmente a la Policía de la Ciudad como uno de los componentes del “Sistema de Seguridad Público”. En el marco de dicho “sistema”, se multiplicaron además otros elementos de vigilancia, especialmente, las cámaras de video en el transporte y la vía pública, monitoreadas por personal civil (alrededor de 200 personas)²².

En relación a los despliegues de fuerzas federales, cada vez más, y especialmente en los últimos años, la dualidad de funciones con relación a la policía jurisdiccional se ha ido resolviendo a partir de un recorte cada vez más acotado del ámbito geográfico de intervención de estas fuerzas, desde toda la zona sur, hacia territorios cada vez más nítidamente demarcados: las villas, asentamientos y otras formas de hábitat popular.

Gráfico 1. Cantidad de cámaras de video instaladas en la vía pública y el transporte



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019)

21. Según Ríos (2016), dicha transferencia conlleva un traspaso de recursos sumamente significativo. No solo se transfieren entre 17.000 y 19.000 efectivos, sino que se hace referencia explícita a la “totalidad del personal, organismos, funciones, competencias, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación)”.

22. <https://www.buenosaires.gob.ar/compromisos/noticias/un-nuevo-centro-de-monitoreo-para-las-cameras-de-seguridad-de-la-ciudad>

Primero, con el “Operativo Conjunción” (agosto, 2012) y el “Operativo Zavaleta” (octubre, 2012) de la Gendarmería, que fijaban una serie de puestos fijos de vigilancia de gendarmes de los “Destacamentos Móviles” -los efectivos especializados en disuasión y represión de protestas y movilizaciones en el espacio público (Frederic, 2018)-, en “zonas críticas” de las villas 1-11-14 y Zavaleta (Zajac, 2018).

Luego, con el ingreso de la Gendarmería a la modalidad policial conocida como “Cuerpos Policiales de Prevención Barrial” -CPPB. Estos cuerpos, consistían en una división de la PFA, creada especialmente para desplegarse en barrios informales. Su integración era voluntaria, por oficiales y suboficiales en servicio, quienes recibían un reentrenamiento específico. Los cuerpos de la PFA llegaron a desplegarse en las villas 21-24, la villa 31 y 31 bis, “Ciudad Oculta” y la Villa 20 (Pita, Corbelle y Brescia, 2019). Sin embargo, luego los CPPB se han ido convirtiendo en una modalidad de despliegue (“policía barrial”) adoptable por otras fuerzas federales, e imitado por algunas fuerzas provinciales como las provincias de Santa Fe y Córdoba (Cozzi, Font y Mistura, 2014; Goldín, 2020).

Si bien la “letra” de dichos cuerpos postulaba a la “cercanía”, la construcción de vínculos de “confianza” con las vecinas y vecinos y la actuación para resolver y disuadir conflictos interpersonales, se esperaba al mismo tiempo de estos despliegues policiales que contribuyeran al «desarrollo de contextos urbanos seguros», en el sentido de «garantizar la libre circulación de personas en el espacio público, así como de “erradicar la venta de estupefacientes” y “desactivar las redes delictivas” (Ministerio de Seguridad, 2012). La estrategia para lograr esto era mantener una “presencia policial” distinta a la que la PFA solía desplegar anteriormente en esas zonas. Dicha fuerza, actuaba según una estrategia fundamentalmente reactiva, basada en la respuesta a llamados o denuncias. Las tareas de prevención eran secundarias, y se ejecutaban principalmente según un esquema de “paradas de un solo efectivo (Frederic, 2014).

Según numerosos testimonios cualitativos y antecedentes bibliográficos, la PFA no “entraba” a las villas más que para hacer cumplir alguna orden judicial -allanamientos, detenciones, etc. Los CPPB mientras tanto, establecen garitas o puestos de vigilancia fijos en puntos “emblemáticos”

al interior de los barrios, y poseen un esquema de policiamiento caracterizado por las fuerzas como “proactivo, que implica patrullajes constantes de tres efectivos (“trinomios”) en vehículo o a pie por los pasillos de las villas, así como controles vehiculares y a peatones por iniciativa propia, sin que medien denuncias (Zajac, 2018).

A comienzos de 2016, según un documento oficial de la Gendarmería obtenido en el marco de un trabajo de campo etnográfico entre 2016 y 2017 la cantidad de gendarmes destinados al OCS seguía siendo similar al comienzo del OCS. Sin embargo, los efectivos se encontraban distribuidos en una variedad de localizaciones. Un porcentaje significativo (43,18%), se encontraba abocado a custodiar la jurisdicción de las comisarías del OCS. Hasta un 19,35%, se encontraba abocado a tareas de inteligencia, investigación judicial, conducción, administración y logística del OCS. Otro 15,23% había sido reasignado a otros operativos de seguridad en la CABA (en los accesos a la Provincia, y en la Terminal de Ómnibus de Retiro). Solo un 22% se desempeñaba en las UPB de las villas. (Ver cuadro 1)

Esta tendencia incipiente de enfocar su acción en los barrios socialmente vulnerables se aceleraría con la llegada de Cambiemos al gobierno a fines de 2015. Inicialmente, el anuncio era que la Gendarmería y la Prefectura serían retiradas y devueltas a sus jurisdicciones “de origen”. Sin embargo, esto nunca ocurrió del todo. Entre 2016 y 2018, y especialmente, luego de derogado el decreto del 864/11 que daba al OCS fuerza de obligación legal (mediante otro decreto presidencial, el 66/17), Gendarmería y Prefectura fueron paulatinamente retiradas de las comisarías del OCS (24,30, 32, 34, 36 y 52), pero su presencia fue mantenida, ampliada e institucionalizada en las villas, en el marco del Programa Barrios Seguros-PBS-. Lanzado en abril de 2016, el PBS comenzó en la villa 31/31 bis, con un espectacular operativo policial, que incluyó 42 allanamientos simultáneos realizados por 600 efectivos de Policía Federal, y Gendarmería (“Comenzó el operativo “Barrios Seguros” con 42 allanamientos y 13 detenciones”, 2016).

El Programa se presentó como una más de las medidas destinadas a cumplir uno de los objetivos principales del gobierno: “derrotar el narcotráfico” En ese mismo marco, se dictaron resoluciones y decretos

Cuadro 1. Distribución absoluta y porcentual de efectivos de la Gendarmería Nacional Argentina según dependencia. CABA. 2016.

Dependencia	Cant. de efectivos	%
Unidad de Seguridad 34 (Bajo Flores / Nueva Pompeya)	320	18,05
Unidad de Seguridad 36 (Villa Soldati)	289	16,30
Unidad de Seguridad 52 (Villa Lugano)	152	8,57
Total de Unidades de Seguridad	761	42,94
UPB Fátima (Villa 3, Los Piletones, Ramón Carrillo, Barrio Esperanza, Los Pinos y la Veredita)	115	6,48
UPB 1-11-14 (Villa 1-11-14, Barrio Illia I y II, Barrio Rivadavia I y II)	137	7,73
UPB Zavaleta (NHT Zavaleta)	136	7,67
Total UPB	388	21,89
Otros OCS	343	19,35
Otros	270	15,23
Total	1772	100

que otorgaban a las fuerzas armadas mayores niveles de autonomía, y habilitaban su participación eventual en tareas de seguridad interior (Otamendi *et. al*, 2018). Posteriormente, el Programa sumó a la Prefectura Naval (en septiembre de 2016), y se fue ampliado hacia otros barrios de CABA: los mencionados asentamientos de Villa Soldati (Fátima, Los Piletones, etc.), la 1-1-14, la 21-24 y la Villa Zavaleta (Ministerio de Seguridad, 2019).

RECONFIGURACIÓN DE LAS PRÁCTICAS POLICIALES SOBRE NNYA EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

En el ámbito de políticas hacia la niñez y adolescencia, durante el período se resolvió la disputa jurisdiccional en favor de la autonomía de la Ciudad lo que implicó procesos de traspasos con mayor o menor grado de conflicto, redefinición de competen-

cias, roles, funciones y estructuras. En el marco de esas transiciones hubo momentos de yuxtaposición y de duplicación de organismos y de funciones. En favor de todas las contradicciones, la reconstrucción realizada muestra que el proceso estuvo atravesado por focos de preocupación e interés común:

- Resguardo de garantías y derechos de niños y adolescentes en situaciones de vulneración de derechos, en dos aspectos fundamentales:
- Restricción de la discrecionalidad policial en detenciones, traslados y alojamiento de niños, niñas y adolescentes.
- Auditoria de las condiciones de detención aplicando protocolos de monitoreo de violencias, torturas y malos tratos.
- Articulación del sistema penal con el sistema de protección de derechos para abordaje de situaciones de conflicto penal en relación a niños y adolescentes no punibles.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿Qué implicancias concretas tienen y han tenido estas reconfiguraciones institucionales en las tecnologías de administración policial que pesan sobre las niñas, los niños y los/as adolescentes?

Tal como se verá en este apartado, estas reformas tuvieron un impacto significativo en la cantidad de ingresos al CAD, estos distintos cambios normativos e institucionales produjeron una disminución significativa y progresiva de ingresos al CAD a partir de 2015, aun cuando los no punibles siguieron representando porcentualmente una proporción elevada. Sin embargo, prosiguiendo con nuestras hipótesis de trabajo, creemos que las detenciones oficializadas son solo la “punta del iceberg” de lo que sucede, y no es difícil suponer que, si la detención de menores no punibles está prohibida, y más aún, severamente observada, sean las prácticas policiales las que se reconfiguren en torno a la prohibición. Ninguno de nosotros puede alegar la ingenuidad de afirmar que lo que está prohibido sencillamente, no se hace. Todo lo que prohíbe, permite, cerceña, por un lado, pero habilita por otro (Foucault, 1976).

De tal forma, nos dedicaremos a enumerar y analizar estas nuevas prácticas que se habilitan en torno a las recientes prohibiciones. Primero, analizamos los datos sobre detenciones oficializadas, la “punta del iceberg” de nuestro objeto de indagación, así como un “proxy” de las continuidades y rupturas en la estrategia general que fuerzas de seguridad, actores judiciales y efectores de organismos administrativos de niñez y adolescencia terminan configurando para gestionar a las y los NNYA de sectores más vulnerables. Y luego, a partir de datos cualitativos, intentaremos formular una interpretación de qué ha ocurrido con el restante “90%”, invisible a los registros oficiales.

APREHENSIONES Y TRASLADOS AL CAD

En este primer apartado nos basamos en el análisis de datos cuantitativos procedentes de fuentes cuantitativas secundarias proporcionadas por el Área de Estadísticas de la DGRPJ de CABA para dar cuenta de cómo han ido evolucionando cuantitativa y cualitativamente los ingresos al CAD.

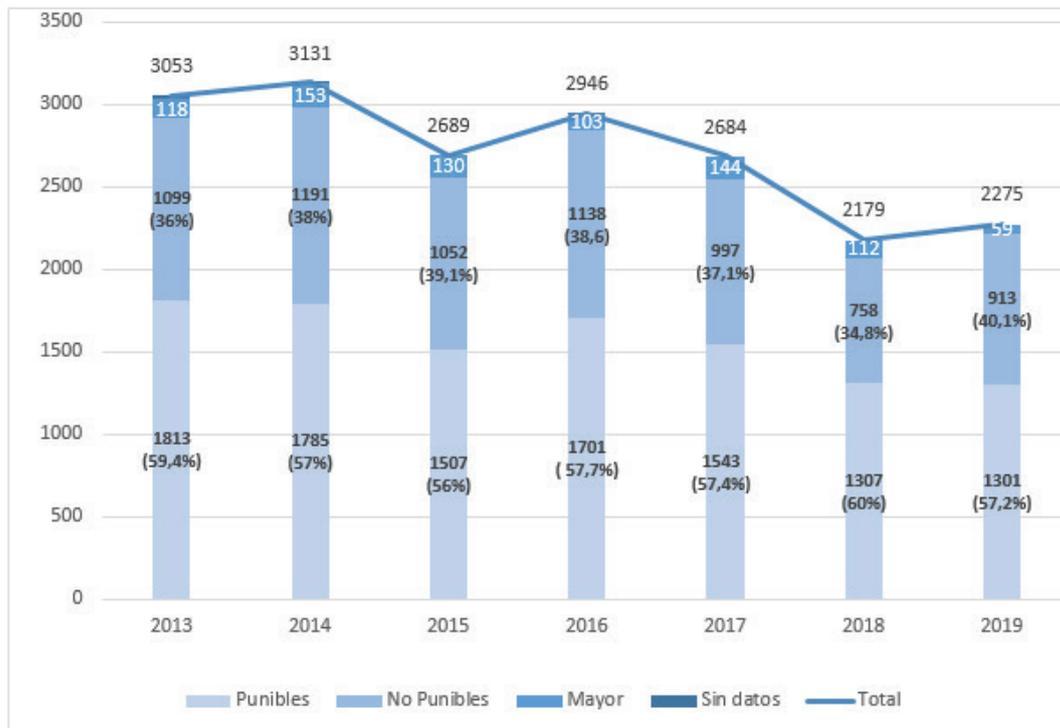
Hemos podido reconstruir al respecto de los ingresos al CAD una serie que va de 2013 a 2019. Lo primero que se verifica viendo el gráfico 1 sobre ingresos al CAD es que se registra una tendencia a la baja durante el período, aunque con algunos matices. Primero, una suba entre 2013 y 2014, que coincide con un momento de gran auge punitivo en el discurso social y político. El triunfo electoral en las elecciones de medio término de 2013 de Sergio Massa (quien logró imponerse con una agenda enfocada en la seguridad y el reclamo por el endurecimiento de castigo), el auge de los casos de linchamiento a jóvenes acusados de delinquir (Gamallo, 2017), un discurso más favorable a las medidas de corte punitivo por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner -que coincidió con la salida de Nilda Garré del Ministerio de Seguridad y el ascenso mediático de Sergio Berni.

Entre 2014 y 2015, esta suba se revierte. Esta puede estar motivada o asociada a diversos factores institucionales y políticos que actuaron como contrapeso. Fundamentalmente, la creación del programa ATAJO (resolución PGN 1316/14), que potenció el acceso a la justicia en barrios populares (junto con acciones de capacitación e información a la población y en especial a las y los jóvenes sobre sus derechos y garantías), y las mencionadas modificaciones normativas de fines de 2014 y principios de 2015 (resolución 906/14 del Ministerio de Seguridad, y resolución 313/15 de la SENNAF), En este sentido, tal como describiremos en el apartado siguiente, no es que la violencia policial disminuya, sino que comienza un proceso de mutación hacia formas más disimuladas y disimulables, evitando en muchos casos el traslado, y recurriendo al ejercicio de la violencia punitiva de baja y media intensidad lesiva directamente en el propio territorio.

Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, el nuevo impulso en el discurso público a la violencia punitiva (estatal y no estatal) y el lanzamiento del “Programa Barrios Seguros”, este número vuelve a crecer, regresando la cifra a valores próximos a los de 2013/2014. En adelante, sin embargo (2016-2018) los cambios institucionales antes reseñados (la transferencia de dispositivos penales para NNYA al ámbito del CDDNYA y la transferencia de la Policía de la Ciudad), impulsaron una nueva baja. Es de

remarcar como en todo este período, aun cuando la baja “entre puntas” de casos de ingresos al CAD de NNYA no punibles es de un 16,92%, la proporción de niños, niñas y adolescentes no punibles tiende siempre a mantenerse en una proporción estable (entre 35% y 40% de los casos).

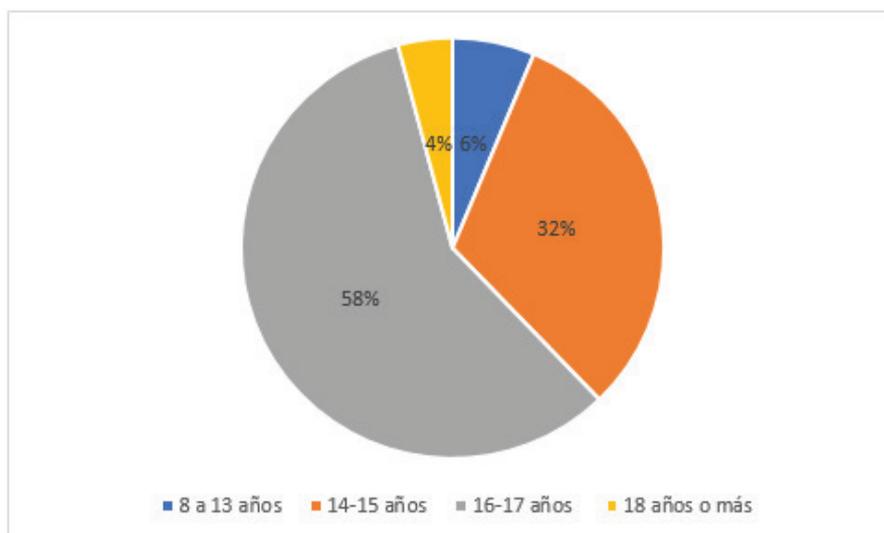
Gráfico 2. Ingresos al CAD según punibilidad. CABA. 2013-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

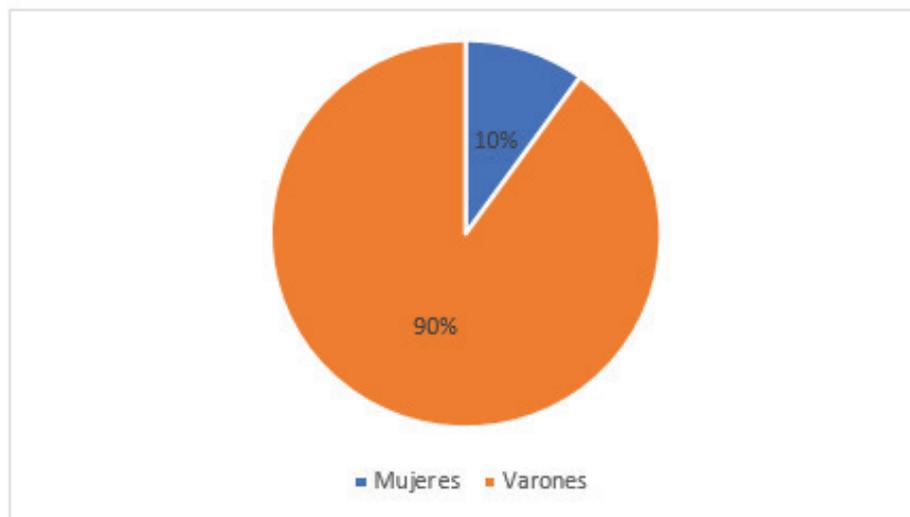
En cuanto a la composición sociodemográfica de la muestra (incluyendo el análisis más detallado de los grupos de edad), se observa una baja proporción tanto de NNYA mayores de 18 años (4%) y menores de 14 (6%). El sexo es predominantemente masculino, y el origen nacional, argentino.

Gráfico 3. Ingresantes al CAD según intervalos de edad. CABA. 2013-2019.



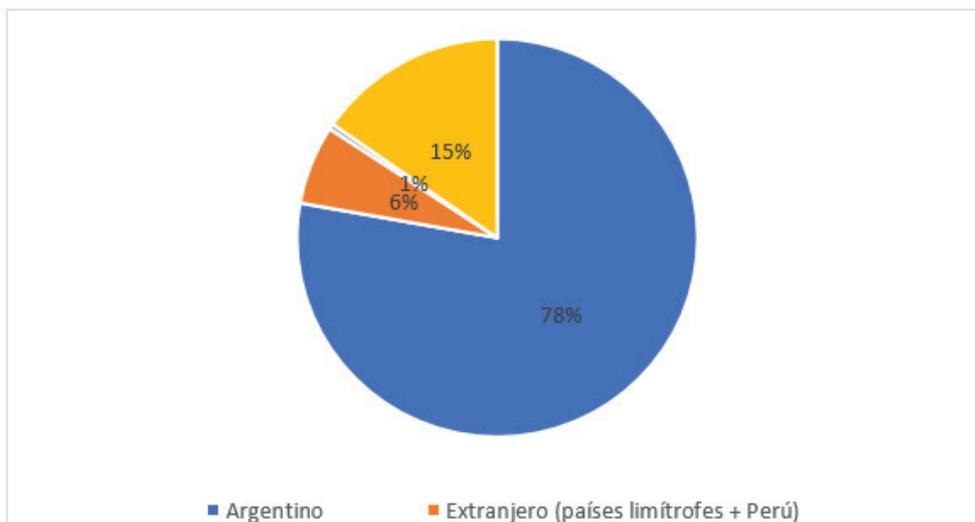
Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

Gráfico 4. Ingresantes al CAD según sexo. CABA. 2013-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

Gráfico 5. Ingresantes al CAD según nacionalidad. CABA. 2013-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

Al analizar los ingresos por fuerza de seguridad, se confirma que la reducción de ingresos se da sobre todo para la Policía de la Ciudad²³. Esta fuerza registra entre puntas un descenso de 18,71%. Dicho descenso es más notorio entre 2016 y 2018. Sin embargo, es interesante observar que pasa en las comisarías en las que dicha fuerza fue recupe-

rando el control desde enero de 2017. En estos barrios, aumenta la cantidad de detenciones en todo el período (entre puntas, el doble que en 2013). Este dato es particularmente relevante para apoyar nuestra hipótesis enunciada en el apartado anterior: el incremento de la vigilancia policial de las y los NNyA directamente en los territorios

23. Se contabilizan en este caso como "Policía de la Ciudad" a las detenciones pertenecientes a la Policía Metropolitana.

más pobres de la Ciudad, y la división de roles y las estrategias de gobierno policial diferenciales entre Gendarmería/Prefectura y la Policía de la Ciudad.

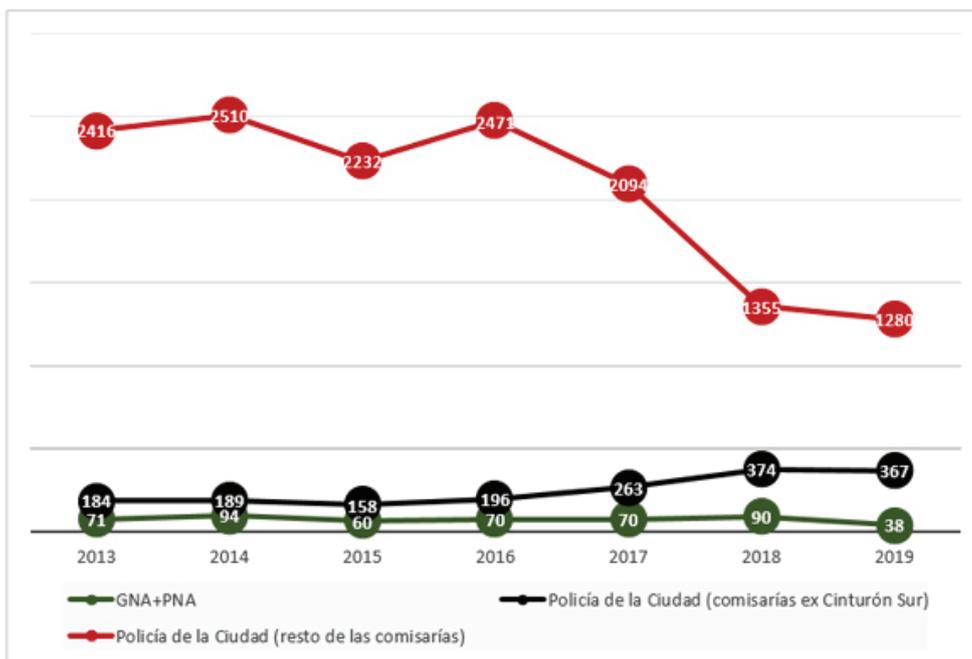
La Gendarmería y la Prefectura, mantienen de forma estable su nivel relativamente más bajo de detenciones, a pesar de haber acotado el alcance geográfico de su despliegue (de toda la zona sur a únicamente las villas). Algunos matices en relación con este último emergente. Los aumentos más significativos de casos ocurren 2013-2014 y 2017-2018, coincidiendo con el desembarco de los CPPB de Gendarmería y de la y llegada de la Prefectura en el marco del PBS, en las villas Zavaleta, 21-24, Cildañez y Barrio INTA (“Lucha contra el narcomenudeo: Prefectura decomisó más de 5.300 dosis de estupefacientes”, 2019).

sica y sexual), contrario a los argumentos para exigir una baja de la edad de imputabilidad, se muestran estables o cada vez más bajos.

Veamos que ocurre con los delitos contra la ley de drogas, y con los ingresos justificados en una serie de figuras procesales (“averiguación de ilícito”) y supuestos delitos (“atentado y resistencia a la autoridad”, “encubrimiento”) típicamente utilizadas por la policía (según consta en los testimonios recogidos en entrevistas y trabajo de campo, así como en fuentes bibliográficas) en los controles en vía pública como excusas argüidas para justificar aprehensiones cuando no hay otro delito que les permita sostener los arrestos y traslados.

Figuras que se busca producir mediante provocaciones y reacciones (Fassin, 2016), o basadas en la “táctica de la sospecha” modalidad de captura

Gráfico 6. Ingresos al CAD según institución de procedencia – Zona del Operativo Cinturón Sur. CABA. 2013-2019

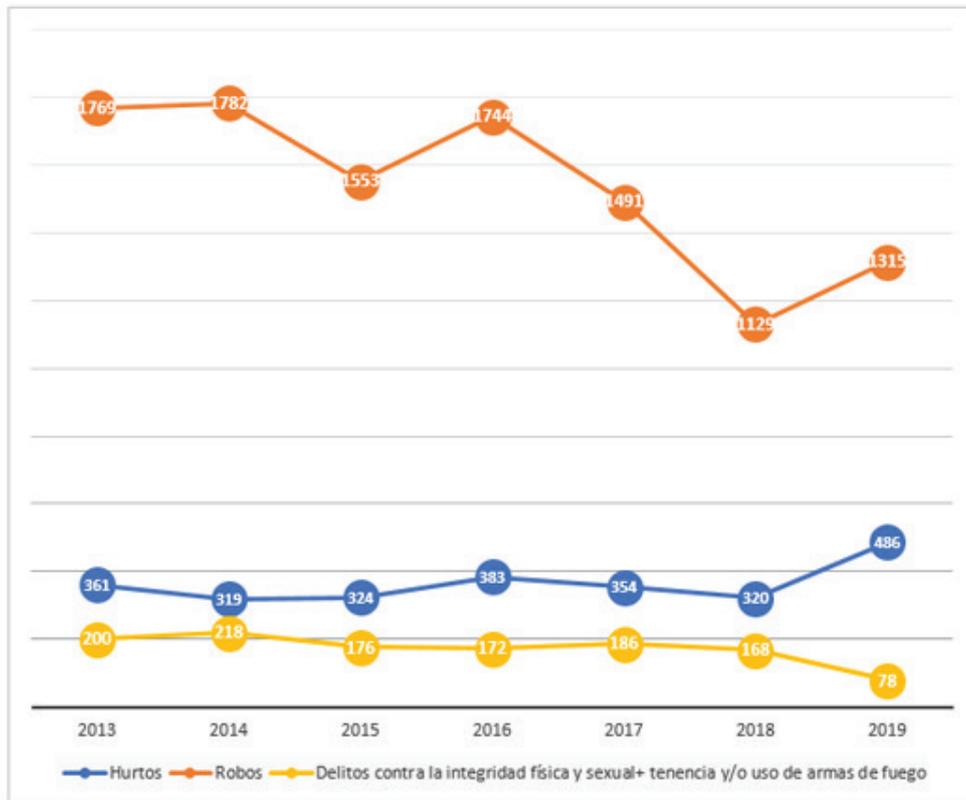


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

Analizando los ingresos por tipo de delito (declarado por la fuerza de seguridad al momento de ingresar al CAD), se observa un predominio casi absoluto de los delitos contra la propiedad, en especial de los robos. Sin embargo, es este mismo tipo de delitos el que muestra mayor dinamismo. Los delitos más violentos (distintas variantes de robos agravados y delitos contra la integridad física

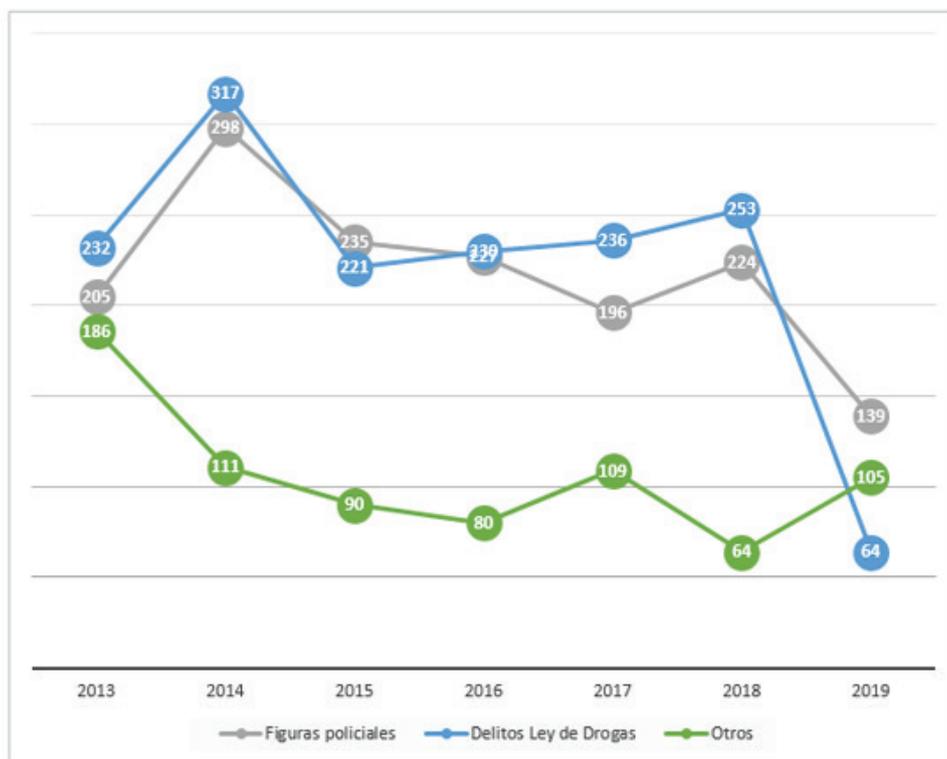
y sexual), utilizada por la policía en la aprehensión de los “sospechosos regulares” en los que el incidente es ser conocido por la policía (Matza, 1969), o bien “procedimientos policiales fraguados” al decir de Eilbaum (2004) en los que la sospecha legítima a posteriori la intervención policial. Figuras que, además, permitieron a las fuerzas de seguridad eludir actores judiciales con los que tenían

Gráfico 7. Ingresos al CAD según delitos registrados por la fuerza de seguridad. CABA. 2013-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

Gráfico 8. Ingresos al CAD según delitos registrados por fuerza de seguridad. CABA. 2013-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

peor relación en beneficio de otros con los que mantienen un diálogo más fluido (especialmente, la Justicia Nacional y Federal, en detrimento del Poder Judicial de la CABA). Estas últimas muestran dos etapas de crecimiento: 2013-2014 (año en que se crearon las mencionadas Unidades de Prevención Barrial de Gendarmería en las villas del sur de CABA), y 2015-2018 (expansión y consolidación del Programa Barrios Seguros), y una muy fuerte caída en 2019.

Por último, en el cruce entre el indicador de institución de procedencia y delito del siguiente cuadro, se observa cómo existe esa clara división de zonas y de roles a la que hacíamos referencia en el apartado anterior. Mientras que Policía de la Ciudad muestra un policiamiento de tipo

más reactivo, ocupándose primariamente de denuncias por delitos contra la propiedad (en un 73,9%), en la zona sur, tanto las comisarías de la Policía de la Ciudad de la zona, como la Prefectura, y especialmente, la Gendarmería, muestran una proporción mayor de figuras asociadas a la gestión “proactiva” del territorio. Tanto las detenciones por motivos vinculados a la ley de drogas, como caso en los que, sin existencia clara de delitos, las fuerzas intentan justificar el traslado al CAD a partir de figuras como “encubrimiento”, “averiguación de ilícito”, “atentado y resistencia a la autoridad”. Este dato es un indicador valioso no solo por sí mismo, sino como “proxy” del tipo de policiamiento en esta zona de la Ciudad, que analizamos en la sección siguiente. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2. Ingresos al CAD según tipo de delito y fuerza de seguridad interviniente. Datos agregados 2013-2019.

Delito	Institución de Procedencia					Total	
	PNA	GNA	Comisarías Zona Sur (OCS)	Resto de las comisarías	Sin datos/otros		
Delitos contra la propiedad (hurto y robo)	F	177	87	1092	11728	774	13858
	%	61,0%	38,5%	61,7%	73,9%	48,9%	70,2%
Tenencia o uso de armas	F	8	20	71	79	11	189
	%	2,8%	8,8%	4,0%	,5%	,7%	1,0%
Figuras de gestión territorial policial	F	34	47	353	1608	173	2215
	%	11,7%	20,8%	19,9%	10,1%	10,9%	11,2%
Delitos contra la integridad física o sexual	F	15	22	120	852	70	1079
	%	5,2%	9,7%	6,8%	5,4%	4,4%	5,5%
Delitos contra la ley de Drogas	F	43	43	85	1165	273	1609
	%	14,8%	19,0%	4,8%	7,3%	17,3%	8,1%
Otros / Sin datos	F	13	7	49	443	281	793
	%	4,5%	3,1%	2,8%	2,8%	17,8%	4,0%
Total	F	290	226	1770	15875	1582	19743
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por CDNYA - DRPJ Área Estadísticas.

LO QUE SUCEDE EN TERRITORIO: EL OTRO 90%

Como ya hemos anticipado, sabemos, que la evolución de los traslados al CAD es apenas la punta del iceberg de la administración policial sobre NNyA. ¿Qué ocurre con aquellos de NNyA que son “tocados” por las fuerzas de seguridad, sin que quede de estos contactos registros burocráticos? Creemos poder realizar, aunque sea una inferencia de lo que ocurre en relación a los miles de NNyA de sectores populares que sufren algún tipo de intervención de las fuerzas de seguridad en sus propios barrios, sin que quede de esos procedimientos ningún registro. Esta informalidad da cuenta de un tipo de policiamiento característico de los operativos de fuerzas federales, que como ya hemos mencionado se han ido focalizando cada vez más sobre las zonas más pobres de la Ciudad.

Según se desprende del análisis de investigaciones propias (Zajac, 2018; Zajac, 2020)²⁴ y trabajos cualitativos y cuantitativos de otros investigadores (Perelman y Tufró, 2015; GESPyDH, 2016; Cavanna, 2017; Gentile, 2017; Pita, Corbelle y Brescia, 2019),, estos operativos, se caracterizan por una lógica de intervención militarizada de “pacificación” (Neocleous, 2016), cuyo sentido es obtener la “sumisión pacífica” de los territorios ocupados, el “disciplinamiento” de los mismos, y que alterna entre dos “fases” o “etapas” sucesivas, que se relanzan cada cierto tiempo. En un momento inicial (y en ocasiones, en sucesivos “relanzamientos” de estos operativos), las fuerzas desembarcan en los barrios con órdenes de “pisar fuerte”. Esto supone el despliegue de una gran intensidad de efectivos, quienes llevan adelante tácticas como allanamientos (coordinados con el poder judicial, pero plagados de irregularidades procesales), controles masivos en los alrededores y en el interior de los propios barrios e imponen en muchos casos, una suerte de “toque de queda”. En ocasiones, esa estrategia de

intensidad punitiva muy alta se va agotando por diversos motivos. Entre otros caben mencionar:

1. La disminución del personal disponible, por su retiro hacia otras jurisdicciones, licencias por enfermedad o maternidad sin reemplazo, etc.
2. El temor a recibir sanciones que trunquen trayectorias profesionales, en fuerzas que siguen concibiendo al despliegue en el AMBA como un destino provisorio, siempre pronto a terminarse.
3. La pérdida del miedo por parte de la propia población, que se plasma en acciones de resistencia individual y colectiva (muchas veces, en forma de estallidos violentos)
4. Cambios normativos o políticos-coyunturales, que pueden en muchos casos desalentar a los efectivos a realizar controles y/o detenciones. Cobra mayor centralidad en estos una estrategia policial, con un despliegue de técnicas de menor intensidad punitiva, pero mucho más porosa territorialmente. Pedidos de documento constantes, amenazas, cacheos y requisas agresivas en busca, principalmente, de droga en pequeñas cantidades, agresión verbal y psicológica popularmente conocidas como “verdugo”, y en algunos casos, una violencia física “reafirmativa” (que no se condice con ningún objetivo de aprehensión ni prevención de otros riesgos) y en muchos casos, aprehensiones y retención informal de NNyA en las garitas de seguridad son algunas de las modalidades del accionar policial en los territorios.

Estas modalidades se inscriben en la reafirmación del dominio, del “capital violento” que poseen las fuerzas de seguridad en su capacidad de uso de la fuerza arbitraria y discrecional (Procuración Penitenciaria de la Nación, 2015:440).

24. Al respecto, cabe mencionar la participación del OAJ que integramos en el proyecto “Registro de Casos de Violencia Institucional” de UNICEF y Defensa de Niños Internacional-DNI- (junio 2019 a junio 2020). A los efectos de este artículo interesan los casos analizados en dicho trabajo en las villas Ramón Carrillo y Zavaleta.

Se trata de una estrategia policial de gestión de las/os niñas, adolescentes y jóvenes socialmente vulnerables, en sus propios territorios. Se ha ido produciendo en este sentido una división de roles con la Policía de la Ciudad. Esta última, gobierna en los barrios formales, mayormente de sectores medios, capturando, deteniendo y trasladando a las/os NNyA en conflicto con la ley penal lejos de sus zonas de residencia, cuando son acusados de cometer algún ilícito, principalmente contra la propiedad. Mientras que gendarmes y prefectos, se dedican a gobernar a los jóvenes en sus mismos barrios. En las investigaciones previas que hemos realizado con los propios gendarmes, estos se quejan de que detener NNyA, especialmente si son no punibles o menores de edad, “no sirve para nada” porque la justicia y los órganos administrativos con los que deben lidiar “los tratan como bebés” (Zajac, 2018). Los gendarmes y prefectos controlan entonces de manera “proactiva”, persiguiendo en muchos casos actitudes, prácticas y formas vinculados a su identidad, sus consumos, o estilos de vida.

Modalidad de gobierno policial sobre las y los jóvenes, caracterizada además por una extrema informalidad, cuyo correlato es la producción casi nula de registros burocráticos al respecto, que algunos investigadores han dado en llamar como “hostigamiento” (Pita, Corbelle y Brescia, 2019), y que recuerda aquello que Didier Fassin conceptualiza en su trabajo sobre las periferias parisinas como una “rutina mortificante”, una auténtica “educación física” mediante la cual las fuerzas de seguridad, buscan que los jóvenes de los barrios interioricen su lugar dominado en un orden social injusto, su relación de subordinación con respecto a las agencias del Estado (Fassin 2016,104).

CONCLUSIONES

En este artículo nos hemos propuesto describir y analizar precisamente qué es lo que ha ocurrido con el primer eslabón de la cadena punitiva que se cierne sobre los/as NNyA en conflicto con la ley

penal, es decir, el eslabón policial y administrativo en CABA, entre 2011 y 2020.

En relación a los cambios normativos e institucionales que han tenido lugar tanto en la administración de la infancia y adolescencia en conflicto con la ley penal en CABA la legislación penal juvenil dirigida a sancionar los delitos cometidos por los adolescentes no se ha actualizado y persiste la vigencia del vetusto régimen penal de la minoridad.

Todos los intentos de reforma en pos de instaurar un régimen de responsabilización penal juvenil con una justicia especializada y que contemple un amplio abanico de medidas alternativas al proceso penal, un espectro variopinto de medidas socioeducativas alternativas a la privación de la libertad, incorporación de modalidades restaurativas en la resolución de conflictos, no han logrado ser consagrados a partir de la sanción de una nueva ley. El último gran fracaso tiene fecha reciente: 2019, cuando el poder ejecutivo entonces gobernante, envió un Proyecto de ley al Congreso Nacional²⁵ con el objeto de ser discutido. El Proyecto activó la discusión en plenario de comisiones de Legislación Penal, de Niñez, Mujer y Familia y de Presupuesto.

Las audiencias realizadas durante los meses de abril y mayo mostraron un fracaso rotundo de la iniciativa oficial que cosechó críticas implacables por ser regresivo, bajar la edad de punibilidad a los 15 años y establecer topes de pena altísimos, que “excepto la prisión perpetua”, habilitaban el dictado de condenas muy gravosas (Observatorio, 2019)²⁶. El proyecto hizo mérito para fracasar en forma estrepitosa y así, sin siquiera dialogar con los otros proyectos que tenían trámite parlamentario, naufragó sucumbido por una dinámica política electoral que prácticamente anuló la labor parlamentaria del año.

Así las cosas, en materia penal juvenil, podríamos concluir que fue una década legislativa perdida, y sin dudas, es esa una conclusión certera. Pero, una mirada más atenta, nos alerta a mirar todas

25. Mensaje N° 0053/19 y Proyecto De Ley, de fecha 1 de Marzo de 2019 por el cual se modifica el denominado Régimen Penal de la Minoridad y se establece un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. (0001-PE-2019).

26. Desde el OAJ participamos en las audiencias en el Congreso. Puede consultarse en <https://bit.ly/3hpdL0y> y <https://bit.ly/2EhcPEm>. La posición del Observatorio quedó plasmada en Guemureman y Salgado (2019).

las reconfiguraciones institucionales y normativas de rango jurisdiccional que cambiaron la cartografía del control social, territorial y securitario de la población vulnerada. , sobre todo en lo que atañe a la circulación por el espacio público y a la accionar de las fuerzas de seguridad.

En cuanto a los cambios en materia de seguridad, dimos cuenta del proceso por medio del cual se ha puesto fin a la yuxtaposición de competencias en materia de seguridad pública en la CABA, que implicó la transferencia (con recursos presupuestarios incluidos) de gran parte de la PFA al GCBA, la creación de la “Policía de la Ciudad”, y el aumento sostenido del número de efectivos para tareas de “prevención del delito”, y de otros recursos los dispositivos de video vigilancia y el reconocimiento facial. También, la distribución de roles y competencias cada vez más nítida entre las fuerzas de seguridad locales y federales, siendo estas últimas las elegidas para controlar a los barrios populares.

El análisis de datos cuantitativos y cualitativos, muestra como esos cambios institucionales se plasman en tipos de policiamiento claramente diferenciados en la geografía de la Ciudad. La baja en la cantidad de aprehensiones y traslados al CAD se da principalmente en los barrios de clase media y las zonas céntricas. Los barrios de la zona sur, por el contrario, muestran un aumento en las aprehen-

siones, que, además, no da cuenta de todas las violencias padecidas por las/os NNyA que allí habitan. Muchos y muchas, sufren cotidianamente violencias estatales por parte de las fuerzas de seguridad, sin que quede de este continuo “disciplinamiento” de baja intensidad, ningún registro burocrático que permita constatarlo y cuantificar su evolución.

En definitiva, y como afirmábamos al comienzo del artículo, todo ha cambiado, menos la ley del Régimen Penal de la Minoridad. En los hechos, mientras los intentos de reforma siguen fracasando uno tras otro, hay un nuevo régimen de administración de niños, niñas y adolescentes. Hemos mostrado como ese nuevo régimen se apoya de manera creciente en una administración policial extremadamente opaca e informal.

Quedan abiertas varias preguntas para seguir abordando ¿Cómo ha variado el régimen de administración policial de NNyA en el marco de la pandemia? ¿Qué ocurre con los dispositivos de encierro? ¿Cuál es el carácter y funcionamiento concreto de “medidas alternativas” como el PAIAS y el DYAT? ¿Funcionan como un reemplazo de las soluciones punitivas, o como afirma Stanley Cohen (1979) como adición en vez de sustitución, superposición de estrategias de control que se adicionan, en lugar de sustituirse? En futuros trabajos, buscaremos dar respuesta a estos interrogantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, G. (diciembre, 2012). Nuevas intervenciones territoriales en políticas de seguridad: una reflexión sobre el Cuerpo Policial de Prevención Barrial. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. “Comenzó el operativo “Barrios Seguros” con 42 allanamientos y 13 detenciones. (7 de abril de 2016). Télam. Recuperado de <https://bit.ly/32kXoTu> Corte Suprema de Justicia de la Nación y Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes (2019). Segunda Jornada de Estadísticas de Niños, Niñas y Adolescentes en conflicto con la ley penal. Recuperado de <https://bit.ly/2YpTurf>
- Cavanna, E. (2017). “Jóvenes en situación de calle y sistema penal juvenil” (Trabajo Final Integrador) Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Salud comunitaria. Recuperado de <https://bit.ly/32eTSKt>
- Cohen, S. (1979) Visiones de control social. Barcelona: PPU
- Cozzi, E., Font, E. y Mistura María Eugenia (2014). Desprotegidos y sobrecriminalizados: interacciones entre jóvenes de sectores populares, policía provincial y una fuerza de seguridad nacional en un barrio de la ciudad de Rosario. En *Derechos Humanos*, 3 (8), 3-30.
- Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020). Dispositivos Penales Juveniles. Estado de Situación de los dispositivos penales juveniles en CABA
- Eilbaum, L. (2004). “La sospecha como fundamento de los procedimientos judiciales”. En Cuadernos de Antropología Social, 20, 79-91.
- Escolar, (2017). *Gendarmaría. Los límites de la obediencia*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Fassin, D. (2016). La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1977). Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1976). Vigilar y Castigar. El nacimiento de la prisión. México. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2002). Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2010) *El Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frederic, S. (2014) “Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina”. En *Estudios*, 32, 219-241.
- Frederic, S. (2018) “La politización del trabajo policial en Buenos Aires. Gendarmes y policías locales frente al policiaamiento de proximidad”. En *Trabajo y Sociedad*, 31, 33-51.
- Gamallo, L. (2017). Las formas de las represalias violentas en Argentina. Las acciones colectivas de violencia punitiva (2009-2015). En *Delito y Sociedad*, 26 (44), 9-39.
- Gentile, F. (2017) *Biografías callejeras: cursos de vida de jóvenes en condiciones de desigualdad*. Ediciones del Aula Taller. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- GESPyDH, (2016) Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (2016). *La “cuestión policial”. Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y municipios de San Isidro y Tigre*. Recuperado de <http://bit.ly/2Ri1Cou>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). *10.000 cámaras en colectivos, subtes y vía pública*. Recuperado de <https://bit.ly/3hpftGy>
- Goldín, D. (2020). La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial? En *Revista CS*, 31, 243-268.
- Guemureman, S (2015) “Jóvenes y sistema penal: de las leyes que no fueron y de las leyes que pueden ser. El espejo de Brasil”. En *Voces en el Fénix* N° 51. Buenos Aires.
- Guemureman, S. (2017) “Escenarios de reforma legislativa en materia penal juvenil. Etnografía de un proceso acelerado”, en la Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires. MPD. Buenos Aires.
- Guemureman, S. (2018) “La derogación del Régimen penal de la minoridad. Ley 22.278: una cruzada maldita”. En Quinteiro, A. (Coordinadora) Aportes para una justicia especializada para jóvenes en conflicto con la ley penal. Buenos Aires: JUSBAIRES
- Guemureman, S. y Salgado, V. (2019). Aportes del Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (OAJ) para la discusión sobre un sistema de responsabilidad penal juvenil. En *#Noalabaja procesos de criminalización y punibilidad en*

la argentina contemporánea (pp. 41-45). La Plata: Colegio de Trabajadores Sociales de la PBA.

Jorolinsky, K. (2015) “Proyectos y tentativas de modificación del Régimen Penal de la minoridad: mil intentos y ningún invento”, en Guemureman, S. (directora). *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*. Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni.

“Lucha contra el narcomenudeo: Prefectura decomisó más de 5.300 dosis de estupefacientes” (19 de noviembre de 2019). Argentina.gob.ar. Recuperado de <https://bit.ly/2YrcqGf>

MacColman, L. y Giormenti Moravec, B. (2019). *¿Una “policía cercana”? El programa Comisarías Cercanas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEDES. Recuperado de <https://bit.ly/3l94dA6>

Matza, D. (1969) *El proceso de desviación*. Madrid: Taurus.

Monjardet, D. (2010). Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública. Buenos Aires: Prometeo. Neocleous, M. (2011) *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Buenos Aires: Prometeo.

Ministerio de Seguridad. (2019). *Manual del Programa Barrios Seguros*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Neocleous, M. (2016). *La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación*. En *Athenea Digital*, 16(1), 9-22.

Observatorio de Adolescentes y Jóvenes (2017). Los NNYA “caídos” el sistema penal y los NNYA en riesgo de “caída estrepitosa”. En *Boletines de Coyuntura*, 2 (5). Recuperado de <https://bit.ly/34ljXdz>

Otamendi, A., Zajac, J y Guemureman, S. (2018) “La militarización de la seguridad interior: una amenaza para los derechos y la vida de los jóvenes”. En *Boletines de Coyuntura*, 14. Recuperado de <https://bit.ly/3gmVaYG>

Perelman M. y Tufro, M. (2015) “Entre la saturación y la inclusión. Los operativos territoriales de seguridad del gobier-

no nacional en los barrios pobres de la Región Metropolitana de Bs As (2010-2014). En *Cartografías del Sur*, 1(2), 135-162. UNDAV.

Pita, M.V., Corbelle, F. y Brescia, F. (2019) “Las formas de la violencia policial: anatomía y gramática del poder policial en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires”. Recuperado de <https://bit.ly/2WslDWz>

Procuración Penitenciaria de la Nación (2015). Registro de casos de torturas y malos tratos por parte de las policías y otras fuerzas de seguridad en el espacio público y centros de detención no penitenciarios (CABA y Provincia de Buenos Aires). En *Registro Nacional de Casos de Tortura y/o Malos Tratos. Informe Anual 2014* (pp. 421-517). Buenos Aires: Procuración Penitenciaria de la Nación.

Ríos, A. (2014). La creación de la Policía Metropolitana: Trazos de una nueva gubernamentalidad en la Ciudad de Buenos Aires. En *Voces en el Fénix*, 34, 96-106. Recuperado de <https://bit.ly/31leFgg>

Ríos, A. (2015). “Policía en la ciudad: la agenda electoral y el problema de la (in)seguridad”. En *Sociales en Debate*, 87, 45-49. Recuperado de <https://bit.ly/34BGTp9>

Tiscornia, S. (2008) *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales: El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Trofelli, F. (8 de septiembre de 2019). La Ciudad, inundada de policías: el doble de lo que recomienda la ONU. *Tiempo Argentino*. Recuperado de <https://bit.ly/3lheMS3>

Zajac, J. (2018) “‘En el corazón del monstruo’ La Gendarmería y el gobierno de los márgenes en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis para optar por la Maestría en Antropología Social, IDES-IDAES, Buenos Aires, Argentina.

Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. En *Nuestramérica*, 8 (15), 161-190.

SECCIÓN
/ RESEÑAS



*: Flavia Marco Navarro: Integrante de la Plataforma por la corresponsabilidad social y pública del cuidado (Bolivia) y de la Global Carework Network. Investigadora del Centro para la Participación y el Desarrollo Sostenible

Laura Pautassi
directora

LA AGENDA EMERGENTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

MOVILIDAD URBANA, CUIDADO
Y VIOLENCIAS DE GÉNERO



Pilar Arcidiácono Ángeles Bermúdez Julián Bertranou Lucila Capelli
Graciela Di Marco Carla Galeotta Gustavo Gamallo Natalia Gherardi
Lucia Martelotte Natalia Neri Laura Pautassi Valeria Tallarico María Andrea Voria



Editorial Biblos
Derechos Sociales y Políticas Públicas

Reseña de libro

LA AGENDA EMERGENTE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: MOVILIDAD URBANA, CUIDADO Y VIOLENCIA DE GÉNERO

175

El libro coordinado por Laura Pautassi reúne artículos derivados del proyecto de investigación “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, que se llevó a cabo en la región metropolitana de Buenos Aires durante el período 2003-2018. Esta investigación se propuso analizar la provisión pública de servicios y programas sobre las marginaciones sociales en torno a una vida libre de violencia para las mujeres. En otras palabras: se analizaron las respuestas institucionales desplegadas desde el Estado en los contextos de desigualdad de determinados territorios.

Organizado en una introducción y siete capítulos, el libro aborda discusiones teóricas referidas a las capacidades estatales, la distribución social del cuidado, la movilidad urbana y la violencia de género. Las técnicas metodológicas utilizadas incluyen diversas combinaciones cuantitativas y cualitativas, tales como entrevistas en profundidad, observación participante, revisión de normativas y fuentes documentales, pedidos de informes y análisis de encuestas, recurriendo a fuentes primarias y secundarias.

En la introducción, Laura Pautassi presenta las características centrales del proyecto de investigación que dio origen a esta obra, así como de

los actores académicos, políticos e institucionales que posibilitaron su despliegue y potenciación dialéctica. A su vez, da cuenta de la estructura interna del libro y de los numerosos esfuerzos de articulación interinstitucional realizados por el equipo de trabajo en aras de incidir en los procesos de políticas públicas vinculados a las temáticas en análisis.

En el primer capítulo, Gustavo Gamallo comienza por conceptualizar las “brechas de bienestar” en clave territorial y las sitúa a partir del estudio de las políticas sociales nacionales en el conurbano bonaerense, en el período comprendido entre 2003 y 2015. El autor aborda la desigualdad material en las condiciones de habitabilidad en dicho territorio e identifica desajustes y conflictos entre las competencias administrativas, las realidades urbanas, los procesos político institucionales, las consideraciones económico productivas, el trabajo, la producción de la ciudad y la vida cotidiana.

Las condiciones de accesibilidad y movilidad a centros educativos en el Área Metropolitana de Buenos Aires son el principal objeto de análisis del capítulo de Natalia Neri, Carla Galeota, Lucila Capelli y Julián Bertranou. Es así que exploran la movilidad de Niñas, Niños y Adolescentes por motivos educativos, a partir de patrones de movilidad que posibilita extraer la Encuesta de Movilidad Domiciliaria de la Secretaría de Transporte de la Nación (2009-10). Se identifica una clara sobrerrepresentación de mujeres en el patrón de viajes, lo que está directamente relacionado con sus responsabilidades de cuidado y su incidencia en la movilidad cotidiana. Por ello, en el artículo se recomienda la promoción de políticas públicas que equiparen las responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres, así como la incorporación del cuidado en el estudio y abordaje de las movilidades urbanas.

En el tercer capítulo, Laura Pautassi recorre la producción teórica reciente en torno al cuidado como un derecho, al tiempo que repasa las regulaciones y políticas concretas implementadas en algunos países de América Latina. La autora tematiza al ámbito local como un ámbito que genera divisiones altamente inequitativas, debido a las tensiones entre el alcance de las obligaciones respecto al cuidado, las jurisdicciones involucradas y las fronteras entre lo privado/público. Los hallazgos

de esta indagación confluyen en la propuesta de una agenda pública que consolide políticas transformadoras de las inequidades en la organización social del cuidado en la región.

Pilar Arcidiácono y Ángeles Bermúdez presentan en el capítulo siguiente un análisis de las prestaciones establecidas en el Programa “Ellas Hacen”, en que se destaca la figura de las cooperativas como instancia elegida para cumplirlas. Luego de analizar los distintos componentes de esta nueva modalidad de “cooperativismo bajo programa”, las autoras subrayan la omisión del componente de cuidados en el diseño de este programa, lo cual afecta las oportunidades efectivas para las mujeres. Finalmente, analizan la última etapa del programa vinculada al cambio de gestión gubernamental de 2015 y su transformación hacia el actual “Hacemos Futuro”. Allí identifican una tendencia a la priorización de trayectorias individuales atravesadas por miradas estereotipadas de las mujeres, con contenidos discursivos cada vez menos orientados a temáticas como la organización comunitaria y la participación social.

En el quinto capítulo, Andrea Voria continúa el análisis del Programa “Ellas Hacen”, esta vez planteando una situación paradójica en torno a la violencia de género y la cuestión del cuidado. La autora señala que, si bien el programa se propuso fortalecer la autonomía de mujeres en situación de violencia de género, se incorporó como requisito principal ser madre con tres o más hijos/as y en situación de vulnerabilidad social, lo cual no estuvo acompañado de la provisión de articulaciones e infraestructuras de cuidado. Así, Voria concluye que la incorporación de la cuestión del cuidado emerge como una obligación estatal ineludible para avanzar en arreglos institucionales que garanticen la autonomía de las mujeres.

Natalia Gherardi y Lucía Martelotte recorren en el sexto capítulo el camino de la implementación de la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Ley 26.485 de 2009). Las autoras plantean que la implementación de esta ley es todavía deficiente y abordan dos ejes centrales generalmente no reconocidos en las sentencias judiciales: i) la

violencia en el marco de relaciones de parejas, a partir del análisis de las medidas de protección ordenadas por la justicia frente a la repetida vulneración de las órdenes de restricción de acercamiento impuestas a los agresores, ii) y la violencia económica contra las mujeres, a partir de medidas de reparación que no reconocen el trabajo de cuidado no remunerado y profundizan la situación de vulnerabilidad de las mujeres. El capítulo identifica también decisiones judiciales que efectivamente juzgan con perspectiva de género y que, aunque son minoritarias, evidencian la posibilidad de desarrollar una jurisprudencia que permita dar respuestas más integrales.

El libro cierra con el trabajo de Valeria Tallarico y Graciela Di Marco, quienes analizan los dispositivos de albergue para la atención de mujeres en situación de violencia en la ciudad de Buenos

Aires durante el período 2008-2015. Las autoras concluyen que las imposibilidades para superar la situación de precariedad institucional, los aleja de ser un espacio de resguardo y protección para las mujeres y sus hijos/as. Esta brecha entre la norma y su implementación se traduce en resistencias político-ideológicas y en déficits de gestión que obstaculizan la superación de las múltiples violencias que padecen las mujeres.

Los resultados de la investigación compendiada en este libro no sólo aportan discusiones de significativa relevancia académica, sino que se constituyen en una valiosa herramienta de trabajo y acción para entablar un diálogo permanente entre academia, sociedad civil y esferas de decisión pública, orientado a transformar las condiciones de vida de las mujeres desde un enfoque de género y de derechos.

