

Número 1

De ciudades, poblaciones, problemas y políticas

1<sup>er</sup> semestre 2017 / ISSN 2545-7977

# CIUDADANÍAS

---

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS



**Número 1.**

**De ciudades, poblaciones, problemas y políticas**

1<sup>er</sup> semestre 2017 / ISSN 2545-7977

# CIUDADANÍAS

---

REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

# CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

ISSN 2545-7977

Publicación Semestral del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas

---

## UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

Rector: Aníbal Y. Jozami

Vicerrector: Martín Kaufmann

## CENTRO DE INVESTIGACIONES EN POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

**Director:** Jorge Carpio

### Equipo editorial

**Director:** Jorge Carpio

**Editora:** Vilma Paura

**Secretaría editorial:** Valeria Chorny

**Colaboración institucional del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) y de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas (EMPSU):** Luciana Arauz, Vanesa Fraigola, Fernanda Miguel y Nadia Tuchsnaider.

### Comité Editorial Nacional

Beatriz Cuenya / CEUR-CONICET

Alberto Minujín / UNTREF

Susana Checa / IIGG-UBA

Carlos Vilas / UNLA

Agustín Salvia / CONICET - IIGG-UBA - ODSA-UCA

Gabriela Benza / UNTREF

Rosalía Cortés / CONICET - FLACSO - IDES

### Comité Editorial Internacional / Honorario

Rubén Kaztman / Universidad Católica (Uruguay)

Michael Cohen / New School (Estados Unidos)

Marie-France Prévôt Schapira / Universidad de París VIII - CREDA - IHEAL Paris 3 - Sorbonne Nouvelle (Francia)

François Dubet / Université de Bordeaux-EHESS (Francia)

Karina Batthyány / Universidad de la República (Uruguay)

Dolors Comas d'Argemir / Universidad Rovira i Virgili (España)

**Directora Editorial:** María Inés Linares. **Coordinador editorial:** Néstor Ferioli. **Corrección:** Diana Trujillo. **Directora de diseño editorial y gráfico:** Marina Rainis. **Diseño y diagramación:** Valeria Torres. **Coordinación gráfica:** Marcelo Tealdi

---

CIUDADANÍAS. REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.

---

Juncal 1319, Piso 3 (C1008AAS) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Tel. 0054-11-5236-2350 [revistapsu@untref.edu.ar](mailto:revistapsu@untref.edu.ar) [ceipsu@untref.edu.ar](mailto:ceipsu@untref.edu.ar)

ISSN 2545-7969 / ISSN-e 2545-7977 ©EDUNTREF, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

---

### Para qué una revista de políticas sociales urbanas

Con la publicación de este primer número de la revista *Ciudadanías*, la UNTREF abre un nuevo espacio de reflexión, producción y debate –político y académico–, destinado a contribuir al conocimiento de la compleja problemática social que caracteriza el crecimiento y desarrollo de las ciudades del país y la región, facilitar el intercambio entre los integrantes de la comunidad académica que trabajan esos temas y estimular los vínculos de reconocimiento y colaboración entre el espacio académico y los diferentes niveles de decisión política, al igual que con los movimientos sociales que expresan y dinamizan los conflictos e intereses de los distintos grupos sociales urbanos.

La revista se suma a las diferentes iniciativas que integran el nuevo dispositivo académico de la UNTREF dedicado a la investigación, la formación de posgrado y la extensión universitaria en el campo de las políticas sociales urbanas a partir del Centro de Investigaciones (CEIPSU) y la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas. Estas iniciativas tienen en común reconocer como objeto de estudio, de formación e intervención los procesos y situaciones que definen y caracterizan las condiciones de vida en las ciudades y proponen abordarlos con un enfoque de derechos y construcción de ciudadanía.

El recorte e identificación de este objetivo apunta a desarrollar un enfoque de la política social que atienda las múltiples dimensiones de la problemática socio-territorial que define los modos de existencia y de reproducción de la población urbana, como condición necesaria para garantizar la plenitud del desarrollo humano al conjunto de los habitantes y alterar los límites que atentan contra el florecimiento de los grupos sociales en desventaja.

La mayoría de las ciudades de la región muestra una situación de desigualdad y fragmentación social y territorial producto de los límites del “mo-

delo” de urbanización y crecimiento que se desarrolló a impulsos de la migración interna y el fortalecimiento del polo urbano industrial de la economía. Este “modelo” se mostró incapaz de facilitar el acceso a la ciudadanía a amplios sectores de la población que permanecieron al margen de los beneficios del crecimiento. A esa situación se agregaron, en las últimas décadas, los impactos económica y socialmente disruptivos de las políticas aplicadas para alterar estructuralmente las condiciones de producción y distribución, entre los países y al interior de ellos.

En la actualidad, las ciudades reflejan los embates y las condiciones del nuevo ordenamiento social y territorial provocado por esos procesos que generan profundas brechas de desigualdad territorial, económica y cultural que dividen y fragmentan a la población en diferentes modos de nacer, de vivir y de morir que coexisten en conflicto, abierto o potencial.

Son procesos y condiciones que las políticas aplicadas por los gobiernos de orientación popular, que surgieron en varios países de la región durante las primeras décadas del siglo, no lograron modificar o neutralizar, alterando las estructuras que las sostienen, para evitar que sigan operando las tendencias a la concentración económica y la segregación de los grupos sociales subordinados que en alta proporción permanecen relegados a la precariedad de sus modos de vida. Analizadas en perspectiva, se trata de tendencias que trascienden ampliamente las especificidades con que se manifiestan en cada país y se inscriben en los cambios que se vienen produciendo en la organización y funcionamiento del sistema económico internacional, por impacto del modelo de globalización financiera, el desarrollo tecnológico y la emergencia de nuevos centros de poder económico en la periferia del sistema. Estos procesos están modificando sustancialmente las formas de organización y producción en todos los países, alterando las condiciones en que se produce, quiénes producen y para quiénes producen a nivel local, nacional e internacional.

Entre otros efectos, esos procesos han incrementado fuertemente las tendencias a la movilidad espacial de la población, como lo registra el notable crecimiento de las corrientes de migración interna e internacional de contingentes humanos que abandonan sus lugares de origen a la búsqueda de nuevas oportunidades de vida. A esos desplazamientos se agregan, en forma creciente, los millones de expatriados, refugiados y perseguidos que se apiñan en los campos de contención y refugio periurbano de distintos países, especialmente en Centroamérica, África y Europa.

Como no podía ser de otra manera, los efectos de estos cambios han acelerado las tendencias a la urbanización a nivel mundial, propiciando el crecimiento de las megalópolis; la emergencia de nuevas ciudades, especial-

mente en el continente asiático o el crecimiento de las ciudades pequeñas e intermedias, particularmente en América Latina. Con escasas excepciones, es un proceso de crecimiento desigual, caótico y desordenado que está modificando los ritmos y características del desarrollo urbano de la mayoría de las ciudades y provocando cambios importantes en la composición y características de su población y en las condiciones de su organización y funcionamiento social y económico, en los sistemas de creencias y valores y en los comportamientos sociales y políticos de los diferentes sectores y grupos que las habitan.

La combinación de estos procesos ha dado lugar a la emergencia de una problemática social heterogénea y compleja en su composición y características que, entre otros efectos, cuestiona las formas tradicionales de interpretación y tratamiento de la “cuestión social urbana”, porque pone de manifiesto sus dificultades para responder con eficacia a la amplitud y diversidad de las nuevas demandas y satisfacer las que se mantienen insatisfechas desde mucho antes. El reconocimiento de esta situación convoca a avanzar con audacia en ampliar la mirada de la cuestión social urbana y entender la ciudad como una dimensión constitutiva de la vida social y de las condiciones en las que sus habitantes se realizan y se constituyen en ciudadanos plenos.

Este enfoque coloca en el centro de sus preocupaciones los problemas de la desigualdad, porque pone de manifiesto los condicionamientos que imponen el entramado reticular de una estructura urbana de exclusión y fragmentación social y territorial que separa y segrega los grupos sociales en desventaja. La permanencia de la centralidad de los temas de la desigualdad nos muestra los límites de los avances en la reducción de la desigualdad de ingresos que se lograron en la región en la década anterior por la acción de los gobiernos de orientación popular, pues, como recién se señaló, no alcanzaron a modificar los sesgos estructurales de un patrón de ocupación del espacio urbano desigual y fragmentado en la calidad de vida y las oportunidades (de salud, educación, espacio público, movilidad social, seguridad, trabajo y otras) que ofrece a sus habitantes.

Hecho el planteo en estos términos, los desafíos que surgen de las necesidades de conocimiento sobre estos temas y la importancia de ampliar los debates incorporando a los diferentes actores sociales y políticos abren un amplio campo de actividad y producción teórica y metodológica para contribuir a definir políticas sobre la “cuestión social urbana” con perspectiva de igualdad y en clave de derechos. Son problemáticas que convocan por igual a las diferentes disciplinas que desde el campo de la sociología, la economía, la antropología, el urbanismo y las ciencias políticas pueden

aportar desde su especialidad y con un pensamiento transformador a la construcción de una sociedad urbana justa, participativa y solidaria, en una ciudad donde todos sus habitantes tengan garantizados sus derechos.

Con esa perspectiva, recuperamos la matriz conceptual del Derecho a la Ciudad, enunciado inicialmente por H. Lefebvre, porque destaca claramente la dialéctica que articula el papel de la sociedad en la producción de la ciudad y la función de la ciudad en la reproducción social.

Anclada en ese enfoque, esta revista se pone a disposición de los docentes, investigadores, estudiantes y estudiosos de la UNTREF y de otras instituciones académicas del país y el extranjero, al igual que de los funcionarios y expertos del sector político y los movimientos sociales, para difundir, debatir e intercambiar conocimientos y experiencias en el campo académico y político entre todos los que compartimos la utopía de lograr una ciudad justa y participativa con tod@s y para tod@s.

*Jorge Carpio*

Director de Ciudadanías. RPSU

Director del CEIPSU



*Ciudadanías*. RPSU ha sido pensada como un puente, otro que se suma a la extensa y rica producción editorial de América Latina. Se trata de un puente entre ámbitos de producción de conocimiento; entre investigadores de nuestras universidades y centros de investigación, nuestros docentes, investigadores y estudiantes y los espacios de gestión de las políticas sociales y sus actores en jurisdicciones de diverso tamaño, escala y alcance. Es, entonces, un nexo entre el saber teórico y práctico, entre el estudio y la deliberación.

Este espíritu de nuestra revista define sus secciones y sus condiciones de edición. Es una publicación periódica, semestral, abierta y de libre circulación.

En cada número se propondrá un Dossier, dedicado a alguna temática relevante de las políticas sociales urbanas.

En la sección de *Artículos libres* se incluirán trabajos que aborden nuestros temas de interés desde perspectivas diferentes y contribuyan a poner en circulación estudios de latitudes y ámbitos diversos.

La sección *Avances* está precisamente destinada a movilizar la producción de funcionarios, especialistas y estudiantes que realizan los seminarios de posgrado del CEIPSU, a través de la publicación de las monografías seleccionadas y sugeridas por los propios docentes y de otros estudios que constituyan avances de investigación y reflexión.

En *Prácticas y saberes* se incluyen los informes de prácticas profesionales de estudiantes de nuestras carreras y de otras experiencias que vinculen la práctica de la decisión y gestión de las políticas sociales urbanas con los saberes diversos que se movilizan en los espacios vinculados gubernamentales y no gubernamentales, en los distintos niveles jurisdiccionales.

En *Reseñas* se comentan y analizan obras recientes del ámbito latinoamericano, entendiendo que la lectura atenta, crítica y reflexiva de inves-

tigadores y especialistas en las políticas sociales urbanas constituye una vía más para el aprendizaje y el diálogo respetuoso y constructivo entre pares y entre docentes y estudiantes.

<b>EDITORIAL</b> .....	11
------------------------	----

## **RECORDATORIO DE HOMENAJE**

<i>Hilda María Herzer y Carlos Eroles</i> .....	17
---	----

## **DOSIER 1**

### **CIUDADES Y POLÍTICAS URBANAS**

#### INTRODUCCIÓN

<i>Beatriz Cuenya</i> .....	19
-----------------------------	----

#### GRANDES PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS: EJEMPLOS DE ARGENTINA Y BRASIL

<i>Beatriz Cuenya</i> .....	21
-----------------------------	----

#### GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO EN EL SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

<i>Hilda María Herzer (post mortem)</i> .....	35
---	----

#### LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2003-2008)

<i>María Cristina Cravino</i> .....	49
-------------------------------------	----

## **DOSIER 2**

### **SOBRE JUVENTUDES: PROBLEMAS, DEBATES Y POLÍTICAS**

#### INTRODUCCIÓN

<i>Ramiro Segura y Mariana Chaves</i> .....	69
---	----

#### LA JUVENTUD EN PLURAL: DESIGUALDADES, TEMPORALIDADES E INTERSECCIONES

<i>Ramiro Segura</i> .....	70
----------------------------	----

#### JÓVENES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA DE LA CIUDAD, DEL ESTADO Y DE LA ACADEMIA

<i>Mariana Chaves</i> .....	79
-----------------------------	----

SENSIBILIDADES, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL ESCENARIO POLÍTICO. ITINERARIOS DE INVESTIGACIÓN Y AGENDAS DE DISCUSIÓN <i>Pedro Núñez</i> .....	97
--	----

INVESTIGACIONES SOBRE JUVENTUD EN BRASIL: GÉNERO Y DIVERSIDAD <i>Wivian Weller</i> (Traducción del portugués: <i>Ramiro Segura</i> ) .....	119
--	-----

## ARTÍCULOS LIBRES

DISTANCIAS CERCANAS Y DIFERENCIAS ENCONTRADAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LOS ADULTOS Y LAS ADULTAS QUE VIVEN EN LAS CALLES. 1997-2011 <i>Martín Boy</i> .....	141
--	-----

## AVANCES

HACIA UN ENFOQUE RELACIONAL DEL BIENESTAR. ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS <i>Rolando Cristao</i> .....	161
--	-----

## PRÁCTICAS Y SABERES

PROGRAMAS SOCIALES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. UN MAPA CONCEPTUAL DE LAS INTERVENCIONES <i>Andrea Bascialla</i> .....	195
---	-----

## RESEÑAS

MIRADAS RENOVADAS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA. INTERPRETACIONES PARA LEER LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA. A PROPÓSITO DE <i>LA SOCIEDAD ARGENTINA HOY. RADIOGRAFÍA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA</i> . <i>Gabriel Kessler</i> (compilador) <i>Carla Zibecchi</i> .....	213
---	-----

*Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* empieza con este número su recorrido. Desde el área de estudios e investigación en políticas sociales urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero buscamos contribuir a este proyecto con la producción y circulación de conocimiento teórico y práctico sobre los distintos ejes que convocan nuestra reflexión y nuestro ejercicio de docencia, investigación y transferencia. El análisis de las formas de intervención social estatales y no estatales de escala urbana; los procesos y mecanismos de participación de actores diversos del ámbito local, regional, nacional e internacional; los patrones culturales que se ponen en juego en el campo de las políticas sociales; los debates teóricos y conceptuales sobre el alcance de lo urbano y de la política social; la discusión de categorías más o menos sensibles frente a las mutaciones de los problemas sociales, de los actores, de las instituciones; las herramientas metodológicas más pertinentes para captar y seguir determinados fenómenos de geometrías variables son, entre otros, los vectores de la publicación. *Ciudadanías. RPSU* ha sido pensada como un puente, otro que se suma a la extensa y rica producción editorial de América Latina. Se trata de un puente entre ámbitos de producción de conocimiento, entre investigadores de nuestras universidades y centros de investigación de la región, entre nuestros docentes, investigadores y estudiantes y los espacios de gestión de las políticas sociales y sus actores en jurisdicciones de diverso tamaño, escala y alcance. Es entonces un nexo entre el saber teórico y práctico, entre el estudio y la deliberación.

Este espíritu de nuestra revista define sus secciones y sus condiciones de publicación, de libre circulación.

En este número ofrecemos un homenaje a Hilda Herzer y Carlos Eroles, dos docentes-investigadores, hoy fallecidos, que desde el inicio estuvieron comprometidos con el proyecto y con los problemas y temas sociales a los cuales nuestra revista espera constituir un aporte.

En cada número de *Ciudadanías. RPSU* se propondrá un dossier, dedicado a alguna temática relevante de las políticas sociales urbanas. En esta primera edición, "De ciudades, poblaciones, problemas y políticas", se presentan excepcionalmente dos dossieres. En el Dossier 1, dedicado a las ciudades y las políticas públicas, contamos con la coordinación de Beatriz Cuenya, docente de nuestras carreras, que convocó a otras destacadas especialistas sobre las ciudades y las políticas urbanas que participaron en seminarios en el marco del inicio de nuestra actividad de posgrado. Los trabajos de la misma coordinadora, de la recordada Hilda Herzer y de María Cristina Cravino constituyen una lente crítica y fecunda sobre los procesos urbanos y las políticas públicas e interpelan los alcances y los límites de la ciudadanía.

El Dossier 2 está destinado a las juventudes y los problemas, debates y políticas que las toman como objeto de estudio e intervención. Sus coordinadores, Mariana Chaves y Ramiro Segura, docentes de seminarios especializados en nuestras carreras e investigadores reconocidos en temas de juventudes, reunieron trabajos propios y de colegas, Pedro Núñez de Argentina y Wivian Weller de Brasil, para armar un diálogo actualizado y de alto potencial heurístico. Estos artículos, presentados en un seminario realizado por el CEIPSU UNTREF en 2011, han sido revisados en el presente año y mantienen actualidad.

La sección de "Artículos libres" está dedicada a trabajos que aborden nuestros temas de interés desde perspectivas diferentes y contribuyan a poner en circulación estudios de latitudes y ámbitos diversos. En este caso incluimos un artículo de Martín Boy sobre los adultos que viven en las calles de la ciudad de Buenos Aires y el encuentro de otredades de clase que reactualizan procesos de desigualdad social.

En la sección "Avances" presentamos el trabajo de Rolando Cristao sobre un enfoque relacional del bienestar, elaborado como resultado de un seminario a cargo de Rubén Kaztman en el marco de nuestra Maestría en Políticas Sociales Urbanas.

En "Prácticas y saberes" se incluye el informe de prácticas profesionales de una estudiante avanzada de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas, Andrea Bascialla, cuyo resultado es un mapeo de programas sociales ofrecidos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a las personas en situación de calle y una lectura crítica y actualizada de las formas de intervención diseñadas.

En "Reseñas", Carla Zibecchi comparte su lectura de una de las obras recientemente publicadas en la Argentina, *La sociedad argentina hoy*, com-

pilada por Gabriel Kessler. La revisión atenta, crítica y reflexiva de investigadores y especialistas en ciencias sociales, políticas sociales y temas urbanos constituye una vía más para el aprendizaje y el diálogo respetuoso y constructivo entre pares y entre docentes y estudiantes. La autora traza este camino.

Para nosotros, este número de inicio es un motivo de celebración y refuerza el compromiso que manifestamos en las primeras líneas de este editorial. ■

**Equipo editorial**

Buenos Aires, octubre 2016





La publicación de este primer número de *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* es una ocasión propicia para recordar a Hilda Herzer y a Carlos Eroles, integrantes del primer Comité Académico de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas, que desempeñaron un papel significativo en su gestación y puesta en marcha.

Hilda apoyó con entusiasmo la propuesta de organizar las carreras y participó activamente de los encuentros iniciales donde se definieron los contenidos y la orientación del plan de estudios. En la actualidad, varios de sus discípulos y colaboradores se desempeñan como docentes o investigadores de la maestría y del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas.

Carlos Eroles fue un activista comprometido con los Derechos Humanos que se dedicó empeñadamente a su defensa y promoción con la acción y la palabra. Participó con entusiasmo en las etapas iniciales de las carreras y compartió con entusiasmo el enfoque de derechos en la orientación del plan de estudios. En particular impulsó como un tema de actividad permanente para las actividades de la Especialización y Maestría y del Centro de Investigaciones el tratamiento de los temas de discapacidad con los cuales se encontraba especialmente comprometido.

En la actualidad estas actividades se desarrollan sistemáticamente como parte permanente del plan de trabajo de ambos espacios ■



## **DOSIER 1. CIUDADES Y POLÍTICAS URBANAS**



## INTRODUCCIÓN

En este primer número de *Ciudadanías. Revista en Políticas Sociales Urbanas*, el Dossier 1, *Ciudades y políticas urbanas*, incluye trabajos que analizan temas y problemas cruciales que atañen a las ciudades en la actualidad y que son objeto de políticas urbanas y habitacionales. Dos han sido presentados en seminarios internacionales organizados por la Especialización y Maestría de Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero durante los años 2010 y 2012, en el inicio del posgrado. El tercer trabajo ha sido previamente publicado en un libro y recuperado para esta edición. Los tres artículos fueron seleccionados con la idea de proveer un compendio de lecturas sobre aspectos teóricos y prácticos que son abordados en estas carreras. En su conjunto se dirigen a responder cuestiones vinculadas a la interacción entre el territorio, la sociedad y el Estado.

Inicia el volumen un trabajo de mi autoría sobre los grandes proyectos urbanos, que transforman espacios relegados de la ciudad en nuevas centralidades de alta gama. Este trabajo se interroga si estos proyectos implican una subvención al capital inmobiliario, a empresas privadas y a consumidores ricos, a expensas de recursos o patrimonio público, o bien si el sector público puede capturar las plusvalías urbanas para redistribuirlas socialmente. Para avanzar una respuesta, primero se define el alcance conceptual de los grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas. Luego se presentan algunos ejemplos de Argentina y Brasil indicativos de tres estrategias de gestión y tres tipos diferentes de resultados por parte de los gobiernos locales: una regresiva, según la cual los nuevos entornos se financian a costa de recursos y patrimonio público; otra más redistributiva, que permite subsidiar a las zonas más pobres con los recursos generados en las zonas de redesarrollo, y una tercera más bien neutra, que supone que el redesarrollo se autofinancia con recursos generados por los propios inversores privados y consumidores ricos.

El artículo de Hilda Herzer analiza el proceso de gentrificación que comenzó a evidenciarse en la ciudad de Buenos Aires desde fines de la década de 1990 en adelante. Examina el fenómeno en distintos barrios y estudia específicamente la zona sur de la ciudad. Como afirma esta colega ya fallecida, cuyas investigaciones nu-

trieron el conocimiento sobre el sur porteño, la gentrificación es la expresión espacial de un cambio social profundo que apareja el desplazamiento de grupos sociales de bajos ingresos, acompañado de inversiones y mejoras en las viviendas, una mayor apreciación de las áreas renovadas e incluso una recuperación del valor simbólico de los centros urbanos.

Cristina Cravino examina el Plan Federal de Viviendas, iniciado en el año 2004 con la gestión del presidente Néstor Kirchner, y sus distintas líneas programáticas: la construcción de vivienda “llave en mano” en agrupamientos barriales nuevos; la intervención integral en asentamientos informales (villas y asentamientos); los mejoramientos habitacionales en el parque de viviendas construido y, complementariamente, la provisión de infraestructura y la provisión de viviendas por cooperativas. El trabajo reflexiona sobre los enfoques del hábitat que suponen las intervenciones estatales y los resultados en términos de calidad urbana en el AMBA. La principal conclusión del análisis es que la forma dominante de producción del Plan Federal no fue cambiada con relación a las políticas previas. Esto significa que el producto del Plan es mayoritariamente la vivienda “llave en mano”, producida por medio de empresas constructoras medianas o grandes, que son las ganadoras del conjunto de subprogramas. Los cambios con respecto a las prácticas anteriores tienen que ver con el mayor protagonismo que se ha dado a los municipios en el diseño y ejecución de los proyectos; el abanico de programas con diversas líneas (aunque con menor peso que el de la vivienda completa), y la incorporación parcial de otros actores como las ONG u otras organizaciones sociales. Esto ha permitido que algunos subprogramas, como el dirigido a villas y asentamientos precarios, hayan tenido un impacto muy positivo para la población residente en estos hábitats. ■

*Beatriz Cuenya*

# GRANDES PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS: EJEMPLOS DE ARGENTINA Y BRASIL\*

*Beatriz Cuenya*

CEUR-CONICET

## RESUMEN

Este trabajo parte de un interrogante presente en el debate latinoamericano en torno a los grandes proyectos: ¿implican estos una subvención al capital inmobiliario, a empresas privadas y a consumidores ricos, a expensas de recursos o patrimonio públicos; o bien el sector público puede capturar las plusvalías urbanas para redistribuirlas socialmente? Para avanzar una respuesta, primero se define el alcance conceptual de los grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas. Luego se presentan algunos ejemplos de Argentina y Brasil, indicativos de tres estrategias de gestión por parte de los gobiernos locales: una regresiva, según la cual los nuevos entornos se financian a costa de recursos y patrimonio públicos; otra más redistributiva, que permite subsidiar a las zonas más pobres con los recursos generados en las zonas de redesarrollo, y una tercera más bien neutra que supone que el redesarrollo se autofinancia con recursos generados por los propios inversores privados y consumidores ricos.

**Palabras clave:** Grandes proyectos - Gestión local - Recuperación de plusvalías urbanas

## ABSTRACT

This article starts at an issue ever-present in Latin American debates on major projects: do these involve a grant to the real estate capital, private companies and wealthy consumers, at the expense of public assets or resources or the public sector can capture urban capital gains to redistribute them to society? To advance an answer, we first need to define the conceptual scope of major projects as tools for the creation and recovery of urban capital gains. Some examples from Argentina and Brazil, indicative of three management strategies by local governments, are

---

\* Este artículo fue previamente publicado en el siguiente libro: Ziccardi, A. (Comp.) (2012). *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.

then presented: one regressive, according to which new environments are financed at the expense of public assets and resources; another more redistributive one, which allows to subsidize the poorest areas with the resources generated in redevelopment areas, and a rather neutral third one that considers redevelopment as self-funded with funds generated by private investors and wealthy consumers.

**Key words:** Big projects - Local management - Urban recovery capital gains

## INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas, las principales metrópolis latinoamericanas asisten al montaje de grandes proyectos urbanos que están reconfigurando su paisaje físico y social. Surgidos de la iniciativa pública, en asociación con inversiones privadas, los megaproyectos se orientan a la transformación de áreas estratégicas que habían quedado relegadas por el declive de los usos previos. Zonas ferroviarias o portuarias, viejos aeropuertos, distritos industriales en declive o áreas comerciales en decadencia se reconfiguran como nuevas centralidades. Esto es: entornos urbanos exclusivos que alojan usos mixtos ligados a las finanzas, los servicios avanzados, el comercio exclusivo, el turismo internacional, las industrias creativas y las viviendas de lujo. Una combinación de infraestructuras y usos jerárquicos que atienden una demanda de gran poder adquisitivo conformada por empresas, inversores y usuarios nacionales e internacionales.

Los grandes proyectos de este tipo pueden verse como la respuesta espacial frente a las específicas condiciones de acumulación y de consumo que plantea el capitalismo en su etapa globalizada. La literatura que estudia los procesos de internacionalización de la economía ha mostrado cómo, junto con una tendencia a la dispersión de actividades en todo el planeta, se ha producido un complejo proceso de re-centralización de firmas líderes en espacios estratégicos que les garantizan condiciones adecuadas de funcionamiento y visibilidad a escala global y regional (Borja y Castells, 1997; Sassen, 1999). Esos lugares son también los elegidos por sectores beneficiarios de la reestructuración económica, no solo para trabajar sino también para vivir disfrutando de una buena calidad de vida en condiciones de exclusividad. La nueva élite incluye cuadros gerenciales de las firmas allí localizadas, pero también figuras descolantes del mundo del espectáculo, el deporte y la política, así como un público que la promoción inmobiliaria describe como “moderno y vanguardista”, incluyendo, por supuesto, al turismo de alto nivel.

El montaje de estos grandes proyectos —y esto es lo que nos interesa resaltar en este trabajo— da cuenta de un nuevo modo de gestión del entorno construido. Un modo de intervención urbana que refleja y acompaña los cambios estructurales asociados a la globalización económica y a la posterior competencia interurbana.



Bajo la denominación de “empresarialismo urbano”, “nueva política urbana” o “urbanismo empresarial” (Harvey, 2007; Rodríguez, Moulaert y Swyngedow, 2001; Cuenya, 2004; OECD, 2007; De Mattos, 2009), la construcción y gestión de grandes proyectos requiere una alianza entre sector público-sector privado, en la cual el sector público asume un rol promotor y una lógica de naturaleza especulativa. Es este un rasgo destacable que distingue a los grandes proyectos urbanos de hoy en día de otros grandes proyectos del pasado. Puesto que el sector público no solamente interviene –como lo hizo históricamente en todos los procesos de renovación urbana– para garantizar la rentabilidad de las operaciones y regular los potenciales conflictos sociales, sino que él mismo se orienta por la búsqueda de oportunidades económicas, particularmente en cuanto a la posibilidad de generar y captar las plusvalías inmobiliarias (Cuenya, 2011). Se entiende por tales la valorización del suelo que surge debido a los notables cambios urbanísticos que tienen lugar en las áreas refuncionalizadas.

Ese nuevo modo de gestión de los espacios de centralidad ha dado lugar a un debate en América Latina, una de cuyas preguntas es la siguiente: ¿los megaproyectos implican una subvención al capital inmobiliario, a empresas privadas y a consumidores ricos, a expensas de recursos o patrimonio públicos o bien el sector público puede capturar una parte de las plusvalías urbanas para redistribuirlas socialmente? Dicho de otro modo: ¿las valorizaciones inmobiliarias que las actuaciones del sector público contribuyen a generar mediante los grandes proyectos son apropiadas privadamente o son susceptibles de redistribuirse social y territorialmente? La pregunta también podría plantearse así: ¿los grandes proyectos son inexorablemente regresivos desde el punto de vista de la distribución social y geográfica de los recursos o más bien pueden dar lugar a lo que Harvey (2007) denomina un “corporativismo más progresista” capaz de mitigar la dinámica hegemónica del capitalismo en su fase actual?

La cuestión así planteada es relevante en un doble sentido. Por un lado, porque permite abrir juicio sobre la legitimidad de las políticas urbanas que se implementan para financiar el desarrollo urbano, en un contexto en el que los recursos públicos locales son escasos (son estructuralmente escasos en nuestros países), pero donde hay abundancia de capital inmobiliario circulando a escala mundial. Como han señalado varios estudios, se trata de capitales altamente especulativos que ven el suelo como una fuente importante de valorización y que presionan para desplegar-se en las grandes metrópolis, definiendo la orientación del desarrollo urbano. Por otro lado, porque permite dilucidar también si ese “derecho difuso” (como dicen los juristas) que poseen los gobiernos locales de recuperar la valorización inmobiliaria derivada del proceso de urbanización puede ser usado para promover una gestión social de la valorización del suelo.

Como un aporte al debate, en este trabajo se abordan dos cuestiones. En primer lugar, se define el alcance conceptual de los grandes proyectos como herramientas

de creación y captura de plusvalías. Luego, se presentan algunos ejemplos extraídos de estudios propios en Argentina y de trabajos realizados por otros autores en Brasil, indicativos de tres estrategias de gestión de megaproyectos por los gobiernos locales: una estrategia regresiva, según la cual los nuevos entornos se financian a costa de recursos y patrimonio públicos; otra más redistributiva, que permite subsidiar a las zonas más pobres con los recursos generados en las zonas de re-desarrollo, y una tercera más bien neutra que supone que el re-desarrollo se autofinancia con recursos generados por los propios inversores privados y consumidores ricos. Hay que aclarar, sin embargo, que los estudios empíricos que avalan estas proposiciones (incluyendo los nuestros) son todavía escasos; y que las dificultades para conseguir información que permita estimar costos y beneficios limitan la posibilidad de extraer conclusiones terminantes sobre la distribución de estos entre actores públicos y privados.

## **LOS GRANDES PROYECTOS COMO HERRAMIENTAS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS**

Dos aspectos clave permiten comprender por qué los grandes proyectos urbanos pueden ser herramientas de creación y captura de plusvalías, dando lugar a un nuevo modo de gestión del entorno construido. Estos son: su articulación con la estructura urbana y su peculiar proceso de producción.

En relación con el primer aspecto hay que notar que los grandes proyectos se localizan en áreas que resultan estratégicas desde el punto de vista de su accesibilidad y posibilidades de transformación urbanística. Son predios (públicos y/o privados) situados dentro del perímetro urbano, con excelente accesibilidad, que se han ido deteriorando por el declive de los usos industriales y de servicios que albergaban y/o por la presencia de asentamientos irregulares. Poseen una gran extensión, con indicadores urbanísticos muy bajos y que, por lo tanto, tienen una considerable capacidad ociosa para albergar nuevos usos. Por los motivos precedentes tienen un valor de partida muy bajo pero pueden alcanzar altos valores a partir de su re-funcionalización y transformación física; por eso se llaman “áreas de oportunidad”. Son áreas que pasan a formar parte de un mercado de bienes raíces de escala internacional (Cuenya, 2009).

El segundo aspecto alude al hecho de que la producción de grandes proyectos requiere una articulación entre operaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y de agentes privados. La naturaleza de estas actividades y su encadenamiento generan un aumento extraordinario en la rentabilidad del suelo que reconoce tres fuentes de origen: a) las inversiones en infraestructura que se realizan para condicionar el área (obras viales y

redes de servicios públicos), usualmente a cargo del sector público; b) las actuaciones regulatorias a cargo del municipio que autorizan la modificación de los usos del suelo y las densidades edilicias contempladas en la zonificación vigente para permitir el reparcelamiento del suelo, la implantación de nuevos usos y un mayor aprovechamiento del suelo en edificación (elevación de índices de ocupación y de construcción en altura); y c) las inversiones realizadas por los actores privados que disponen del suelo o lo compran para construir sobre él los edificios de alta calidad.

Los expertos en el mercado del suelo advierten que cuando grandes terrenos degradados pero bien localizados reciben el beneficio de inversiones y regulaciones de ese tipo aumentan de manera extraordinaria su valor y su precio en el mercado. A diferencia de los lotes de tamaño regular, cuyo valor está determinado esencialmente por factores externos al lote (factores que se manifiestan en el vecindario y en la ciudad), los grandes proyectos ejercen externalidades suficientemente fuertes que impactan su propio valor (Lungu y Smolka, 2005). Estos aumentos ocurren de manera abrupta y en un tiempo relativamente corto porque los terrenos comienzan a captar rentas de mayor magnitud y de naturaleza distinta. Usualmente, los incrementos en los valores del suelo se manifiestan durante el período en el que tienen lugar los cambios urbanísticos, ya que después ellos suelen seguir la tendencia general de los precios de la ciudad, (Jaramillo, 2003).

Puede afirmarse entonces que los grandes proyectos dan lugar a la generación de plusvalías urbanas, entendidas como la valorización del suelo que se origina justamente por los cambios urbanísticos notables que tienen lugar en áreas estratégicas refuncionalizadas. Estas plusvalías, al ser producidas por acciones públicas y privadas, son también susceptibles de ser captadas por los agentes públicos y privados que participan en su producción: propietarios del suelo interesados en su venta (entre los cuales se distingue al propio sector público); grandes desarrolladores con capital suficiente como para comprar ese suelo y construir sobre él entornos de alta gama; inversores (grandes, medianos y pequeños) que contribuyen al financiamiento, sea de las operaciones inmobiliarias y/o de la construcción; el municipio que dispone el poder jurídico para establecer las normas urbanísticas para el área.

La gestión de este tipo de proyectos involucra no solo a los organismos y procedimientos tradicionales de la administración pública municipal, sino que requiere también nuevas instancias de negociaciones y acuerdos entre los distintos actores públicos y privados. Del alcance de dichos acuerdos-negociaciones, así como también de los mecanismos que disponga el municipio para lograrlos y/o de las estrategias que este se plantee va a depender que haya una apropiación exclusiva o mayoritariamente privada de los beneficios, o bien que también ocurra una captura o recuperación de plusvalías por parte del sector público, que puede ser usada en beneficio de la comunidad.

En términos generales, la recuperación de plusvalías se define como: “la movilización de parte (o de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general” (Smolka y Furtado, 2001: XIV).

Los mecanismos de captación de plusvalías contemplados en las legislaciones más avanzadas de América Latina (como la Ley 388, de Colombia y el Estatuto de la Ciudad de Brasil) se apoyan precisamente en la idea de que el gobierno local debe recuperar en beneficio de la comunidad al menos una parte de los beneficios que capturan los terrenos por efecto de obras públicas y normativa urbana. Esta idea pasó a tener un predicamento creciente en el marco de un “nuevo derecho urbanístico” (Fernandes, 2006) y en virtud de los impulsos de los movimientos de reforma urbana que abogan por una justa distribución público-privada de los costos y beneficios de desarrollo urbano.

## **ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE GRANDES PROYECTOS: ALGUNOS EJEMPLOS EN ARGENTINA Y BRASIL**

Los ejemplos extraídos de estudios propios en Argentina y de trabajos realizados por otros autores en Brasil permiten mostrar que existen distintas estrategias en la gestión de grandes proyectos, con diferentes resultados en términos de la creación de plusvalía y su posterior redistribución socio-territorial.

### **PUERTO MADERO EN BUENOS AIRES**

Puerto Madero implicó la refuncionalización y comercialización de tierras públicas estratégicas, junto con la atracción de inversionistas privados y empresas desarrolladoras que compraron suelo y construyeron sobre él un entorno de nivel *premium* dirigido a usuarios corporativos e individuales de alto poder adquisitivo. La reurbanización comprendió 170 hectáreas en un área portuaria fuera de actividad, lindante con el centro administrativo y financiero, incluyendo un conjunto de 16 edificios degradados pero de alto valor patrimonial, que son los antiguos *docks* del puerto. El proyecto fue iniciado en 1989 y se desarrolló en dos etapas, según un *Master Plan* que orientó la urbanización del área.

Hacia mediados de 2009, luego de 20 años de desarrollo, y cuando aún faltaba urbanizar algunos predios del lado este, la superficie construida había alcanzado los 2,3 millones de metros cuadrados; la población estable rondaba las 16 mil personas y la inversión total, pública y privada, alcanzaba 1.700 millones de dólares, estimándose que una vez finalizado el proyecto esta cifra llegaría a 2.500 millones

de dólares. El valor promedio en dólares de nuevos emprendimientos ha tenido un constante incremento. Y el valor de venta de departamentos en dólares ubica al barrio en el segundo lugar después del superexclusivo barrio Palermo Chico.

Puerto Madero se concibió y se desarrolló fundamentalmente durante la década de los noventa, en pleno auge de las ideas y políticas neoliberales. La gestión del proyecto estuvo a cargo de una empresa urbanizadora estatal, la Corporación Antiguo Puerto Madero, concebida como sociedad anónima e integrada por dos socios que comparten en partes iguales el capital accionario: el gobierno de la Nación y el de la Ciudad.

Sin disponer de instrumentos específicos, la Corporación desplegó una estrategia “exitosa” en cuanto a la gestión del suelo, que le permitió capturar las plusvalías generadas en el área.

¿En qué consistió dicha estrategia? Actuando simultáneamente como propietaria y comercializadora mayorista de suelo, la Corporación mantuvo el poder de la operación inmobiliaria, evitando (al menos en una primera etapa) que desarrolladores poderosos compraran en masa el suelo. Desplegó una estrategia de venta del suelo controlada, que es, de hecho, una estrategia común entre los promotores privados y que consiste, precisamente, en definir cuáles son las parcelas que se van vendiendo primero, reservando para el final la venta de las mejores parcelas: las más valorizadas, en razón de las progresivas inversiones y transformaciones urbanísticas de la zona.

Los recursos que se fueron obteniendo a través de la venta gradual del suelo se usaron para tres fines: i) construir la infraestructura del área, lo que era una condición para la valorización y para la atracción de compradores de suelo; ii) sostener el funcionamiento de la propia Corporación, que es una suerte de burocracia de “élite” que funciona como una empresa inmobiliaria; y iii) sufragar el mantenimiento del barrio, incluyendo servicios como la excelente vigilancia y seguridad a cargo de la Prefectura Nacional.

Al cabo de 20 años, los objetivos sociales inicialmente planteados por el municipio no se cumplieron. En su etapa fundacional, el municipio había establecido que, al finalizar la fase operativa, los dividendos que recibiera de la Corporación serían asignados a planes de vivienda, a obras en el área de educación y a mejoras en la reserva ecológica. Nada de eso ha sucedido.

¿Cuál fue entonces el resultado? Es cierto, como dicen sus defensores, que el proyecto se autofinanció, ya que para su montaje y producción no se usó dinero del presupuesto municipal. Sin embargo, está muy claro que los ingresos que se usaron para “autofinanciar” el proyecto surgieron de la venta de patrimonio público: las tierras fiscales y las plusvalías generadas en esas tierras en virtud de una acumulación de sustanciales inversiones públicas y privadas en el área. De este modo, el

sector público terminó subvencionando mediante la venta de tierras que pertenecían a todos los argentinos a inversores privados e usuarios de altos ingresos, incluyendo en este universo una gama de empresas y agentes que obtuvieron enormes beneficios. Cabe agregar que los beneficios privados se obtuvieron no solo a través de inversiones legítimas, sino también mediante prácticas especulativas de suelo urbano, cuya exposición excede los objetivos de este artículo (Cuenya y Corral, 2011).

Podría decirse, entonces, que la estrategia de gestión de Puerto Madero es una estrategia regresiva. En todo caso, su principal elemento atenuante desde el punto de vista social es que su ejecución no ha implicado gentrificación porque no había población que debiera ser desplazada del área.

## PUERTO NORTE EN ROSARIO

Puerto Norte consiste en la reurbanización progresiva de unas 100 has., estratégicamente ubicadas en una ex zona ferroportuaria próxima al área céntrica de la ciudad. Posee un extenso frente sobre el río, lo que le otorga un valor paisajístico excepcional. Desde el punto de vista del dominio, el área incluye tierras públicas pertenecientes al Estado nacional y tierras privadas en manos de diversos agentes: propietarios originarios y varios desarrolladores que fueron comprando suelo.

El proyecto se inició en 2005 con la aprobación de una ordenanza básica para toda el área, que define seis unidades de gestión de acuerdo con las distintas situaciones de dominio existentes. Hacia fines de 2008 (cuando culminó un estudio que realizamos con un equipo del CEUR) las unidades presentaban un desarrollo desigual: algunas obras habían comenzado; en ciertos sectores había aún actividades ferroviarias en funcionamiento; algunos predios permanecían vacantes; otros estaban en proceso de lograr la aprobación del municipio de sus normativas específicas, mientras que el sector más avanzado registraba el 60 por ciento de nuevas obras.

La gestión de este proyecto tiene algunos rasgos de interés que lo diferencian de la de Puerto Madero. En primer lugar, el proyecto fue formulado por un municipio socialista (con tres períodos consecutivos de intendentes del mismo partido), en el marco de una ciudad en la que el planeamiento tiene una tradición fuerte. En ese contexto, la política que se definió para el área, a partir de 2003, buscó promover la inversión privada para ejecutar las obras, pero ejerciendo la planificación y gestión del proyecto urbano desde el Estado, de manera de lograr una redistribución de los beneficios sobre las áreas más desfavorecidas de la ciudad.

¿En qué consistió ese modelo? Al momento de lanzarse el proyecto, el municipio rosarino, al igual que el de Buenos Aires, tampoco disponía de instrumentos específicos de captura de plusvalías. Si bien se aprobó una ordenanza bastante

avanzada para establecer las obligaciones de los propietarios-desarrolladores, en cuanto a donaciones de terrenos y ejecución de equipamientos,<sup>1</sup> no se requirieron compensaciones específicas por las regulaciones urbanísticas que debió aprobar el municipio. Puede advertirse fácilmente que estas regulaciones tienen un valor extraordinario puesto que otorgan permisos sobre tipo de usos y coeficientes de edificación a terrenos vacíos.

Para sortear esa limitación, los funcionarios municipales acudieron a la figura de los convenios urbanísticos prevista en su legislación. Lograron con ello exigir a los propietarios y propietarios-desarrolladores una compensación extra, por encima de las que establece la ordenanza de urbanización vigente. Preliminarmente llamada *relación de edificabilidad*, esta compensación representa el 10% de lo que se construye por encima de un valor base, equivalente al que fija el Código urbano para la zona aledaña. Ese 10% se calcula sobre la base del costo de construcción del volumen extra edificado (Cuenya, González, Mosto y Pupareli, 2008).

¿Cuál fue el resultado? En principio podría decirse que la estrategia de gestión fue socialmente más redistributiva que la de Puerto Madero, ya que las compensaciones requeridas a propietarios y desarrolladores se usaron no solo para financiar infraestructura dentro del proyecto, sino también para construir espacios y paseos públicos frente a la costa dentro del perímetro del proyecto, así como para construir viviendas sociales en suelo donado en la periferia.

## OPERACIONES URBANAS EN BRASIL

La experiencia de Brasil, que expondré de modo general, me parece muy valiosa porque la legislación y los instrumentos al alcance de los municipios para captar las plusvalías están mucho más desarrollados que en Argentina. De hecho, las operaciones urbanas consorciadas son figuras indicadas en el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/01) para capturar las plusvalías urbanas. Se considera que el Estatuto de la Ciudad ha instaurado un nuevo orden jurídico urbanístico, que permite a los municipios asumir un rol activo en el planeamiento del uso del suelo, persiguiendo los principios de la función social de la ciudad. Es decir, buscando una justa distribución de los costos y beneficios que suscita el desarrollo urbano.

Ciudades como Río de Janeiro, Porto Alegre y San Pablo aplicaban instrumentos de operaciones urbanas antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (De Moraes Alfonsín, 2008). Pero es en la ciudad de San Pablo donde el uso del instru-

<sup>1</sup> La Ordenanza 7893 aprobada para el área fija cuatro tipos de obligaciones: i) donación de áreas para trazado vial básico y complementario; ii) donación de áreas para espacios públicos y vivienda social (15% de suelo, descontadas las áreas para trazado vial, calculado sobre la superficie de origen); iii) ejecución de las obras (espacios públicos y trazado vial); iv) ejecución de obras de infraestructura urbana (pavimentos, saneamiento pluvial y cloacal, energía eléctrica, agua, gas, alumbrado público y veredas, etc.)

mento tuvo mayor alcance, con 13 operaciones ejecutadas que presumiblemente afectarán entre el 30 y el 40% del área construida.

Las operaciones urbanas consorciadas consisten en un conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de propietarios, moradores y usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental (Estatuto de la Ciudad, Art. 32).

Las operaciones urbanas pueden determinar un nuevo potencial constructivo dentro de su perímetro, superior al que autoriza la legislación vigente para la zona. Los municipios están autorizados a emitir certificados por el derecho adicional de construcción (CEPAC). Los emprendedores privados pueden comprar CEPAC por el potencial constructivo adicional autorizado en la operación. La regulación establece que el precio de cada certificado se define por un concurso público y que los correspondientes metros cuadrados de derecho adicional de construcción (que incluyen cambios de uso y densidades) pueden ejecutarse en cualquier momento. Los recursos recaudados con la venta se aplican para financiar obras dentro del perímetro del proyecto.

La lógica de las operaciones urbanas en Brasil, al generar y usar los recursos privados para financiar la recuperación de determinadas áreas degradadas de la ciudad, marca una diferencia sustantiva con respecto al esquema de Puerto Madero, según el cual para concretar el proyecto se apeló a la venta de tierra pública.

En un estudio empírico realizado sobre la avenida Faria Lima, Biderman, Sandroni y Smolka (2006) muestran que el financiamiento del nuevo desarrollo de esta avenida tuvo un efecto menos regresivo que si la remodelación se hubiera financiado con dinero del presupuesto público. En este caso (que refleja el modo habitual de financiamiento de la obra pública), los sectores pobres habrían subsidiado a los ricos. Los autores sostienen que si se compara un proyecto de redesarrollo financiado con bonos de construcción como los CEPAC y otro financiado totalmente con los impuestos generales a la propiedad, no hay dudas de que el primero es menos regresivo que el segundo. Incluso con un sistema progresivo de impuestos a la propiedad —con tasas acordes a los valores del suelo—, parte de los costos serían pagados por los hogares más pobres. Acá (si están bien calculados los costos) el esquema implica que los ricos autofinancien sus propios desarrollos.

Ahora bien. La condición establecida en el Estatuto de la Ciudad acerca de que los recursos recaudados deben ser aplicados para financiar obras *dentro* del perímetro del proyecto puede limitar (y parece haberlo hecho en varias experiencias) el alcance redistributivo de las operaciones urbanas en términos socio-territoriales. Con esos recursos no pueden financiarse, por ejemplo, viviendas, equipamientos u otras mejoras urbanas en áreas desfavorecidas de la periferia.



Ese es uno de los puntos críticos que ha alimentado el debate entre analistas brasileños. Pueden identificarse varias posiciones en juego.

Hay quienes sostienen que las operaciones urbanas permiten estimular el desarrollo en las zonas que son de interés para el capital inmobiliario; es decir, zonas que tienen potencial de valorización y mercado solvente para los productos finales. Según este argumento, que esgrime Fix (2001), es impensable que los desarrolladores puedan interesarse en comprar CEPAC en áreas pobres. En este sentido, las operaciones urbanas, al concentrar las inversiones en determinadas áreas en detrimento de otras, pueden aumentar la segregación socioespacial. También pueden y suelen generar procesos de gentrificación (aunque esto no necesariamente implica la expulsión de sectores pobres sino de clase media e incluso media alta, como ocurrió en Faria Lima).

Otros analistas opinan que existen alternativas para lograr que las operaciones urbanas tengan un alcance más redistributivo. Y que ello depende esencialmente de cómo los municipios utilicen y apliquen el instrumento. Según Maricato y Whitaker (2002) “las operaciones no tienen, en sí mismas, la capacidad de ser nocivas o beneficiosas para la construcción de una ciudad democrática e incluyente. La cuestión está en su formulación e implementación a nivel municipal” (Maricato y Whitaker, 2002: 2).

Una alternativa para el logro de un alcance más redistributivo es conseguir que las inversiones dentro del perímetro de la operación urbana signifiquen beneficios para los sectores más pobres (por ejemplo, transporte público, educación y salud), como ha ocurrido en algunos municipios (Maricato y Whitaker, 2002). Otra alternativa es lograr, de manera compulsiva, un *mix* de viviendas dentro del perímetro de la propia operación, en caso de que hubiera población pobre localizada en el área. Esto sería factible porque, según establece la ley, las operaciones urbanas deben prever programas de atención económica y social para la población afectada por la operación. En este caso, “el poder público podría hacer que la iniciativa privada, especialmente aquella constituida por los sectores de punta, absorba los impactos urbanos que produce, lo que significa pagar por ellos” (Maricato y Whitaker, 2002: 13). Finalmente, una tercera alternativa consiste en declarar la inconstitucionalidad de las operaciones urbanas que estuvieran reforzando la concentración inmobiliaria en manos de unos pocos emprendedores y/o propietarios. Esta vía está abierta legalmente a los municipios, ya que una de las directrices establecidas en el Estatuto de la Ciudad establece “la justa distribución de costos y beneficios del proceso de urbanización”. Esta última postura es sostenida por De Moraes Alfonsin (2008), quien sostiene que, en primer lugar, no es legal que las operaciones urbanas concentren beneficios en manos de unos pocos (desarrolladores y/o propietarios) porque sus objetivos, formas de implementación y programas deben ajustarse a las directrices generales de política urbana que establece el Estatuto de la Ciudad y que incluyen

la justa distribución de costos y beneficios del desarrollo urbano. En segundo lugar, no sería posible generar “aberraciones urbanísticas”, puesto que las operaciones urbanas deben ser aprobadas por una ley municipal, autorizada a su vez por el Plan Director. Debe haber entonces una coherencia entre la operación urbana y las estrategias contempladas en el plan.

Pensando hacia delante en términos propositivos, algunos planificadores sostienen que las grandes operaciones deberían promoverse en aquellas áreas donde vive el grueso de la población necesitada, fuera de las regiones que tradicionalmente concentran las principales inversiones. Esta visión es sostenida por Rolnik quien, refiriéndose a San Pablo, argumenta lo siguiente:

Es necesario crear centralidades en varias partes de la ciudad, especialmente en las zonas donde vive la mayor parte de la gente. Y centralidades fuertes exigen grandes proyectos urbanos, ya que grandes operaciones no se construyen a partir de miles de micro-inversiones pulverizadas. Eso significa que la lucha anti exclusión debe darse también en el campo de estas grandes inversiones urbanas [...] instalando centralidades junto a los espacios de las elites o creando una más próxima a los barrios donde vive la mayor parte de la población. (Rólnik, 2002: 59).

Desde esta perspectiva, la estrategia de redistribución de las inversiones, vía grandes operaciones urbanas, forma parte del combate contra la exclusión territorial.

En suma, la estrategia de montaje de operaciones urbanas mediante la venta de derechos adicionales de construcción por encima de lo que permite la norma implica que son los emprendedores y consumidores ricos quienes autofinancian sus propios entornos. Esta estrategia podría caracterizarse como “neutra” si se examina comparativamente con las aplicadas en los ejemplos argentinos. Resulta menos regresiva que la de Puerto Madero, que se financió con la venta de suelo del Estado, y menos redistributiva que la de Puerto Norte, que aplicó las plusvalías en emprendimientos sociales fuera del perímetro del proyecto.

## REFLEXIONES FINALES

Hay una corriente cada vez más nutrida de pensamiento que aglutina a analistas y planificadores, entre los que me incluyo, quienes piensan que la recuperación de plusvalías generadas en grandes proyectos urbanos es una acción pública legítima y socialmente justa (De Moraes Alfonsin, 2008). Este consenso emerge de un reconocimiento jurídico urbanístico que toma forma con el propio desarrollo de las sociedades y las ciudades: las acciones urbanísticas que regulan el uso del suelo incrementando su aprovechamiento generan un aumento en el valor de los terrenos que da derecho a las autoridades públicas a exigir compensaciones a ser des-

tinadas al interés común. Si los municipios no usan ese derecho, las plusvalías son apropiadas por la promoción inmobiliaria abocada a la producción de los nuevos entornos para los segmentos más pudientes de la sociedad.

De ese consenso dan cuenta las diversas estrategias e instrumentos urbanísticos legales que gobiernos de orientaciones políticas diversas están poniendo en marcha en muchas ciudades. En mayor o menor medida, estos mecanismos, cuando se aplican adecuadamente, suponen superar un periodo en el cual el sector público (muchas veces de manera cómplice) simplemente flexibilizaba las normas otorgando beneficios al capital inmobiliario sin recibir a cambio ninguna compensación.

El verdadero desafío para una gestión urbana que intente “mitigar la dinámica hegemónica que el capital inmobiliario imprime al desarrollo urbano actual”, como dice Harvey (2007), es avanzar en una *gestión social de la valorización del suelo* (Santero, 2004). Este concepto fue acuñado en Brasil a partir de un trabajo articulado entre académicos y funcionarios locales preocupados por adecuar los instrumentos contemplados en el Estatuto de la Ciudad a las diversas realidades locales. Alude no solo a la necesidad de generar y captar las plusvalías en las áreas de oportunidad para ese capital, sino redistribuirlas con un sentido de equidad social y territorial. Las ideas y los ejemplos existen. Solo cabe llevarlos a la práctica. ■

## Bibliografía

BIDERMAN, C., Sandroni, P. y Smolka, M. (2006). “Large-scale Urban Interventions. The case of Faria Lima in Sao Paulo”. *Land Lines*, 18 (2) p. 25.

BORJA, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era global*. Madrid: Taurus.

CUENYA, B. (2004). “Grandes proyectos y teorías sobre la Nueva Política Urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”. En: B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer (eds.) *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

CUENYA, B. (2009). “Grandes proyectos urbanos contemporáneos. Aportes para su caracterización y gestión”. *Cuaderno Urbano*, 8, p.229.

CUENYA, B. (2011). “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”. *Cadernos Metrópoli*, 13, (25). En prensa.

CUENYA, B. y Corral, M. (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE* 111. En prensa.

CUENYA, B., González, E., Mosto, G., y Pupareli, S. (2008). “Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. El proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina.” En: Lincoln Institute of Land Policy, Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, Buenos Aires, 24-26 de setiembre 2008.

DE MATTOS, C. (2009). "Modernización Capitalista, Metamorfosis Urbana y Competitividad en América Latina". Seminario Internacional La Investigación Urbana: Perspectivas y Desafíos, Lima, Perú. Recuperado de [www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/.../competitividad\\_mattos.pdf](http://www.uarm.edu.pe/Docs/investigacion/.../competitividad_mattos.pdf) (acceso 20 de agosto 2010)

DE MORAES ALFONSIN, B. (2008). "Desafios para a efectividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colombia e Espanha)." Tese de Doutorado Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FERNÁNDES, E. (2006). "A nova orden jurídico-urbanística no Brasil." En: E. Fernandes y B. Alfonsin. *Direito Urbanistico*. Belo Horizonte: Del Rey. Cap. 1.

FIX, M. (2001). *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo: Boitempo.

JARAMILLO, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*. Bogotá y Cambridge: Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.

HARVEY, D. (2007). "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío." En: D. Harvey. *Espacios del capital*. (1989 primera edición). Madrid: Aikal. Cap. 16.

LUNGO, M. y Smolka, M. (2005). "Land Value and Large Urban Projects: The Latin American Experience." *Land Lines*, 17, (1) p. 3.

MARICATO, E. y Whitaker Ferreira, J. (2002). "Operação urbana consorciada: ¿diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" En: L. Marques Osorio (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo: FAUSP.

OECD TERRITORIAL REVIEWS (2007). *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Summary in Spanish. Recuperado de [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

RODRÍGUEZ, A., Moulaert, F. y Swyngedow, E. (2001). "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa." *Ciudad y Territorio*, XXXIII (129), p. 409.

ROLNIK, R. (2002). "¿É possível uma política urbana contra a exclusão? Serviço Social e Sociedade." *Editora Cortez*, 72, p.53.

SANTORO, P. (org); Furtado, F.; Liva, M.; Smolka, M. y Cymbalista, R. (2004). "Gestão social da valorização da terra". *Caderno Polis* 9, São Paulo.

SASSEN, S. (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires: EUDEBA (Primera edición 1991, Princeton University Press).

SMOLKA, M. y Furtado, F. "Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?" En: M. Smolka y F. Furtado (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Chile: eurelibros. XIII.

# GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO EN EL SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

*Hilda María Herzer (post mortem)*

## RESUMEN

Este artículo examina la vinculación entre globalización, territorio y ciudad, focalizando el análisis en un aspecto de ese proceso que comienza a darse con cierto ímpetu en la ciudad de Buenos Aires desde fines de la década de 1990 hasta el presente. Se trata del proceso de gentrificación que en estos años se ha desarrollado en distintos barrios. Se hace hincapié en el proceso que, desde la década de 1990, tiene lugar en la zona sur de la ciudad.

**Palabras clave:** Gentrificación - Renovación urbana - Globalización - Transformaciones urbanas

## ABSTRACT

This article discusses the link between globalization, territory and city, focusing the analysis on one aspect of that process which begins to emerge with some force in the city of Buenos Aires from the late 90s to the present. This is the process of gentrification developed in different neighborhoods in recent years. The emphasis is on the process of gentrification that takes place in the south of the city.

**Key words:** Gentrification - Urban renewal - Globalization - Urban transformations

## INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta echar una mirada sobre la vinculación entre globalización, territorio y ciudad y particularizarse en un aspecto de ese proceso que comienza a darse con cierto ímpetu en la ciudad de Buenos Aires desde fines de la década de 1990 hasta el presente. Se trata del proceso de gentrificación que en estos años se ha desarrollado en distintos barrios. Hace hincapié en el proceso que, desde la década de 1990, tiene lugar en la zona sur de la ciudad.

En ella, ha ido cambiando la modalidad de crecimiento urbano en términos espaciales que venía desarrollándose en décadas pasadas (mayor ocupación de es-

pacios intersticiales que “expansión horizontal”). Este fenómeno no solo ocurre en Buenos Aires sino en otras ciudades, y es casi mundial (Améndola, 2000). Es importante preguntarse –como lo hacen Marcuse y Kempen (2000)– si hay un nuevo orden dentro de las ciudades, a partir de los procesos de globalización, o si son procesos que ya existían y que solo se acentúan. En principio, se observa que las divisiones existentes en décadas anteriores se hacen más fuertes: ahora las barreras ya no son tan virtuales entre los diferentes sectores sociales que habitan la ciudad, como en décadas pasadas, sino que se han concretado, como en los barrios cerrados, etc. Pero no son procesos tan diferentes sino que han cambiado en términos de grado, así como la sociedad se ha polarizado, económica y socialmente.

Como señala Sassen (1999), la transformación de la economía global restituyó la importancia de las grandes ciudades como lugares para ciertos tipos de producción, servicios, comercialización e innovación. Las ciudades son centros para el aumento y la consolidación del capital de inversión y formación de un mercado internacional de inmuebles. La pregunta es ¿qué pasa en nuestra ciudad?

Asistimos en América Latina a un proceso de reinversión en las áreas centrales de la ciudad estimulado incluso por organismos internacionales –figura entre los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas en términos de reducción del hacinamiento en tugurios de áreas centrales–, que es llevado a cabo por una serie de actores y por políticas públicas que tienden a promover los centros, intentando de ese modo revertir los procesos de deterioro y pauperización de estos, abandonados a las clases populares desde los años cuarenta. Este proceso de recalificación y gentrificación<sup>1</sup> ha sido analizado a partir de los años setenta en los países centrales<sup>2</sup> y, con mucho menos énfasis, en América Latina a partir de mediados de los noventa.

Ese desplazamiento de los sectores de menores ingresos que supone la gentrificación va acompañado de inversiones y mejoras tanto en las viviendas, que son renovadas o rehabilitadas, como en toda el área afectada: comercios, equipamientos y servicios. Esto implica cambios en el mercado del suelo y de la vivienda, de modo que desempeñan un rol decisivo los agentes del suelo: los propietarios, los promotores –las inmobiliarias–, los gobiernos –locales, nacionales–, las entidades financieras, así como también los ocupantes –en régimen de propiedad o de alquiler–

<sup>1</sup> Gentrificación se define “como el desplazamiento o reemplazo de un grupo de rango socioeconómico bajo por otro de mayor status socio económico en el centro de la ciudad, que involucra la renovación de inmuebles que se han deteriorado previamente, para usos residenciales y que tiene lugar de manera despareja, afecta a algunos barrios o vecindarios pero no otros y ocurre por etapas. Algunas definiciones de gentrificación añaden algunas condiciones más específicas tales como la rehabilitación de viviendas degradadas de la clase trabajadora y la consecuente transformación del área en un barrio de clase media” (Smith y Williams, 1996: 1).

<sup>2</sup> El documento de M. Kennedy y P. Leonard (2001) hace una extensa revisión de la complejidad de la gentrificación en ciudades de los Estados Unidos.

que padecen las consecuencias. En conjunto, el fenómeno suele conllevar una mayor apreciación por las áreas renovadas e incluso una recuperación del valor simbólico de los centros urbanos. De hecho, actualmente se considera la gentrificación la expresión espacial de un cambio social profundo (Van Wessep, 1994).

De ahí que nos importa el concepto de gentrificación en la medida en que nos permite comprender ciertos procesos de cambio social en un territorio dado y en tanto nos provee una conceptualización que es capaz de vincular procesos y flujos globales con la construcción de identidades en localidades particulares; para decirlo en otras palabras: la gentrificación nos permite vincular cambios del nivel macro (como ser el proceso de desindustrialización y la reestructuración) con sus manifestaciones a nivel micro, como son los cambios barriales.

La fuerza que tiene analizar la gentrificación es su habilidad para arrojar luz sobre cómo cambios de la economía externa afectan las relaciones de la gente con los lugares en los que viven.

## LA GENTRIFICACIÓN GLOBALIZADA

En rigor, en los últimos años la gentrificación está vinculada directamente a cómo las ciudades experimentan transformaciones económicas y a la ejecución de ciertas políticas. La renovada posición de las ciudades en la economía global motoriza la expansión de la gentrificación, es decir, se convierte en una experiencia generalizada e integrada a procesos mayores tanto urbanos como globales y en esto se diferencia de lo que ocurría durante las décadas anteriores en que el proceso estaba circunscrito a un sitio.

La pregunta es: ¿es posible cambiar la imagen de la zona sur o de las áreas de menor desarrollo relativo de la ciudad de Buenos Aires sin que la reactivación económica signifique exclusión? ¿cómo conciliar la competitividad de la ciudad global con la equidad? ¿cómo desarrollar nuevas actividades ligadas al turismo (centros de convenciones, muestras de arte, espectáculos espectaculares etc.) y atraer inversiones sin expulsar población hacia la periferia?

Como ya dije, este proceso se vincula a los de reestructuración urbana: los cambios económicos fueron acompañados por cambios políticos en la medida en que las ciudades se encontraron compitiendo en el mercado global, desreguladas, con servicios y viviendas privatizados, en un marco de desaparición de las políticas de bienestar. En ese contexto, la gentrificación se constituye en una marca distintiva de la emergente ciudad global (Sassen, 1991), pero también está presente en aquellos centros nacionales y regionales que están experimentando una reestructuración económica, política y geográfica. Debe agregarse que las mismas fuerzas que desataron los nuevos paisajes gentrificados de la ciudad central son las que

también han transformado los suburbios. Por ahora, al menos en Argentina, la suburbanización representa aún una fuerza más poderosa que la gentrificación en la geografía de moda de las metrópolis; sin embargo, ambos procesos son complementarios.

A partir de la última década se ha vinculado la gentrificación a una nueva forma de política urbana neoliberal, en tanto las políticas implementadas han favorecido el aumento de la desigualdad social y una mayor segregación urbana. Harvey (2005) en su análisis del neoliberalismo muestra cómo su generalización a áreas cada vez más vastas del planeta produce una profunda reestructuración económica, social, política y territorial. En este sentido, las ciudades juegan un rol protagónico en su condición de espacios soporte de proyectos de reestructuración neoliberal.

Por cierto, ciertos impactos de la gentrificación han sido muy controvertidos políticamente, y en nuestro caso el gobierno local ha propiciado y bienvenido el regreso de los sectores medios al centro de la ciudad forzando el desplazamiento de los sectores de menores recursos. Pero, simultáneamente, organizaciones de base y vecinales se han opuesto (esporádicamente) a la gentrificación por su efecto en el desplazamiento de los pobres y vulnerables, aunque su acción ha tenido poco éxito en la ciudad.

Efectivamente, algunos de los impactos de la gentrificación son: la creación de nuevas oportunidades para la inversión especulativa en el mercado habitacional en el centro de la ciudad; el desplazamiento por aumento del precio de alquiler y de la propiedad; los costos psicológicos del desplazamiento para la población que deja el lugar; el resentimiento comunitario; la tensión y el conflicto; soluciones siempre de emergencia para la población sin techo; el desplazamiento de los hogares que son forzados a buscar vivienda en zonas de menor costo –Marcuse lo denomina *desplazamiento excluyente*–; el desplazamiento comercial e industrial; el aumento del costo de los servicios; la pérdida de diversidad social. Además, el desplazamiento hacia ámbitos menos deseables tiende a reducir la calidad de vida de esa población. Y, por último, la introducción de nuevas formas discriminatorias de vigilancia y control social.

Cuando consideramos los impactos negativos de la gentrificación, pensamos no solo en los residentes que son desplazados inmediatamente por los procesos de gentrificación sino también en el impacto de la reestructuración del espacio urbano sobre la habilidad de los residentes de bajos ingresos de mudarse de vecindarios que alguna vez les proveyeron una amplia oferta de viviendas asequibles. (Newman y Wily, 2006: s/d).

Retomando lo planteado anteriormente, más allá de la posición que se adopte en torno al debate sobre el rol que juegan el capital y la cultura en el proceso de gentrificación, actualmente se lo debe analizar en el contexto de la globalización (Atkin-



son y Bridge, 2005). *Globalización* es un término complejo que expresa crecientes intercambios económicos, políticos y culturales en la última escala posible y que no ha sido tenida en cuenta en el nivel barrial y, como plantean los autores citados, en la cresta de la ola del redesarrollo urbano y la colonización cabalgan los gentrificadores, que aparecen como los emisarios de flujos capitales globales. Para Butler (2003), la gentrificación en sí debe ser entendida como una respuesta a las inseguridades que generan los flujos de finanzas globales y la identidad. El sentido de lugar se transforma en la base de la seguridad ontológica de profesionales que buscan el *habitus* de vivir en un vecindario con otros que piensen de forma parecida.

Pero, sea por lo que sea, está claro que en torno a la gentrificación se genera un debate en el cual están presentes otros aspectos de cambio barrial: la conversión de antiguas zonas industriales en declive en nuevas zonas residenciales, de consumo y de ocio destinadas fundamentalmente a las clases medias con la transformación de antiguos barrios de clase trabajadora en lugares de asentamiento de sectores sociales emergentes.

El proceso de gentrificación se está desarrollando con cierta intensidad en barrios de la ciudad, pero obviamente no solo se trata de la recuperación de vivienda por sectores de más alto ingreso. Se está frente a un proceso de apropiación temporal y selectiva del espacio para ciertas actividades, sean residenciales y/o comerciales impregnadas con un manto cultural.

## MÚLTIPLES FORMAS E INCENTIVOS PARA LAS INVERSIONES LOCALES<sup>3</sup>

El proceso de renovación urbana que se desarrolla en Buenos Aires forma parte de un plan más amplio y a mediano plazo de urbanización de la ribera, que se extiende de norte a sur. Este plan implica la ampliación del área central mediante la incorporación de suelo urbano<sup>4</sup> —en una ciudad donde estaba muy limitado—, posibilitando el despliegue de nuevos usos comerciales, de servicios y habitacionales, para actividades que involucraron a sectores de altos ingresos.

Paralelamente, se han ido construyendo obras viales que han reforzado la conexión del área central, a través de autopistas y accesos, con la región metropolitana, el centro con los bordes y, en perspectiva macroregional, con otras mercociudades. Las nuevas obras urbanas, junto con las defensas costeras de la boca del Riachuelo, han generado cambios que se expresan en el precio del suelo y de los inmuebles en los barrios del sur.

<sup>3</sup> Este acápite fue elaborado con base en Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008).

<sup>4</sup> Nos referimos a la zona de Puerto Madero.

Los gobiernos nacional y de la ciudad jugaron un papel relevante como gestores de las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el surgimiento de las transformaciones económicas, sociales y ambientales en estas áreas más degradadas de la ciudad. La modificación en sus funciones regulatorias, la adecuación de marcos normativos, el proceso de privatizaciones, la transferencia subsidiada de recursos como el suelo urbano o la deuda pública han sido mecanismos habilitantes de estos procesos. La inversión extranjera directa experimentada en la ciudad a partir de la década de 1990 habría sido impensable sin este marco de actuación pública.

En este contexto se inscribe la continuidad en la orientación del gasto público de la ciudad que sostuvieron los sucesivos gobiernos locales entre 1988 y 2005, destinado a obras de infraestructura. Pasada la crisis nacional, en el año 2004, las obras previstas en el plan de inversiones de los CGP –Centros de Gestión y Participación–<sup>5</sup> del área sur involucraban el 38%, contra el 12% del presupuesto previsto para el área norte. En 2005, esa tendencia se acentuó y el área sur pasó a abarcar el 52% de la inversión prevista, contra el 8% del área norte.<sup>6</sup>

Contribuyeron, también, a este proceso políticas de carácter fiscalista que, a través de sus intervenciones, orientan y producen territorio: el Plan Urbano Ambiental, el Código de Planeamiento Urbano, las Corporaciones creadas en los noventa –que posibilitaron la activación de recursos inmobiliarios de propiedad pública en los procesos de renovación– y las mencionadas inversiones de infraestructuras.

Otras dos líneas de políticas contribuyeron también a delimitar de manera más específica el carácter que asumen los procesos de renovación urbana en el área sur: las políticas de corte turístico-cultural y las políticas habitacionales dirigidas a los grupos de bajos ingresos.

Tanto en el discurso del gobierno local como en el de los actores económicos, el turismo ligado a una revalorización patrimonial guía las acciones tendientes a renovar el área sur. El patrimonio (en sus diversas manifestaciones: natural, cultural, histórico, etc.) aparece cada vez más como atractivo para la experiencia turística.<sup>7</sup>

La lógica de intervención, renovación urbana e inversión pública en la zona sur tiene como contracara la situación social de los sectores locales de menores in-

<sup>5</sup> Los Centros de Gestión y Participación son órganos desconcentrados del Gobierno de la Ciudad.

<sup>6</sup> Portal Web GCBA. "Programa general de acción de Gobierno 2005-2007", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>7</sup> En los documentos del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires se reconoce el patrimonio urbano como "la riqueza ambiental, paisajística, cultural, y arquitectónica de Buenos Aires, distribuida y plasmada en numerosísimas situaciones". Este constituye un argumento de peso para potenciar y posicionar a la Ciudad como producto turístico atractivo (Revista SUMMA, Nº 203, diciembre de 2001:129).

gresos no contemplados por la dinámica desencadenada. La vivienda es uno de los aspectos más visibles. De manera contradictoria, a través de la política habitacional se dirimen, por un lado, la intención política del gobierno local de promover la renovación de las áreas centrales de la ciudad y, por otro, la presión ejercida por las necesidades y propuestas de las organizaciones sociales que representan a los sectores afectados por dicho proceso y que encuentran poca cabida.

El análisis de esas normativas y políticas urbanas pone de manifiesto que la intervención del Estado –local y nacional– respecto a los inmuebles públicos, la optimización de infraestructura, las transformaciones normativas y las decisiones de inversión constituyen la base para la promoción de algunos negocios privados. La planificación flexible y el culturalismo de mercado constituyen una faceta ideológica, que moldea las percepciones y tipificaciones de los beneficios y perjuicios desigualmente producidos y distribuidos.

Con la recuperación económica del país a partir del 2003-2004 la ciudad presenta un crecimiento manifiesto en la totalidad de actividades productivas; se destaca el dinamismo de la producción manufacturera, la construcción, el sector inmobiliario, el comercio, el turismo y las industrias culturales. El mercado inmobiliario de la zona sur adquiere nuevos valores; es así como en Barracas el metro cuadrado construido, que en 2003 valía 800 dólares, actualmente asciende a 1400, mientras que en San Telmo llega a 1700 dólares y en la Boca a 1000, cuando el precio histórico del metro cuadrado era de 600 dólares.

## LA BOCA

Entre 1947 y 2001 perdió el 41% de su población y padeció un proceso de degradación, agudizado a partir de los setenta con la desactivación del puerto y el paulatino cierre de gran parte de las industrias de la zona.

En ese contexto de pérdida de roles económico-sociales, el Gobierno de la Ciudad, en la década de 1990 y a través de la construcción de defensas costeras, impulsó un proceso de renovación en el barrio, que se ubica en una óptima localización urbana por su proximidad al centro de la ciudad. A esas intervenciones se sumaron las impulsadas por grupos de mayor poder adquisitivo que iniciaron su anclaje en el barrio a través de la adquisición, a bajo costo, de antiguos galpones, astilleros y viviendas para su reciclaje y uso posterior, ligado predominantemente a actividades comerciales y de servicios culturales.

Desde el inicio del proceso de renovación, los hogares de sectores populares han visto amenazada su permanencia en la zona dada su dificultad para hacer frente a la valorización de los inmuebles que habitan, introduciendo una cuña de mayor vul-

nerabilidad en estos hogares. El primer dato que surge con fuerza<sup>8</sup> es que, para el año 2000, el 36% ya no residía en el barrio; no podemos saber a ciencia cierta por qué estas familias decidieron partir ni hacia dónde fueron. Sí se sabe que con respecto al año 1998 han aumentado los jefes de hogar no vulnerables en el 10%. En el año 2008, sobre la misma muestra que en el 2000, el 54,5% ya no residía en el barrio. Dadas las características de quienes los reemplazaron pensamos que ha habido un recambio de población en el barrio que señala una etapa del proceso de renovación, a través del aumento de los precios de los alquileres. Si se tiene en cuenta que las características de las viviendas ocupadas y las condiciones de ocupación casi no han variado y que los jefes de los hogares que actualmente habitan en dichas viviendas presentan perfiles socio-ocupacionales similares pero con mejores inserciones laborales, se puede pensar que quienes partieron del barrio han sido reemplazados por otros hogares que no podían afrontar otras localizaciones en la ciudad. Pero también se debe añadir que, en el 2008, de las 431 viviendas en las que residían los hogares en el 2000, el 10% ha cambiado de uso, ha sido demolida o está deshabitada. Es posible pensar que el parque residencial se contrae a favor de otros posibles usos comerciales.

El ingreso promedio del jefe del hogar asciende a 1255 pesos en el 2008.

**Algunas características de la población del barrio de la Boca**

40 % de los jefes de hogar son altamente vulnerables en términos ocupacionales y habitacionales
14% de los jefes de hogar están desocupados
60% de los entrevistados son inquilinos; el 40% de estos no tiene contrato de alquiler. El 26% son propietarios
Los ocupantes de hecho abarcan el 10% de los hogares. Las ocupaciones se desarrollan, mayoritariamente, en inmuebles de propiedad privada.
El 74% de los casos debió efectuar mejoras para habitar los inmuebles; ello muestra un cierto arraigo al sitio que habitan, que, sumado a las dificultades para acceder al crédito para la compra de inmuebles, aumenta severamente su vulnerabilidad ante procesos de desplazamiento

**SAN TELMO**

San Telmo es el barrio de la zona sur más próximo a los centros políticos y administrativos nacionales y de la ciudad. Cuenta con buenos servicios e infraestructura urbana y su estado de conservación –aún con signos de deterioro en algunos lugares– es muy superior al de otros barrios del sur. Es un barrio pequeño cargado de

<sup>8</sup> Las encuestas para obtener esos datos fue realizada a la misma muestra en los años 1998, 2000 y 2008.

simbolismo histórico sustentado en hitos vinculados a la fundación y urbanización de la ciudad. En los años de 1980 a 1991 su carácter residencial fue desapareciendo; numerosas viviendas se demolieron para destinar sus terrenos a otros usos, en su mayor parte a la construcción de edificios de departamentos y para actividades ligadas a los servicios. Al mismo tiempo, se incorporaron y expandieron formas habitacionales precarias: fundamentalmente los hoteles pensión y las casas tomadas.

#### **Características de los hogares que habitan el barrio de San Telmo\***

El 80% de los jefes es activo; el 62% trabaja en relación de dependencia.
Sigue habitando en el barrio un importante porcentaje de hogares cuyos jefes son, en términos ocupacionales, altamente vulnerables.**
El 27% de las familias ganaba menos de \$800.
El 2% reside en casas de inquilinato; el 5% en cuartos de hotel y/o pensión.
El 52% de los inquilinos se encuentra en situación de hacinamiento crítico.
El 19% de las viviendas presenta mal estado de la estructura edilicia y de conservación. En este grupo, el 23% son inquilinos y el 66% son propietarios de la vivienda y el terreno.

\* Los datos que aquí se presentan provienen de una encuesta llevada a cabo entre residentes de San Telmo y Barracas. Se relevó un total de 473 hogares (235 en San Telmo y 238 en Barracas) seleccionados a través de un muestreo por cuotas. El primer relevamiento se desarrolló a fines de 2005 y el último se desarrolló en octubre de 2009.

\*\* O les hacen descuentos por jubilación pero no tienen cobertura social ni tienen un trabajo estable. O tienen cobertura social pero no les hacen descuentos por jubilación ni tienen un trabajo estable. O tienen un trabajo estable pero no les hacen descuentos por jubilación ni tienen cobertura social. O no tienen un trabajo estable ni les hacen descuentos por jubilación ni tienen cobertura social.

## **BARRACAS**

Barracas ha sido tradicionalmente un barrio caracterizado por su dinamismo industrial, pero las sucesivas crisis y el proceso de desindustrialización han contribuido al avance del deterioro y abandono general del barrio. En este proceso se han ido consolidando tres macrozonas claramente diferenciadas. Una donde predomina el uso residencial y donde el proceso de renovación se ha iniciado más tempranamente. La segunda, que constituye un sector industrial y de servicios y presenta los niveles más importantes de deterioro. Y la tercera macrozona, que está ocupada por la Villa 21-24 y el barrio Zavaleta y ha sido la de mayor crecimiento poblacional en las dos últimas décadas.

Este año, de las 230 viviendas entrevistadas, 150 hogares siguen viviendo en su lugar y el 25% se ha desplazado. El precio del metro cuadrado construido asciende a

1400 dólares –ha aumentado algo más del 40% en los últimos 3 años–. Aun así, es más bajo que en otras zonas y atrae proyectos inmobiliarios.<sup>9</sup>

#### Características de los hogares que habitan en el barrio Barracas

Mayor cantidad de miembros por hogar que en los otros 2 barrios.
El 75% de jefes de hogar son activos; predominan los que se insertan en el mercado en relación de dependencia.
El 17% de los jefes está en situación de vulnerabilidad ocupacional.
El 30% de las familias percibe menos de \$800.
El 2% vive en casas de inquilinato y el 1% en cuartos de hotel. El 34% de los hogares presentaba situaciones de hacinamiento.

En los barrios analizados, la población de menores ingresos (incluyendo sectores medios bajos empobrecidos) ha sido afectada negativamente por los cambios en los mercados de trabajo. De allí la magnitud de las formas informales de empleo que coexisten con mayores niveles de formalidad en la situación de tenencia del suelo y la vivienda. En San Telmo y La Boca la informalidad con relación a la inserción en el hábitat parece canalizarse a través del alquiler. En Barracas, en cambio, lo hace a través de la ocupación. Estos datos se relacionan claramente con la presencia de un proceso de renovación en San Telmo que ha supuesto el desalojo de los inmuebles ocupados así como de los hoteles pensión y su reconversión en *youth hostels*. En La Boca, la muy extendida presencia de inquilinatos y viejas casas en estado de deterioro así como la expansión de nuevas villas miseria altamente precarias y densificadas sobre la zona ribereña se presentan como la otra cara del área turística.

Los tres barrios del área sur poseen peculiaridades definidas por su especificidad histórica y por los diferentes momentos e improntas de su desarrollo sociourbano. Se encuentran en diferentes etapas del proceso de renovación. En San Telmo, las transformaciones se iniciaron bastante antes que en Barracas y que en La Boca; comenzaron en los albores de la década de 1980.<sup>10</sup> En La Boca, si bien lleva más de diez años de transformaciones, el proceso se desarrolla muy lentamente, consolidándose como un claro ejemplo de *gentrificación* comercial, circunscripta a la

<sup>9</sup> Uno de los emprendimientos pioneros fue Solares de Montes de Oca, dos torres residenciales de 30 pisos, con un total de 180 mil metros cuadrados. El complejo, ubicado en Montes de Oca al 500, empezó a construirse en 2001, sufrió una demora por la crisis, pero ya tiene gente viviendo. Las unidades se vendieron a 1.250 dólares el metro cuadrado.

<sup>10</sup> Una de las primeras acciones que abrieron el camino de la renovación fue, en 1979, la declaración de las manzanas comprendidas entre las avenidas Independencia, San Juan y Paseo Colón y la calle Perú como área de preservación histórica.

zona del *enclave turístico*. En Barracas, los cambios son recientes. La intensidad del proceso también difiere: en San Telmo es más intensivo que en Barracas y La Boca. Las diferencias en la evolución del proceso y la intensidad se dejan ver en la disponibilidad de inmuebles vacantes, siendo la de Barracas la oferta más numerosa.<sup>11</sup> En San Telmo y en La Boca el sector público ha tenido mayor incidencia en el proceso, mientras que en Barracas el sector privado tiene un importante protagonismo.<sup>12</sup>

## LOS RECURSOS LOCALES DE IDENTIDAD

En los últimos años, los medios también se han hecho eco de los cambios en el sur de la ciudad, que evidencian el auge del carácter comercial en el segmento de servicios para el ocio, el entretenimiento y el turismo; la emergencia –para San Telmo, por ejemplo– de una tendencia residencial inesperada (la compra de inmuebles por extranjeros) y el desarrollo comercial en hotelería y gastronomía. Al mismo tiempo, estas notas periodísticas expresan y refuerzan el discurso mitificador sobre la zona sur, anudando éxito económico y lugar-testimonio de nuestra identidad y diversidad cultural, en el que el barrio de La Boca sigue siendo el paradigma de lugar testimonial de nuestra historia como porteños y atractivo turístico.

En una nota sobre una de las más importantes inmobiliarias del barrio de San Telmo que tiene el 90% de su oferta dirigida a extranjeros se señala que “la arquitectura patrimonial, el espíritu bohemio y los bajos valores en dólares de las propiedades de San Telmo son irresistibles para los inversores extranjeros. En los últimos años creció un 20% el número de operaciones inmobiliarias y la zona se transformó en uno de los principales destinos de alquiler temporario para extranjeros.”<sup>13</sup> Así, quienes apreciaron el barrio de San Telmo cuando vinieron como turistas, regresan luego como inversores. En el proceso, poco a poco, identidad y diversidad irán conjugándose con el atractivo del lugar y con el éxito de la renovación comercial, legitimando la protección patrimonial.

Un actor económico importante en el plan de infraestructura del Riachuelo, en el barrio de La Boca, a mediados de los noventa, señalaba que el plan de remodelación apuntaba a ciertas “unidades temáticas”, es decir, los conventillos y el paseo de Caminito, para que “sirvan como enlace entre el pasado histórico y la época

<sup>11</sup> En el año 2006, el 11% de los inmuebles de la zona sur estaba vacante.

<sup>12</sup> Entre las intervenciones públicas sobresalen el emplazamiento del Centro Metropolitano de Diseño, en el predio del ex Mercado del Pescado y la rehabilitación de la Estación Irigoyen. Entre las privadas, desarrollos inmobiliarios vinculados a la puesta en valor de ex establecimientos fabriles.

<sup>13</sup> En diario *Clarín*, 15 de marzo de 2005.

contemporánea, con el fin de recuperar la armonía inicial entre arquitectura y la forma de vida que caracterizó a la Boca” (citado en Plan Techint, 1992: 9ss).

Para San Telmo, la metáfora del “túnel del tiempo” es utilizada para describir su atractivo: “Turistas, curiosos y vecinos de toda la ciudad viajan en el tiempo cuando pisan los negocios de antigüedades de la calle Defensa, el centro de San Telmo”. “El paseo de domingo”, dice una comentarista de la nota, “excusa para recorrer parte de la historia de la ciudad es, además de un viaje a otro siglo, un negocio. Que impacta directamente –y se retroalimenta– en la recuperación de la zona sur de Buenos Aires”.<sup>14</sup>

Dicha revalorización no solo se debe a la política pública sino a la acción privada de agentes económicos. En abril de 2005 se realizó un encuentro latinoamericano de anticuarios en San Telmo. Este signo de esplendor de la actividad comercial es también un gesto de afirmación de que San Telmo es el barrio antiguo y de las antigüedades (es el barrio que reúne la mayor cantidad de anticuarios en una misma área en toda América Latina), como explicaba el presidente de los anticuarios: San Telmo es una marca.

Las relaciones entre la historia, el patrimonio y la identidad se articulan en forma compleja. La construcción de los barrios como *bien cultural* refuerza una versión de la identidad que supone un proceso de abstracción de rasgos y fijación de sentidos, una versión monolítica de la historia (sin fisuras, rígida, inflexible) y una definición de lo *patrimoniable* (qué bienes tangibles e intangibles son dignos de preservar).

El análisis de las políticas implementadas en la zona sur pone en evidencia sus resultados contradictorios: por un lado, nuevas políticas tienden a revalorizar el capital inmobiliario y del suelo y, por otro, estas políticas no contemplan alternativas para compensar los efectos negativos de la dinámica sociourbana desencadenada.

En los barrios, la renovación urbana, a través de sus diferentes etapas y dinámicas, implica inversiones físicas de capital; generación de capital social y capital humano. Las políticas de fomento turístico cultural apoyaron fuertemente los procesos de revalorización. Por un lado, el contenido turístico se asocia a ciertos factores culturales, como la recuperación o radicación de teatros, museos, galerías de arte, etc. Y, por el otro, el capital simbólico, que representaba a la cultura de épocas precedentes, se transforma en una estrategia comercial, produciendo fuertes transformaciones en el espacio urbano y en los consumos asociados.

A su vez, el patrimonio histórico rehabilitado reúne elementos distintivos que aportan prestigio y distinción. En esta categoría no solo se incluye la rehabilitación de

<sup>14</sup> Citado de “San Telmo, Desarrollo económico: abrieron 140 locales en los últimos diez años”, *Clarín*, 30 de mayo de 2004.



centros históricos sino también de espacios industriales abandonados, viejos mercados de antiguos barrios populares sometidos a procesos de desinversión.

Así, la gentrificación se constituye en una estrategia económico-cultural orientada a satisfacer una demanda especializada de consumo, como parte de una alianza establecida entre capital y cultura para orientar la atención hacia aquellos aspectos de la estrategia menos conflictivos, los culturales, desviando la mirada de esa otra faceta más espionosa: la económica. ■

## Bibliografía

- AMENDOLA, G. (2000). *La ciudad postmoderna*. España: Celeste Ediciones.
- ATKINSON, R. y Bridge, G. (2005). *Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism*. New York: Routledge.
- BUTLER, T. y Robson, G. (2003). *London Calling: The Middle Classes and the Remaking of the Inner London*. London: Berg.
- CLICHEVSKY, N. (2001). "Mercado de tierra y sector inmobiliario en el área metropolitana de Buenos Aires – AMBA. Transformaciones e impactos territoriales". VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Rosario, Argentina. 2, 3 y 4 de mayo.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- HERZER, H. (org.). (2008). *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HERZER, H., Rodríguez, C., Redondo, A., Di Virgilio, M. y Ostuni, F. (2008). "Nuevos y viejos rituales en La Boca". En: R. Sautu, S. Figueroa, J. Dreher y A. Navarro (eds.). *Construcción de identidades en sociedades pluralistas*. Buenos Aires: Ed. Lumiere.
- KENNEDY, M. y Leonard, P. (2001). *Dealing with neighbourhood change: A primer on Gentrification and Policy Choices*. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy. Recuperado de <http://www.brookings.edu/urban>.
- LEY, D. (1996). *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. New York: Oxford University Press.
- MARCUSE, P. y Van Kempen, R. (2000). *Globalizing Cities*. London: Blackwell Publisher.
- NEWMAN, K. y Wyly, E. (2006). "Gentrification and displacement revisited: a fresh look at the New York City experience". *Research Bulletin* (31). Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- RODRÍGUEZ, M. C., Bañuelos, C. y Mera, G. (2008). "Intervención no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del área sur de la ciudad de Buenos Aires". En: *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.

SMITH, N. (1996). *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. London: Routledge.

THEODORE, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). "Urbanismo Neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas Sociales* (66). Santiago: SUR, Corporación de Estudios Sociales.

VAN WESSEP, J. (1994). "Gentrification as a research frontier". *Progress in Human Geography*. 18 (1). pp. 74-83.

# LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (2003-2008)

*María Cristina Cravino\**

CONICET-UNGS

## RESUMEN

El presente artículo presenta los resultados parciales de un proyecto de investigación en curso sobre las políticas de hábitat en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En particular se centra en el estudio del llamado Plan Federal de Viviendas, iniciado en el año 2004 con la gestión del presidente Néstor Kirchner, del Partido Justicialista, luego de la crisis socioeconómica que provocó un estallido social en diciembre del año 2001 y que generó la renuncia del presidente radical Fernando de la Rúa. Este plan de carácter nacional incluye una serie de programas que tienen diferentes líneas de acción: a) Construcción de vivienda –llave en mano– en agrupamientos barriales nuevos; b) Intervención integral en asentamientos informales (villas y asentamientos); c) Mejoramientos habitacionales en el parque de viviendas construido. Y, de forma complementaria: d) Provisión de infraestructura; e) Provisión de viviendas por cooperativas.

El trabajo se basa en el análisis de fuentes secundarias (documentación oficial y datos censales) y su georreferenciación; fuentes primarias (entrevistas a funcionarios nacionales, provinciales y municipales, como así también visitas a diferentes barrios producto del plan o donde se interviene). Se reflexiona sobre los enfoques del hábitat que suponen las intervenciones estatales y los resultados en términos de calidad urbana en el AMBA.

**Palabras clave:** Política habitacional - Política urbana - Área Metropolitana de Buenos Aires - Déficit habitacional

## ABSTRACT

This article presents the partial results of an ongoing Research Project about housing policies in the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA). It specifically focuses on

---

\* Este artículo fue presentado en 2009, en el marco del inicio de la carrera de Especialización en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF. Agradecemos a la autora la autorización para su publicación y su actualización en este número 1 de Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas.

studying the Federal Plan for Housing, started in 2004 by president Néstor Kirchner (Justicialista Party), a few years after the socioeconomic crisis that brought about a social outburst in December 2001 and led to the resignation of president Fernando de la Rúa (Unión Cívica Radical). This Federal plan is developed all over the country and includes a series of programs with different action's lines: a) Construction of "all inclusive" houses in new neighborhoods and settlements; b) Integral interventions in informal settlements (*villas* and *asentamientos*); c) Improvement of housing in already built complexes. As a complement: d) Supply of infrastructure; e) Supply of cooperative housing. The work is based on the analysis of secondary sources (official documents and census data) and their inclusion in GIS files; primary sources (interviews with national, provincial and municipal officials), and also visits to different neighborhoods that have been modified or constructed as a result of the Plan. Both the approaches to the habitat through State intervention and their results in terms of urban quality in the AMBA are discussed.

**Key words:** Housing policies - Urban policy - Buenos Aires Metropolitan Area - Housing deficit

## INTRODUCCIÓN

Existe un debate inacabado acerca de cómo conceptualizar la vivienda. Desde hace varias décadas autores como Yujnovsky (1984) la conciben como

una configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras. Estas necesidades varían con cada sociedad y grupos sociales y se definen en el devenir histórico. (17)

En esta concepción se incorporan las interrelaciones sistémicas de la "configuración espacial urbana" (Yujnovsky, 1984:20) con el espacio dedicado específicamente a la habitación de la familia. En este sentido, el hábitat urbano es entendido desde una perspectiva integral, incorporando en la definición citada todas las externalidades urbanas necesarias para la vida cotidiana de la población. Sin embargo, no siempre esta concepción que integra la vivienda a sus usos y entorno se vio reflejada en las acciones del Estado tendientes a dar soluciones habitacionales.<sup>1</sup>

La Argentina se caracterizó en las últimas décadas por mantener el paradigma de la provisión estatal de viviendas "llave en mano", bajo un fuerte enfoque centralis-

<sup>1</sup> Incluso, en muchos casos, los sistemas censales no contribuyen a generar un ajustado diagnóstico de la calidad urbana de las ciudades latinoamericanas o no permiten comparaciones regionales que se requieren para articular la política urbana con la política habitacional con fines de inclusión social.

ta<sup>2</sup> a pesar de ser un país federal, mientras que otros países abrazan los preceptos neoliberales de subsidio a la demanda, que tuvo como ejemplo más acabado la política chilena (Rodríguez y Sugranyes, 2005). La política habitacional, viabilizada por un sistema nacional denominado Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI),<sup>3</sup> se centraba en la construcción de amplios conjuntos de viviendas que se producían por medio de grandes empresas capitalistas.<sup>4</sup> Los productos habitacionales eran estandarizados, homogéneos en todo el país (a pesar de las diferencias geográficas y climáticas) y en conjuntos en altura, variando con los años las superficies cubiertas por unidad. Cabe destacar que los usuarios tenían que adaptarse a la vivienda y no a la inversa, quedando poco lugar para posibles adecuaciones o transformaciones de estas.<sup>5</sup>

A comienzos de la década de 1990 hubo una fuerte crítica a este modelo; se lo remozó con medidas tendientes a la descentralización hacia niveles subnacionales (provincias), con lo cual tomaron entonces un lugar relevante los Institutos de la Vivienda Provinciales (IPV). Las críticas se centraban en la calidad del producto; los precios finales por unidad (que superaban a los del mercado) y las modalidades de gestión, que siempre favorecían a unas pocas empresas, muchas de ellas radicadas en la ciudad capital de la República. A su vez, la localización de los conjuntos, por lo general, era lejos de los centros urbanos porque de esa forma se bajaba el precio del suelo y, por lo tanto, el costo de la intervención. Sin embargo, el Estado se veía obligado a llevar infraestructura a esos lugares distantes y, por ende, a subsidiar la inversión privada e incluso a generar plusvalía a los propietarios de la tierra vacante aledaña a los barrios recién construidos. También se criticaba la baja tasa de recuperación (Cuenya, 1997).

En síntesis, puede decirse que el Estado argentino desde la década de 1970 sostuvo el subsidio a la oferta y no a la demanda, a diferencia de lo que sucedió en otros países latinoamericanos, cuyo modelo emblemático fue Chile (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Algunas provincias mejoraron notoriamente el desempeño, mientras

<sup>2</sup> El nivel nacional definía los proyectos, establecía los criterios de selección de los beneficiarios y gestionaba los fondos.

<sup>3</sup> Los recursos provenían originalmente de un porcentaje del salario de los trabajadores más un aporte patronal. Prontamente este segundo aporte fue suprimido y en la década de 1990 los fondos tenían su origen en un impuesto a los combustibles. De todas formas, estas cifras nunca fueron suficientes para tener una amplia cobertura de las necesidades habitacionales de la población. La recuperación por medio de las cuotas que pagarían los usuarios fue muy dispar, ya que siempre existió un importante porcentaje de morosos y la política de cobro fue errática o dependió de los distintos gobiernos provinciales.

<sup>4</sup> Este grupo de empresas solía denominarse “la patria contratista”, ya que se reproducía ganando licitaciones del Estado (muchas veces adaptadas solo a este tipo de firmas), generando una fuerte simbiosis entre empresas constructoras y políticas públicas.

<sup>5</sup> Sin embargo, en una recorrida a los conjuntos habitacionales del AMBA es fácil observar cómo las plantas bajas son ampliadas con nuevos cuartos, se construyen garajes, se abren comercios en las ventanillas de plantas bajas e inclusive en otros pisos, etc.

que en otras el impacto no se vio reflejado en la cantidad y calidad de viviendas de interés social adecuado a la demanda social. Tampoco cambió el sujeto objeto de la política; igual que antes esta no llegaba a los sectores de menores recursos porque existía el requisito, para acceder a la vivienda, de tener capacidad de pago (en cuotas mensuales), criterio motivado en el fin de obtener una recuperación de dinero, que luego sería reinvertido en la construcción de nuevas unidades.

En 2003 emergieron otros nuevos retoques al viejo paradigma y desde la política habitacional se propuso una mayor flexibilidad en la oferta y se asumieron algunas de las críticas sobre las intervenciones públicas de las últimas décadas. De esta forma, la nueva política se caracteriza por: a) conjuntos de pequeño o mediano tamaño para mejorar la integración urbana de los barrios; b) viviendas unifamiliares, que son más sostenibles para las familias (ya que implican menores costos de mantenimiento y, en algunos casos, permiten contemplar ampliaciones); c) acciones para mejorar el parque construido deteriorado (es decir, para paliar lo que se suele llamar déficit cualitativo); d) contemplar otras modalidades de producción de viviendas, tales como las formas cooperativas; e) partir de la fijación de estándares mínimos que incluían la provisión de infraestructura básica.

El presente artículo contiene un análisis de la política habitacional reciente e intenta identificar rupturas y continuidades con las políticas anteriores a partir de lo sucedido entre los años 2003 y 2008 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) a partir de la definición integral de vivienda. La descripción y el análisis parten de fuentes secundarias (documentos producidos por el Estado o planillas de resultados) y de visitas y/o entrevistas en algunos de los barrios en cuestión, así como entrevistas a funcionarios municipales, provinciales y nacionales. Se complementó con un estudio georreferenciado de las intervenciones estatales en la cuestión de la vivienda en la zona seleccionada.<sup>6</sup>

## **EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y SU DÉFICIT HABITACIONAL**

En primer lugar, cabe señalar que la Argentina es un país netamente urbano, ya que el 89,3% de la población vive en ciudades. Buenos Aires como área metropolitana alberga a un tercio de la población del país (este porcentaje se mantiene estable, aunque levemente en disminución desde mitad del siglo XX).

<sup>6</sup> Este trabajo presenta algunos resultados del proyecto de investigación "Hábitat y programas públicos de inclusión social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2007). Su implementación y las condiciones sociales, urbanas y ambientales en el territorio", que dirige la autora y que está radicado en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. En una segunda etapa está previsto realizar encuestas a los adjudicatarios de las viviendas y grupos focales en el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, así como un segundo análisis georreferenciado de las intervenciones.

El aglomerado urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conformó siguiendo la extensión del ferrocarril desde el centro a la periferia, proceso que finalizó en la década del sesenta.<sup>7</sup> A partir de finales de la citada década, por medio de la construcción de autopistas, cobró lentamente más peso el transporte automotor, que generó también otra forma radial superpuesta. Mientras tanto, los autobuses (“colectivos”) unían las zonas intersticiales. La urbanización acompañó la extensión de los medios de transporte colectivos (durante muchas décadas subsidiados) y los sectores populares se fueron ubicando en la periferia por medio de la compra de lotes en cuotas accesibles a los salarios de los trabajadores y mayoritariamente autoconstruyeron sus viviendas u obtuvieron por crédito blando (esto último solo algunos grupos de asalariados) fondos para encargarla.

El AMBA comprende la ciudad de Buenos Aires –capital de la República– y 24 municipios que la rodean. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de 11 millones de personas. Desde el punto de vista político administrativo, la ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un estatus similar al de una provincia, mientras que los 24 municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la provincia de Buenos Aires, que cuenta con un total de 134 municipios. La ciudad de Buenos Aires funciona como el centro de la región (allí afluyen diariamente varios millones de habitantes del Conurbano a trabajar, estudiar o realizar otras actividades) aunque es posible detectar otras centralidades, algunas incluso por fuera del área.

La década del noventa fue escenario de grandes cambios en las condiciones urbanas de la región. Durante la gestión del presidente Carlos Menem (1989-1999) se produjo una fuerte reforma del Estado que implicó: a) la desregulación del mercado del alquiler de viviendas que disparó su precio; b) la privatización de todos los servicios públicos urbanos por red (agua y cloaca, electricidad, telefonía, gas); c) la privatización de las autopistas urbanas, que pasaron a ocupar un lugar central como transformación territorial de la región, e implicó la priorización del automóvil como medio de transporte en detrimento de los trenes urbanos, que fueron privatizados; d) la continuación de la liberalización del precio del suelo, que desde fines de la década del setenta no fue controlado.

Las políticas urbanas y las políticas habitacionales se mantuvieron entonces por carriles separados y fueron fundamentalmente contradictorias. Por su parte, la definición del déficit habitacional oficial<sup>8</sup> evidencia el problema citado en la introducción: la mirada se coloca sobre la vivienda, en detrimento de lo que sucede en el

<sup>7</sup> Su forma radial, ya que el centro lo constituía y lo constituye la capital, donde se ubicaban todas las terminales ferroviarias y portuarias.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que recientemente un equipo de la Universidad de Quilmes intentó modificar tal definición e incorporar variables vinculadas al entorno, con algunas limitaciones, ya que buscaba *operacionalizar* y generar indicadores a partir de los datos censales del año 2001. Aún no ha tenido la repercusión que merece.

entorno. Así, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007) adoptó una definición de déficit que lo clasifica en cualitativo y cuantitativo. El primero incluye a

los hogares que habitan viviendas que presentan carencias en algunos de los componentes que hacen a la calidad constructiva de la vivienda, esto es que les falta algunas de las instalaciones o que los materiales no tienen terminaciones pero su calidad permite un mejoramiento y completamiento por lo que son definidas como deficitarias recuperables [...] los hogares que residen en viviendas de calidad constructiva buena pero cuyo tamaño es insuficiente para albergarlos produciéndose niveles de hacinamiento superiores a dos personas por cuarto. (9)

El déficit cuantitativo alude a las “viviendas que por su calidad constructiva insatisfactoria han sido calificadas como viviendas irrecuperables” y las “viviendas que deben ser construidas para resolver la cohabitación de hogares o allegamiento”. (10)

Desde esta perspectiva puede estimarse el déficit de viviendas del AMBA, con características diferenciadas dentro de las dos subáreas de la región en estudio.

**Tabla 1: Déficit habitacional en el AMBA a 2001**

Situación habitacional	Hogares	% sobre el total del déficit
Viviendas recuperables	170.445	23,9
Viviendas irrecuperables	406.907	57,1
Hacinamiento (más de dos personas por cuarto)	135.610	19,0
Total	712.962	100,0

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en base a Censo de Población y Vivienda 2001.

Tomando la cifra de 3.665.365 hogares registrados en 2001 en el AMBA, el 19,4% de ellos tiene problemas habitacionales.

De la **Tabla 1** se desprende que el déficit se centra en la necesidad de realizar vivienda nueva para el área en general, sin embargo, la situación se invierte si se focaliza en la ciudad de Buenos Aires, donde casi la mitad de las unidades son recuperables, es decir, con posibilidades de mejoramiento.



## EL PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS: UN ABANICO DE OPCIONES, LECCIONES APRENDIDAS Y PRÁCTICAS REPETIDAS

Para comprender la intencionalidad del llamado Plan Federal de Viviendas, surgido a fines de 2003 a partir del recambio de gobierno y del inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, que contiene en sí mismo un paquete de programas habitacionales de diferente característica, primero hay que enmarcarlo en el contexto sociopolítico nacional.

La Argentina vivió una de sus mayores crisis económicas a finales del siglo XX, crisis que se venía anunciando desde mediados de la década de 1990 con el crecimiento de las protestas sociales. Así, el estallido social de diciembre de 2001 provocado por las medidas gubernamentales del presidente De la Rúa, en un contexto de fuerte recesión, fue simplemente un episodio que desnudaba un deterioro rotundo de la calidad de vida de amplios sectores de la población y la crisis de un modelo neoliberal de políticas públicas. Las masas de población movilizadas a pesar de la declaración del estado de sitio provocaron la renuncia de dicho presidente y el cierre de un ciclo que quedó plasmado en la consigna “que se vayan todos”, en referencia a una crisis política que iba más allá de la coyuntura. Específicamente, en cuanto a las políticas de viviendas merece resaltarse que algunas medidas del gobierno de De la Rúa previas al estallido habían hecho posible que se licuaran los fondos establecidos por ley al sistema nacional de vivienda (FONAVI) y se autorizara su utilización para otros fines, en el marco de la emergencia económica de las provincias.

El gobierno de transición de Eduardo Duhalde derogó la Ley de Convertibilidad (que establecía una equiparación \$ 1 = US\$ 1), provocando en pocos días una devaluación de alrededor del 300% que generó una corrida de los precios de los bienes de consumo cotidiano, que no fue acompañada por el aumento de los salarios. A mayo de 2002, pocos meses después del estallido social, la tasa de desocupación nacional de la población económicamente activa ascendía al 22% y en octubre del mismo año el 42,3% de los hogares estaba por debajo de la línea de pobreza y el 16,9% bajo la línea de indigencia (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–).

En este contexto, y a partir de la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente, es que se idea el Plan Federal de Viviendas, a fin de reactivar la economía bajo una propuesta de tipo nekeynesiana. Es decir, se pensaba la política de vivienda como una forma de motorizar la economía, buscando una caída de las altas tasas de desocupación, al mismo tiempo que se aspiraba a disminuir el histórico y creciente déficit habitacional. Este programa fue continuado en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que asumió en diciembre de 2007.

Lo que merece subrayarse es que este plan, con un conjunto de programas, se inicia en paralelo a la continuidad del sistema nacional de viviendas (FONAVI), que se distribuye como fondos coparticipables a las provincias. Sin embargo, en muchos

casos los actores ejecutores del plan fueron los mismos que para el FONAVI: los institutos provinciales de vivienda. No obstante, en el Conurbano Bonaerense (dependiente, como se explicó, del gobierno de la provincia de Buenos Aires) los actores ejecutores pasaron a ser los municipios, pasando así el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IPVBA) a un rol secundario: controlador de la normativa, coordinador de las acciones de provisión de infraestructura y ejecutor de algunos programas complementarios.

Dado que el cupo de distribución de viviendas y mejoramientos fue manejado directamente desde el Ministerio de Planificación Federal, algunos autores se refieren a este proceso como de recentralización (Rodríguez, Di Virgilio et al., 2007). En este artículo no se considera apropiado el término, ya que, si bien los fondos son gestionados directamente desde el gobierno central, tanto la elaboración de los proyectos como su ejecución (licitaciones, búsqueda de suelo, etc.) tienen como actores centrales a los municipios. Por lo tanto, la calidad de los barrios producidos tiene estrecha relación con las intervenciones de los gobiernos locales y su capacidad de negociación con otros actores (empresas de servicios, gobierno provincial, usuarios, ONG, etc.) y su política urbana, en el marco de restricciones establecidas en el nivel nacional (montos, metros cuadrados por unidad, etc.). En el caso del AMBA, entonces, parece más apropiado referirse a una descentralización controlada.<sup>9</sup>

Para analizar las intervenciones habitacionales, debemos clasificarlas en cuatro grandes líneas:

#### **a) Construcción de vivienda nueva en agrupamientos barriales nuevos**

La vivienda debía ser unifamiliar con una superficie cubierta de 44 a 49 m<sup>2</sup> y se requería de la provisión de los servicios básicos. Dada la dificultad de encontrar tierra vacante acorde, la mayoría de las intervenciones se ejecutaron en el llamado “Segundo Cordón” del Conurbano (es decir, en la zona más alejada del centro). Originalmente, el gobierno municipal era el encargado de proveer el suelo, ya que incluso no estaba costado. Sin embargo, como en la mayoría de los casos no se contaba con suelo apto en la escala requerida, se adoptó la modalidad de que las empresas constructoras propusieran los predios a utilizar y se les otorgaba un monto por cada lote nuevo urbanizado (con un costo extra aproximado de US\$ 3.500). Este programa asumía la crítica a los conjuntos en altura, que generaban viviendas imposibles de ampliar, con dificultades para mantener los servicios comunes (por ejemplo, los ascensores o las cañerías) y la consiguiente insatisfacción de los usuarios.

<sup>9</sup> Esto tiene relación directa con la capacidad de negociación de cada municipio con el gobierno nacional para firmar convenios de implementación de los diferentes programas. La mayoría de los gobiernos municipales son del mismo color político que el gobierno nacional (Partido Justicialista); sin embargo, tanto las distintas facciones del partido gobernante como las alianzas de aquellos que no son justicialistas son centrales para la obtención de cupos de viviendas o mejoramientos.

**b) Intervención integral en asentamientos informales (villas y asentamientos<sup>10</sup>)**

Esta acción implicó un reconocimiento histórico a barrios precarios de muchos años de existencia donde las intervenciones públicas habían sido escasas y no muy exitosas. El problema derivado es que, dado que en muchos casos existía una alta densidad poblacional en estos barrios, se requería de suelo urbano adicional y necesariamente cercano a los emplazamientos. Esto derivó en que unos pocos municipios decidieran construir viviendas en altura (pero solo hasta planta baja y tres pisos). En este programa no hay límite para la superficie cubierta por unidad, ya que estas debían adaptarse a las necesidades de las familias usuarias y también debían tener provisión de infraestructura básica. La modalidad de construcción se realiza por medio de empresas privadas.

**c) Mejoramientos habitacionales**

Esta es, sin duda, la innovación en las prácticas estatales, ya que no existían antecedentes de mejoramiento del parque habitacional construido y deficitario. Se pensó llevar a cabo esta modalidad por medio de empresas constructoras privadas. Las acciones podían ser tanto construir nuevas habitaciones como mejorar las existentes o núcleos húmedos.

**d) Provisión de viviendas por cooperativas**

Con esta iniciativa lo que se buscaba era la reactivación de la economía y bajar las tasas de desocupación. Para esto se propuso que aquellos que recibían un subsidio por medio del plan Jefas y Jefas de Hogar desocupados (que recibían US\$ 50 por mes) y debían realizar una contraprestación social se agruparan (un pequeño porcentaje podía no provenir de este plan social) en cooperativas y construyeran viviendas. Se les pagaban los materiales necesarios y las casas debían ser unifamiliares con una superficie cubierta de 44 m<sup>2</sup> por unidad. Al igual que el primer eje por empresas, el proceso productivo es de tipo artesanal y, por lo tanto, mano de obra intensivo. Existen dos modalidades de implementación: por medio de organizaciones sociales o por medio de municipios.

Un elemento a subrayar es la envergadura de las intervenciones planteadas, que, si bien están alejadas del déficit (centrado en la vivienda), también lo están del promedio histórico de la acción pública en el AMBA, que ascendía a 39.856 unidades construidas en el Gran Buenos Aires entre 1976 y el 2003. Es decir, se propusieron construir en dos años algo menos que lo construido en 28 años en la zona. El Plan Federal de Construcción de Viviendas se proponía cambiar radicalmente la situación habitacional del país, pero en particular ten-

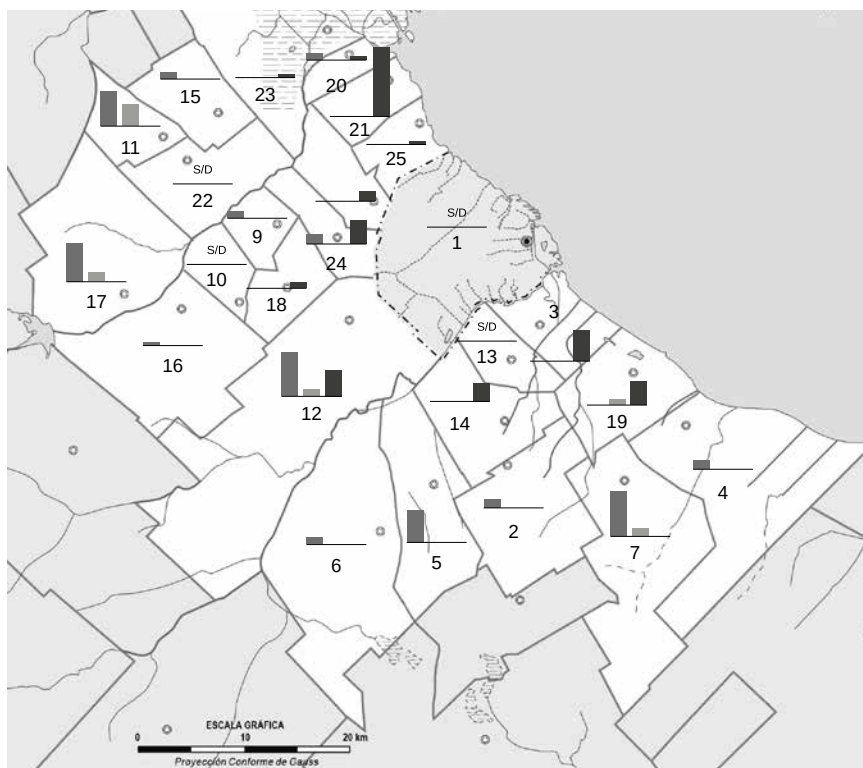
<sup>10</sup> Según un relevamiento llevado a cabo en la Universidad Nacional de General Sarmiento, existen 819 asentamientos informales fehacientemente registrados. Para ampliar sobre el tema y las diferencias entre las tipologías de "villas" y "asentamientos" ver Cravino (2008).

dría un fuerte impacto en el AMBA.<sup>11</sup> Allí se proponían cupos: 33.000 viviendas nuevas para el Gran Buenos Aires y 5.000 para la ciudad de Buenos Aires, de un total de 120.000 para todo el país. Se trataba de la fase I, que se realizaría en dos años. Aun cuando no se terminó de ejecutar, en el año 2006 se anunció la fase II, que comenzó a implementarse superpuestamente con un número de 300.000 (ampliando levemente la superficie de las viviendas<sup>12</sup>) para todo el país.

Los plazos, sin duda, se extendieron, pero en 2008 se estaría cerca de cumplir el 84% de la meta propuesta para el Conurbano Bonaerense y el 65% para la ciudad de Buenos Aires (con 1.073 viviendas finalizadas y 2.200 en ejecución).<sup>13</sup>

### Mapa 1. Distribución de soluciones habitacionales por programas (2003-2008)

Cantidad de viviendas nuevas y mejoramientos



<sup>11</sup> Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, del nivel federal ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)) esta iniciativa crearía, en su fase I, 360.000 puestos de trabajo a nivel nacional (240.000 de forma directa y el resto de forma indirecta). Esto es: tres puestos por cada vivienda, dado que se utilizan formas de producción tradicionales en la región, más del tipo artesanal que industrializado.

<sup>12</sup> Se proponía 55 m<sup>2</sup> para todo el país, con excepción de la Patagonia, donde la superficie sería de 60 m<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> Como planteamos, la cuestión del suelo apto y disponible para la construcción de conjuntos habitacionales era y es central. Así, la tercera parte de las viviendas nuevas se construyeron (hasta agosto del 2008) en tierras que ya estaban ocupadas por habitantes de asentamientos precarios.

En la siguiente tabla se puede observar la heterogeneidad de la situación dentro del AMBA, tomando como unidades a los distintos municipios y los distintos programas, a partir de datos oficiales fechados al inicio del año 2007. No obstante, las cifras al año siguiente no deberían de haber variado considerablemente, como lo hicieron, por fuertes atrasos en los desembolsos de dinero observados durante todo el 2008.

**Tabla 2: Total de viviendas y mejoramientos en construcción por los programas federales en el AMBA en ejecución a febrero de 2007**

Municipio	Viviendas Nuevas	Subprograma de urbanización de villas Y Asentamientos Precarios		Programa de emergencia habitacional (viviendas por cooperativas)	Programa Mejor Vivir (mejoramientos)
		Viviendas	Mejoramientos		
A. Brown	600				
Avellaneda		818			
Berazategui	1.227				
E. Echeverría	2.514			160	
Ezeiza	300				
Florencio Varela	3.954			921	
Gral. San Martín					
Hurlingham	78			294	45
Ituzaingó					
José C. Paz	1.294			1.704	21
La Matanza	3.679		1.020 *	670	
Lanús					
Lomas De Zamora		1.380			
M. Argentinas	250				
Merlo	64				
Moreno	2.854			800	180
Morón		206			
Quilmes	355	1.387		408	
San Fernando	360			16	72
San Isidro		1.943	3.236*		
San Miguel					
Tigre					136
Tres de Febrero		1.548	570	52	
Vicente López		400			
C. A. de Bs. Aires	2.328	No Aplica	No Aplica		2.109

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Nota: \*mejoramientos financiados por el Programa Mejor Vivir.

Pasando a un análisis de tipo cualitativo sobre las intervenciones habitacionales en el Gran Buenos Aires, podemos encontrar distintas situaciones, que detallaremos de forma sintética.

### VIVIENDAS “LLAVE EN MANO” EN BARRIOS NUEVOS

Como se indicó, esta modalidad solo pudo ser implementada en el “Segundo Cordón” del Conurbano. En el “Primer Cordón” (contiguo a la ciudad capital) existen predios vacantes, pero no estaban disponibles en el mercado o los que son de propiedad estatal tampoco fueron otorgados para provisión de viviendas. Esto último evidencia problemas de coordinación entre las distintas agencias estatales.

La asignación, en la mayoría de los municipios, respondió a demanda dispersa, siguiendo el modelo FONAVI. Algunos municipios fijaron prioridades (matrimonios jóvenes, con muchos hijos, con hijos discapacitados, combatientes de la Guerra de Malvinas, etc.), otros establecieron puntajes y un listado único y otros no explicitan claramente su asignación. Este es un punto crítico, ya que siembra una sombra de duda, en muchos distritos, sobre la redistribución de las viviendas.

En cuanto a la calidad de la vivienda, desde el punto de vista de los usuarios se han escuchado reclamos por su pequeño tamaño y algunos problemas en las terminaciones o instalaciones, aunque su grado de aceptación depende de las tipologías. En algunos casos, los municipios han exigido las mejoras y en otros no se ha seguido de cerca el desempeño de las empresas constructoras privadas. Según la capacidad económica de las familias estas son ampliadas, ya que cuentan con espacio libre para hacerlo.

### INTERVENCIÓN EN ASENTAMIENTOS INFORMALES

El Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios contemplaba una adecuación de las necesidades habitacionales de los habitantes a las viviendas a construir, que se cumplió en la mayoría de los casos. Esto lo constituye en una experiencia inédita, ya que, como dijimos, la tradición era el subsidio a la oferta y, por lo tanto, la demanda se concretaba *a posteriori*. Respecto de las calidades constructivas, por lo general, responden a los estándares, con algunas excepciones donde no cumplieron las especificaciones solicitadas. En varios proyectos una parte de las viviendas autoconstruidas permanecieron y se plantearon mejoras; sin embargo, en la mayoría de los casos se contempló vivienda nueva.

En cuanto a la localización, las intervenciones se plantearon en villas de muchos años de existencia y ubicadas en áreas mayoritariamente consolidadas. Como no implica traslado de zona para los habitantes, su conectividad y vida cotidiana pueden transcurrir sin mayores costos o dificultades más que las incomodidades transitorias de la obra *in situ*.

Las dificultades en este programa se vinculan a que, como se trata de barrios de alta densidad, se requirió sumar nuevos predios cercanos para construir viviendas unifamiliares. En la mayoría de los casos fue posible. Algunos municipios compraron suelo a este fin. El programa citado, como tenía el suelo urbano casi resuelto, evidenció un desempeño de mayor celeridad que otros programas. Sin embargo, en todos los casos implicó la necesidad de construcción de redes de infraestructura nuevas y en algunos casos se sumaron nuevos centros de salud o salones de uso múltiple. Un problema adicional en varios barrios fue su situación hidráulica y allí se debieron hacer algunas obras.<sup>14</sup>

En unos pocos casos se desarrollaba, desde hacía algunos años, la implementación del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) con financiamiento BID-Estado nacional y provincial y en estos casos se articularon las acciones. En otros, se completaron las intervenciones con otros programas como el de Emergencia Habitacional (cooperativas de vivienda) o mejoramiento del parque construido (Mejor Vivir).

Acerca de la asignación, en la inmensa mayoría no hubo problemas de transparencia o de listados, ya que la población era aquella que fue censada previamente. Las dificultades tienen que ver con las etapas de obra y la desconfianza de los vecinos de que no se cumplimente todo el proyecto y puedan quedar varados en el proceso. Es decir, existe una puja por estar primeros en la lista de adjudicatarios. Esta desconfianza se basa en proyectos previos que nunca terminaron de ser ejecutados y que solo alcanzaron a pequeños grupos.<sup>15</sup> En los casos de organizaciones barriales previas y activas, la llegada del programa se vivió como una victoria en una lucha del barrio que ya llevaba varias décadas y, al mismo tiempo, fue saldar el temor al desalojo que, de forma latente o explícita (dependiendo de las acciones o discurso de los gobiernos municipales), todos los vecinos percibían.

El punto crítico de este programa es la participación de los habitantes. Originalmente, no estaba contemplada, pero, dada la complejidad que implica despejar áreas para construir viviendas y trasladar población allí y así sucesivamente o dónde alojar a la población que debe ser relocalizada para la apertura de calles, requirió, tarde o temprano, del consenso y colaboración de los vecinos de estos barrios. En algunos casos se contaba con una organización barrial previa y en otros esta debió ser conformada.

## MEJORAMIENTOS HABITACIONALES

Esta propuesta, que fue sin duda la más innovadora y se centró en el Programa Mejor Vivir, por diversas razones es el programa que expone los peores resulta-

<sup>14</sup> Algunos barrios fueron excluidos del listado del programa porque las obras hidráulicas eran muy costosas.

<sup>15</sup> No obstante, algunos barrios no habían tenido intervenciones previas de importancia.

dos en relación a las expectativas estatales. Un primer cuello de botella fue la necesidad de contar con un diagnóstico previo, que implicaba un relevamiento riguroso del parque habitacional de cada distrito. Este estudio debía ser solventado por los gobiernos locales y, además, realizarse en breve tiempo, pero no todos estaban dispuestos a hacerlo o excedía su capacidad de gestión. Por esta razón, muchos distritos no lo ejecutaron.

Una segunda dificultad inicial se planteó a partir de quienes deberían llevarlo a cabo: las empresas constructoras. Luego de varias licitaciones fallidas, el Estado decidió flexibilizar su postura. Las empresas no tenían experiencia de trabajar en mejoras en viviendas habitadas y dispersas en el territorio y no contaban con una logística para llevar a cabo esa tarea; por lo tanto, no presentaron interés en las convocatorias.

Algunas ONG con experiencia previa en acciones de mejoramiento de barrios con situaciones de precariedad habitacional se presentaron en conjunto y se postularon para realizarlo. Finalmente, desde el Estado nacional y provincial las acciones se realizaron en una fase experimental y con un desempeño favorable. Solo unos pocos municipios lograron hacerlos por medio de empresas. En realidad, lo que se hizo fue utilizarlo como financiamiento complementario en la ejecución del Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios.

En síntesis, el subprograma se caracteriza por una subutilización de los cupos previstos, debido a las dificultades señaladas, y su uso como financiamiento complementario en realidad desvirtúa su objetivo, que era mejorar el parque habitacional construido.

## VIVIENDAS POR COOPERATIVAS

Como se indicó, existen dos modalidades. Las cooperativas a través de las organizaciones sociales tuvieron un fuerte impulso en el inicio. La amalgama organizativa estaba dada por las mismas entidades que la recibieron directamente desde el Estado Nacional. La Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) son organizaciones “piqueteras”<sup>16</sup> que, en el inicio de la gestión de Néstor Kirchner, se mostraron como aliadas. Ambas decidieron repartir los cupos entre sus propios miembros y las viviendas a construir se decidieron en los barrios (en su mayoría asentamientos) donde se encontraban las sedes de las organizaciones o, en su defecto, en predios de las organizaciones.

---

<sup>16</sup> *El movimiento piquetero* es el nombre que se le dio a un frente de organizaciones de desocupados que cortaban rutas (piquetes) para reclamar planes de subsidio al desempleo. Cobraron fuerza desde mediados de la década de 1990 y luego se dividieron en diferentes fracciones. En particular a partir del gobierno de Néstor Kirchner se dividieron entre oficialistas y opositoras (Svampa-Pereyra, 2004).



Este programa tuvo muchas dificultades de implementación. El dinero que debía llegar a las organizaciones o a los municipios pasaba por muchas instancias burocráticas y no permitía una continuidad en las obras, lo que implicaba que el monto destinado a la mano de obra se iba estirando en el tiempo e implicaba menos ingresos mensuales para los miembros de las cooperativas, lo que generó tiempos discontinuos. Tanto en el caso de las cooperativas por organizaciones como por municipio se fueron desgranando los participantes, ya que aquellos que contaban con experiencia y capacitación laboral se incorporaban al mercado laboral de la construcción, que, al calor de la reactivación económica, fue absorbiendo operarios y, en el caso de empleos formales, esto implicaba niveles salariales relevantes y muy lejos de lo que percibían los miembros de las cooperativas. Las organizaciones piqueteras, por otra parte, según las entrevistas, lograron que algunas personas permanecieran, cumpliendo roles indispensables en las obras, ya que a su vez capacitaban a aquellos que carecían de experiencia, mujeres desocupadas incluidas.

En el caso de las experiencias municipales, en realidad se trató de obras dirigidas y gestionadas por los propios gobiernos locales. Algunos miembros de las cooperativas recibían viviendas y otros simplemente recibían un monto del plan de desocupado. Esta decisión quedó, de forma discrecional, en manos de las autoridades locales y, por lo general, su inclusión o la falta de ella no se vinculaba a relaciones de clientelismo político.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires es notorio desde hace varias décadas el mal desempeño en la construcción de vivienda de interés social, a pesar de que cuenta con un Instituto de la Vivienda de carácter autárquico (IVC), con presupuestos y recursos humanos capacitados, pues consecutivamente ha estado demostrando subejecución. En este distrito no se implementó el Programa de Emergencia Habitacional ni el Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, ya que existían otros programas similares (también con baja ejecución y gran lentitud en los proyectos). El Gobierno de la Ciudad, que asumió en diciembre del 2007 presidido por Mauricio Macri, del partido PRO (tendencia de derecha), no tiene en su agenda la situación habitacional de aquellos que viven en condiciones críticas, ya que minimizó el presupuesto dedicado a estos fines. Por el contrario, impulsa una política ambigua para los asentamientos informales y acompaña los desalojos de aquellos que ocuparon viviendas privadas o públicas. De un cupo de 5.000 viviendas en la fase I del Plan Federal de Viviendas, solo se construyeron 1073 en la zona sur de la ciudad. En el caso del Programa Mejor Vivir se hicieron 128 mejoramientos ([www.vivienda.gov.ar](http://www.vivienda.gov.ar)), y hubo fuertes sospechas acerca de cómo se eligieron los beneficiarios.

## REFLEXIONES FINALES

Las nuevas políticas habitacionales asumen las críticas a los productos de las intervenciones de las décadas anteriores y se apropian entonces de un cambio en la tipología, tanto de la vivienda como del barrio. La vivienda construida desde 2003 por el Estado es en su mayoría unifamiliar, lo que implica menor mantenimiento y la posibilidad de ampliar y genera más satisfacción que las anteriores. Es interesante que en algunos casos el tamaño se construye de acuerdo con las necesidades de la familia, es decir, el usuario es definido previamente.

Sin embargo, queremos resaltar que se mantiene el modelo de separación del espacio residencial del espacio productivo y se les prohíbe a las familias desarrollar actividades económicas, ni siquiera pequeños comercios, situación que de hecho se produce y tiene una larga tradición en los sectores populares. Es decir, no se contempla el uso mixto de la vivienda popular.

Los barrios que se buscan albergan, en su mayoría, menor cantidad de viviendas y familias que los anteriores modelos, pero esto no siempre fue cumplido porque atenta contra la lógica de producción de las empresas constructoras (mayor tamaño = mayor rentabilidad) y las formas de gestión del suelo urbano disponible.

En los nuevos barrios se construye infraestructura básica, como agua corriente, cloaca, electricidad y, en algunos casos, gas por red, con lo cual se garantiza la calidad urbana mínima. No obstante, el problema del acceso a los establecimientos educativos o de salud difícilmente se resuelva en los tiempos requeridos por la población.

En cambio, en términos generales, no se cambió la forma de producción. Las empresas constructoras medianas o grandes son las ganadoras de este conjunto de programas y la producción social de la vivienda es una situación minoritaria y en algún caso solo se utiliza ante el fracaso o desinterés de las grandes empresas capitalistas. Esto implica a su vez mayores costos respecto al modelo de autogestión.

Del análisis de las experiencias desarrolladas en los municipios del Conurbano Bonaerense lo que primero se debe plantear es que existen fuertes heterogeneidades en las formas de llevar a cabo la política y en el tipo de producto urbano resultante. De esta forma encontramos casos en los que el impacto fue muy positivo para la población, en particular a partir del Subprograma de Villas y Asentamientos Precarios (aunque no todos los proyectos), casos en lugares de integración urbana para los casos de TPU, situaciones en áreas de consolidación y otros ubicados en zonas inundables o de casi imposible regularización de dominio o enclavados en lugares de entorno rural y casi inaccesibles.

Las rupturas con las prácticas anteriores se centran en que se realizan por fuera del sistema nacional de vivienda; en la importancia que se les da a los municipios

en el diseño de los proyectos y su ejecución; en el abanico de programas con diversas líneas y en la incorporación de otros actores, aunque sea de forma incipiente o experimental, como las ONG u organizaciones sociales. Las continuidades se vinculan con que el producto de la política es, mayoritariamente, vivienda “llave en mano”; que el proceso productivo es, en su mayoría, igual, por medio de empresas capitalistas y, por lo general, que falta la participación de los usuarios en las decisiones del barrio y de las construcciones.

Algunos de los problemas que se observan son: a) suelo urbano: la lógica de la empresa como proveedora de suelo ante la falta de suelo público solo reproduce la captación de plusvalía por parte de algunos propietarios y lleva la ciudad hacia la extensión porque, lógicamente, el suelo (a urbanizar) se encuentra en la periferia y reproduce la vieja práctica de que el Estado asume los costos de la provisión de infraestructura. Los organismos estatales que poseen tierra vacante no se desprenden de ella o incluso la privatizan a precio vil; b) falta de infraestructura social en los nuevos barrios, fundamentalmente escuelas y centros de salud, que siempre llegan años después de que la gente se muda; c) tomando el punto de vista de los usuarios, hay disconformidad en numerosas familias por el tamaño de la vivienda, aunque también hay una alta valorización por haber alcanzado la meta de la “vivienda propia” y se encontró un mal desempeño de las empresas que reiteradamente incurren en malas terminaciones, utilizan material de menor calidad al estipulado y cometen otros diferentes vicios de obra.

Por todo lo presentado, creemos que es necesario un debate para caracterizar, para adjetivar la política social de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ya que encontramos fuertes elementos que apuntan a la reconstrucción de un estado de bienestar, incluyendo la política de vivienda, con renovación y ampliación de la oferta estatal (que no incluye aún formas de acceso al suelo urbano como algunas experiencias previas de lotes con servicios), pero con fuertes restricciones a la intervención en el mercado del suelo (vinculado a la política neoliberal), en un marco de servicios públicos, mayormente en manos de empresas privadas, incluyendo diferentes medios de transporte (trenes, subtes, colectivos, además de autopistas y rutas), donde el Estado ha dado algunas señales de presión sobre la calidad del servicio y sobre las tarifas, pero no tiene mucho margen de maniobra con relación a los contratos establecidos previamente. El fuerte peso de la construcción por medio de empresas privadas capitalistas implica una fuerte continuidad en las políticas del Estado argentino, siendo las formas cooperativas una situación marginal que fue decreciendo al correr de los años y la recuperación económica. Estas han demostrado ser un actor de peso, pero con importantes falencias en su desempeño, mientras que, en paralelo, obtuvieron grandes ganancias. ■

## **Bibliografía**

---

CRAVINO, M. C. (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

CUENYA, B. (1997). "Descentralización y política de vivienda". En: B. Cuenya y A. Falú (eds.). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CBC-EUDEBA.

RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

RODRÍGUEZ, CARLA, DI VIRGILIO, M. M. y otros (2007). *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-UGC-FSOC-UBA.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *Los programas de vivienda social y la inclusión urbana*. XVI Asamblea de Ministros y autoridades máximas de la vivienda y el urbanismo en América Latina y el Caribe MINURVI. Santiago de Chile: octubre 2007.

YUVNOSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

## **DOSIER 2. SOBRE JUVENTUDES: PROBLEMAS, DEBATES Y POLÍTICAS**



## INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre cuestión juvenil, espacio urbano y políticas sociales constituyen el foco de reflexión, diálogo y debate del presente dossier. Los artículos que lo componen se presentaron originariamente en dos actividades públicas organizadas por la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero en 2011. Nos referimos a la mesa redonda “Investigaciones sobre juventudes: problemas, debates y políticas”, realizada en el marco del Seminario Internacional “Las Políticas Sociales Urbanas y la construcción de la ciudadanía” y la conferencia “Los jóvenes que no estudian ni trabajan”, dictada por el doctor François Dubet en el marco de un coloquio de investigación organizado por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF.

Los artículos de los doctores Wivian Weller, Mariana Chaves y Pedro Núñez se escribieron especialmente para sus presentaciones en la mesa redonda “Investigaciones sobre juventudes: problemas, debates y políticas”. En este último caso, el texto ha sido actualizado durante 2016. En los trabajos se brinda un panorama –y un balance– de la investigación sobre juventudes en América Latina: la consolidación de un campo de estudios en la región, las tradiciones y especificidades nacionales, las fortalezas y los logros del camino recorrido hasta hoy, así como los desafíos futuros para la investigación y la política pública sobre la juventud en la región. A ellos se suma una presentación a cargo del doctor Ramiro Segura, organizador y coordinador de la mesa redonda en el marco del mencionado seminario internacional.

Además de buscar a través de la publicación ampliar la accesibilidad y disponibilidad de estos materiales, el valor de la edición conjunta radica en su convergencia analítica y en su complementariedad geográfica. Se objetiva y se reflexiona sobre las juventudes, los modos de conocerla y de intervenir sobre ella; y se realiza esto desde distintas latitudes, permitiendo el diálogo y la comparación entre algunas juventudes de países de América Latina. ■

*Ramiro Segura / Mariana Chaves*  
Organizadores del dossier





# LA JUVENTUD EN PLURAL: DESIGUALDADES, TEMPORALIDADES E INTERSECCIONES

Ramiro Segura

Investigador CONICET. Profesor IDAES/UNSAM y UNLP

## RESUMEN

En este texto de presentación del dossier se plantean los ejes que se desplegaron en la mesa de un seminario en la que participaron especialistas en la investigación sobre juventudes con miras a establecer y profundizar el diálogo y el intercambio a escala regional sobre la temática, no solo en lo relativo a los desarrollos estrictamente académicos, sino también en lo que respecta tanto a las formas en que la investigación sobre juventudes desde las ciencias sociales se vincula actualmente con las políticas públicas como a los desafíos que la investigación social y la política pública sobre juventudes en la región tendrán en el futuro.

Se da cuenta de las miradas convergentes sobre el campo de estudio en juventudes y de las claves de lectura de los especialistas para reconocer *la juventud en plural*. En esta introducción se destaca cómo la desigualdad, las temporalidades y las intersecciones se constituyen en vectores analíticos desde los cuales se desagregan las juventudes como objeto de estudio.

**Palabras clave:** Juventud - Políticas públicas - Ciencias sociales

## ABSTRACT

This text, which introduces the dossier, sets down the axes displayed at a seminar with the participation of specialists on youth research in order to establish and deepen dialogue and exchanges at a regional level on the subject, not only with regard to the strictly academic developments, but also in terms of both the ways in which research on youth from the social sciences is currently linked to public policies, and the challenges that social research and public policy on youths in the region will have in the future.

The converging viewpoints on the field of youth studies and the specialists' reading keys to recognize youth in plural are discussed. This introduction underlines how inequality, time frames and intersections become analytical vectors from which the youths as an object of study are disaggregated.

**Key words:** Youth - Social sciences - Public policies

## INTRODUCCIÓN

Los artículos que siguen fueron presentados originalmente en la mesa “Investigaciones sobre juventudes: problemas, debates y políticas” que coordiné en el marco del Seminario Internacional “Las Políticas Sociales Urbanas y la construcción de la ciudadanía”, organizado por la Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en 2011.

En el contexto actual, la relevancia de reflexionar sobre la cuestión juvenil en relación con las políticas sociales urbanas y la ciudadanía está fuera de discusión. En efecto, en las últimas décadas “juventud” se ha constituido en un tópico central no solo de la reflexión académica y la intervención política, sino también —y fundamentalmente— un significativo clave de la vida social cotidiana, en el que muchos cifran el presente y el futuro de la sociedad, ya se trate de versiones utópicas, de proyecciones entusiastas y optimistas respecto del porvenir o, por el contrario, de una condensación de temores, estigmas y riesgos de diversa naturaleza y magnitud. Así, “juventud” designa hoy menos un sujeto estable y fácilmente delimitable que un terreno disputado, heterogéneo y polivalente: actor social, objetivo publicitario, discurso mediático, objeto de investigación y campo de intervención constituyen distintas instancias en las que circulan sentidos y prácticas sobre la juventud en la actualidad.

En este sentido, el desafío de la mesa consistió en convocar a especialistas en la investigación sobre juventudes con miras a establecer y profundizar el diálogo y el intercambio a escala regional sobre la temática, no solo en lo relativo a los desarrollos estrictamente académicos, sino también en lo que respecta tanto a las formas en que la investigación sobre juventudes desde las ciencias sociales se vincula actualmente con las políticas públicas, como a los desafíos que la investigación social y la política pública sobre juventudes en la región tendrán en el futuro.

En consonancia con la propuesta inicial, los trabajos escritos especialmente para las jornadas por la doctora Wivian Weller, de la Universidad de Brasilia; la doctora Mariana Chaves, de la Universidad Nacional de La Plata y el CONICET, y el doctor Pedro Núñez, de FLACSO y el CONICET, se esfuerzan por delinear los trazos principales del debate académico sobre la juventud en la región, establecer vinculaciones productivas entre distintas disciplinas y tradiciones nacionales en los abordajes presentes en las investigaciones y sugerir posibles líneas de acciones futuras.

La mesa posibilitó un intercambio fructífero, no solo entre los expositores, sino también entre estos y el público presente, ayudándonos a comprender la lenta consolidación de los estudios sobre juventudes —específicamente, en Argentina y en Brasil—, realizando un balance sobre la situación del campo de estudios en la región, promoviendo estrategias de análisis novedosas y dando indicios de los desafíos que se vislumbran para un campo de estudios en franco crecimiento.

Por esto, los tres trabajos pueden leerse como un balance del campo de los estudios en juventudes en lo que hace a los logros obtenidos en las últimas décadas, a los vacíos y las debilidades del presente y a una serie de sugerencias relativas a los caminos a transitar en el futuro. A mí me gustaría, además, que este encuentro de trabajos sea un punto relevante en el largo camino de consolidar un necesario diálogo intelectual entre investigadores de la región que colabore con el desarrollo y el fortalecimiento de los intercambios y el trabajo conjunto.

## **MIRADAS CONVERGENTES SOBRE EL CAMPO DE ESTUDIO EN JUVENTUDES**

Los balances realizados por los tres trabajos presentan miradas convergentes sobre la situación de los estudios sobre juventudes en América Latina. En efecto, los tres investigadores coinciden en relatar una historia de un progresivo desarrollo de los estudios sobre juventudes en las distintas tradiciones nacionales, que ha dejado de ser en la última década un tema “periférico” (para usar el término escogido por Mariana Chaves en su texto) dentro de las investigaciones en ciencias sociales.

No se trató, por supuesto, de un desarrollo continuo y equilibrado en toda la región. Por el contrario, las exposiciones se detienen a señalar que es posible identificar tanto destiempos en el desarrollo del campo de estudio sobre juventudes en los distintos países como peculiaridades nacionales en los modos de abordar la temática.

En relación a los destiempos, parece bastante claro que, como muestra Wivian Weller, Brasil cuenta con un desarrollo temprano y sostenido de investigaciones sobre juventudes, desarrollo que –en términos relativos– es más tardío y de una escala menor en el caso de Argentina. Ahora bien, más allá de estas diferencias relativas, la Argentina también cuenta en la actualidad con un desarrollo pujante y en crecimiento, factible de objetivar en la creación de posgrados específicos, en la consolidación de equipos de investigación, en el número de tesis producidas y en la cantidad de encuentros y congresos sobre la temática que se celebran cada año.

Por otro lado, en lo relativo a las peculiaridades nacionales, en el trabajo de Pedro Núñez es posible identificar una estrecha relación entre los problemas sociales dominantes en cada período de la vida política de los países que componen el Mercosur y el tipo de abordaje y de pregunta predominante en las investigaciones sobre la juventud. Es decir, el acercamiento a la juventud como problema de investigación está mediado por las matrices societales de cada país y, por ende, es posible encontrar matices y tendencias en las formas en que las ciencias sociales de cada uno de los países se acercaron a la juventud –y la problematizaron–. Sintetizando de manera esquemática los hallazgos realizados por Pedro Núñez, mientras las investigaciones sobre la juventud en la Argentina durante la década

del noventa –momento en el cual ganaron visibilidad– se concentraron tanto en la indagación de los procesos que constataban la ruptura de la matriz igualitarista, basada en la integración que favorecía el sistema educativo y en el acceso a los derechos sociales a través del mercado de trabajo, como en una lectura política de las nuevas prácticas culturales de los jóvenes, en Brasil las preocupaciones predominantes en el mismo período solían poner la mirada tanto en los procesos de exclusión que atravesaba la juventud y sus prácticas culturales<sup>1</sup> como en la preocupación omnipresente por la juventud y las violencias. Para el mismo período, mientras en Uruguay parecería predominar –en la misma dirección que en la Argentina– una mirada nostálgica por la sociedad cohesionada perdida, en el Paraguay el problema principal de la época giraba en torno de una transición hacia la democracia tardía en comparación con los demás países de la región.

Matices y escalas nacionales aparte, lo que está claro hoy es que la juventud es un campo de investigaciones con una tradición propia, en crecimiento y en proceso de diversificación de los abordajes, como muestra detalladamente para el caso de Brasil el trabajo de Wivian Weller. Nos encontramos, para usar las palabras de esta investigadora con las cuales coincidieron los otros dos expositores, ante un campo “consolidado, más no sólido”. Frase ciertamente paradójica que busca cifrar lo que se ha conseguido en las últimas décadas y, simultáneamente, enfatizar en lo que aún resta por hacer. En este sentido vale señalar que, por un lado, es indudable que, después de un duro inicio y de ciertas resistencias por parte del campo de las ciencias sociales, la investigación sobre juventudes ha crecido y se ha diversificado; sin embargo, por el otro lado, más allá de estos logros, es claro que falta trabajar en distintas direcciones que fueron señaladas de manera coincidente por los participantes de la mesa: construir y precisar el referencial teórico y metodológico con el cual se aborda el estudio de la temática, desarrollar nuevas relaciones interinstitucionales y potenciar las ya existentes, multiplicar los estudios comparativos sobre la juventud, potenciar la articulación entre investigación y políticas públicas, incrementar el diálogo de las producciones de la región con las producciones de otras latitudes, entre otras cuestiones.

## LA JUVENTUD EN PLURAL. TRES CLAVES DE LECTURA

Además de una lectura convergente sobre la historia, el estado actual y los desafíos futuros del campo de investigaciones sobre juventudes en América Latina, una vez instalada “la juventud” como tema legítimo de investigación en nuestras cien-

<sup>1</sup> Sin lugar a dudas, la investigación comparativa realizada por Wivian Weller (2011) entre los jóvenes negros que practican *hip hop* en la periferia de San Pablo y los jóvenes de origen turco que practican *hip hop* en Berlín constituye una referencia ineludible para estudios sobre el tema.

cias sociales, los tres autores coinciden en la necesidad de lo que podríamos denominar *pensar la juventud en plural*. Es decir, los tres artículos reconocen la necesidad de un cambio en la mirada de las investigaciones sobre juventudes: en lugar de partir de la categoría universal y abstracta de “la juventud”, es fundamental reponer en la investigación juventudes variables histórica y socialmente, en tanto condición de existencia atravesada y modelada por las dimensiones de clase, género, raza y etnicidad, entre otras. Habría, pues, cambiantes, múltiples y desiguales maneras de ser –de construirse y ser construido– joven.

En este sentido, la potencia de los trabajos aquí presentados radica no solo en señalar normativamente un *deber ser* para los estudios en juventudes, sino en tomar el desafío que tienen por delante y llevar a cabo investigaciones y propuestas analíticas cuya finalidad es precisamente comprender la juventud en plural en nuestras sociedades.

Es precisamente en este punto donde, antes de finalizar, me quiero detener. En efecto, nos encontramos ante distintas alternativas y estrategias motivadas por una misma búsqueda: comprender la complejidad del fenómeno juvenil. A riesgo de simplificar la riqueza de los aportes de cada uno de los autores podríamos decir que nos encontramos ante tres prismas (no necesariamente excluyentes) para acercarnos a la comprensión de las juventudes que, siguiendo el orden en que fueron expuestos, podríamos denominar: el prisma de las desigualdades, el prisma de las temporalidades y el prisma de las intersecciones.<sup>2</sup> Detallaré brevemente cada uno de ellos.

La *desigualdad* como característica constitutiva de las relaciones sociales es el prisma desde el cual Mariana Chaves se acerca a la comprensión de la producción social de la juventud. Y lo novedoso de su propuesta estriba en seguir de cerca estas relaciones desiguales en tres campos distintos e interconectados –la experiencia social de la juventud urbana, las políticas públicas dirigidas a la juventud y la producción académica sobre el tema–, campos donde se produce socialmente la juventud. Desde esta perspectiva asistiríamos, en cada uno de estos campos, a relaciones desiguales entre los potenciales de poder que se ponen en juego, cuyos resultados se expresan en configuraciones tipo centro–periferia específicas. En definitiva, en cada uno de estos campos es posible identificar centros y periferias que no se corresponden mecánicamente unos con otros sino que, por el contrario, mantienen una relación desfasada y cambiante. Así, mientras por medio del estudio del

<sup>2</sup> Lo que aquí denomino prisma de las desigualdades, prisma de las temporalidades y prisma de las intersecciones constituyen tres claves de lectura que buscan complejizar la mirada sobre la juventud. Motivadas por una misma inquietud –pensar la juventud en plural–, pueden ser pensadas como alternativas para desnaturalizar las imágenes habituales y esencialistas sobre “la juventud” en nuestras sociedades, enfatizando por el contrario la heterogeneidad y la conflictividad constitutivas de la condición juvenil.

relato biográfico de los jóvenes que habitan en la periferia de la ciudad de La Plata la autora muestra que en las relaciones sociales en las que están inmersos (en casi todos los circuitos e instituciones donde ellos/as se inscriben y participan) ocupan una posición subordinada,<sup>3</sup> en lo que respecta a la política pública dirigida a la juventud se observa cierta ambivalencia, ya que por un lado la juventud es una referencia central en el discurso estatal y, por el otro, en lo relativo al impacto de estas políticas públicas en las vidas de los jóvenes que habitan la periferia, están periféricos al Estado debido a una multiplicidad de barreras al acceso a las políticas que están dirigidas a ellos. Por último, la autora señala que los jóvenes ya no están en la periferia de la academia, ni como trabajadores de la ciencia y la tecnología, ni como “objeto” de estudio para las ciencias humanas y sociales. En conclusión, el análisis de Chaves nos coloca ante un escenario complejo: nos recuerda las desiguales formas de ser joven en una ciudad, identifica las limitaciones de (y los obstáculos para) una política pública que en los últimos años ha colocado en el centro de su discurso a la juventud, y propone el desafío de no quedarse en lo logrado hasta el momento en el mundo académico pues, si bien dejó de ser un tema periférico, hay varias cuestiones pendientes en la agenda futura.

Por su parte, podríamos decir que la propuesta analítica de Pedro Núñez consiste en mirar la juventud desde el prisma de las *temporalidades*. Los reclamos de distintos grupos de jóvenes —específicamente vinculados con las “tomas” de escuelas secundarias en Buenos Aires— constituyen una coyuntura ideal para problematizar los sentidos socialmente dominantes sobre la juventud (que la asocia a la apatía y al desinterés) y para establecer las filiaciones tanto con la juventud en el pasado como con otros actores e instituciones. El análisis de las temporalidades realizado por Núñez tiene como punto de partida una desconfianza implícita —pero clave— sobre las ideas habituales (y ciertamente esquemáticas) de “lo viejo” y “lo nuevo” que se traduce en fórmulas muy publicitadas sobre “la nueva juventud” y que obliga a multiplicar *ad infinitum* las generaciones que se sucederían rápidamente unas a otras. Por el contrario, a partir de una reflexión empíricamente anclada en el análisis de las “tomas” de escuelas protagonizadas por los jóvenes en los últimos años, Núñez procede a desentrañar el fenómeno en sus dimensiones constitutivas y a establecer filiaciones con otros momentos, actores y/o instituciones. Antes que grandes discontinuidades entre lo nuevo y lo viejo, eventos como las “tomas” nos colocan ante una combinación compleja de elementos y rasgos que tienen proce-

<sup>3</sup> Si bien excede los objetivos de este artículo, no puedo dejar de señalar el productivo ejercicio analítico que seguramente surgirá de la comparación de los resultados de la indagación desarrollada por Chaves (2010) en distintos espacios juveniles de clase media (escuela, murga, estilos alternativos, etc.) en la ciudad de La Plata, que constituyen su investigación doctoral, con los hallazgos de la investigación actualmente en curso con jóvenes que residen en la periferia de la misma ciudad, iluminando singularidades de la condición juvenil en su intersección con la clase social y el lugar de residencia.

dencias y tiempos diferenciales. Así, mientras en términos de repertorio de acción las “tomas” de escuela conectan con prácticas de protesta instaladas como legítimas en el escenario político argentino posterior a la crisis de 2001, supusieron un modo de involucramiento político diferente al de otras generaciones (la deslegitimación de la violencia quizá sea su mayor contraste) y son una muestra más de la ascendencia de una institución tradicional como la familia en la configuración política de los jóvenes. De esta manera, según Núñez, antes que con una sucesión lineal de juventudes viejas y nuevas, nos encontramos ante un palimpsesto donde se entrecruzan diversas dimensiones, actores, instituciones y tiempos; además, vale también señalar que la alta participación de ciertos jóvenes no interpela necesariamente a otros jóvenes contemporáneos que no forman parte de esos eventos.

Por último, a partir de un detallado recorrido por la producción académica sobre la juventud en Brasil, el trabajo de Wivian Weller muestra la necesidad, la productividad y también las dificultades de un enfoque que se detenga en *las intersecciones* entre distintas dimensiones para pensar la juventud en plural. En efecto, Weller nos muestra que, replicando un movimiento similar al identificado en otras latitudes, la investigación sobre la juventud en Brasil se inició con el análisis del movimiento estudiantil durante la década de 1960, se verificó un vacío para la década de 1970 asociado a la dictadura, continuó con la realización de etnografías sobre culturas juveniles (habitualmente de clases medias) durante la década de 1980, se desplazó hacia la periferia para la década de 1990 y solo recién a partir de los años 2000 comenzaron a diversificarse los estudios al introducir las dimensiones de género, sexualidad, raza y etnia, entre otras dimensiones de la diferencia y la desigualdad. Es en este contexto de cuestionamientos a la invisibilización de las mujeres, de la raza/etnia, de la diversidad sexual y de las relaciones de género en las culturas y movimientos juveniles y, en términos más generales, en los estudios sobre la juventud, que los investigadores comenzaron a abogar por un enfoque preocupado por la interseccionalidad.

Es indudable la productividad de este campo aún en construcción que complejiza nuestra comprensión de la juventud al tener presentes cuestiones de clase, género, raza y sexualidad, entre otras dimensiones, y sus cambiantes articulaciones. A la vez, retomando a Stuart Hall, la autora señala como tendencia –¿y riesgo que el analista debería poder objetivar, reflexionar y evitar?– que la mirada que contempla las diferencias en las juventudes acostumbra a estar orientada de acuerdo con lo que está en juego en la cuestión de las identidades, es decir, con la dimensión de la diferencia que despertó mayor interés o sensibilidad por parte del investigador. En consonancia con esta tendencia, los estudios sobre juventud realizados en Brasil en los últimos años son organizados por Weller en torno a cuatro ejes, en cada uno de los cuales prima una dimensión específica: jóvenes negros y culturas juveniles, jóvenes mujeres y culturas juveniles, juventud y relaciones de género en la Ense-

ñanza Media, y juventud, sexualidad y homofobia. Como muestra la autora, todas estas investigaciones (con sus méritos y sus limitaciones) ayudaron a desnaturalizar la juventud, mostrando cómo estudios anteriores disolvían o invisibilizaban bajo el rótulo general y abstracto de “juventud” dimensiones relevantes de la condición juvenil como el género, el sexo, la raza y la etnicidad. A la vez, después de leer el riguroso balance realizado en cada uno de los ejes identificados, la pregunta (y el desafío) que se mantiene latente es si es posible un desarrollo de análisis interseccionales que combinen más dimensiones de manera simultánea, superando lo que Weller evalúa como cierta dificultad de articulación de diferentes categorías de análisis en un análisis interseccional de la juventud.

## A MODO DE CIERRE

Después de este breve recorrido por lo que considero los puntos nodales de los tres artículos parece bastante claro que, luego de tres o cuatro décadas de desarrollo –no sin vacíos, marchas y contramarchas, avances y retrocesos– en el estudio sobre juventudes, el escenario y el desafío para las investigaciones sobre la temática en la región se modificaron sustancialmente.

Para decirlo en pocas palabras: no se trata ya de legitimar un tema/problema de investigación ya que, como exponen los artículos, la juventud hace tiempo dejó de ser un tópico “periférico” en las investigaciones en ciencias sociales. Una vez establecido como campo de investigación legítimo, el desafío consiste en desplazarlos desde “la juventud” –formulación que corre muchas veces el riesgo de funcionar como una categoría abstracta y general, insensible a ciertas dimensiones, conflictos y diferencias– hacia la indagación empíricamente fundada de la articulación compleja de dimensiones que nos pueden ayudar a comprender las diferentes y desiguales maneras de ser joven en nuestras sociedades. ■

## Bibliografía

- CHAVES, M. (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- WELLER, W. (2011). *Minha voz é tudo o que eu tenho. Manifestações juvenis em Berlim e São Paulo*. Belo Horizonte: Editora UFMG.



# JÓVENES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA DE LA CIUDAD, DEL ESTADO Y DE LA ACADEMIA

*Mariana Chaves*

CONICET/ Facultad de Trabajo Social, UNLP/UNTREF

## RESUMEN

En este escrito se analizan someramente tres campos de producción de lo social desde la perspectiva de la dinámica centro-periferia. Estas categorías tienen cierto potencial creativo para pensar las relaciones de producción del espacio social, pero, además de la ayuda para *espacializar* relaciones entre diferentes potenciales de poder, estas nociones nos habilitan para estudiar el punto de vista del actor o la visión de mundo. Se trata de conocer quién o quiénes deciden nombrar y logran colocar algo como centro y otra cosa como periferia. Ofrezco como respuesta simplificada anticipada que es desde el lugar donde está posicionado el sujeto, desde donde ve y nombra el mundo. Con esta hipótesis buscaremos pistas para entender el juego de la producción social de: 1) la juventud urbana; 2) las políticas públicas y sociales, que “tocan” a los jóvenes, y finalmente; 3) la producción científica sobre juventudes.

**Palabras clave:** Juventudes - Desigualdad - Políticas públicas

## ABSTRACT

In this paper three fields of social production are briefly analyzed from the perspective of the center-periphery dynamic. These categories have some creative potential to help us ponder on the relations of production of the social space, but, besides the support they provide to the *spatialization* of relations among different power potentials, these notions enable us to study the point of view of the actor or his/her view of the world. It is about knowing who decide to name, and manage to put something as the center and something else as the periphery. I advance an early and simplified answer: it is from the place where the subject is positioned, the place from where he/she sees and names the world. With this hypothesis we will look for clues to understand the game of social production of: 1) the urban youth, 2) how public and social policies “touch” young people, and finally, 3) the scientific production on youth.

**Key words:** Youth - Inequality - Public policies

## INTRODUCCIÓN

En este escrito se analizan someramente tres campos de producción de lo social desde la perspectiva de la dinámica centro-periferia. Estas categorías tienen cierto potencial creativo para pensar las relaciones de producción del espacio social, pero, además de la ayuda para espacializar relaciones entre diferentes potenciales de poder, estas nociones nos habilitan para estudiar el punto de vista del actor, diría Menéndez (2010), o la visión de mundo, según Weller y retomando a Mannheim (Weller, 2004, 2005). Se trata de conocer quién o quiénes deciden nombrar y logran colocar algo como centro y otra cosa como periferia. Ofrezco como respuesta simplificada anticipada que es desde el lugar donde está posicionado el sujeto, desde donde ve y nombra el mundo.

Con esta hipótesis buscaremos pistas para entender el juego de la producción social de: 1) la juventud urbana, 2) las políticas públicas y sociales, que “tocan” a los jóvenes, y finalmente, 3) la producción científica sobre juventudes. Me interesaba en este contexto de páginas sobre políticas sociales urbanas traer el relato no solo de la producción de la juventud, y en particular de un tipo de jóvenes, sino además algunos indicios sobre el frágil impacto de algunas políticas públicas y sociales y la débil incidencia de la producción académica acerca de la temática.

La relación centro-periferia no trata de un adentro y un afuera, sino de una tensión y disputa histórica que ha dado como resultado la producción de una diferencia llamada centro y periferia, pero que son siempre parte de un todo. Dicho de otra manera, las diferencias no son un *a priori*, sino las categorías resultantes de la relación desigual de potenciales de poder que se ponen en juego.

## PRODUCCIÓN DE LA JUVENTUD URBANA: JÓVENES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA DE LA CIUDAD

Podríamos decir que en una veta conservadora de la sociedad se siguen construyendo dicotómicamente dos grandes tipos de representaciones sobre jóvenes. Por un lado, la imagen del joven integrado, con una representación de moratoria social ligada a las experiencias de vida de clase alta y media alta. Y, en el caso de nuestro país, también de lo que algunos llaman la “clase media media”, sostenido en el ideario casi mítico de inclusión de la movilidad social ascendente. El sentido de pertenencia que daba, en un momento de nuestra historia, la inclusión de grandes sectores de la población (a través del puesto de trabajo y la condición de trabajador) a los derechos sociales. Ahí tenemos una imagen en la que se inscriben muchas experiencias juveniles, pero sobre todo funciona como el parámetro a partir del cual se evalúan, muchas veces en términos morales, las prácticas y las experiencias de los jóvenes. Y, por otro lado entonces, la representación del joven “excluido”, ya sea

como joven peligroso o joven víctima. En general ligado a las experiencias de vida de sectores de clases bajas (Chaves, 2010).

Si graficamos en el espacio estas representaciones se ve a grandes rasgos una superposición con las tipologías sociourbanas de barrios de clase alta, de clase media y de clase baja. Y en más detalle se superponen con los mapas de los miedos, los prestigios y los estigmas urbanos (Rotker, 2000; y, para la ciudad de La Plata: Chaves, 2000; Segura, 2005).

Antes de seguir, una aclaración (prefiero pasar por obvia antes que dejar alguna duda): la periferia no es sinónimo de pobreza. La advertencia es para aquellos que toman periferia como sinónimo de “vivir afuera del centro” (dejo para más adelante los comentarios sobre quién decide qué se nombra como centro o periferia). La conformación social de la periferia urbana va a depender de cuál es, cuándo, cómo, dónde y por qué se produce el proceso de suburbanización. Por ejemplo, el proceso de suburbanización del conurbano bonaerense primero ubicó a las clases trabajadoras en las periferias de la ciudad de Buenos Aires, formando sucesivamente como cordones el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y luego empujó al lado de ellos, como vecinos, si bien no necesariamente viviendo en comunidad, a los sectores de altos ingresos, provocando así un tejido suburbano donde son lindantes enclaves de pobreza y de riqueza.

El espacio urbano donde realizo el trabajo de campo que da soporte a estas reflexiones es la región de La Plata. Posee características de suburbanización periférica de los trabajadores en una primera instancia pero la continuidad de ese proceso de ocupación no ha sido homogénea. No forma “periferia pobre” en todo lo circundante al casco urbano fundacional sino que toma valencias de clase distintas según se va hacia el noreste, en la línea de acceso y contacto con la ciudad de Buenos Aires, donde hay mayor riqueza, y hacia el sur y oeste, con mayor pobreza. Está claro que esto es una generalización a grandes trazos, ya que hacia la zona norte también hay habitantes en condiciones de pobreza, pero, así y todo, las condiciones de vida de los vecinos de cada zona, el desarrollo de la infraestructura urbana y, muy claramente, el valor de la tierra y las propiedades, habilitan estas caracterizaciones. Hecha la aclaración en relación a la conformación de la periferia, vuelvo al hilo de la exposición.

Había enumerando dos representaciones vigentes sobre los jóvenes en Argentina, dos imágenes que sustentan prácticas e intervenciones, que *producen* juventud. Somos varios los investigadores en América Latina que abordamos la condición juvenil desde la perspectiva de su construcción social y cultural (entre otros Reguillo, 2001; Duarte Kuper, 2000; Borelli & Freire, 2008; Kropff, 2011), nuevamente, no como un *a priori*, sino como una condición a explicar según la trama social y cultural que la *fabrica* y que, por lo tanto, *genera* a los sujetos que llamaremos *jóvenes*. Como bien propone Feixa (2008) a través del estudio de las condiciones sociales y las

imágenes culturales, podremos interpretar cómo se han constituido estos sujetos y sus formas colectivas. Nos interesa la experiencia particular del grupo de edad y las formas en que se les propone vivir el grado de edad.<sup>1</sup> Por ello haré hincapié en la noción de producir al sujeto (Bourdieu, 1990; Criado, 1998) en contextos sociourbanos singulares, vinculados a un Estado que los interpela de una determinada manera y con una academia que los interroga también con objetivos particulares y desde perspectivas particulares.

Actualmente estoy produciendo conocimiento con chicos y chicas que viven en condiciones de pobreza. Jóvenes que pertenecen a familias con trayectorias de sector de clase en parte ascendentes, por ejemplo, pasar de alquilar una casilla a toma de tierras y casa propia; y con una inestabilidad en el empleo que produce descensos aún mayores del nivel en que se vive llegando a condiciones de indigencia en algunos momentos del año o de la vida. En general son miembros de familias con migraciones nacionales y/o internacionales en sus trayectorias. Son pibes y pibas que van a escuelas “periféricas” o no van a la escuela, cuyas casas están en la “periferia” y para quienes la mayor parte de su tiempo y sus circuitos de sociabilidad transcurren en esa “periferia”. Que, por supuesto, ellos no llaman así. Esa es una denominación colocada por los analistas, por el sistema educativo, por el sistema de salud, por vecinos del “centro”. Ellos dicen “barrio”, sin más adjetivos, o le dan personalidad con un artículo “el barrio”, o con un posesivo “mi barrio”. Pero también, como le explicó Marcelo —uno de los chicos— a una colega mientras paseaban por el centro de la ciudad: “Nosotros allá le decimos ‘el barrio’, pero sabemos que ustedes acá le dicen ‘la villa’” (Buktenika, 2011). Esos son puntos de vista. Posiciones desde las que se interpreta el mundo.

De la investigación más amplia me interesan varios aspectos, pero en esta sección quiero tratar uno de ellos: cómo el relato biográfico se inscribe al mismo tiempo en la estructura etaria y en la estructura urbana. La trayectoria de vida se va enlazando no solo con hitos temporales (de chico, grande, tantos años, tal año) e institucionales (la familia, la escuela, el trabajo), sino también con marcas territoriales:

*de chico no salía del barrio  
la primera vez que crucé la 72 fue para ver al lobo: me escapé  
empecé a ir al centro para trabajar, cuando tenía 13  
empezamos a ir al centro los fines de semana para conocer mujeres*

<sup>1</sup> Tomamos las definiciones de grado y grupo de edad de Radcliffe Brown (1929). Diferenciamos “grado de edad” como las categorías de agrupamiento por tiempos, que la sociedad y la cultura prevén para que las personas las atraviesen. Pueden ser definidas por edades cronológicas, por pasajes iniciáticos u otros, dependerá de la cultura; en nuestro caso actualmente se reconocen, por ejemplo: infancia, juventud, adultez, vejez. Entendemos como “grupo de edad” al conjunto de personas que son iniciadas al mismo tiempo para cada grado de edad. En nuestra cultura, en la que los pasajes se miden en muchos casos en edades cronológicas, el grupo de edad suele coincidir con una cohorte etaria.

La vereda, la cuadra, el barrio, la ciudad se convierten en los límites que, al ser traspasados, se organiza el relato de la vida o parte de ella. A medida que se crece, en la mayoría de los casos se amplían los espacios transitados y a conocer. En ese irse más lejos se construye autonomía y se expanden no solo los circuitos de uso, sino también las representaciones sobre la ciudad, el centro y el barrio. Esa expansión del horizonte de lo transitable construye al mismo tiempo la noción de “mi barrio”. Es en el encuentro con “lo otro” que se vislumbra la diferencia con “lo propio”. Esa estructura narrativa clarifica para el investigador el punto de vista desde el que la persona se explica la vida en ese momento.

El centro de la narración es “el barrio”, aquello que otros denominan “la periferia”. Y desde ese lugar material y simbólico se describe el tránsito hacia otros espacios sociourbanos y se caracterizan las diferencias de edad, clase, género y nacionalidad. En este último caso se observa que las nominaciones sobre nacionalidad son construidas a partir de diacríticos raciales y términos morales. Esta articulación produce la nacionalidad como categoría discriminatoria. Por ejemplo, “paraguayo” funciona como insulto en algunas situaciones de uso en este contexto sociourbano.

A partir de las caracterizaciones que emergen en el discurso de chicos y chicas podemos realizar lecturas más estructurales que visibilizan los lugares de inscripción del sujeto. La ciudad es vivida desde el barrio. El territorio funciona como anclaje identitario desde el cual en parte se mira e interpreta el mundo. Este es el sentido de la noción de visión de mundo utilizada por Mannheim (1987, 1993) y Weller en estudios en San Pablo (2004) y por Grassi (1996) en un estudio de villas miseria en Buenos Aires, entre otros.

El análisis de las dinámicas centro-periferia de la estructura del relato biográfico obtenidas en las entrevistas, en vínculo con la dinámica centro-periferia urbana dominante, me permite identificar las posiciones de los sujetos en el espacio social, los movimientos y contactos que realiza o tiene la persona –en la ciudad y en el espacio social– y las conceptualizaciones que hacen sobre estos.

El estudio del relato biográfico de estas personas más chicas deja ver que en las relaciones de poder en las que están inmersos ocupan generalmente la posición de subordinación. En casi todos los circuitos e instituciones donde ellos se inscriben y participan –en casi todos, no en todos–, se repite su lugar como posición de subordinación. Sea en la relación joven-adulto, sea en la relación centro-suburbio, en la relación inclusión-exclusión, dentro de la escuela el estudiante-profesor, o en la relación con la otra agencia estatal de fuerte presencia en el barrio, las fuerzas de seguridad en la relación pibe de barrio pobre-policía (aquí también, pero, desde el punto de vista policial, el sujeto a perseguir y reprimir se construye a partir de diacríticos de edad, raciales y estilísticos). Hay algunos grupos familiares que claramente reproducen a su interior también relaciones de subordinación.

Las relaciones de complicidad, categoría que utilizo para nombrar el tipo de relación de poder de paridad entre los sujetos (Chauí, 1998), suceden entre pares y responden al tipo de relación del grupo de amigos y de algunos contextos familiares. Puede suceder que en alguna situación particular tomen la forma de relación de subordinación, pero en el marco general de pertenencia grupal se cuenta con el otro como un par. “El otro está ahí para estar conmigo, y yo con él”: esta sería la argamasa del conjunto. Los une una lealtad que no es solo entre dos individuos en reciprocidad sino que el conjunto social deviene en una especie de tercera persona colectiva con la cual ambos también son leales.

¿Y en qué lugares ellos y ellas inscriben sus deseos? Creo que la noción de inscripción de los deseos que estoy utilizando puede acoplarse en parte a la noción de “espacio social de experiencia conjuntiva” trabajada por Weller a partir de Mannheim (2004: 107 y 114). Esta experiencia de los sujetos en espacios y tiempos compartidos hace sentido de conjunto sociocultural para ellos y ellas en base a lógicas de sentido compartidas no solo del presente, sino de interpretaciones del pasado y proyecciones del futuro. Probablemente no todos los espacios de inscripción de los deseos se constituyan como experiencias conjuntivas. No son categorías sinónimas, pero ambas contribuyen a la interpretación de diferentes escalas, niveles, de agrupamientos juveniles y experiencias. Las experiencias conjuntivas se refieren a una instancia en la que se han inscripto deseos y se genera conjunto, no solo como grupo social sino que se construye colectivamente un sentido compartido del estar en el mundo. Pero muchas veces espacios de inscripción de deseo –por ejemplo, la escuela– no logran experiencia conjuntiva, lo cual no quiere decir que allí no tenga lugar una experiencia, sino que no son de este tipo. Como han demostrado varias investigaciones, la escuela siempre deja marcas en los chicos; pueden ser de autonomía o de reconfirmación de las subordinaciones múltiples en las que están insertos.<sup>2</sup>

Introduciré otro elemento para el análisis de estos espacios sociales centrales o periféricos para la vida de los jóvenes; se trata del *sentimiento* que a ellos les generan. El *cómo se sienten* al estar o al no estar en ellos según su punto de vista. La explicación sobre *el sentir* no es de fácil traducción a palabras de las ciencias sociales. La antropología de la salud, la antropología del cuerpo, de las emociones y de la música, entre otras especializaciones disciplinares, están intentando y consiguieron avanzar teórica y metodológicamente sobre este punto, en particular cuando se trata de estudios sobre el procesamiento sociocultural de los dolores, padecimientos y placeres. Pero parecería que la palabra humana tiene un límite para hablar de lo que le sucede a la persona en su multidimensionalidad histórica, subjetiva y sociocultural. De ahí que, por lo pronto, mantengo la categoría nativa que ex-

<sup>2</sup> Para dos perspectivas véase Duschatzky (1999) y Freytes Frei (2008).

presa en los relatos de los jóvenes las situaciones donde se sienten bien y aquellas otras en las que no.<sup>3</sup>

Nombro los primeros como espacios de *sentimiento* de inclusión y los otros como espacios de *sentimiento* de exclusión. La definición de cada uno, además de situacional, es individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida.<sup>4</sup> Esta dimensión del sentir habilita, entre otras cosas, una complejidad mayor a los análisis realizados en el eje inclusión-exclusión y está en diálogo, en interpelación mutua, con lo que las fundamentaciones y la organización enuncien si ese fuera el contexto, o con lo que los líderes del espacio o los mismos pares interpreten. Lo afectivo, lo razonable o lo irrazonable, hecho palabra o sensación física, tiene un lugar en la persona y forma parte de los modos de “estar en el mundo”. Podemos hacer un esfuerzo por darle lugar también en nuestras interpretaciones de “segundo orden” (Geertz, 1987).

Hasta ahí la entrada a cómo podríamos analizar la vida de los pibes en relación a la tensión centro-periferia, saliendo de su uso exclusivo como relación de espacios urbanos y ampliando hacia los espacios sociales. Pero, además, desnaturalizando las categorías para orientarnos hacia el análisis de cuáles son los lugares para ellos centrales, que serán en muchos casos los espacios estigmatizados como periferia por el otro, y cuáles serían para ellos los lugares periféricos.

## **PRODUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES: JÓVENES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA DEL ESTADO**

El segundo campo de producción mencionado es el de las políticas públicas y sociales que “tocan” a los jóvenes. Coloco “tocan” porque por ahora no encuentro una categoría certera para nombrar lo que sucede de forma general. Sucede que la mayoría de las políticas públicas y sociales que actúan sobre personas que son jóvenes no se llaman políticas de juventud, y en varios casos ni siquiera nombran a los jóvenes como sujeto de sus objetivos.

Generalmente porque la interpelación principal de esa política es por otra adscripción, por ejemplo: mujer, trabajador, saludable, enfermo, estudiante, vulnerable, ru-

<sup>3</sup> Estas brevísimas notas sobre “el sentimiento” serán profundizadas, pero anticipo que están en diálogo con el concepto de “estructura del sentir” de Raymond Williams (2001), que además me permite articularlo con el concepto ya utilizado de punto de vista. Una aplicación interesante del concepto en Argentina puede consultarse en Virginia Manzano (2002) y para un breve encuadre de las discusiones sobre estudio del “sentimiento (de inseguridad en este caso) véase Kessler (2009, capítulo 1).

<sup>4</sup> He parafraseado aquí la explicación del miedo elaborada por Rossana Reguillo (2000), de gran potencial para pensar también otros sentires y que marca la presencia de la experiencia individual pero histórica, cultural y socialmente construida.

ral. Cobrando así coherencia con la magnífica fragmentación que muchas políticas hacen de la vida de las personas, o porque ni siquiera se tiene en cuenta la estructura etaria de la sociedad y las formas particulares con que cada una de esas definiciones de beneficiario, sujeto de derecho, o la denominación que sea, interpe-la, impacta y/o incide en cada grupo y grado de edad. Pido permiso entonces para usar en este artículo “tocan” como noción abarcadora, que no dice algo específico sino justamente nombra la variabilidad y generalidad, y también trae las representaciones de lo efímero que suelen ser, casi como un “toco y me voy”, o un “tocala y pasala” del fútbol. Y también sabiendo que muchas otras políticas tocan y dejan marca, marcas de felicidad y alegría o marcas como cicatrices y estigmas, pero esto será objeto de análisis en otra escritura.

A modo de ejemplo, una de las políticas más grandes que *toca* a sujetos jóvenes son las políticas educativas, y no se enuncian a sí mismas como políticas de juventud. Las políticas que se enuncian a sí mismas como políticas de juventud son muy poquitas, muy focalizadas, en general con muy poco financiamiento. Esto es toda una problemática tanto de la construcción de políticas como de su estudio. Entonces, la pregunta “¿jóvenes en la periferia del Estado?” necesita varias respuestas.

En esta oportunidad estamos circunscriptos al sector social de jóvenes que viven en condiciones de pobreza, de ahí que la caracterización que ofreceré no es una generalización ni es generalizable para jóvenes de otras clases sociales ni para jóvenes en condiciones de pobreza en otro tiempo o lugar. Entonces, ¿cómo se da el vínculo entre el Estado —en sus múltiples escalas y presentaciones— y estos chicos de la región de La Plata en la finalización de la primera década del siglo XXI? Por un lado, aparecen como una centralidad en el discurso estatal, pero, por otro, por el lado de la implicancia y el impacto que están teniendo esas políticas públicas y sociales en sus vidas, están periféricos al Estado.

Esta aseveración hay que leerla, como toda valoración de distancias, en términos relativos a aquello que estamos tomando como parámetro de comparación. Explícito tres que he tomado en cuenta. Primero, cuando la centralidad o periferia como sujeto de la política es en función de cuánto y cómo incide en la mejora de las condiciones de vida de estas personas. De allí que enunciativamente son muchas veces centro, pero operativamente se convierten en periferia. Es en la micropolítica del desarrollo de los programas, planes y recursos que aparece y se reproduce la desigualdad, el dejar fuera o sentirse fuera, el obstaculizar el acceso o directamente la vulneración del derecho.

Un segundo parámetro de comparación es la ampliación del acceso discursivo y efectivo a derechos del resto de la población. Para el caso que nos ocupa de los jóvenes y la juventud, debemos analizar si ha sido del mismo impacto, mayor o menor y en qué sentido al de otros sectores sociales. En este sentido se observa una discrecionalidad hacia el grado y/o grupo de edad joven. Dos situaciones ejemplifi-



carán este vínculo. Uno, las políticas de seguridad de carácter represivo –“preventivo”, según los que las diseñaron–, que criminalizan al grado de edad en general (la juventud), en particular un grupo de edad (jóvenes que habitan espacios sociourbanos segregados en la pobreza), y en singular según género (más hacia los varones). Dos, la política educativa de obligatoriedad de la escuela secundaria que afanosamente intenta incorporar al sistema de educación media a adolescentes y jóvenes es loable, pero casi no propone políticas inclusivas para otros grupos y grados de edad a ese nivel educativo, marcando de este modo también una inclusión discrecional del derecho a la educación.<sup>5</sup>

El tercer parámetro es la comparación histórica. En este punto no queda más que reconocer el incremento de las políticas públicas y sociales que “tocan” a los jóvenes. Para dimensionar esta expansión no hay que olvidar por lo menos tres elementos: 1) Leer las políticas para el sector en el marco del desarrollo de las políticas públicas y sociales en general, sea por ciclos de expansión y retroceso del Estado, y de modalidad universales, focalizadas o integrales; 2) Que el sector social se torna visible como demandante de políticas específicas durante varias décadas solo desde su adscripción como “estudiante”, sea secundario o universitario. Como sector juvenil, muy restringido al inicio, hay registros para el país desde mediados de la década de 1980; y 3) Que las políticas para/de/desde/contra/en juventud contribuyen a la generación del sector social jóvenes. Se trata de una interpelación del Estado que habilita y empuja –en algunos casos– la adscripción e identificación con la condición de joven, porque desde esa posición serán visibilizados y, en muchos casos, tomados en cuenta para la distribución de recursos o el diálogo político.

Aclarados algunos parámetros, veamos qué pasa al hacer un mapeo de los recursos de políticas públicas y sociales que existen en este barrio tanto representadas en instituciones (escuela, comisaría, centro de salud, entre otras) como en sujetos individuales (planes de transferencia directa de ingresos, programas de cooperativas, entre otras). Retomo a continuación escenarios del trabajo de campo, no estoy desarrollando ni un registro ni una tipología completa, en cada caso se pretende

<sup>5</sup> Hay un par de programas de diseño nacional e implementación a través de los ministerios provinciales de educación, con objetivo de finalización de estudios medios dirigidos a personas que no están en “la edad” de secundaria (Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos” Plan FinEs y Proyecto de Terminalidad). Han tenido, para el caso de La Plata, gran demanda, éxito en los logros y un impacto interesante a nivel poblacional (faltan estudios para dimensionarlo) y alto a nivel individual de los casos que llevo registro. Pero, en ambos casos, el programa se orienta a personas que alguna vez estuvieron en el sistema medio. La oferta para adultos que quieran iniciar la secundaria sigue siendo, en la provincia de Buenos Aires, el formato del bachillerato de adultos, que merece, por lo menos, una revisión de su distribución, organización y *currícula*. Esto es lo que he logrado conocer hasta el momento. Consulta de los planes en: <http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/secundaria/default.cfm>  
[http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/planfinalizaciondeestudios/plan\\_de\\_finalizacion\\_de\\_estudios\\_y\\_vuelta\\_a\\_la\\_escuela.pdf](http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/planfinalizaciondeestudios/plan_de_finalizacion_de_estudios_y_vuelta_a_la_escuela.pdf)

continuar con investigaciones más profundas, pero por ahora presento los avances para revisar y para contribuir a instalarlo como agenda de debate.

Para interpretar las situaciones observadas utilizaré el concepto de barreras de acceso según la aplicación de la noción que se desarrolla principalmente en los estudios de acceso a la salud (Tobar, 2002, 2008; Checa, 2003; Engelman, 2006; Robledo Hoecker, 2010), en menor grado en justicia (Casal y otros, 2005; IDL-DEPFL, 2009) y muy escaso en educación (Villanueva, 2010; Krischesky, 2010), entre otros.

*I. Barreras geográficas: inexistencia de recursos en el barrio (sin disponibilidad).*

Puedo dar cuenta de dos formas. Primero, la inaccesibilidad total dentro del límite barrial. Segundo, el recurso puede obtenerse si la persona se traslada por sus propios medios a la institución oferente por medio de transporte local. Para nuestro caso, se hallan en un radio de 5 km de distancia, todas dentro del casco urbano fundacional del partido. El servicio de transporte público desde el barrio hacia “el centro” es alto en relación al capital económico con el que se cuenta, pero sobre todo es de mala calidad por su demora, trayectos no directos e intermitencia. Ejemplos: ausencia de servicio de radiografías y ecografías en las salas de salud barriales (de dependencia municipal). Para acceder hay que asistir a servicios de mayor complejidad, que en la región son directamente de dependencia provincial en formato hospitales generales. La Plata, en parte por ser capital provincial, reúne en su casco fundacional hospitales especializados y de alta complejidad que reciben población derivada de toda la provincia. No hay instituciones públicas intermedias para este servicio.

*II. Barreras institucionales, formales, socioculturales y económicas.* En este punto indicaré aquellos recursos que están enunciados como derechos, que están presentes en el barrio (hay disponibilidad), pero cuya accesibilidad, aceptabilidad y utilización están obstaculizadas, lo que provoca profundización de la desigualdad y perpetuación de la vulneración de derechos.

*1. Accesibilidad: del dicho al hecho hay mucho trecho*

*a) El vínculo y la discriminación como barrera o “tardaste mucho, mamita”*

Inaccesibilidad por ausencia o diferencia en el capital simbólico específico que se necesita para actuar en el campo de la burocracia estatal. Puede ser capital escolar (analfabetos, analfabetización digital, matemática o burocrática), capital social (muchas de las tramitaciones se aceleran u ocurren si uno tiene una persona conocida en ese lugar, ante la ausencia de esa relación, el acceso se dificulta o se hace imposible) o capital simbólico. En este último caso me refiero al desprestigio, estigma y discriminación con que algunos trabajadores estatales se vinculan con el otro, apoderándose de su derecho y distribuyendo discrecional y discriminatoriamente la posibilidad o imposibilidad del acceso y cumplimiento efectivo. Se encuentra en la relación de trato con los chicos y sus familias una multiplicidad de

términos que operan segregando y profundizando la desigualdad social: el desprecio hacia “los pobres”, “los negros”, “los villeros”, “los vagos”, “la pendeja”, “la mamita” son de una brutalidad que solo puede ser explicada si, partiendo de esa relación desigual, ubicamos a las personas en la historia y la estructura social más amplia, pero identificando las posibilidades —que siempre hay— de agencia de ambas partes de la relación.

La empleada del Estado que obstaculiza, se empodera en su mostrador, manejando sus formularios y sus claves de acceso al sistema, haciendo de esa posición un lugar clave para impedir y “hacer sentir” al otro que es menos o que se le está haciendo un favor, armando relaciones de desvalorización, humillando y/o generando una relación de clientelismo (donde en parte se juega la posibilidad de distinguirse del otro y construir su posición social). Pero ella o él no están solos, pertenecen a una escala jerárquica que los avala, acumulan un prestigio de clase letrada con firme creencia en el sistema meritocrático de “igualdad de oportunidades” y desconoce completamente, o no le interesa, el esfuerzo del otro para llegar a ese mostrador. En el otro extremo, el caso opuesto de instituciones y trabajadores estatales que dan la bienvenida y que intentan con todos los medios a su alcance achicar la brecha que los separa, más bien que separa al “beneficiario”, al “público”, al “paciente” del bien que “se merece” porque es su derecho.

La persona del barrio que nunca va cuando la convocan para avanzar en accesos a derechos de sus hijos, o que va salteado; y en otro extremo su vecina, que maneja un saber burocrático y un capital social enorme y consigue, mediante el caminar permanente, el *pasilleo*, la demanda constante y muchas veces el uso reproductivo, pero estratégico, de su “condición de beneficiario pobre”, para armarse de recursos que aseguren la sobrevivencia del grupo familiar. Estos son también dos extremos. En el medio de uno u otro hay muchísimas posibilidades.

- b) Lo administrativo y económico como barrera o “tenés que traer todo esto y cuesta 25 pesos”

Se trata de las situaciones en las que “lo administrativo” se convierte en una cadena de imposibilidades, idas y vueltas, rebotes y rechazos que concluyen en un alejamiento del intento de acceso al derecho o en una obstaculización del aparato estatal fragmentario y quizás contradictorio o en una forma clara de enunciar sin poder cumplir. Algunas preguntas que movilizan esta reflexión son: ¿cómo se resuelven los pasos previos que el Estado solicita para hacer efectivo un derecho? ¿cómo hacer para que una agencia estatal no impida la efectivización del derecho que otra asegura? ¿cómo pensar políticas que se ocupen no solo de la enunciación de la posibilidad del acceso al bien, sino de asegurar —o más no sea tener en cuenta— las condiciones de posibilidad de acceso y las condiciones de sostenibilidad de su efectivización? No hay novedad en las preguntas que estoy haciendo tras el año de trabajo de campo si las comparo con las décadas de desarrollo de los estudios de

las políticas públicas y sociales, pero considero que, por lo menos en la literatura revisada hasta el momento, es muy pequeña la producción o hay una invisibilización de lo que esta cuestión implica.

Presento algunas situaciones. Estábamos varios colegas de investigación y yo en una reunión con *efectores* de políticas públicas y yo comentaba como ejemplo la sumatoria de trabas que atravesamos acompañando a una familia para la inscripción tardía de dos personas pequeñas (9 y 11 años) y, luego de haberlo logrado, tras diez meses de idas y vueltas, sabemos que tardará en resolverse aproximadamente un año. Uno de los presentes en la reunión enfrenta a mi descripción –pequeña, ínfima en números poblacionales, pero gigante en términos individuales y sectoriales– la creación y puesta en circulación de la Unidad Móvil de Documentación del registro provincial de las personas.<sup>6</sup> En este contrapunto hay desencuentros que me permiten marcar el sentido en el que quiero orientar el debate. Primero, esta unidad no realiza las llamadas inscripciones tardías y, segundo, un par de semanas después vi una unidad –ahora nacional– en la planta baja del Shopping Abasto en la ciudad de Buenos Aires, donde (disculpen si me equivoco) creo que solo soluciona trámites de documentación a un determinado tipo de ciudadanos que es de suponer que, si van al *shopping*, pueden ir a la delegación del registro.<sup>7</sup> Nunca fue la unidad móvil a las zonas donde trabajo y se conoce hace tiempo que hay dificultades de documentación, quizás en parte porque no podría dar respuesta, en parte porque de a ratos me representa más una vidriera que la efectivización de derechos universales. No concordamos en las prioridades.

Otro ejemplo, con agentes estatales que operan en otro formato. Yo compartía un panel sobre juventudes con la actual directora de Educación Secundaria de la provincia de Buenos Aires<sup>8</sup> y ella relató cómo hubo que emitir una comunicación desde esa dirección para prohibir que las escuelas coloquen el cartel “no hay vacantes” en el período de inscripciones. El cambio de concepción de la Educación Secundaria como derecho implica que no es la persona la que debe buscarse un lugar por su cuenta, y entonces se enfrenta al cartel de “sin vacantes” y debe arreglarse como pueda. Es en esta prohibición del cartel donde la relación de responsabilidad se invierte en este punto y es el Estado el que debe asegurar el acceso al bien. Hay una corresponsabilidad de generar las condiciones para su cumplimiento, por un lado el Estado, asegurando una vacante, y por otro el pibe y la familia, yendo a la escuela.

<sup>6</sup> Unidad Móvil de Documentación Rápida, <http://www.gob.gba.gov.ar/registro/umdr.php>

<sup>7</sup> La distribución de estas unidades de documentación en *shoppings* no son solo en ciudad de Buenos Aires y la concurrencia es múltiple. Ver <http://www.lanacion.com.ar/1326845-se-puede-tramitar-el-dni-en-los-shoppings>

<sup>8</sup> Directora Provincial de Educación Secundaria: Magister Claudia Bracchi.

Si una persona joven se acerca a una escuela, luego de no ir durante tres años, tímidamente, empujado por cierto entusiasmo y proyecciones a futuro, acompañado por algún amigo o referente, decidido, de algún modo, en ese momento aunque sea, a apostar a una acumulación de saberes posdatada, a inscribirse nuevamente en un ámbito institucional bastante clásico y encuentra que en la escuela lo estaban esperando, lo reciben, lo celebran y lo inscriben, claro está, movilizándolo también algunos recursos para asegurar su ingreso, ese pibe está de nuevo escolarizado, por lo menos durante un tiempo. Pero si en la entrada de la escuela se cruza con la portera que le dice, “no hay inscripción ahora”, así, casi como al pasar, quizás solo explicando la coyuntura, él puede dar media vuelta y no volver a preguntar por largo tiempo. Estos son ejemplos de lo que llamo la micropolítica pública.

## 2. Aceptabilidad

### a) Mala calidad total

En sí misma, porque están dañados o incompletos la infraestructura y el equipamiento (largas colas sin lugar para sentarse, espacios sucios y en mal estado, sin instrumentos). O porque por ejemplo los profesionales que allí trabajan están ocupando puestos que pertenecen a un circuito desvalorizado, no solo por las malas condiciones de trabajo (contratos flexibilizados, mal pagos, ausencia de elementos, entre otras) sino porque ese no es el lugar de la inscripción de sus deseos: no quieren estar en esa clínica, en ese servicio local, con esos pibes, con esos padecimientos, en medio de esa pobreza. Estos trabajadores se sienten mal en estos espacios, maltratan y son, desde su punto de vista, maltratados.

### b) Mala calidad parcial

Espacios donde hay trabajadores que ofrecen una buena calidad de atención, pero produciendo una escisión en dicha atención. Separan “el servicio” de la persona con la que tratan. Generan, por un lado, una buena calidad del servicio, según su perspectiva, basada en excelencia académica (por ejemplo, en el caso médico, centrado en “la enfermedad” o “el cuerpo” y, en el caso de abogados, redactando escritos efectivos) y, por otro lado, el trato a “la persona”.<sup>9</sup> No se ofrece un abordaje integral; se divide a la persona y se fragmenta la intervención. En el caso de niñas, niños y adolescentes, donde el paradigma de promoción y protección de derechos es ley, o sea, derecho enunciado, concretamente se produce que su efectivización está lejos de suceder. Otro ejemplo es el derecho a la educación, está accesible, pero es un derecho que se cumple en un formato subvaluado o desvalorizado, como ya nos explicaran Bourdieu y Passeron (2003) hace tiempo, la certificación será igual jurídicamente, pero no tendrá el mismo valor.

<sup>9</sup> No se hallaron situaciones inversas en campo –de buen trato y mala atención profesional, por ejemplo–, pero podría suponerse la posibilidad de su existencia.

En las situaciones enunciadas como ejemplos analíticos y en todas aquellas que representa la breve descripción ofrecida, las personas jóvenes participan en relaciones en las que el diferencial de poder no está de su lado. Lo etario se convierte así en un agravante de la desigualdad en relación a otros grupos etarios. En el mejor de los casos, los chicos sostienen las mismas condiciones de vida de sus familias y sectores de clase; en el peor, se profundiza la pobreza y la vulneración de derechos.

## PRODUCCIÓN CIENTÍFICA: JÓVENES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA DE LA ACADEMIA

¿Los jóvenes en la periferia de la academia? La primera respuesta es que no. Los jóvenes ya no están en la periferia de la academia, ni como trabajadores de la ciencia y la tecnología, ni como “objeto” de estudio para las ciencias humanas y sociales.

Hay muchos investigadores jóvenes. Ya desde 2005 nos empezamos a posgraduar colegas en temas de juventud, actualmente debe de haber más de diez tesis doctorales defendidas que explícitamente se incluyen en estudios de juventud. A eso habría que sumar las de grado y maestría y todas las que trabajan sobre el sector social aunque no problematicen la cuestión etaria. La inversión en ciencia y tecnología está dando sus frutos; lleva entre diez y quince años de estudio que una persona se forme como investigador *junior*. Estaremos entonces en los próximos años siendo testigos de los frutos de esa inversión pública (esto también debe ser leído en parte como políticas de juventud) y deberemos acompañarla con rigurosidad metodológica, honestidad intelectual y compromiso ciudadano.

Cinco años atrás escribía que no había muchos estudios, ahora los hay (Chaves, 2009). Se puede nombrar como un campo reconocido pero no consolidado el de estudios sobre juventudes desde las ciencias sociales;<sup>10</sup> la temática ha cobrado visibilidad, no solo desde la academia, por supuesto, sino –y mucho– desde la industria mediática: salen cada tanto en las portadas de los diarios porque rompen algo, lloran en funerales, matan o mueren en algún accidente de autos o un asalto, roban, toman escuelas, protestan. Muy cada tanto, son mostrados en su creatividad y disfrute.

Pero seguimos con algunos inconvenientes. Lo primero a marcar es que en el estado que tiene el campo de estudios en juventudes estamos maduros ya para hacernos cargo y mejorar metodológicamente nuestro trabajo, profundizar los diálogos establecidos entre disciplinas y regiones, y elaborar teoría a partir de los análisis del contexto local.

<sup>10</sup> Tomo prestada la frase de *campo de estudios sólido pero no consolidado* de Wivian Weller, quien la utilizó en la exposición oral de las jornadas de las cuales este libro es producto.

El segundo punto es que tenemos una deuda con relación al impacto que la producción científica tiene, por lo menos, con cuatro ámbitos:

- 1) El ámbito del debate público y las discusiones a través de las industrias de la comunicación. Podríamos trabajar por una mayor incidencia de nuestras investigaciones, dar la pelea por cómo representar y significar a los jóvenes y sus prácticas, colocar complejidad y diversidad de puntos de vista en las discusiones.
- 2) El ámbito de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y sociales. Estamos avanzando muy focalizadamente, casi solo a fuerza de encuentro de voluntades, en mayores intercambios, pero falta de ambos lados de la relación acciones que profundicen y aseguren el diálogo.
- 3) El ámbito de la vida de los jóvenes y sus familias, con los que estamos produciendo conocimiento. Hay experiencias interesantes, en general muy puntuales, pero es escaso en un doble sentido. Por un lado, por la falta de reflexión sobre el impacto de nuestra inmersión en la vida del otro y por otro, por la falta de reconocimiento en el sistema científico de los investigadores y los resultados basados en otros modelos y criterios de producción de conocimiento que no sean los hegemónicos.

Y por último,

- 4) El ámbito del circuito regional, latinoamericano y mundial de producción de conocimiento donde ocupamos una posición periférica. Salvo escasísimas excepciones, casi ninguno de los investigadores en temáticas de juventud con resultados muy loables para nosotros participa e incide en el circuito internacional de producción de conocimiento sobre juventudes. Aquí nuestras desventajas son múltiples, pero eso no nos exculpa de no intentarlo. No convendría dejar que las interpretaciones y explicaciones sobre nuestra sociedad y nuestra cultura solo se ofrezcan desde fuera y para afuera como una verdad sin discusión, mientras que la producción de datos y nuestras investigaciones ofrecen resultados situados.

Sería interesante dialogar, no solo para evaluar lo que estamos produciendo, sino también porque hay circuitos, sobre todo los angloparlantes, a quienes realmente les hace falta acordarse de las condiciones de desigualdad. Les vendría bien leerlos y recordar que las formas de vida de las juventudes europeas tienen mucho que ver con las juventudes latinoamericanas, no solo porque pueden compartir alguna adscripción estilística o política, sino porque la única forma de sostener el nivel de vida de ellos es a costa del nivel de vida nuestro.

## HACIÉNDONOS CARGO

En el transcurso de este escrito he indicado elementos del estudio de tres campos de producción sociocultural –como expliqué repetidas veces, se trata de una investigación en curso–, a partir del uso de la tensión centro-periferia: 1) la producción

de juventud urbana pobre; 2) la producción de políticas públicas que “tocan” a los jóvenes en el barrio y 3) la producción científica que se ocupa del tema. Para los puntos 1 y 2, resta profundizar el trabajo de campo y el análisis de los datos e intentar explicaciones con mayores diálogos con la literatura existente. Pero fue relevante analizar cómo el relato biográfico se inscribe al mismo tiempo en la estructura etaria y en la estructura urbana, identificando posiciones de los agentes en algunas relaciones de poder que los atraviesan, resaltando las repeticiones y superposiciones de las subordinaciones, así como las instancias regidas por lógicas de complicidad. Ambos tipos de relación existen en espacios centrales de sus vidas y algunos son lugares de inscripción de sus deseos que hacen sentido fuerte en la constitución de ellos como agentes en esta sociedad.

He mostrado indicios de cómo la cuestión de las barreras de acceso merece mayor visibilidad tanto para las políticas en general como para las que se ocupan en particular de los jóvenes, ya que se suma la particularidad etaria, que ocasiona generalmente mayores desventajas, y en singular, cuando la condición etaria se articula con la condición de clase, género, etnia y territorio, promoviendo que para los sectores más “periféricos” a la efectivización de derechos la distancia se mantenga o se profundice. Es un llamado a hacernos cargo de la centralidad de sus vidas para la posibilidad de la nuestra en tanto vida en común. Coloquemos el tema en el centro, no solo del debate, sino de las grandes políticas, así como de las micro-políticas.

En el tercer apartado di cuenta de los avances realizados en el campo de estudios de juventud en el país y también de las deudas pendientes. Una última anotación agregada luego de la discusión que se realizó en el panel. Nosotros, los investigadores y profesores, somos política pública, porque la política científica y de educación superior son políticas públicas. La academia no está por fuera del Estado en ningún país de América Latina y mucho menos en Argentina. El mayor número de profesionales egresa de la universidad pública; muchos de ellos nos hemos además formado completamente en el sistema de educación pública (en mi caso desde el jardín maternal). Me debo entonces al Estado, pero no como obsecuencia ni como cliente ni como títere o colaboradora del gobierno de turno. El compromiso es con el pensamiento crítico, el respeto es con mis conciudadanos –con todos– y el esfuerzo es imaginar mejores modos de vivir juntos. ■



## Bibliografía

- BORELLI, S. y FREIRE, J. (2008). *Culturas juvenis no século XXI*. São Paulo: EDUC.
- BOURDIEU, P. (1990). "La `juventud' no es más que una palabra". En: Pierre Bourdieu. *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. C. (2003). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BUKTENIKA, E. (2011). "El empleo del tiempo". Ponencia presentada en el 9º Congreso argentino y 4º Latinoamericano de educación física y ciencias, La Plata.
- CASAL, J. M; ROCHE, C.; RICHTER, J. y CHACÓN, A. (2005). *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Caracas: ILDIS: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- CHAUÍ, M. (2010). "Ética e violência". En: *Teoría y Debate* (39). São Paulo.
- CHAVES, M. (2000). "Imaginario y ciudad: estigma, opacidad, transparencia, postales y placeros". *Revista CIUDADES* (46).
- CHAVES, M. (2009). "Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006". *Papeles de trabajo* (5). Buenos Aires.
- CHAVES, M. (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires: Espacio.
- CHECA, S. (2003). *Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia*. Buenos Aires: Paidós.
- CRIADO BOADO, M. (1998). *Producir la juventud: crítica de la sociología de la juventud*. Madrid: Istmo.
- DUARTE QUAPPER, K. (2000). "¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente". *Última Década* (13).
- DUSCHATZKY, S. (1999). *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires: Paidós.
- ENGELMAN, M. (2006). "Discriminación y estigmatización como barreras de accesibilidad a la salud". *Anuario de investigaciones XIV*. Buenos Aires: Facultad de Psicología, UBA.
- FEIXA, C. (2008). *De jóvenes, bandas y tribus (Antropología de la juventud)*. Barcelona: Ariel.
- FREYTES FREY, A. C. (2008). "Discursos docentes y resistencias juveniles: vinculaciones entre profesores y alumnos en Escuelas Secundarias Básicas del Área Reconquista". *Jornadas de Sociología UNLP*.
- GEERTZ, C. (1987). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- GRASSI, E. (1996). "Vivir en la villa ¿dónde está la diferencia?". En: Estela Grassi (coord.). *Las cosas del poder (Acerca del Estado, la Política y la vida cotidiana)*. Buenos Aires: Espacio.
- IDL-DPFL (2009). *Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL) y Fundación Debido Proceso Legal (DPLF).
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

KRICHESKY, G. (2010). *Jóvenes que miran la escuela. Una investigación acerca de los procesos de inclusión/exclusión en la escuela secundaria*. Buenos Aires: Fundación Cimientos.

KROPFF, L. (2011). "Apuntes conceptuales para una antropología de la edad". *Avá, revista de antropología* (16).

MANNHEIM, K. (1987). *Ideología y Utopía: Introducción a la sociología del conocimiento*. México: FCE.

MANNHEIM, K. (1993). "El problema de las generaciones". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (62).

MANZANO, V. (2002). "Del ascenso social a la precarización. Un análisis sobre la producción de significados en torno al trabajo en el sector metalúrgico a fines de la década de 1990". *Cuadernos de Antropología Social* (15).

MENÉNDEZ, E. (2010). *La parte negada de la cultura*. Rosario: Prohistoria.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. (2001). "Age Organization-Terminology". *Man*, 29.

REGUILLO, R. (2000). "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En: Susana Rotker (ed.). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.

REGUILLO, R. (2001). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.

ROBLEDO HOECKER, P. (2010). "Atención de adolescentes enfoque determinantes sociales de la Salud". *7º Congreso Argentino de Salud Integral del Adolescente*. Mar del Plata: Sociedad Argentina de Pediatría.

ROTKER, S. (2000). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.

SEGURA, R. (2005). "Los otros en el espacio urbano. Miedo y construcción del 'otro peligroso' en el espacio urbano". En: Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEACU) (ed.). *Vivir en la ciudad. Espacios urbanos en disputa*. Rosario: Laborde Editor.

TOBAR, F. (2002). "Acceso a los medicamentos en Argentina: diagnóstico y alternativas". *Serie Seminario Salud y Políticas Públicas*. Buenos Aires: CEDES.

TOBAR, F. (2008). "Cambios de paradigma en salud pública". *XII Jornadas CLAD*. Buenos Aires.

VILLANUEVA, A. (2010). "Accesibilidad geográfica a los sistemas de salud y educación. Análisis espacial de las localidades de Necochea y Quequén". *Revista Transporte y Territorio* (2).

WELLER, W. (2005). "A contribuição de Karl Mannheim para a pesquisa qualitativa: aspectos teóricos e metodológicos". *Sociologias*, 7 (13).

WELLER, W. (2006). "O hip hop como possibilidade de inclusão e de enfrentamento da discriminação e da segregação na periferia de São Paulo". *Caderno CRH*, 17 (40).

WILLIAMS, R. (2001). *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.

# **SENSIBILIDADES, DERECHOS Y PARTICIPACIÓN JUVENIL EN EL ESCENARIO POLÍTICO**

## **ITINERARIOS DE INVESTIGACIÓN Y AGENDAS DE DISCUSIÓN**

*Pedro Núñez*

CONICET/FLACSO/UBA

### **RESUMEN**

Este artículo aborda la discusión acerca de las formas de participación política juvenil en el periodo entre 2008 y el ciclo político que termina con las elecciones presidenciales de 2015 en la Argentina, aunque se realiza el ejercicio de pensar qué dinámicas adquirieron estos fenómenos en países vecinos. La intención es proponer algunas claves y ejes a considerar como parte de un programa de investigación en la relación entre juventud y política. Para ello se analizan diferentes aspectos de las prácticas políticas juveniles, señalando aquellas cuestiones innovadoras en las formas de militancia como las que replican modos más tradicionales de involucramiento político.

**Palabras clave:** Participación política - Juventud - América Latina

### **ABSTRACT**

This article addresses the discussion about forms of youth political participation in the period between 2008 and the political cycle that ended with the presidential elections of 2015 in Argentina, although we do the exercise to think what dynamics these phenomena acquired in neighboring countries. The intention is to propose some keys and axes to consider as part of a research program on the relationship between youth and politics. For this purpose different aspects of youth policy practices are analyzed, indicating those issues in innovative forms of militancy as those that replicate more traditional ways of political involvement.

**Key words:** Political participation - Youth - Latin America

### **INTRODUCCIÓN**

En los últimos meses de 2010, la ciudad de Buenos Aires en Argentina pareció revivir un auge de la movilización política estudiantil que hizo recordar épocas anterior-

res. La “toma”<sup>1</sup> durante varios días de más de treinta escuelas secundarias no solo contrastó con la supuesta “apatía” de la juventud sino que, debido al alto nivel de articulación de las acciones de grupos de estudiantes de distintos establecimientos, sorprendió a gran parte de la sociedad. La sorpresa ante dicha irrupción dio cuenta del extrañamiento de diversos actores ante el sujeto juvenil y reveló una serie de supuestos adultocéntricos sobre la relación entre jóvenes y política (Borobia, Kropff y Núñez, 2013). Aun a riesgo de ser esquemáticos es factible señalar que las posturas ante el fenómeno se organizaron, a grandes rasgos, en dos tipos de discursos. Por un lado, un conjunto de referentes saludó el carácter transgresor y rebelde de jóvenes “inherentemente” transformadores de la realidad; por otro lado, recibieron un cúmulo de críticas y se los calificó de “vagos” que harían mejor en interesarse solo por estudiar sin plantear reclamos “políticos”.

Este artículo aborda la discusión acerca de las formas de participación política juvenil en el periodo entre 2008 y el ciclo político que termina con las elecciones presidenciales de 2015 en la Argentina, aunque se realiza el ejercicio de pensar qué dinámicas adquirieron estos fenómenos en países vecinos. La intención es proponer algunas claves y ejes a considerar como parte de un programa de investigación en la relación entre juventud y política. Para ello se analizan diferentes aspectos de las prácticas políticas juveniles, señalando aquellas cuestiones innovadoras en las formas de militancia como las que replican modos más tradicionales de involucramiento político. El texto se encuentra organizado en tres apartados. En un primer momento se realiza un breve recorrido por los itinerarios seguidos por los estudios de juventud en los países del MERCOSUR, para señalar las claves de análisis predominantes en las investigaciones y destacar las diferentes preocupaciones que organizan los interrogantes en los trabajos existentes en cada uno de ellos. En segunda instancia, se focaliza en el caso argentino a fin de indagar en la *politicidad* de las prácticas juveniles en la actualidad. Finalmente, en el tercer apartado se presentan algunas conjeturas acerca de cuáles son los temas de agenda que las acciones juveniles contribuyen a tornar visibles.

## **CLAVES DE ANÁLISIS Y PREOCUPACIONES SOCIALES LOS ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR<sup>2</sup>**

Los diagnósticos acerca de las características que asume la condición juvenil contemporánea en los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)

<sup>1</sup> La toma de escuelas implicó su ocupación por parte de los alumnos, en algunos casos sin permitir el dictado de clases. Si bien el epicentro fue la ciudad de Buenos Aires, también hubo tomas en establecimientos en Córdoba, la segunda ciudad más poblada del país, en el marco de demandas de infraestructura escolar y de la discusión de la ley de educación provincial.

<sup>2</sup> En este apartado se reelaboran argumentos preparados como insumo para el Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano (PNUD).

refieren, por lo general, a las dificultades de inclusión de los jóvenes vía los mecanismos clásicos de integración social como el trabajo y la educación, los problemas de violencia, los cambios en la manera de vivir la política, las relaciones de pareja o la sociabilidad en general, su relación con las nuevas tecnologías y los consumos culturales. Pese a que, en muchos casos, sus comportamientos son expresión de transformaciones que ponen en cuestión formas tradicionales de entender los fenómenos sociales, la imagen predominante hace hincapié en sus aspectos más negativos, enseñando un mosaico compuesto por piezas deslucidas que tienden a priorizar la veta trágica de la condición juvenil.

Este recorrido se propone identificar cuáles fueron los problemas de los jóvenes que cobraron preponderancia en la agenda pública en los últimos años y su incidencia en la agenda de investigación. Partiendo de esta premisa, se explora en las problemáticas más consideradas por los estudios sobre juventud en las últimas dos décadas de los países mencionados así como en las claves de análisis predominantes. Antes de iniciar el itinerario es preciso destacar dos cuestiones. La primera, la escasa presencia de investigaciones comparativas, más allá de algunos intentos recientes.<sup>3</sup> En segundo lugar, señalar que existen notorias diferencias en cuanto a la existencia de relevamientos sobre la situación de la juventud a escala nacional así como en lo relativo al proceso de institucionalización de las políticas públicas de juventud. De allí las dificultades para comprender el desigual impacto de las transformaciones recientes en jóvenes de diferentes países y las similitudes en la manera de experimentar la condición juvenil contemporánea.

Iniciaremos el recorrido por el modo en que los estudios sobre juventud abordan la temática en la Argentina. En este caso, es posible afirmar que la década del noventa fue el momento en el cual las investigaciones ganaron visibilidad y se concentraron en la indagación en los procesos que constataban la ruptura de la matriz igualitarista, basada en la integración que favorecía el sistema educativo y en el acceso

<sup>3</sup> La reciente publicación sobre juventud y desarrollo humano abre una oportunidad para realizar estudios comparativos a partir de sus datos y del contacto entre investigadores de dichos países, como hace Kessler (2011) cuando examina la disyunción entre escuela y trabajo y su diferente impacto en cada uno de los países y según los niveles de inclusión de los jóvenes. El Uruguay es el país de mayor consolidación de un área de juventud a nivel nacional dada la sostenibilidad lograda por el Instituto Nacional de la Juventud desde su creación en 1990. En Paraguay, si bien desde 1994 existe el Viceministerio de la Juventud, recién en el último gobierno adquirió mayor protagonismo. Por su parte, Argentina cuenta desde 1987 con un área específica sobre juventud pero se caracteriza por la inestabilidad y los cambios de nombres y elencos mientras que en Brasil se constituyó en tema para la pauta de las políticas públicas tardíamente con la creación de la Secretaría Nacional de Juventud en el 2006. A su vez, Argentina era el único de los países que no contaba con una Encuesta Nacional de Juventud, hasta que se realizó una preliminar en 2014, aunque no existe gran difusión de los resultados. En Brasil se efectuó una a inicios del 2000, aunque fue consecuencia del impulso de Fundaciones. Tanto en Uruguay, donde se realizaron tres encuestas nacionales (1990, 2009 y 2013 –llamada de Adolescencia y Juventud–), como en Paraguay (2010) contaron con el apoyo oficial.

a los derechos sociales a través del mercado de trabajo.<sup>4</sup> En el estado del arte realizado en 2006, Mariana Chaves destaca que la mayoría de los trabajos se ubican dentro del *enfoque de clivaje social* (aunque con una clara preferencia del de condición de clase y sector social por sobre otros como la etnia, la generación o género), en el del par *inclusión-exclusión* y en el de *política y cultura*. Asimismo, su trabajo da cuenta del incremento de las producciones académicas en el enfoque que denomina *Sociabilidad, agrupamientos, tiempos y espacios*.

En lo que respecta a los estudios sobre juventud y política, en la misma década comenzaron a cobrar preponderancia aquellos trabajos que intentaron el ejercicio de imaginar nuevos modos en que los jóvenes se involucraban con la vida política. Estas formas pueden caracterizarse como el intento de dar cuenta de la interrelación entre lo juvenil y la política o, dicho de otro modo, por enfatizar la politización de las prácticas juveniles (Chaves y Núñez, 2011).<sup>5</sup> En el caso argentino, constatamos la existencia tanto de trabajos que privilegian un foco de análisis en las prácticas de las personas jóvenes en experiencias definidas como *nuevas* y ubicadas en el campo de los estilos y las opciones estéticas en la actualidad como aquellos que focalizan en la exploración en los significados de la participación, la política, los derechos y la ciudadanía y el estudio de espacios *tradicionales* como partidos políticos, sindicatos, el movimiento estudiantil o los aprendizajes políticos en espacios escolares (Kropff y Núñez, 2010, 2012). Estos trabajos iluminan aspectos menos considerados por la producción académica, al indagar en la forma en que los jóvenes aprenden, redefinen y generan prácticas políticas, más allá de señalar las crecientes condiciones de desigualdad que transformaron el contexto social en que estas tienen lugar.

<sup>4</sup> Si bien no haremos hincapié en esta cuestión, cabe señalar que otros trabajos resaltan la preeminencia de una matriz androcéntrica en la investigación y en la producción social de conocimientos sobre los jóvenes que hace que lo juvenil-masculino aparezca como el ámbito privilegiado por las ciencias sociales (Elizalde, 2006).

<sup>5</sup> Para un análisis detallado sobre las tendencias en los estudios de juventud puede consultarse Bonvillani et al (2009) y Chaves y Núñez (2011) así como las relatorías preparadas en base a las ponencias presentadas en la I y la II Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes (Kropff y Núñez, 2010, 2012). Entre otros estudios, es posible señalar aquellos que se ocupan de movimientos sociales (Vázquez y Vommaro, 2010; Svampa, 2005; Quirós, 2006), los que exploran en la producción en prácticas juveniles estético-musicales como el rock (Seman y Vila, 1999), la forma de utilización del espacio público (Saraví, 2004; Chaves, 2010), el fútbol (Alabarces, 1996; Garriga Zucal, 2007), los recitales (Citro, 2000), los consumos culturales y el rol de los medios de comunicación (Saintout, 2007) hasta el impacto y usos de las nuevas tecnologías en la constitución de subjetividades políticas (Balardini, 2008). Por su parte, otros trabajos refieren a las demandas de "derechos", incluyendo la búsqueda de justicia en la democracia (Bonaldi, 2006) y/o contra la represión en democracia (Gingold, 1996; Smulovitz, 2008). Asimismo, cabe hacer referencia a los trabajos que se preocupan tanto por las formas de transmisión de la nación y su incidencia en la definición de ciudadanos (Kriger, 2007) así como los estudios que prestan cada vez mayor atención a la memoria reciente, tanto en lo que respecta a las fechas a conmemorar como en los lugares, voces y modos de transmisión de los hechos (Lorenz, 2004; Higuera Rubio, 2008).

Por su parte, debido a la diversidad y a la magnitud de la producción brasileña sobre la temática juvenil, presentamos aquí un recorrido más ilustrativo que exhaustivo. En los estudios existentes en este país, si bien las preocupaciones suelen referir a los procesos de exclusión que atraviesa la juventud, también hallamos enfoques novedosos que dan cuenta de la productividad de las prácticas culturales juveniles. Una parte de los trabajos, al enfatizar en la preocupación social respecto de los problemas vividos por los jóvenes, se enfocan en la descripción de sus consecuencias para la construcción de proyectos de vida (Abramo, 1997; Abramovay, 2002). De este modo, según Spósito (2000), los procesos de exclusión social –entendidos como “situaciones de riesgo”– cobran visibilidad en la esfera pública brasileña y penetran también en el ámbito de la investigación sobre la juventud. A su vez, si bien existen investigaciones que abordan la cuestión de la participación política juvenil, su visibilidad es menor en el campo de estudios y, por lo general, hacen hincapié en los valores, actitudes y repertorios de acción de los jóvenes (Krischke, 2005); otras indagan en las negociaciones por el espacio de la ciudad por los grupos culturales (Magnani, 2007), mientras que también existen trabajos que señalan la centralidad que adquieren las ideas ambientalistas para las organizaciones juveniles (Novaes, 2002) o sobre organizaciones en las favelas y de jóvenes con trabajos precarizados (PNUD, 2010). La contracara de esta preocupación es la existencia de una literatura sobre juventud en el Brasil orientada en dos direcciones: el análisis de los procesos de producción y promoción de estilos de vida juveniles y la centralidad del estudio de las violencias como clave de análisis.

En lo que respecta a la primera cuestión, las investigaciones incorporan el estudio del modo en que las producciones estéticas provocan transformaciones culturales. En esta oportunidad solo mencionaremos tres trabajos, como síntesis de la incorporación al campo de estudios de otros problemas de investigación y otras perspectivas teóricas. El primero es el estudio comparativo sobre producción artística e identidades juveniles en Brasil y Portugal (Machado Pais y Blass, 2004), que reúne trabajos que indagan en sus marcas corporales, los movimientos musicales, las formas de circulación por playas y calles, los significados del Carnaval. Los otros dos refieren a investigaciones en San Pablo, como el trabajo de Weller (2000), donde discute las implicancias que tienen las prácticas de jóvenes mujeres en tanto expresión de la lucha por la conquista del espacio y el reconocimiento en un movimiento cultural de fuerte predominancia masculina, como es el musical y el de Magro (2005), quien observa la construcción de “instantes de identidades”, donde las mujeres, a través del grafiti, expresan en el espacio público sus sentimientos, que vivencian una condición de exclusión social, generacional y de género.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A la vez, esta producción reciente, si bien permite el conocimiento de su realidad cotidiana, la construcción de estilos y los significados que le atribuyen, recorta la realidad juvenil de una ma-

En cuanto a los estudios que abordan la cuestión de las “violencias”, las investigaciones manifiestan una creciente preocupación por indagar en la socialización violenta de los jóvenes, en la línea en que lo señaló unos años atrás Zaluar (1994). En el caso de los estudios sobre juventud y escuela, el estado del arte elaborado por Marilia Spósito (2000) destaca que desde mediados de los noventa existe un crecimiento exponencial de temáticas focalizadas en cuestiones sobre *Jóvenes*, *Violencia* y *Grupos Juveniles*. Este punto es coincidente con el análisis de Carrano (2002), quien señala que desde dicha década existe un desplazamiento en las preocupaciones, ya que antes que dar cuenta de las demandas de los actores educativos las investigaciones se enfocan en la observación de las interacciones entre los grupos de alumnos y entre los grupos de jóvenes y el mundo adulto. Finalmente, otros trabajos combinan la exploración en las formas de transitar la ciudad con el interés por dar cuenta del impacto de la tríada violencia-droga-tráfico en las formas de socialización juvenil (Castro, 2005). Por su parte, desde una perspectiva que señala la necesidad de explicitar el rol del espacio doméstico en cuanto a su poder de regulación social, Signorini Gonçalves (2006) rastrea algunos estudios que muestran la centralidad de los vínculos familiares para las personas jóvenes y, de manera simultánea, dan cuenta de las disputas intergeneracionales por los usos de la ciudad.<sup>7</sup>

En el Uruguay, la cuestión juvenil también suele remitir a la preocupación por “los problemas de los jóvenes”. Según el estado del arte elaborado por Losardo y Viscardi (2003), si bien los temas que llaman la atención de las investigaciones pueden ser similares a los de los países vecinos, la especificidad uruguaya radica en que fenómenos como la violencia y la delincuencia, la emigración o la apatía política de las nuevas generaciones suelen leerse como manifestaciones de la ruptura del tejido social. Estas características eran ya constatables en los estudios que analizaron los datos de la primera Encuesta Nacional de la Juventud de 1990, que destacaron como eje principal de análisis los procesos de diferenciación socioeconómica de la estructura social, en particular la relación entre escuela y trabajo (Rama y Figueredo, 1991).

Este sesgo de la investigación sobre juventud en el Uruguay fue parcialmente compensado en los últimos tiempos por la atención que otras disciplinas, como la antropología, prestaron a los jóvenes. Encontramos así estudios que abarcan el análisis

---

nera tal que impide una visión de estos jóvenes como sujetos, como una identidad en el conjunto (Dayrell, 2003).

<sup>7</sup> Signorini Gonçalves analiza los hallazgos producidos por investigaciones como las de Carrano (2002), sobre la lógica con la que los jóvenes organizan sus encuentros con otros a partir de los sentidos que asignan a la ciudad y por el estudio de Castro (2005), quien argumenta que la ocupación que hacen los jóvenes de la ciudad es bienvenida mientras se encuentre dentro de los límites previstos por los adultos, que someten y controlan el modo en que las nuevas generaciones viven las ciudades desde una regulación que también contiene sus excesos y violencias. Signorini Gonçalves destaca que, para Castro, las marcas personales que los jóvenes quieren imprimir a las calles de la ciudad (pichação) o el desafío al otro (la “galhofa” o el desacato), que suelen ser vistas como vías de agresión, son también formas de reivindicación.



de espacios como la Movida Joven montevideana (Moyano, 2005) o sobre la apropiación y resignificación de los símbolos, estéticas y significados en torno al consumo y la música electrónica (De Souza, 2006). Esta clave de análisis da visibilidad a otras dimensiones de la vida juvenil, aunque muchas veces apelando a conceptualizaciones que, tal como ocurrió en otras latitudes, analizan la emergencia de diversas tribus urbanas conformadas por jóvenes (Filardo, 2002).

A la par del desarrollo de las políticas públicas de juventud una corriente de la literatura examinó estas cuestiones (Rodríguez, 2000). Asimismo, encontramos trabajos que incorporan el estudio de las formas que asume la participación política juvenil (Sempol, 2004 y 2006; Graña, 1996) así como aquellos que indagan en las juventudes político-partidarias –en un país con un sistema de partidos más sólido que el existente en sus vecinos– y en la emergencia de otras demandas como la organizada en torno al Movimiento por la Liberación del Cannabis (Celiberti et al., 2008). Finalmente, un conjunto de estudios aborda la cuestión de las violencias, temática que cobró una creciente relevancia, expresada en investigaciones sobre las percepciones de violencia en la escuela secundaria (Viscardi, 2008), la situación de los jóvenes infractores (Trajtenberg, 2004) o cuestiones como la inclusión de los jóvenes como agresores en la agenda mediática sobre seguridad y temáticas como los miedos a la violencia en la ciudad (Viscardi, 2010 y Filardo, 2010).

Por último, en el Paraguay, los estudios coinciden en destacar como hecho histórico significativo el Marzo Paraguayo de 1999.<sup>8</sup> Las características particulares de esta movilización marcan la impronta de los estudios de juventud en dicho país, preocupados por analizar el proceso de democratización junto a otras temáticas tradicionales vinculadas a los problemas de empleo, educación y salud (Caputo, 2004). Asimismo, la clave distintiva en Paraguay es la importancia de los trabajos sobre la juventud rural, prácticamente un área invisibilizada en los otros países que componen el MERCOSUR (Caputo, 1994; Rubín, 1999). Por su parte, en lo referido a la participación política hallamos trabajos sobre el movimiento estudiantil (Torrres y Sánchez, 1990; López y Domecq, 2000); la participación de jóvenes en agrupaciones barriales, gremios, organizaciones juveniles urbanas y partidos políticos (Benítez, 2005); sus percepciones y orientaciones políticas ante la transición política (Caputo, 1997) o sobre las nuevas y viejas demandas de los grupos juveniles de dos agrupaciones, la FENAES (Federación Nacional de Estudiantes Secundarios) y la ASAGRA, de la juventud campesina (Caputo, 2005).

En definitiva, el breve itinerario recorrido permite observar la preeminencia de algunas claves de análisis por sobre otras en los estudios sobre juventud de cada uno de los países considerados, temáticas que, por lo general, poseen vasos comuni-

<sup>8</sup> Entre el 23 y el 28 de marzo de 1999 alrededor de 10.000 personas se movilizaron para evitar la toma del control del gobierno y el fin del Estado de Derecho que tras el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña intentaba realizar Lino Oviedo.

cantes con las problemáticas sociales más extendidas en dichas sociedades. Esta articulación entre la definición de problemas sociales y problemas de investigación nos lleva a destacar que, para el caso de los países del MERCOSUR, pareciera existir una amalgama entre la forma en que las sociedades definen sus problemas sociales y la elección de los temas de investigación.

## **LOS RECLAMOS DE GRUPOS DE JÓVENES EN EL NUEVO ESCENARIO SOCIAL**

Como es sabido, la pregunta por la relación juventud-política dista de ser novedosa y se inscribe en una fecunda tradición de los estudios latinoamericanos sobre el tema. Sin embargo, el interrogante adquirió en el nuevo contexto otros matices.<sup>9</sup> Tal como sostuvimos anteriormente, estas nuevas claves de lectura de la contemporaneidad juvenil impactaron notablemente en un conjunto de estudios que en la Argentina se interesaron en la exploración en sus prácticas políticas, cuestión que adquirió un lugar preponderante en las investigaciones.

Más allá de la descripción de una supuesta “nueva oleada” de participación política juvenil, aquí buscamos interrogarnos por las características que asumen sus acciones. De este modo, nuestro interés se focaliza en desentrañar las tramas políticas (Ollier, 2005) que articulan los modos de vinculación entre las generaciones, las normas, reglas y rituales, los límites y posibilidades tanto para reconocer la existencia de injusticias como para reclamar por su superación. Para decirlo en términos antropológicos, se examinan las configuraciones culturales, en particular uno de los elementos que las constituyen, las tramas simbólicas comunes que permiten a quienes disputan entenderse y enfrentarse (Grimson, 2011).

En las páginas que siguen mencionaremos algunas de las cuestiones que, a nuestro entender, deben ser parte de un programa de investigación que pretenda indagar en la relación entre juventud y política. Para ilustrar algunas de las situaciones apelaremos a los datos del trabajo de campo de dos investigaciones recientes del Área Educación de la Flacso,<sup>10</sup> aunque también haremos mención a los hallazgos de otros trabajos.

<sup>9</sup> En este punto cabe destacar el impacto que tuvieron en la Argentina los estudios que hicieron hincapié en los estilos y las culturas juveniles, como los realizados por Carles Feixa (1998), así como el trabajo de Rossana Reguillo (2000), interesada en explorar si efectivamente se configura un actor político a través de un conjunto de prácticas culturales cuyo sentido no se agota en una lógica de mercado sino que los jóvenes repolitizan la política desde fuera, sirviéndose para ello de los propios símbolos de la llamada sociedad de consumo.

<sup>10</sup> Nos referimos al Proyecto PICT/UNIFE: “Escuela media y cultura contemporánea: vínculos generacionales, convivencia y formación ciudadana” también bajo la dirección de Myriam Southwell y al PICT “Juventud, política y nación: Un estudio sobre sentidos, disposiciones y experiencias en torno a la política y el proyecto común.”, dirigido por la doctora Miriam Kriger.

Como punto de partida diremos que, en muchos casos, la sorpresa ante las prácticas políticas juveniles a la que se hizo referencia más arriba impide observar en dichas acciones elementos compartidos con otros grupos etarios o tradiciones políticas ciertamente reactualizadas pero no por ello no transmitidas (Kropff y Núñez, 2010). Aun así, es preciso reconocer que la conmoción que generó el fallecimiento del ex presidente Kirchner, como ocurrió antes con el funeral de Alfonsín y con la marcha reclamando justicia ante el asesinato de un joven militante político, otorgó visibilidad a las acciones juveniles y permitió constatar que, aun cuando el proceso civilizatorio implica un alto grado de reserva y aislamiento ante la muerte, las luchas políticas funcionan como válvula de escape para la expresión de las emociones (Elias, 2009).

Comenzaremos por el análisis de escenarios políticos donde es más marcada la yuxtaposición de elementos innovadores con aquellos arraigados en la cultura política argentina. El caso prototípico son las *tomas de escuelas* ocurridas en algunas localidades del país durante 2010. Las acciones políticas estudiantiles recurrieron a un repertorio heterogéneo de acciones, muchas de las cuales se encuentran instaladas como modos legítimos de protesta en el escenario político posterior a la crisis de 2001 –incluso antes, como el caso de las provincias de Neuquén, Río Negro o Salta–. Entre otras medidas, los estudiantes apelaron a la ocupación del espacio público mediante manifestaciones, cortes de calles, tomas de escuelas, pintadas, *stencils* e incorporaron el uso de las nuevas tecnologías –*blogs*, *facebook*, mensajes de textos para las convocatorias–, logrando así un impacto notable que atrajo la atención de los medios de comunicación.<sup>11</sup>

Un observador externo podría deducir que la toma de una escuela supone una medida extrema, decidida luego del fracaso de la utilización de otros repertorios. Sin embargo, las acciones, lejos de responder a modos espasmódicos de reacción, fueron parte de la existencia de una forma local de la política extendida en las escuelas, en tanto producción de una moral que sirve de materia prima para la estructuración de conflictos (Frederic, 2004).<sup>12</sup> Las protestas estudiantiles muestran algunas diferencias en los modos de involucramiento político de las actuales generaciones con respecto a las anteriores. Probablemente la deslegitimación de la violencia sea su mayor contraste, aunque también es posible apreciar mutaciones en dos as-

<sup>11</sup> Las movilizaciones concentraron, en la construcción de un espacio más amplio que los reuniera –la Coordinadora Unificada de Estudiantes (C.U.E.S.)–, a estudiantes de escuelas de diferentes zonas de la ciudad, de distinta modalidad e incluso con sensibilidades políticas diferentes –desde agrupaciones vinculadas a partidos políticos de alcance nacional hasta jóvenes sin militancia alguna–.

<sup>12</sup> Las “tomas” de escuelas pueden leerse como parte de una acumulación de “luchas” que va construyendo su propia genealogía y que incluye las demandas por mejoras en las condiciones edilicias durante 2006 y la sucesión de marchas y reclamos ocurridas en 2008 ante el recorte de becas estudiantiles impuesto por el Gobierno de la Ciudad.

pectos concatenados: por un lado cierto desplazamiento de la figura del ciudadano “cliente” propia de algunos fenómenos de los años noventa (Svampa, 2005) hacia la demanda de derechos; por otro, sus acciones resignifican la noción de *seguridad* y, a través de esta operación, instalan en la agenda de discusión otros temas que difieren de los significados más comunes vinculados a la ola de inseguridad delictiva o a la defensa contra los abusos policiales, como ocurrió en épocas pasadas (Núñez, 2010).

Asimismo, sus comportamientos políticos poseen también formas de actuación que presentan patrones que los vinculan con los rasgos más tradicionales de la cultura política argentina. Los actores involucrados, al posicionarse en dos campos considerados inamovibles, contribuyeron a organizar el conflicto en torno a la clásica distinción amigo-enemigo, retomando una lógica política que la denominada transición democrática había buscado superar. De este modo, los estudiantes actuaban de acuerdo con lo que Terán (2002) denominó un “pluralismo negativo e igualitarismo populista”, proceso por el cual todos hablan al mismo tiempo sin posibilidad de escuchar al otro, creando la ilusión de que los demás dicen lo mismo que ellos. Se conforma así una cultura política inclinada a formas de democracia preinstitucional que oscila entre la delegación de poderes en un líder carismático y la demanda de una participación que desconfía de toda idea de mediación representativa. En este sentido, tal como señaló O’Donnell (2004) unos años atrás, es posible encontrar en las acciones recientes la combinación de rasgos igualitaristas y autoritarios, lo que habla de las dificultades de la mayoría de los actores involucrados para pensar la alteridad.<sup>13</sup>

Esta cuestión nos lleva al segundo punto que quisiéramos señalar. En el caso de las tomas de escuelas, la producción de prácticas políticas otorgó a la presencia, al *poner el cuerpo*, tanta importancia como la utilización de otros mecanismos. Para su mejor comprensión, recurriremos a dos trabajos recientes que brindan nuevas posibilidades de análisis en torno a la participación política juvenil al reflexionar acerca del uso del cuerpo. Por un lado, en estas prácticas parecería tener lugar lo que Pablo Vommaro (2007) denomina *política con el cuerpo o política de cuerpo presente*, alejada de la representación y de la delegación de modo tal que anuda lo social y lo político, cuestionando implícitamente la distinción establecida por las lecturas más liberales y republicanas. Por otro lado, es necesario, junto a Laura Kropff (2007), discutir la práctica supuestamente alternativa de poner el cuerpo, para se-

<sup>13</sup> En “Y a mí qué mierda me importa, notas sobre sociabilidad en la Argentina y Brasil” O’Donnell se propuso pensar si era posible encontrar una frase que, al igual que el “*Você sabe com quem está falando*” que analiza Da Matta para Brasil, permitiera explicar componentes de nuestra sociedad. El autor señalaba que ante dicha frase la respuesta que habría surgido en el país habría sido: “¿y a mí que mierda me importa?”. Este hallazgo le permite señalar que la frase, si bien cuestiona la jerarquía colocando a los interlocutores en un plano de igualdad, no la niega sino que la ratifica desde esa impugnación.

ñalar que en realidad actualiza dimensiones épicas de concepciones hegemónicas en torno al sacrificio personal como práctica política de compromiso con el otro. La presencia, el poner el cuerpo, que aparecería como práctica novedosa, conjuga sentidos clásicos y novedosos, pero instala la “épica del sacrificio” como uno de los repertorios de acciones más legítimos –y más valorados– por los actores intervinientes, aunque ciertamente poco contribuye a interpelar a otros jóvenes que se muestran renuentes a participar siguiendo estas lógicas. La militancia no es vivida con alegría sino que posee connotaciones trágicas que involucran simbólicamente el *sacrificio* del cuerpo, imagen de heroicidad para los adultos, pero no siempre atractiva para quienes no inscriben sus narrativas identitarias en las provistas por las generaciones precedentes.

En tercer lugar, también como un eje que combina elementos nuevos y viejos –aunque tal vez sintetice aspectos más innovadores–, es preciso preguntarse por los distintos niveles de incidencia que tienen las diferentes instituciones en la formación política juvenil. Para decirlo más claramente, es necesario producir un desplazamiento analítico que permita captar los modos, espacios, formas a través de las cuales las personas jóvenes aprenden, redefinen y generan prácticas políticas y resignifican conceptos como los de participación y ciudadanía. Este abordaje entraña instalar otros interrogantes.

Siguiendo esta línea, podemos aventurar que el proceso de formación política se divide en distintas fases o etapas de la vida de las personas, incorporando nuevos aprendizajes y prácticas durante el contacto con distintas instituciones, –o esferas de la vida social, para decirlo en términos de Walzer (2004)–. Si se nos concede esta digresión, daremos un paso más para señalar que es preciso interrogarse por el impacto que cada una de ellas tiene en las representaciones y prácticas juveniles. De este modo, oteando el horizonte, observamos que los espacios –instituciones– centrales de la modernidad como la escuela, los partidos políticos, el mercado de trabajo y los sindicatos cuentan hoy con niveles de incidencia menores en la formación política juvenil. No nos abocaremos aquí a desentrañar la incidencia actual de cada uno de los nombrados o la importancia adquirida por otros como el espacio público o las producciones culturales. Tan solo quisiéramos explicitar la necesidad de dar cuenta de la distinta ponderación de cada espacio por el que transitan las personas jóvenes –en particular el espacio público– así como de pensarlos a partir de las posibilidades y límites para la agencia juvenil. Los jóvenes parecerían buscar involucrarse en el hacer a partir de situaciones concretas, donde pueden modificar algunos aspectos de su mundo más que modificar cuestiones macroestructurales. Y este comentario es válido aun ante el supuesto incremento de su visibilidad y participación militante en distintos proyectos políticos. Si bien precisamos de nuevas investigaciones, es plausible señalar la paradoja de la construcción de la juventud como valor o causa pública (Vázquez, 2013) y el incremento de la inclusión de candidatos jóvenes en lugares expectantes para cargos legislativos con la existencia

de modos de participación juvenil en distintos espacios, dentro de los cuales ni son mayoría quienes participan ni en ese universo predominan los partidos políticos.<sup>14</sup>

Lo llamativo es que las investigaciones nos muestran que una institución tradicional como la familia cuenta con una ascendencia principal en la configuración política de los jóvenes, aspecto que otorga creciente centralidad no solo al estudio de las estéticas juveniles sino, principalmente, a la relación entre emociones y política, o entre afectos y política. Durante el trabajo de campo con estudiantes secundarios, la gran mayoría de los jóvenes que reconocieron participar activamente en distintas agrupaciones contaban con familiares que habían militado durante los setenta u ochenta o lo hacían en el momento de la entrevista.<sup>15</sup> Esta cuestión también fue señalada por diversos trabajos que se ocuparon de dar cuenta del “familismo” existente en los organismos de derechos humanos, que estructuran su reclamo a partir de la filiación de sangre (Filc, 1997; Jelín, 2003). Durante las marchas por Cromagnon fueron también los familiares, más que los sobrevivientes, quienes ocuparon el centro de la movilización, logrando mayor visibilidad pública. Asimismo, los jóvenes que militan en partidos políticos y sindicatos no cuestionan esta jerarquización. En un trabajo desarrollado en la ciudad de Mar del Plata con jóvenes militantes de partidos políticos hallé que la familia aparecía como determinante en el momento de la toma de la decisión de participar políticamente. La madre que la acompaña a un partido político, el ejemplo del padre, la hermana o un tío con el que se formó la conciencia política son las figuras que actúan como referencia en el momento de decidir involucrarse de manera más activa.<sup>16</sup>

El “familismo” que parecería caracterizar a la militancia política en instancias tradicionales posee algunos elementos a considerar. Por un lado, la experiencia de participación de los familiares implica un aprendizaje político y un modelo a seguir

<sup>14</sup> La Encuesta Nacional de Jóvenes 2014 realizada por el INDEC muestra que, en el universo de personas conformado por mujeres y varones de 15 a 29 años, el 12,8% respondió que participó en los últimos doce meses en actividades en una iglesia o templo, el 4,3% dijo que lo hizo en una agrupación estudiantil y el 3,9% en una ONG o fundación. Solo el 3,3% señaló que participó en partidos o agrupaciones políticas y el 1,6% en sindicatos. Fuente: [http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/resultados\\_enj\\_2014.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/resultados_enj_2014.pdf)

<sup>15</sup> Nos referimos a una alumna que participaba en el Centro de Estudiantes de una escuela dependiente de la Universidad en la ciudad de La Plata cuya madre integraba uno de los sindicatos docentes, una joven “piquetera” que se había acercado a la organización social a partir del contacto de su hermana, un joven que había conformado la agrupación *Spiderman* para las elecciones del Centro de Estudiantes de uno de los colegios universitarios de la ciudad de Buenos Aires y otra joven estudiante en una escuela normal de la Capital Federal, al igual que la gran mayoría de los alumnos que participaban del Centro de Estudiantes de un ex colegio nacional en Saladillo.

<sup>16</sup> Encontramos ejemplos de esta imbricación entre familia y militancia en la prensa –ver la nota “La generación que quiere la posta”, Página 12, domingo 16 de septiembre de 2007–, las pintadas realizadas por jóvenes militantes que dicen luchar “por los sueños de los que no están” hasta la legitimidad con la que cuentan jóvenes militantes por ser familiares de desaparecidos.

y, de este modo, les posibilita inscribir su experiencia en una narrativa provista por otros cercanos. Ahora bien, por otro lado, si en los años sesenta y setenta la transmisión familiar del interés por la “política” redundaba en la confrontación generacional, hoy los hijos parecen querer parecerse a sus progenitores. De este modo, sus prácticas políticas parecen moldeadas de tal manera por las formas de pensar la vida política de sus familiares que cuentan con poco margen para imprimir sus marcas particulares.<sup>17</sup>

Finalmente, resta señalar cuáles son los rasgos más innovadores. A lo largo del trabajo de campo fue posible observar que, en parte debido a las transformaciones culturales que acontecen en paralelo, el lenguaje de los derechos circula de manera más extendida en distintos ámbitos, lo que permite que algunos jóvenes apelen a él y, a la vez, organiza nuevas jerarquías sobre las que es necesario seguir explorando. Esto nos enfrenta a varias cuestiones concatenadas. Por un lado, tal como describe Smulovitz (2008), es posible constatar la presencia de un número considerable de organizaciones de la sociedad civil que en los últimos años viraron en sus objetivos, pero que se caracterizan por la posibilidad del reclamo y del ejercicio de derechos. Su trabajo da cuenta de que durante los últimos años se sucedieron los reclamos de justicia como consecuencia de la denominada masacre de Ingeniero Budge, las marchas por el caso *María Soledad o Carrasco* hasta la incorporación de la metodología del escrache como denuncia por parte de HIJOS o las movilizaciones luego de los hechos ocurridos en Cromagnon, el secuestro de Axel Blumberg y el accidente vial en Santa Fe que sufrieron alumnos del colegio ECOS; ejemplos que involucraron la participación de los jóvenes –aunque es un aspecto en el que la autora no ahonda– tanto por su rol de víctimas como por su protagonismo en las marchas que se desencadenaron.

Por otra parte, es preciso desentrañar la actual coyuntura política. Atravesamos una suerte de “clima de época” –que algunos insisten en atribuir a la experiencia kirchnerista, mientras que otros hacen hincapié en la tarea de diversos colectivos– que instala temas de agenda novedosos: la ley de servicios audiovisuales, el matrimonio igualitario, la asignación universal por hijo, la despenalización de la tenencia de marihuana para el consumo personal, las luchas por el derecho al aborto, la extensión de la educación sexual en el sistema educativo, la disputa con algunas corporaciones, el incremento del presupuesto científico, la continuidad de los juicios a represores o la contaminación ambiental y la ecología, entre otros. No es este el lugar para establecer cuánto corresponde a la experiencia kirchnerista, pero sí cabe destacar que existe una agenda moderna, que, si bien coquetea con

<sup>17</sup> Cabe recordar aquí que Hanna Arendt (2003) planteaba que las generaciones adultas debían enseñar a los nuevos a transitar por un mundo preestablecido en el que habían nacido como forasteros, pero que dicha presentación tenía por objetivo que los recién llegados modificaran los trazos de ese mundo que dejan los adultos.

identificaciones de raigambre nacional y popular, es liberal –si utilizamos la acepción del término que enfatiza en la preocupación por la expansión de la garantía de derechos–, interpela a jóvenes de clases medias, trabajadores sindicalizados y participantes en organizaciones de diverso tipo, incluso a contrapelo de los sectores más conservadores de los distintos movimientos partidarios. Tal como muestra Pereyra (2016) en su análisis de la protesta social en la década del 2000, los conflictos también se organizan a partir de una lógica que vincula individuación y lenguaje de derechos.

En quinto lugar, quisiéramos enfatizar, como una cuestión sobre la que es necesario continuar explorando, que en el caso de los grupos juveniles pareceríamos encontrarnos con una suerte de *adscripción tangencial* a diversas posturas. Los lazos tienden a estrecharse, se refuerzan los vínculos con lo cercano a la vez que se dificulta la construcción de un colectivo mayor. Los jóvenes, más allá de que puedan referenciarse con figuras políticas de alta exposición, parecerían identificarse con su grupo de militancia más cercano y desde allí construir la identificación con otros. Aun así la confianza se reduce a dicho círculo de pertenencia para el cual parecerían regir criterios morales particulares, que no se vinculan con los de otros grupos o con los promovidos por las diversas instituciones. Sin embargo, estas *grupaldades*, lejos de ser de una vez y para siempre, se caracterizan más bien por su inestabilidad. Antes que con identidades de largo plazo nos encontramos con una superpoblación de *grupaldades* inestables, que anudan de diferentes modos a los jóvenes, pero cuya temporalidad se rige por el corto plazo.

Esta cuestión remite a dos procesos que ocurren en simultáneo, que implican algunas mutaciones en la forma en la cual las juventudes se vinculan con la vida política. La primera, para la cual aún no contamos con el necesario soporte empírico, es que nos encontramos en un desplazamiento de prácticas políticas que pasaban fundamentalmente por “poner el cuerpo” –en las marchas predominaban rostros masculinos, adustos, sufridos– hacia una mayor visibilidad de las mujeres en ámbitos partidarios, de gestión y cargos electivos, de grupos LGBTI, de activistas que pueden participar de diferentes acciones y reclamos sin construir un lazo de identificación permanente con estructuras partidarias o de grupos juveniles que adscriben a algún tipo de agrupación sin por eso afiliarse ni participar activamente de dinámicas partidarias. Este tipo de agrupaciones también permite a sus integrantes sentirse identificados con ellas, sin adherir al movimiento que las contiene.

Ahora bien, la paradoja de este fenómeno, que enfrentamos quienes realizamos investigaciones sobre participación de la juventud, es que aglutina a una parte minoritaria –aunque con alta visibilidad– de la población juvenil. Este mayor involucramiento político o la activación de sensibilidades políticas latentes tiene pocos puntos en común con la experiencia de otros jóvenes, para quienes la política sigue pasando por otra parte, a veces canalizándose a través de otros modos de partici-



pación –adscribiendo incluso a identidades que los seducen desde un discurso “antipolítico”, a la vez que se presentan como la “nueva política”–. Paradójicamente, la alta participación de unos jóvenes no interpela generacionalmente a otros *jóvenes*. La presentación de los “militantes” como parte de “otra juventud” poco contribuye a establecer vasos comunicantes al reproducir el discurso adultocéntrico que caracteriza a parte de los jóvenes como apáticos y descreídos.<sup>18</sup>

Finalmente, también como interrogante a futuro, permítasenos señalar que pareceríamos transitar de movilizaciones políticas que se efectuaban contra el Estado a otras en las que se lo representa como instancia que puede asegurar la posibilidad de transformación social. Este cambio es notable no solo en las juventudes políticas de mayor presencia en la actualidad, que buscan acceder a puestos en la burocracia estatal como forma de promover cambios, sino también en grupos de jóvenes que no construyen su narrativa en oposición a este. La juventud parecería ser hoy un atributo positivo que permite a quienes se presentan como jóvenes acceder a posiciones de poder. Parece menos claro que implique necesariamente que se incorporen a la agenda política las demandas del heterogéneo colectivo juvenil. Aun así, coincidimos con lo planteado por Vázquez y Vommaro (2008: 37), quienes señalan que es posible observar una paulatina, pero fuerte, reactivación del protagonismo juvenil que presenta algunas diferencias con lo que ocurría en la década anterior y que ya tiene lugar una suerte de “retorno a las vías de la política institucional”. Si sumamos aquí la constatación de la existencia, al menos para los grandes centros urbanos, de un entramado de organizaciones juveniles que son expresión de la presencia de una diversidad y heterogeneidad de espacios e intereses (Beretta, Laredo y Trinchieri, 2013), podemos intuir algunas mutaciones en los significados actuales del “hacer política”. Así como durante la década del noventa cobró preponderancia la figura del militante social (Frederic, 2004), el emblema recurrente en el ciclo 2008-2015 es el “militante a secas”. Esta estampa, aún de contornos imprecisos, tiene su costado atractivo aunque posee, al menos, algunos interrogantes inquietantes: cómo se vinculan los “militantes” con quienes no lo son, el opacamiento de otras figuras de ciudadanía emergentes más vinculadas a relaciones afectivas, búsquedas de mediaciones o activistas y qué ocurre cuando las instituciones y servicios de inclusión y protección social y las redes que integran a sujetos diversos a una trama común se piensan como solo factibles de ser plasmados por los militantes.

<sup>18</sup> De allí la sorpresa que muestran –tanto quienes apoyan estas acciones políticas como aquellos que se oponen a ellas– sobre su capacidad de decidir políticamente, ya que se supone que no son características propias de los jóvenes. Una manera tradicional de oponer a las “dos juventudes” en los medios de comunicación, incluso los “progresistas”, es a través de títulos como el de la tapa de la edición del 5 de septiembre de 2010 de Página 12, donde recortaban palabras de jóvenes que participaban en las tomas de escuelas: “La juventud no es solo la que toma alcohol en las plazas”. <http://www.pagina12.com.ar/diario/principal/index-2010-09-05.html>

## CONCLUSIONES

El estudio de la relación entre juventud y política exige desmontar varios supuestos para poner en cuestión los parámetros utilizados por muchos adultos para conceptualizar la vida política. La relación con la política y lo político es más fugaz, inestable, plagada de incertidumbres. Sus comportamientos alternan muchas veces actitudes violentas e intolerantes con otras solidarias e igualitarias. Las personas jóvenes aprenden y practican la política un poco a tientas, lejos de los referentes de certidumbre con los que creían contar los colectivos políticos juveniles de antaño.

Durante muchos años la pregunta sobre la identidad se construía en torno a la indagación acerca de quién era uno. A partir de la identificación con determinadas ideas políticas, el lugar de nacimiento y de residencia, la clase, el sexo, el trabajo, el nivel de estudios alcanzado se construía una identidad que nos presentaba ante los demás. En la política la construcción identitaria refería al vínculo con los partidos políticos, los centros de estudiantes o los sindicatos como expresiones de las distintas posturas presentes en una sociedad. Esto posibilitó a varias generaciones –quizá la juventud argentina de los setenta fuera uno de los mayores exponentes de esta tendencia– formar parte de un proyecto en el que lo colectivo eclipsaba a lo individual y en el que se reconfiguraban las fronteras entre lo público y lo privado. El ser parte de una organización colectiva permitía sentirse seguro, acompañado por otros con similares ideales, contar con una respuesta para cada duda; en definitiva, asirse a certezas gracias a la existencia de un metarrelato estructurante de la vida de las personas.

Los rasgos de época merecen ser pensados a partir de la inclusión de otra pregunta, para referir más bien al estudio de los espacios donde los sujetos pueden desplegar su identidad, de allí la importancia del interrogante acerca de *¿dónde soy?* La elección de este tipo de abordaje implica cambiar el lente de observación para preguntarse menos quiénes son estos jóvenes y más por las producciones de las personas en lugares para convertirlos en espacios –siguiendo la terminología de De Certeau– para así analizar, siguiendo lo planteado por Petrovic y Ballard (2005), su socialización política en los territorios por donde los jóvenes circulan y las prácticas juveniles que son las que hacen posible ser y estar, encontrarse con otros, tornarse visible ante los demás.

El desafío es, pues, cómo pensar una construcción ciudadana que, de manera simultánea, se piense con los jóvenes y desde ellos. La constatación del “familismo” nos muestra dos paradojas: por una parte, algunos jóvenes no discuten el poder de los adultos sino que muchas veces reproducen los discursos que estos quieren escuchar; por otra, a veces hallamos una distancia entre la participación política que se dice promover y la democratización de los espacios de un modo que pone en cuestión la concentración de las decisiones. Quizá parte de la respuesta se encuentre en buscar cauces para dar voz a los que no la tienen, para prestar atención

a otros indicios, a las marcas en los márgenes, y no solo a los modos llamativos y/o festivos de ser joven.

Aún es prematuro señalar si estas mutaciones se instalarán como aspectos que modifiquen la cultura política del país; dependerá de si estas agrupaciones logran efectivamente acceder a posiciones de decisión, preservar cierta autonomía, incorporar otros modos de definir –y de resolver– los problemas de los jóvenes y, fundamentalmente, impulsar una agenda que contemple la heterogeneidad de mundos juveniles a fin de promover espacios de discusión e incentivar la pluralidad de voces. Solo así sabremos si la “oleada de participación política” logra solidificar espacios institucionales que impliquen la posibilidad de alterar sus trayectorias o pasará, efímeramente, como parte de sectores que la impulsaron sin reconocer la diversidad de demandas del colectivo. ■

## Bibliografía

- ABRAMO, H. (1997). Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 5/6.
- ABRAMOVAY, M. (2002). *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNESCO.
- ALABARCES, P. (1996). *Cuestión de pelotas. Fútbol, deporte, sociedad, cultura*, Buenos Aires: Atuel.
- ARENDT, H. (2003). *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Ediciones Península.
- BALARDINI, S. (2008). “De deejays, floggers y ciberchabones: subjetividades juveniles y tecnocultura”. En: R. Bendit, M. Hahn y A. Miranda (comp.) *Los jóvenes y el futuro*. Buenos Aires: Prometeo.
- BENÍTEZ, L. (2005). Movimientos juveniles en Asunción: Estado de situación y propuestas para su fortalecimiento en el marco de las políticas públicas de juventud. *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios sobre Juventud*, 1 (1).
- BERETTA, D.; LAREDO, F. y TRINCHERI, R. (2013). “Espacios de participación juvenil: las organizaciones juveniles en la ciudad de Rosario”. En: R. Borobia, L. Kropff y P. Núñez. *Juventud y Participación política. Más allá de la sorpresa*. Buenos Aires: Ed. Noveduc.
- BONALDI, P. (2006). “Hijos de desaparecidos. Entre la construcción de la política y la construcción de la memoria”. En: E. Jelin y D. Sempol (comps.). *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- BONVILLANI, A.; PALERMO, A.; VÁZQUEZ, M. y VOMMARO, P. (2008). "Aproximaciones a los estudios acerca de juventud y prácticas políticas en la Argentina (1968-2008)". *Revista Argentina de Sociología*, 6 (11), 44-73.
- BOROBIA, R.; KROPFF, L. y NÚÑEZ, P. (2013). *Juventud y Participación política. Más allá de la sorpresa*. Buenos Aires: Ed. Noveduc.
- CAPUTO, L. (1994). *Jóvenes Rurales del Cono Sur: De víctimas a protagonistas del Desarrollo* (Documento de Trabajo N° 64). BASE Investigaciones Sociales.
- CAPUTO, L. (1997). *Juventud y transición política: Actitudes y percepciones en un momento de tensiones no resueltas* (Documento de Trabajo N° 94). BASE Investigaciones Sociales.
- CAPUTO, L. (2004). *Bibliografía sobre juventud en Paraguay. Surgimiento y desarrollo desde los 80*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.
- CAPUTO, L. (2005). *Antiguas y nuevas demandas juveniles: respuestas estatales y sociales que se hacen esperar* (Documento de trabajo S/N). BASE Investigaciones Sociales.
- CARRANO, P. (2002). *Os jovens e a cidade. Identidades e práticas culturais em Angra de tantos reis e rainhas*. Rio de Janeiro: FPERJ/Relume Dumara.
- CASTRO, L. (2005). *Mostrando a real: um retrato da juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Faperj.
- CELIBERTI, L. et. al. (2008) *Informe Uruguay. Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- CHAVES, M. (2009). *Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales, Papeles de trabajo N° 5*. Buenos Aires: Unsam.
- CHAVES, M. (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CHAVES, M. y Núñez, P. (2012). "Youth and Politics in Democratic Argentina: Inventing Traditions, Creating New Trends (1983-2008)". *Revista Young*, 20 (4).
- CITRO, S. (2000). "Estéticas del rock en Buenos Aires: Carnavalización, fútbol y antimene-mismo". En: M. E. Lucas y R. Menezes Bastos (orgs.), *Pesquisas recentes em estudos musicais no Mercosul* (pp. 115-140). Porto Alegre: UFRGS.
- DAYRELL, J. (2003). "Cultura e identidades juveniles". *Revista Última Década* (18).
- DE SOUZA, D. (2006). "Nuevas formas de comunicación juveniles. Espacios de interacción social relacionados a la música techno en Montevideo". *Ponencia presentada en Reunión Antropológica del Mercosur*, Montevideo.
- ELIAS, N. (2009). *La soledad de los moribundos*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- ELIZALDE, S. (2005). "El androcentrismo en los estudios de juventud: efectos ideológicos y aperturas posibles". *Revista Última Década* (25).
- FEIXA, C. (1998). *De jóvenes, bandas y tribus*. Barcelona: Ariel.
- FILARDO, V. (2002) *Tribus urbanas en Montevideo: nuevas formas de sociabilidad juvenil*. Montevideo: Trilce.
- FILARDO, V. (2010). "El miedo a la violencia en la ciudad y sus consecuencias son 'reales'".

En: S. Mallo y N. Viscardi. *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: Universidad de la República.

FILC, J. (1997). *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983*. Buenos Aires: Biblos.

FREDERIC, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos*. Buenos Aires: Prometeo.

GARRIGA ZUCAL, J. (2007). *Haciendo amigos a las piñas. Violencia y redes sociales de una hinchada del fútbol*. Buenos Aires: Prometeo.

GINGOLD, L. (1996). "Control ciudadano del des-control policial". En: VVAA, *Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los 90'*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.

GRAÑA, F. (1996). *La movida estudiantil. Liceos ocupados: un aprendizaje de convivencia y democracia*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

GRIMSON, A. (2011). *Los límites de la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

HIGUERA RUBIO, D. (2008). "La escuela como escenario de lucha por el pasado: reflexiones a partir de un caso de la Ciudad de Buenos Aires". *Revista Propuesta Educativa* (30), 109-116.

JELIN, E. (2003). *The family in Argentina: modernity, economic crisis, and politics (Paper de discusión IDES)*. Buenos Aires.

KESSLER, G. (2011). "La disyunción escuela-trabajo en el MERCOSUR. Coincidencias y diferencias entre jóvenes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay". *Revista Propuesta Educativa* (34).

KRIGER, M. (2007). *Historia, Identidad y Proyecto: Un estudio de las representaciones de los jóvenes argentinos sobre el pasado, presente y futuro de la nación*. Tesis doctoral. FLACSO, Buenos Aires.

KRISCHKE, P. (2005). "Questões sobre juventude, cultura política e participação democrática". En: H. Abramo y P. Martoni Branco (org.). *Retratos da juventude brasileira*. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo.

KROPFF, L. y Núñez, P. (2010). "Relatoría Eje Acción, participación, opciones y estrategias políticas". En: M. Chaves (coord.). *Estudios sobre juventudes en Argentina 2007*. La Plata: RENIJ-EDULP.

LORENZ, F. (2004). "'Tomala vos, dámela a mí': La noche de los lápices, el deber de memoria y las escuelas". En: E. Jelin y F. Lorenz. (comps.). *Educación y memoria: La escuela elabora el pasado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

LOVESIO, B. y VISCARDI, N. (2003). "Los estudios de mujer y de los jóvenes en la construcción del conocimiento sociológico uruguayo". *Revista de Ciencias Sociales*, XVI (21).

MACHADO PAIS, J. y Blass, L. (2004). *Tribos Urbanas. Produção artística e identidades*. Lisboa: ICS Universidad de Lisboa.

MAGNANI, J. (2007) *Jovens na metrópole*. São Paulo: Terceiro Nome.

MAGRO, V. (2005) *Meninas do graffiti: educação, adolescência, identidade e gênero nas culturas juvenis contemporâneas*. Tesis doctoral. Faculdade de Educação da UNICAMP.

MOYANO, A. (2005). "La movida joven en Montevideo". *Revista Trampas* (34).

NOVAES, R. (2002). "Hip hop: o que há de novo?" En: C. Buarque et al. *Perspectivas de gênero: debates e questões para as ONGS*. GT Gênero-Plataforma Novib/SOS Copro Gênero e Cidadania.

NÚÑEZ, P. (2010). "Escenarios sociales y participación política juvenil. Un repaso de los estudios sobre comportamientos políticos desde la transición democrática hasta Cromagnon". *Revista SAAP*, 4 (1 y 2).

O'DONNELL, G. (2004). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.

OLLIER, M. M. (2005). *Golpe o Revolución. La violencia legitimada, Argentina 1966-1973*. Buenos Aires: EDUNTREF.

PEREYRA S. (2016). "La estructura social y la movilización. Conflictos políticos y demandas sociales". En: G. Kessler (comp). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PETROVIC, J. y BALLARD, R. (2005). "Unstraightening the Ideal Girl: lesbians, high school, and spaces to be". En: N. Adams y P. Bettis. *Geographies of girlhood. Identities in-between*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

QUIROS, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento. Los piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia – IDES.

RAMA, G. y FILGUEIRA, C. (1991). *Los jóvenes del Uruguay: esos desconocidos. Análisis de la encuesta nacional de juventud*. Montevideo: CEPAL.

REGUILLO, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.

RODRÍGUEZ, E. (2000). *Juventud, crisis y políticas públicas en el Uruguay. Un esquemático balance de los años noventa y propuestas para esta primera década del nuevo siglo*. Valparaíso: CIDPA.

SAINTOUT, F. (2007). *Jóvenes: El futuro llegó hace rato*. Buenos Aires: Prometeo.

SARAVI, G. (2004). "La segregación urbana y el espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural". *Revista de la CEPAL* (83), 33-48.

SEMAN, P. y VILA, P. (1999). "Rock chabón e identidad juvenil en la Argentina neo-liberal". En: D. Filmus (comp.). *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Eudeba.

SEMPOL, D. (2004). *Apuntes para pensar la participación juvenil*. Montevideo: FESUR.

SEMPOL, D. (2006). "De Liber Arce a liberarse. El movimiento estudiantil uruguayo y las conmemoraciones del 14 de agosto (1968-2001)". En: E. Jelín y D. Sempol. *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*. Buenos Aires: Siglo XXI.

SIGNORINI GONCALVES, H. (2005). "Juventude brasileira, entre a tradição e a modernidade". *Tempo social*, 17 (2), 207-219.

SMULOVITZ, C. (2008). "Organizaciones de la sociedad civil que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina". *Revista POSTdata, SAAP*.

SPOSITO, M. (2000). *Juventude e escolarização –estado do conhecimento*. São Paulo: Ação Educativa.

- SVAMPA, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires: Taurus.
- TERÁN, O. (2003). "La experiencia de la crisis". *Punto de vista*, XXV (73).
- TORRES, V. y SÁNCHEZ, J. (1999). "Crisis en el movimiento estudiantil. De la resistencia al agotamiento". *Revista Acción* (103).
- TRAJTENBERG, N. (2004). *Uvas amargas. La situación de los adolescentes privados de la libertad en el Uruguay*. Montevideo: Serpaj/Fundación Konrad Adenauer Uruguay.
- VÁZQUEZ, M. (2013). "En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento". *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 1 (7).
- VÁZQUEZ, M. y VOMMARO, P. (2008). "La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTDs)". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6 (2), 485-522.
- VISCARDI, N. (2008). "Violencia en las aulas. Práctica educativa y conflicto escolar y exclusión social". En: R. Paternain y R. Sanseviero (orgs.). *Violencia, Inseguridad y Miedos en el Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?* (pp. 143-158). Montevideo: FESUR.
- VISCARDI, N. (2010). "Jóvenes, prensa, justicia e integración social en conflicto con la ley". En: S. Mallo y N. Viscardi. *Seguridad y miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes*. Montevideo: Universidad de la República.
- WALZER, M. (2004). *Las Esferas de la Justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WELLER, W. (2000). "A construção de identidades através do HipHop: uma análise comparativa entre rappers negros em São Paulo e rappers turcos-alemães em Berlim". *Caderno CRH* (32).
- ZALUAR, A. (1994). *Cidadãos não vão ao paraíso: juventude e política social*. São Paulo: Escuta.





## INVESTIGACIONES SOBRE JUVENTUD EN BRASIL: GÉNERO Y DIVERSIDAD\*

*Wivian Weller*

UNIVERSIDAD DE BRASILIA - CNPQ

### RESUMEN

El artículo recorre las formas y los momentos de la investigación sobre la juventud en Brasil desde el análisis del movimiento estudiantil durante la década de 1960 hasta los años 2000, cuando comenzaron a diversificarse los estudios al introducir las dimensiones de género, sexualidad, raza y etnia, entre otras dimensiones de la diferencia y la desigualdad, para llegar a la inquietud en el presente sobre cómo superar cierta dificultad de articulación de diferentes categorías de análisis en un análisis interseccional de la juventud.

**Palabras clave:** Juventudes - Categorías de conocimiento - Etnia - Género - Interseccionalidad

### ABSTRACT

This article covers the ways and times of youth research in Brazil from the analysis of the student movement during the 1960s to the 2000s, when these studies began to diversify in order to enter the scope of gender, sexuality, race and ethnicity, among other dimensions of difference and inequality, up to the current concern on how to overcome a certain difficulty in the articulation of various categories of analysis in a intersectional analysis of youth.

**Keywords:** Youths - Categories of knowledge - Ethnic - Gender - Intersectionality

### INVESTIGACIONES SOBRE JUVENTUD EN BRASIL: BREVE PANORAMA

Aunque no sea posible definir un marco inicial para las investigaciones sobre juventud en Brasil, los trabajos de Maria Alice Foracchi, "profesora de la Facultad de Fi-

---

\* Traducción del portugués: Ramiro Segura.

losófia, Ciencias y Letras de la Universidad de San Pablo”, realizados en la década de 1960, son vistos como pioneros y como ejemplo exitoso en lo que respecta al tratamiento del tema (Spósito, 1997; 2009). Foracchi se dedicó a estudiar, entre otros, “el papel y la polisemia de la noción de juventud, el concepto de generación y la coexistencia de generaciones, los procesos de transición para la vida adulta, el estudiante como categoría social y el significado de los movimientos juveniles en el mundo contemporáneo” (Augusto, 2005:11). Entre los trabajos que adquirieron mayor notoriedad se destacan los libros *El estudiante y la transformación de la sociedad brasileña* (1965) y *La juventud en la sociedad moderna* (1972), dirigidos al análisis de los jóvenes universitarios y de los movimientos de lucha, especialmente el movimiento estudiantil.

Tomando como base los trabajos de Foracchi, se constata que los estudios sobre juventud en Brasil se iniciaron a partir del interés en comprender al joven universitario que se encontraba en conflicto con los valores de la generación representada por sus padres/abuelos y que, al mismo tiempo, buscaba reaccionar frente al avance de la represión militar en Brasil.<sup>1</sup> De esta manera, la juventud era vista como un “problema” asociado en la década de 1960 a la rebeldía. Ya en la década siguiente la juventud pasa a ser vista como un “problema” relacionado a la inserción en el mercado de trabajo. Siguiendo a Spósito:

Si en los años 60, la juventud era un “problema” en la medida en que podía ser definida como protagonista de una crisis de valores y de un conflicto de generaciones, esencialmente situado sobre el terreno de los comportamientos éticos y culturales, a partir de la década del 70 los “problemas” de empleo y de la entrada en la vida activa tomaron progresivamente la delantera en los estudios sobre la juventud, casi transformándola en categoría económica (Spósito, 2002: 9).

Entretanto, la década del setenta presenta una laguna en lo que respecta a la producción académica sobre la juventud. Esa laguna puede estar relacionada con el fallecimiento precoz de Marialice Foracchi en 1972, pero, sobre todo, con las dificultades enfrentadas en el medio universitario durante la dictadura militar y el restringido mercado de publicaciones en este período. En este sentido, es posible afirmar que en Brasil las investigaciones sobre juventud comenzaron a ganar alguna relevancia recién a partir de los últimos años de la década de 1980.

Si en las décadas anteriores los estudios priorizaron a los jóvenes de las clases medias e intelectualizadas (estudiantes universitarios y militantes), las investigaciones en los últimos quince años del siglo XX tuvieron como principal foco a los jóvenes residentes en las periferias urbanas y los jóvenes representados por medio de culturas juveniles específicas como el movimiento *punk* (Abramo, 1994; Caiafa,

<sup>1</sup> Para mayores informaciones sobre el movimiento estudiantil brasileño ver Costa (2004).

1995), los *funkeiros* (Vianna, 1988;), los *rockeiros* (Kemp, 1993; Abreu, 1995), los “rapados del suburbio” o *skinheads* (Costa, 1993) y principalmente los jóvenes ligados al movimiento *hip hop* (entre otros: Spósito, 1994; Andrade, 1996; Amorim, 1997; Diógenes, 1998; Herschmann, 1998; Silva, 1998). Gran parte de los estudios sobre culturas juveniles realizados en este período hicieron uso de la observación participante y de entrevistas, concentrándose sobre todo en los programas de posgrado en Ciencias Sociales (Antropología y Sociología).

A partir de los años 2000 se constata una diversificación de temas de investigación y ampliación de las áreas de conocimiento que pasaron a desarrollar estudios sobre juventud. En la pesquisa *El Estado del Arte sobre juventud en la posgraduación brasileña*, coordinada por Marília Spósito, se listaron 26 temas a partir de los cuales se puede agrupar la producción desarrollada en el período de 1999 a 2006 (Spósito, 2009). Desde los años 2000, investigadores del área de juventud cuentan con algunos espacios de interlocución y de intercambio de experiencias como el *Simposio Internacional sobre la Juventud Brasileña - JUBRA*, realizado cada dos años y que en 2012 contará con su 5ª edición; el *GT Sociología de la Juventud* de la Sociedad Brasileña de Sociología, en su 4ª edición en el mes de julio de 2011 y el *Simposio Temático Género y Juventud* en el *Haciendo Género*, que en 2010 tuvo su 3ª edición. Además de esos eventos se observa un crecimiento de los grupos de investigación registrados en el directorio de grupos del CNPq<sup>2</sup> y de algunos Observatorios de Juventud.<sup>3</sup>

A pesar del aumento de publicaciones, eventos y grupos de investigación sobre el tema juventud, se constata el “carácter eminentemente urbano de las producciones sobre juventud” (Spósito, 2009: 23) así como algún avance en la comprensión de que los jóvenes no son sujetos abstractos, sino que poseen color, sexo y distintas pertenencias. A pesar de los avances que apuntan hacia la necesidad de una visión más amplia y compleja en relación a los jóvenes en los días actuales, los estudios “en general”, aún están siendo desarrollados de forma desarticulada y sin la debida apropiación de las distintas categorías, como se detalla a continuación.

## JUVENTUD, GÉNERO Y DIVERSIDAD

Aunque la investigación desde la perspectiva de la diversidad –contemplando cuestiones de género, raza y sexualidad– aún representa un campo en construcción en el ámbito de los estudios sobre juventud en Brasil, es posible constatar un creciente

<sup>2</sup> Para mayores informaciones <http://www.cnpq.br/gpesq/apresentacao.htm> - último acceso: 15/07/2011.

<sup>3</sup> Entre otros el Observatorio de la Juventud de la UFMG, coordinado por Juarez Dayrell (<http://www.looris.com/clientes/ufmg/fae/index.php> - último acceso: 15/07/2011) y el Observatorio Joven de la UFF, coordinado por Paulo César Carrano (<http://www.uff.br/observatoriojovem/> - último acceso: 15/07/2011).

interés, sobre todo por parte de investigadores más jóvenes que vienen buscando desarrollar disertaciones o tesis sobre el tema. Sin embargo, esa mirada que contempla las diferencias en las juventudes acostumbra estar dividida de acuerdo con lo que “está en juego en la cuestión de las identidades” (Hall, 2000: 18), o sea, con la dimensión de la diferencia que despertó mayor interés o sensibilidad por parte de el investigador. De una forma general, los estudios sobre juventud y diversidad realizados en Brasil desde los años noventa del siglo pasado pueden ser organizados en torno de los siguientes ejes:<sup>4</sup> jóvenes negros y culturas juveniles; jóvenes mujeres y culturas juveniles; juventud y relaciones de género en la Enseñanza Media; juventud, sexualidad y homofobia.<sup>5</sup>

### JÓVENES NEGROS Y CULTURAS JUVENILES

Los estudios sobre jóvenes negros comenzaron a surgir a partir de investigaciones sobre culturas juveniles, en especial sobre el movimiento *hip hop* en la década de 1990 e inicio de este siglo. En Brasil, el *hip hop* comenzó a ganar fuerza a partir de la década de 1980, siendo la ciudad de San Pablo la cuna de este movimiento, que se expandió posteriormente para otras capitales y ciudades brasileñas.<sup>6</sup> Este hecho llama la atención, ya que gran parte de los estilos musicales creados o introducidos en el país en el siglo pasado se concentraban inicialmente en Río de Janeiro o en Salvador. Las semejanzas entre Nueva York y San Pablo con respecto a los procesos de remodelación del centro urbano y edificación de conjuntos habitacionales en las periferias nos ofrecen algunas pistas para entender el surgimiento y la fuer-

<sup>4</sup> Se trata de una tentativa de organizar los estudios a los cuales tuvimos acceso. Para los propósitos de este artículo realizamos una búsqueda en el banco de tesis de CAPES –<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses->, defendidas en los Programas de Posgrado en Ciencias Sociales (Sociología y Antropología) y en los Programas de Posgrado en Educación en el período de 1990 a 2010. El relevamiento se realizó a partir de la lectura de los resúmenes disponibles en el banco de tesis de CAPES y de los trabajos a cuyo texto integral tuvimos acceso.

<sup>5</sup> Identificamos además un quinto eje –Juventud, educación y acciones afirmativas– contemplando las desigualdades de género y raza vividas por las juventudes, sobre todo en lo que respecta al acceso a la universidad pública y al curso superior pretendido. Ese eje de investigación puede ser visto como un desdoblamiento de las políticas de acciones afirmativas, especialmente la política de cuotas para estudiantes negros y estudiantes oriundos de escuelas públicas en las universidades federales y estaduais, que no están destinadas exclusivamente al público joven, pero que contemplan principalmente a estudiantes egresados de la escuela media que se encuentran en la franja etaria de entre 17 y 24 años. A partir de la implementación del sistema de cuotas en distintas universidades, se crearon nuevos grupos e incluso líneas de investigación, posibilitando el desarrollo de investigaciones sobre un tema hasta hace poco tiempo inexpresivo en el conjunto de disertaciones y tesis defendidas en los Programas de Posgrado. En el ámbito de este artículo no fue posible realizar una lectura y evaluación más amplia del conjunto de esos trabajos. Para mayores informaciones ver, entre otros: Nascimento (2007); Holanda (2008); Valverde (2008); Ferreira (2009); Weller y Silveira (2009).

<sup>6</sup> Entre otros: Andrade (1996); Silva (1998); Diógenes (1998); Tella (2000); Dayrell (2005); Tavares (2009); Weller (2003 y 2011).

te identificación de los jóvenes paulistanos con este movimiento estético-musical. Pero la expansión del *hip hop* en San Pablo también se da en un momento en que la *black music* internacional ya había conquistado un gran número de adeptos en la ciudad. El interés demostrado por la *black music* y por el desarrollo de una nueva identidad colectiva de lo negro, a partir de la asimilación de elementos estéticos de la cultura afroamericana y jamaicana,<sup>7</sup> tuvo su inicio en San Pablo en la década de 1970. En este período se realizaban los denominados “bailes black”, que en los fines de semana reunían miles de personas para bailar y en los cuales, al revés que con el samba, se oía *soul music* o *funk* (Tella, 2000; Félix, 2000). El éxito de estos bailes se remonta a las semejanzas entre el público y los organizadores, o sea: ambos pertenecían al mismo grupo étnico, compartían experiencias comunes en cuanto migrantes o hijos de migrantes (venidos principalmente de regiones rurales del Nordeste Brasileño) y convivían con la segregación socioespacial en cuanto moradores de los barrios periféricos (Silva, 1998; Weller, 2003 y 2011). Según Carvalho (1994) esa nueva identidad de lo negro se manifiesta no solamente por la integración y adaptación de producciones estético-musicales de la *black music*, sino también a través de la identificación con su carácter político e ideológico. Este hecho traduce, de un lado, una posición crítica de protesta contra las desigualdades sociales, contra la posición de desventaja en relación a lo blanco y contra el racismo, como se manifiesta en las letras de las músicas a partir del final de la década de 1970. Por otro lado, este hecho muestra una mediación a través de matrices fomentadoras de identidad, como la concepción de una nueva conciencia étnica por la vía estético-musical. El eslogan “*black is beautiful*” pasa a ser adoptado, en primera escala, como elemento de afirmación de la identidad negra. En este sentido, los nuevos estilos estético-musicales de las bandas pueden ser vistos como un puente entre las luchas políticas de los movimientos sociales negros y el público juvenil. Más allá de la temática étnico/racial, un número considerable de grupos de *rap* vienen realizando, por medio de sus letras, un análisis crítico de las desigualdades sociales y económicas. Con la ayuda de elementos artístico-musicales los jóvenes elaboran un discurso disidente de los problemas sociales y políticos, buscando, de esa forma, denunciar el abismo existente entre la población que reside en el centro y los habitantes de las regiones periféricas, así como los problemas vividos por ellos en las periferias tales como la violencia urbana, la segregación y la estigmatización de los habitantes de esas localidades.<sup>8</sup>

En relación a los estudios sobre *jóvenes negros y culturas juveniles* —especialmente los estudios sobre el movimiento *hip hop*—, se observa que en la década del no-

<sup>7</sup> El “modelo tradicional” de la identidad afrobrasileña, según Carvalho (1994), está fundamentalmente constituido a través de elementos de carácter religioso del candomblé y/o de expresiones musicales tales como batucada, samba y *pagode* (187-204).

<sup>8</sup> Para mayores detalles ver: Silva (1998); Tella (2000); Weller (2003 y 2011).

venta del siglo pasado las disertaciones de maestría y tesis de doctorado sobre el tema se concentraron principalmente en los programas de posgrado en Antropología y Sociología.<sup>9</sup> El foco de ese conjunto de estudios estuvo dirigido sobre todo hacia el análisis de la apropiación del *hip hop* por los jóvenes, o sea, hacia la comprensión de ese “estilo imparable” (Rose, 1997:192) y a partir del cual jóvenes en distintas localidades pasaron a organizarse por medio de “poses”<sup>10</sup> y a posicionarse delante de cuestiones como el racismo y la violencia urbana. Una interfaz con otros aspectos del cotidiano de esos jóvenes, por ejemplo, la relación de los jóvenes con la escuela y la familia, no aparece como un tema central en el conjunto de esos trabajos realizados en la década del noventa. Parte de estos estudios se dedicaron al análisis de las letras producidas por los grupos de *rap* o a la descripción etnográfica y actuación de importantes grupos surgidos en ese período, constituidos mayoritariamente por jóvenes del sexo masculino.<sup>11</sup> Con respecto a la década de los noventa, no localizamos ningún trabajo dirigido al análisis de grupos femeninos en el ámbito de las culturas juveniles o que buscasen reflexionar sobre temas como relaciones de género y sexualidad.

En los estudios más recientes, realizados a partir de 2000, se observa que las investigaciones sobre jóvenes negros y culturas juveniles y, especialmente, sobre juventudes y movimiento *hip hop* aumentaron significativamente y se volvieron un tema de pesquisa no solamente entre estudiantes de los cursos de Antropología y Sociología sino también de las áreas de Educación, Psicología Social, Comunicación, Servicio Social, Historia, Geografía, Letras, Educación Física, entre otras. El área de Educación emerge como el campo que produjo el mayor número de disertaciones y tesis sobre el tema desde los años 2000. Con respecto a los estudios realizados en los programas de posgrado en Educación, la cultura *hip hop* viene siendo estudiada a partir de la interfaz con la escuela, con los espacios públicos, con los contextos de socialización de esos jóvenes así como en el contexto de la militancia promovida a través del *hip hop* (entre otros: Felizardo Junior, 2007; Campos, 2007; Calegario, 2007; Jovino, 2005; Torres, 2005; Maia, 2004; Moreno, 2007).

<sup>9</sup> El área de Educación contó con solo una disertación de maestría defendida en 1996 por Eliane Nunes de Andrade. Otro trabajo referente a este período fue publicado por Marília Sposito (Sposito, 1994).

<sup>10</sup> El término “pose” se refiere no solamente a un grupo reunido a partir de intereses comunes (por ejemplo, *rap*); ser parte de una pose implica también compartir experiencias conjuntivas relativas a la lealtad, el origen y la identidad (Back, 1996: 212). En Brasil, además del trabajo artístico, algunas poses acostumbran desarrollar actividades comunitarias y educativas, entre otras: conferencias en escuelas, campañas de reunión de donativos y agasajos, etc. (Andrade, 1996; Silva, 1998).

<sup>11</sup> El número de disertaciones y tesis sobre el *rap* o sobre el movimiento *hip hop* defendidas en la década de 1990 es bastante pequeño. Localizamos apenas cuatro tesis de doctorado (Silva, 1998; Guimarães, 1998; Diógenes, 1998; Herschmann, 1998) y cinco disertaciones de maestría (Souza, 1998; Amorim, 1997; Gonçalves, 1997; Damasceno, 1997; Andrade, 1996).

En las Ciencias Sociales, la exclusión social en la periferia así como la lucha por ciudadanía y por justicia social emergen como los temas más abordados en las investigaciones realizadas en esta década (entre otros: Carvalho, 2007; Alves, 2005; Torres, 2005; Barreto, 2004; Tella, 2000).

De manera general, se observa que no todos los estudios realizados con jóvenes negros pertenecientes al movimiento *hip hop* tratan de la temática racial. El empleo del término *raza* como categoría analítica permanece en segundo plano en algunos estudios mientras que en otros se nota un mayor interés en torno de la construcción de las identidades juveniles. *Identidad* surge como una de las palabras clave más utilizada en los estudios realizados y llama la atención el hecho de ser incluso más empleada que el término *juventud*.

### JÓVENES MUJERES Y CULTURAS JUVENILES

Los estudios sobre género y juventud aún son escasos y la inclusión de la categoría “género” se da principalmente en investigaciones empíricas con jóvenes del sexo femenino. Hasta la mitad de la década de 2000 la “invisibilidad femenina” era recurrente en las Ciencias Sociales y en la Educación. Weller (2005) cuestiona la ausencia de estudios sobre jóvenes de sexo femenino, tanto en las investigaciones sobre juventud como en los estudios feministas. En el ámbito de los estudios sobre culturas juveniles, el relativo desinterés parece acompañar la tendencia instaurada en los medios y en la prensa popular, que concentran sus esfuerzos en la divulgación de incidentes espectaculares y en la tematización del carácter desviante de determinados grupos juveniles, constituidos en su gran mayoría por integrantes del sexo masculino. Por no constituir un tema relevante para los medios de comunicación, las expresiones y estilos culturales de adolescentes y jóvenes de sexo femenino acaban siendo vistos como objeto de poca relevancia para la academia. Al mismo tiempo, una fuerte concepción utilitarista de la acción, en la cual las culturas juveniles son comprendidas como formas de protesta y/o de resistencia, creó una serie de preconceitos en torno de algunas culturas juveniles femeninas que, cuando son vistas de forma superficial y estereotipada, parecen no demostrar una actitud de protesta o resistencia delante de las desigualdades de género, étnico-raciales, de clase, entre otras. Esta ausencia de estudios sobre la participación femenina en las manifestaciones juveniles también estaría asociada a la comprensión de muchos estilos y formas de expresión como poco racionales o como acciones dedicadas solamente al consumo de productos vehiculizados a esos grupos. En el campo de los estudios feministas, las culturas juveniles femeninas también constituyen un tema poco investigado. Para Castro (2004) el escaso interés e inversión del feminismo en la comprensión de las culturas juveniles estaría relacionado además “al hecho de que las mujeres jóvenes aún no se constituyen en un colectivo feminista, sujeto social de presión, sujetos de una ciudadanía activa juvenil femi-

nista" (298). En este sentido, los estudios feministas poco avanzaron en lo que respecta a la inclusión de las culturas populares juveniles, que se han constituido no solamente como espacio de construcción y reconstrucción de nuevos estilos y modismos, sino también de remodelación y apropiación de nuevos feminismos pautados en las experiencias y visiones de mundo de esas jóvenes.

Entre tanto, la producción de estudios e investigaciones sobre la presencia femenina en las culturas juveniles comienza a ganar alguna visibilidad en el conjunto de estudios sobre juventud, especialmente en los programas de Posgraduación en Educación. En relación a la inserción de jóvenes-mujeres en el movimiento *hip hop*, además de la pesquisa sobre "Meninas do Graffiti" realizada por Magro (2003), podemos citar, entre otras, el "Rap de Batom" (Lima, 2005), "Mulheres no hip hop" (Matsunanga, 2006), las "Minas da Rima" (Said, 2007) o las "Jovens do Grupo Melanina" (Souza, 2006) realizadas en San Pablo, Campinas, Belo Horizonte y Río de Janeiro.<sup>12</sup> Otras investigaciones vienen buscando analizar la participación femenina en el movimiento *punk* (Pereira, 2007) y en la vertiente feminista del punk denominada *riot grrrl*<sup>13</sup> (Melo, 2006; Rodrigues, 2007). En este conjunto de investigaciones podemos incluir también algunos trabajos dedicados al análisis de las representaciones de género en revistas y fanzines juveniles y la repercusión de esos materiales entre jóvenes de Enseñanza Media (Marques, 2008; Rossi, 2006; 2007).

De una forma general, las investigaciones desarrolladas en este eje consistieron principalmente en disertaciones de maestría en el área de Educación. En función del corto período para la realización de una investigación de maestría (2 años) y de las dificultades encontradas por las autoras en la realización del trabajo de campo y el análisis respectivo de los datos empíricos, se observa que las investigaciones sobre la participación femenina en las culturas juveniles carecen de mayores inversiones en términos de estudios más profundos y de análisis comparativos.

## JUVENTUD Y RELACIONES DE GÉNERO EN LA ENSEÑANZA MEDIA

La escuela secundaria representa una fase de formación no solo intelectual-cognitiva, sino también de preparación para la vida adulta, un momento de construcción de identidades y de pertenencias a colectivos distintos. Es una fase marcada por

<sup>12</sup> Además de las investigaciones citadas arriba, encontramos otros trabajos sobre jóvenes en el movimiento *hip hop* que discuten las relaciones de género, entre otros: Jovino (2005); Rodrigues (2005) y Luz (2006).

<sup>13</sup> De acuerdo con Mello (2006: 1), surge en la década de 1990 "en los Estados Unidos el *Riot Grrrl*, un grupo de jóvenes *punks* feministas proponiendo la emancipación de las mujeres a través de la apropiación del lenguaje musical. Tomadas como precursoras del movimiento, las bandas compuestas por mujeres, *Bikini Kill* y *Bratmobile*, comenzaron a cuestionar el mito de que las mujeres serían poco aptas para tocar instrumentos musicales y formar bandas como los hombres". Mello (2006) realizó estudios sobre esos grupos en San Pablo y Rodrigues (2006) en Brasilia.



rupturas, reconstrucciones y búsquedas de sentido (Dayrell, 2007; Spósito, 2005). Los jóvenes, en ese período, no solo están aprendiendo matemática, geografía, física, entre otras disciplinas. No es apenas un saber externo, objetivo, sistemático, que importa en ese momento. Es también un período de constitución de un saber sobre sí, de búsqueda de significados del ser hombre o ser mujer, de construcción de la identidad de género y sexual. Las investigaciones sobre estudiantes de la enseñanza media deben, por tanto, incluir no solamente aspectos relativos a los contenidos considerados necesarios para la formación general o para la preparación de sus futuras opciones profesionales. Es preciso desarrollar una escucha atenta y una observación cuidadosa de cuestiones identitarias que se reflejan sobre la vida de esos jóvenes y que ciertamente tendrán impacto en sus decisiones futuras, tanto en la trayectoria personal como profesional.

En un estudio realizado por Grösz (2008) con profesores se constató que *género* aún es una categoría poco discutida en el cotidiano de la escuela, incluso cuando las desigualdades de género son percibidas. La autora constató que los profesores identifican desigualdades de género sobre todo en las actitudes de los alumnos. Verificó también que por parte de los profesionales de la educación no se esbozan acciones para enfrentar las desigualdades de género en la cotidianeidad escolar:

Esas desigualdades, sobre todo la de género, no se constituyen en un “problema” para la escuela que debe ser “resuelto” inmediatamente. Parece estar tan naturalizada, asimilada e internalizada en los/as profesores/as, en el cotidiano de la escuela, en la organización y normas establecidas, que incluso siendo percibida en alguna faceta, no está “incomodando” el *status quo* de la escuela. Una articulación entre las categorías raza, etnia, género, y clase social tampoco es realizada. Cada una de ellas es percibida como un marcador social individual, que no se cruza y que es trabajado separadamente, en forma de proyectos (Grösz, 2008: 138).

La ausencia de una mirada entrenada que posibilite la percepción de la producción de las desigualdades de género en el ámbito de la escuela (Vianna y Unbehaum, 2004), por ejemplo, en las distinciones realizadas por profesores entre el comportamiento “esperado” y el desempeño en las disciplinas por parte de niños y niñas –desde la Educación Infantil a la Enseñanza Media e incluso en la Universidad–, hace que este tema sea poco estudiado, sobre todo a partir de la perspectiva de los jóvenes estudiantes. En el relevamiento de disertaciones y tesis se verificó una bajísima producción sobre el tema. Dentro de las indagaciones a las cuales tuvimos acceso, se destacan dos trabajos sobre el mejor desempeño de jóvenes de sexo femenino en la escuela (Vasconcelos, 2001; Santos, 2009), en los cuales se buscó analizar tanto la visión de las estudiantes así como de profesores y gestores. Vasconcelos (2001) realizó entrevistas con jóvenes del sexo femenino de dos escuelas en Goiânia/GO (pública y privada) y concluyó que las jóvenes asocian el buen desempeño escolar al ingreso en cursos universitarios de mayor prestigio o incluso co-

mo una forma de movilidad social, según lo relatado por jóvenes de escuelas públicas. Santos (2009) realizó una pesquisa en una escuela pública en Vitória/ES en la cual constató que “buen comportamiento” es visto como una característica femenina y, por lo tanto, rechazado por los estudiantes del sexo masculino que “sienten la necesidad de distanciarse de la imagen de buen alumno, creyendo que cuando se distancian de esa imagen muestran “viveza”, cierta vivacidad, aproximándose a la imagen de jóvenes astutos” (Santos, 2009: 115). Entre tanto, sería interesante investigar si el menor interés de los chicos por el buen rendimiento escolar en escuelas públicas también no está asociado a otros factores, por ejemplo, a la falta de un sentido más concreto de la enseñanza media, o sea, más próximo del cotidiano de estos jóvenes.

En este eje de investigación también se encuentran los trabajos de Silva (2006 y 2010), que condujo grupos de discusión con jóvenes de la Enseñanza Media en dos escuelas públicas en el Distrito Federal (en las regiones de Planaltina y Taguatinga) así como de Carvalho (2010), que realizó una pesquisa con jóvenes del tercer año de Enseñanza Media integrada del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología Bahiano (Campus Guanambi) de los cursos Agropecuaria y Agroindustria. Tanto Carvalho como Silva buscaron analizar, entre otros aspectos, las formas en que se constituyen las relaciones cotidianas entre jóvenes de sexo femenino y masculino en la Enseñanza Media, las distinciones establecidas por los profesores en relación a los alumnos así como las percepciones de los jóvenes estudiantes sobre los papeles atribuidos a los hombres y a las mujeres en la sociedad.

La investigación de Carvalho –realizada en una escuela de tiempo completo y que cuenta con un internado masculino y femenino para estudiantes de localidades distantes– revela un tratamiento desigual por el cuerpo docente y administrativo de la escuela, principalmente en relación a las jóvenes que residen en el internado femenino. Los papeles atribuidos a las mujeres en la institución están asociados al modelo socializador que evidencia la fragilidad femenina y fortalece la superioridad masculina. Las reglas impuestas a los jóvenes diferenciando la condición de alumnos y alumnas en la escuela acaban por diseñar dos mundos discrepantes dentro de un mismo ambiente. Por un lado, el universo masculino, donde se puede todo, como dice una de las jóvenes: “la verdad es que casi todo lo que el hombre puede en la escuela la mujer casi nada”. Por otro, el ínfimo universo femenino, que se resume simplemente a estudiar el día entero, o sea, estar “confinado el día entero” y, durante la noche, presas en el internado (Carvalho, 2010: 55-66).

El silenciamiento y el tabú en torno de las cuestiones de género y sexualidad en la escuela pueden ser vistos como una de las posibles explicaciones para las discriminaciones que ocurren en el ambiente escolar. Entretanto, es necesario resaltar que los profesores así como los gestores no reciben una formación adecuada para lidiar con conflictos relacionados a las cuestiones de género y sexualidad en la

cotidianidad escolar. Todavía son pocas las iniciativas en esa dirección, tanto en la formación inicial como en la educación continua (Weller; Carvalho e Silva, 2011). Romper con el silenciamiento y ampliar la formación de los profesionales de la educación respecto a las cuestiones de género y sexualidad puede contribuir significativamente para una mayor concientización y minimización de los problemas que surgen de una sociedad machista, sexista y homofóbica, que en situaciones de discriminación son reforzadas, inclusive en ambientes que deberían combatirlas, como la escuela.

## JUVENTUD, SEXUALIDAD Y HOMOFOBIA

También comenzaron a surgir investigaciones sobre jóvenes y sexualidad a partir de la segunda mitad de los años 2000 y, comparado al eje “Juventud y relaciones de género en la enseñanza media”, el conjunto de trabajos sobre sexualidad, que toman la escuela (años finales de la Enseñanza Primaria y principalmente la Enseñanza Media) como *locus* de la investigación, es significativamente mayor. En este grupo se destacan los estudios sobre educación sexual y concepciones de sexualidad en la escuela, embarazo en la adolescencia así como estudios sobre jóvenes gays y homofobia en la escuela.

Las investigaciones sobre educación sexual y concepciones de sexualidad en la escuela sufrieron una fuerte influencia de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) instituidos por el gobierno federal en 1997, por los cuales la educación sexual se tornó contenido obligatorio a ser tratado como tema transversal en todas las etapas de la escolarización (Carvalho, Souza y Oliveira, 2009). Sobre el tema *embarazo en la adolescencia* se cuenta actualmente con estudios tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa. En el ámbito de los estudios cuantitativos se destacan, entre otros, la investigación *Embarazo en la adolescencia: estudio multicéntrico sobre jóvenes, sexualidad y reproducción en Brasil - GRAVAD*, realizada con jóvenes de entre 18 y 24 años en las ciudades de Río de Janeiro, Porto Alegre y Salvador (Heilborn, 2006; Heilborn et al., 2006<sup>14</sup>). Entre las investigaciones de naturaleza cualitativa encontramos investigaciones de doctorado y de maestría (entre otros: Paucar, 2003; Silva, 2004; Silva, 2007; Pantoja, 2007 y Oliveira, 2007), en las cuales los autores han buscado analizar las trayectorias afectivo-sexuales de las jóvenes, las narrativas sobre la experiencia del embarazo, la experiencia de la maternidad, los conflictos surgidos y los rearreglos en el ámbito de la familia y del medio social. Se observa, a partir del conjunto de trabajos a los cuales tuvimos acceso, que el embarazo en la adolescencia constituye uno de los principales temas en el campo de los estudios sobre juventudes y sexualidad en el contexto brasileño.

<sup>14</sup> Parte de esa investigación también fue desarrollada con base en entrevistas semiestructuradas que fueron analizadas sobre todo en las disertaciones y tesis de miembros del equipo coordinado por Heilborn (entre otros: Cordeiro, 2008).

Este interés puede estar relacionado al aumento porcentual de adolescentes embarazadas en este inicio de siglo, a la visibilidad que el tema ha recibido a través de los medios de comunicación y a los incentivos a la investigación sobre el tema.<sup>15</sup> Las investigaciones sobre “estrategias de coerción sexual para obtener sexo de sus compañeros” (Cordeiro, 2008 y 2008a) también están, de cierta forma, relacionadas con el tema embarazo en la adolescencia. Cordeiro destaca que “en general, las mujeres han sido los sujetos privilegiados en los estudios sobre género y violencia. Poco se sabe sobre las motivaciones, sentidos y representaciones que informan las prácticas y vivencias masculinas incluyendo, por ejemplo, sexo contra su voluntad, sea como agentes o como blancos de vergüenza” (2008a, p. 2). En este sentido, la autora analizó los relatos de jóvenes de ambos sexos sobre situaciones en que establecían contactos y/o relaciones sexuales contra su voluntad y en que habían utilizado estrategias de coerción sexual para obtener sexo de sus compañeros. Cordeiro concluye que “los hombres aparecen como agentes y blancos de las estrategias de coerción constitutivas de los procesos locales de negociación en torno del ejercicio de la sexualidad. Tal afirmación no implica cuestionar la condición de vulnerabilidad de las mujeres, sobre todo, a las violencias más graves y practicadas por compañeros íntimos, o las variadas articulaciones entre violencia y masculinidad en la cultura brasileña. Esto revela la complejidad de las dinámicas que engendran las relaciones de poder entre los géneros, evidenciando el equívoco de reducir las a una oposición simplista agresores/hombres x víctimas/mujeres” (2008a: 7).

Aunque la homofobia –según investigaciones realizadas por la UNESCO (2004)– represente uno de los principales motivos de la discriminación sexual y de género en las escuelas, aún son escasos los estudios sobre jóvenes gays y homofobia en las escuelas, pero se vienen realizando en algunos programas de posgrado de diferentes regiones del país (entre otros: Souza, 2008; Farias, 2004; Caldas, 2007; Ramires Neto, 2006; Tavares, 2006; Barbosa, 2004; Loiola, 2001<sup>16</sup>). Las investigaciones priorizan abordajes cualitativos, sobre todo entrevistas semiestructuradas con jóvenes homosexuales. En otras palabras: esas investigaciones han buscado oír sobre todo a los jóvenes con deseos eróticos afectivos por individuos del mismo sexo; en algunos casos, se buscó reconstruir incluso la percepción o la producción discursiva de profesores y profesoras sobre la homosexualidad. Lo que pudimos percibir en este relevamiento de disertaciones y tesis es que la homosexualidad femenina aún permanece invisible para los investigadores, una vez que nos encontramos con la inexistencia de trabajos dirigidos específicamente hacia ese grupo.

<sup>15</sup> El CNPq en asociación con el Ministerio de Salud lanzó en el año 2008 una convocatoria específica para apoyar proyectos de investigación sobre ese tema.

<sup>16</sup> El recorte se limita a los trabajos defendidos en el área de Educación y Ciencias Sociales. No efectuamos investigación sobre trabajos desarrollados en otras áreas como Psicología y Trabajo Social.

Con relación a las pesquisas sobre juventud, sexualidad y homofobia, se observa que los investigadores vienen realizando trabajos con enfoques bastante distintos y, a veces, dispersos, incluyendo los campos de la psicología, ciencias sociales, trabajo social y educación. También se observa que la condición juvenil y la producción social de papeles atribuidos al universo femenino y masculino es poco tematizada en esos estudios, existiendo pocas interlocuciones con los estudios sobre género y juventud en estos trabajos. En este sentido, el eje juventud, sexualidad y homofobia requiere de mayor inversión, con nuevas investigaciones articuladas a partir de un recorte empírico y referencial teórico que posibiliten una comprensión más amplia de problemas como el embarazo en la adolescencia, la construcción de las identidades sexuales y de género así como la intolerancia juvenil frente a la homosexualidad.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos 20 años encontramos un aumento de las investigaciones empíricas con jóvenes en distintos contextos en el campo de las Ciencias Sociales y de la Educación, tema que en la década de 1970 hasta mediados de la década de 1980 había caído prácticamente en el olvido.<sup>17</sup> Sin embargo, los trabajos sobre juventud, relaciones de género, raza/etnia y sexualidad son escasos en el contexto de las investigaciones sobre jóvenes en los programas de posgrado en Ciencias Sociales y Educación (Sposito).

A pesar de la discusión actual sobre la necesidad de políticas públicas de/para/con juventudes y del aumento significativo de disertaciones y tesis sobre la condición juvenil en la actualidad, la dificultad de articulación de diferentes categorías de análisis y la organización de grupos de trabajo que involucren los diferentes campos (estudios feministas, estudios étnico/raciales y estudios sobre juventud) todavía es visible. Al mismo tiempo, se constata una diversidad de enfoques teóricos en las investigaciones sobre juventudes, en las cuales la perspectiva de género y la comprensión de la juventud como una categoría que tiene dos sexos, así como distintos orígenes étnico-raciales, regionales y de clase, permanecen muchas veces ausentes o poco desarrolladas.

De una forma general, es posible afirmar que, aunque hayamos avanzado en el sentido de contar con un creciente número de investigadores interesados en las temáticas en cuestión, parte de las investigaciones sobre juventud todavía continúan operando con definiciones hace mucho tiempo criticadas en los estudios de género, o sea, con una concepción de juventud como categoría presocial, caracterizada

<sup>17</sup> A partir de mediados de los años ochenta surgen algunos trabajos significativos para la reanudación de los estudios sobre juventud, entre otros: Viana (1985); Caiafa (1985); Abramo (1994).

por la crisis biológica y emocional vivida en el proceso de transición hacia la vida adulta. Si queremos entender la juventud en tanto fase específica de la vida de los jóvenes y como es vivida *realmente* por ellos, será necesario dedicar mayor importancia a las descripciones y narrativas de los actores involucrados, asociados a la reflexión teórico-metodológica y al análisis riguroso de los datos empíricos.

Las distintas concepciones y formas de vivir la juventud serán comprendidas con claridad cuando sean analizadas desde la perspectiva de género, de pertenencia étnico/racial, social y generacional,<sup>18</sup> con base en la realidad empírica, lo que implica todo un trabajo de reconstrucción e interpretación de las acciones concretas de los jóvenes en los contextos sociales en que están insertos. Una perspectiva teórico-metodológica de este alcance propicia mayor sensibilidad y apertura del investigador en relación a las distintas manifestaciones juveniles y sus formas de cuestionamiento de las normas reguladoras vigentes en las sociedades en que viven, sin caer en el riesgo de caracterizar sus acciones prácticas como progresivas o regresivas, como irracionales o de carácter apenas consumista.

En este sentido, los estudios sobre juventudes desde la óptica de la diversidad, contemplando las imbricaciones de género, raza/etnia, medio social y generación, representan una importante contribución para la *deconstrucción* de algunas concepciones vigentes sobre los jóvenes, así como para una mayor comprensión de los contextos sociales/relacionales a partir de los cuales ellos elaboran sus visiones de mundo y construyen sus identidades. Tal tarea parece estar aún en una fase embrionaria. Sin embargo, ya contamos con un conjunto importante de trabajos que pueden ser vistos como los primeros intentos en esta dirección. ■

---

<sup>18</sup> Sobre la importancia del concepto de generaciones en las investigaciones sobre juventudes ver Weller (2010).

## Bibliografía

- ABRAMO, H. (1994). *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. São Paulo: Scritta.
- ABREU, J. (1995). *Na trilha das tribos urbanas da galeria 24 de maio: sonhos e ruínas na vida de jovens rockers paulistanos*. Tesis de Maestría. PUC, São Paulo.
- ALVES, A. (2005). *Cartografias culturais na periferia de Caruaru: hip hop, construindo campos de luta pela cidadania*. Tesis de Maestría en Antropología. Universidad Federal de Pernambuco, Recife.
- AMORIM, L. (1997). *Cenas de uma Revolta Urbana: Movimento Hip Hop na Periferia de Brasília*. Tesis de Maestría en Antropología. UNB, Brasília.
- ANDRADE, E. (1996). *Movimento negro juvenil: um estudo de caso sobre jovens rappers de São Bernardo do Campo*. Tesis de Maestría en Educación. Universidad de São Paulo, São Paulo.
- ANJOS, M. R. (2008). Espaço escolar, juventude e homossexualidade. *ANAIS do 9º Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED Centro-Oeste*, Brasília.
- AUGUSTO, M. H. O. (2005). Retomada de um legado: Marialice Foracchi e a sociologia da juventude. *Tempo Social*, 17 (2), 11-33.
- BACK, L. (1996). *New Ethnicities and Urban Culture: Racisms and Multiculture in Young Lives*. London: UCL Press.
- BARBOSA, C. (2004). *Ouvindo as vozes da homossexualidade: multiculturalismo, educação e suas possibilidades na agência escolar*. Tesis de Maestría en Educación. UFPA, João Pessoa.
- BARRETO, S. (2004). *Sociabilidade, identidade e política: o movimento hip-hop no Recife*. Tesis de Maestría en Sociología. UFPB, Recife.
- CAIAFA, J. (1985). *Movimento punk na cidade: a invasão dos bandos do suburbio*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CALDAS, C. A. A. (2007). *A escola faz diferença? Um estudo da produção discursiva das homossexualidades por professores de ensino médio*. Tesis de Maestría en Educación. UFPA, Belém.
- CALEGARO, C. A. (2007). *Juventude(s) e escola: suas culturas em diálogo*. Tesis de Maestría en Educación. UFSC, Florianópolis.
- CAMPOS, C. M. (2007). *Rua e escola: O hip hop como movimento porta voz dos sem vez*. Tesis de Maestría en Educación. UNICAMP, Campinas.
- CARVALHO, A. R. (2007). *Movimentos culturais e justiça social: um estudo da cultura Hip-Hop mineira*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidade Federal de Minas Gerais.
- CARVALHO, J. (1994). "Black Music of All Colors: The Construction of Black Ethnicity in Ritual and Popular Genres of Afro-Brazilian Music". En: Gerard Béhague (org.). *Music and Black Ethnicity: the Caribbean and South America* (pp.187-206). Miami: The University of Miami.
- CARVALHO, M.; Souza, R. y Oliveira, E. (2009). "Jovens, sexualidade e gênero". En: M. Spósito. *Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira, Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)* (pp. 229-274). Belo Horizonte: Argumentum.

CARVALHO, N. M. (2010). *Ensino médio integrado, representações de gênero e perspectivas profissionais: um estudo com jovens dos cursos Agropecuária e Agroindústria em Guanambi*. Tesis de Maestría en Educación. Universidad de Brasília, Brasília.

CASTRO, M. (2004). "Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes". En: R. Novaes y P. Vannuchi. *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação* (pp. 275-303). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

CASTRO, M. y Abramovay, M. (2004). *Juventudes e sexualidade*. Brasília: UNESCO.

CORDEIRO, F. (2008). *Negociando Significados: Coerção sexual em narrativas de jovens brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva). UERJ, Rio de Janeiro.

CORDEIRO, F. (2008). "Pra não levar essa fama ... Negociação sexual e violência em narrativas de jovens brasileiros". *ANAIS do VIII Seminário Fazendo Gênero*, Florianópolis, pp. 1-7.

COSTA, C. (2004). *Movimento Estudantil Contemporâneo: uma análise compreensiva das suas formas de atuação*. Tesis de Doctorado en Sociología. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

COSTA, M. R. (1993). *Os carecas do subúrbio*. Petrópolis: Vozes.

DAMASCENO, F. J. G. (1997). *O movimento hip hop organizado do Ceará / MH2O - CE (1990-1995)*. Tesis de Maestría en Historia. PUC-SP, São Paulo.

DAYRELL, J. (2005). *A música entra em cena: o rap e funk na socialização da juventude*. Belo Horizonte: UFMG.

DAYRELL, J. (2008). "A escola 'faz' as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil". *Educação e Sociedade*, 28 (100), 1105-1128.

DIÓGENES, G. (1998). *Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e movimento hip-hop*. Tesis de Doctorado en Sociología. UFC, Fortaleza.

FARIAS, M. de L. (2004). *Currículo, subjetividade e sexualidade: a experiência homoerótica na escola*. Tesis de Doctorado en Educación. PUC-SP, São Paulo.

FÉLIX, J. (2000). *Chic Show e Zimbabwe e a construção da identidade nos bailes black paulistanos*. Tesis de Maestría. FFLCH-USP, São Paulo.

FELIZARDO JUNIOR, L. C. (2007). *Educação e socialização: um estudo com jovens negros num espaço público de lazer de uma grande metrópole*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal de Minas Gerais.

FERREIRA, E. (2009). *Identidade, raça e representação: narrativas de estudantes que ingressaram pelo sistema de cotas na Universidade de Brasília*. Tesis de Doctorado en Educación. UnB, Brasília.

FORACCHI, M. (1965). *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

FORACCHI, M. (1972). *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Livraria Pioneira.

GONÇALVES, T. A. V. (1997). *O grito e a poesia do Gueto: Rappers e movimento hip-hop no Rio de Janeiro*. Tesis de Maestría en Sociología. UFRJ, Rio de Janeiro.



- GRÖSZ, D. M. (2008). *Representações de gênero no cotidiano de professoras e professores*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade de Brasília, Brasília.
- GUIMARÃES, M. E. A. (1998). *Do samba ao rap: a música negra no Brasil*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. UNICAMP, Campinas.
- HALL, S. (2000). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.
- HEILBORN, M. L. (2006). "Entre as tramas da sexualidade brasileira". *Revista Estudos Feministas*, 14 (1), 43-59.
- HEILBORN, M. L.; AQUINO, E.; BOZON, M. y KNAUTH, D. R. (2006). *O aprendizado da sexualidade: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: Garamond e Fiocruz.
- HERSCHMANN, M. (1998). *Invasão a cena urbana nos anos 90 - Funk e hip-hop: Globalização, violência e estilos de vida juvenis na cultura brasileira contemporânea*. Tesis de Doctorado en Comunicación. UFRJ, Rio de Janeiro.
- HOLANDA, M. (2008). *Trajetórias de vida de jovens negras da Universidade de Brasília no contexto das ações afirmativas*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade de Brasília, Brasília.
- JESUS, R. E. (2006). *O que ser aos trinta?: Aspirações ocupacionais de jovens, negros e brancos, na cidade de Belo Horizonte*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal de Minas Gerais.
- JOVINO, I. (2005). *Escola: as minas e os manos têm a palavra*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal de São Carlos.
- KEMP, K. (1993). *Grupos de estilo jovens: o "rock underground" e as práticas (contra)culturais dos grupos "punk" e "thrash" em São Paulo*. Tesis de Maestría. UNICAMP: Campinas.
- LIMA, M. (2005). *Rap de batom: família, educação e gênero no universo rap paulista*. Tesis de Maestría en Educación. UNICAMP, Campinas.
- LOIOLA, L. P. (2001). *Coisas difíceis de dizer: as manifestações homofóbicas do cotidiano dos jovens*. Tesis de Maestría en Educación. UFC, Fortaleza.
- LUZ, L. C. X. (2006). "Gênero no hip hop: as jovens no Movimento hip hop". *ANAIS do VII Seminário Fazendo Gênero* (pp. 1-7). Florianópolis.
- MAGRO, V. (2003). *Meninas do graffiti: educação, adolescência, identidade e gênero nas culturas juvenis contemporâneas*. Tesis de Doctorado en Educación. Universidade Estadual de Campinas.
- MARQUES, C. (2008). "Privacidade Compartilhada: Gênero e diferença nas páginas do KZUKA". *ANAIS do VII Seminário Fazendo Gênero* (pp. 1-7). Florianópolis.
- MATSUNAGA, P. S. (2006). *Mulheres no hip hop: identidades e representações*. Tesis de Maestría en Educación. UNICAMP, Campinas.
- MELO, E. I. (2006). "Riot grrrr!: feminismo na cultura juvenil punk". *ANAIS do VII Seminário Fazendo Gênero* (pp. 1-7). Florianópolis.
- MORENO, R. C. (2007). *As mutações de experiência militante: um estudo a partir do movimento Hip-Hop de Campinas*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

NASCIMENTO, T. A. (2007). *Acesso do jovem negro da cidade de São Paulo à Universidade: possibilidades e entendimento*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal de São Carlos.

OLIVEIRA, E. (2007). *Sexualidade, maternidade e gênero: experiências de socialização de mulheres jovens de estratos populares*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade de São Paulo.

PANTOJA, A. L. (2007). *Sendo mãe, sendo pai: sexualidade, reprodução e afetividade entre adolescentes de grupos populares em Belém*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. UFPA, Belém.

PAUCAR, L. (2003). *Representação da gravidez e aborto na adolescência: estudo de casos em São Luís do Maranhão*. Tesis de Doctorado en Educación. UNICAMP, Campinas.

PEREIRA, A. S. (2007). *Gurias punks em Porto Alegre: pistas para pensar questões de gênero em culturas juvenis*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RAMIRES NETO, L. (2006). *Habitus de gênero e experiência escolar: jovens gays no Ensino Médio em São Paulo*. Tesis de Maestría en Educación. USP, São Paulo.

RODRIGUES, F. G. (2007). *O grito das garotas*. Tesis de Maestría en Antropología. Universidade de Brasília.

RODRIGUES, V. M. (2005). *Grupos Juvenis na periferia: Reconpondo relações de gênero e de raça/etnia São Paulo 2004/2005*. Tesis de Doctorado en Servicio Social. Pontificia Universidade Católica de São Paulo.

ROSE, T. (1997). "Um estilo que ninguém segura: Política, estilo e a cidade pós-industrial no Hip-Hop". En: M. Herschmann (org.). *Abalando os anos 90: funk e hip-hop: globalização, violência e estilo cultural* (pp. 190-212). Rio de Janeiro, Rocco.

ROSSI, R. C. (2006). "O que podemos aprender sobre gêneros e juventudes no Caderno Patrôla?". ANAIS do VII Seminário Fazendo Gênero (pp. 1-7). Florianópolis.

ROSSI, R. C. (2007). *Patrolando Juventudes: o consumo na pauta do Caderno Patrôla*. Tesis de Maestría en Educación. UFRG, Porto Alegre.

SAID, C. (2007). *As minas da rima: as jovens mulheres e o movimento Hip-Hop de Belo Horizonte*. Tesis de Maestría en Educación. UFMG, Belo Horizonte.

SANTOS, L. M. (2009). *A quem é possível a juventude? Meninas e meninos entre o ser jovem e o ser aluna/aluno*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

SILVA, D. (2007). *Mães-meninhas: a gravidez na adolescência escutada pela Psicanálise/Educação*. Tesis de Doctorado en Educación. UFRG, Porto Alegre.

SILVA, H. (2004). *Aproveitar a Vida: um estudo antropológico sobre valores, juventude e gravidez em uma cidade do interior*. Tesis de Doctorado en Antropología Social. UFRG, Porto Alegre.

SILVA, I. (2006). *Relações de gênero, sexualidade e violência: experiências de jovens-mulheres do Ensino Médio em Planaltina*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia), Universidade de Brasília, Brasília.

- SILVA, I. (2010). *Escola e relações de gênero: visões de mundo de jovens do Ensino Médio em Taguatinga*. Tesis de Maestría en Educación. Universidade de Brasília, Brasília.
- SILVA, J. C. (1998). *Rap na cidade de São Paulo: música, etnicidade e experiência urbana*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. UNICAMP, Campinas.
- SOUZA, A. M. (1998). *O movimento do rap em Florianópolis: a ilha da magia só da ponte pra lá*. Tesis de Maestría en Antropología Social. UFSC, Florianópolis.
- SOUZA, L. (2008). "Representações sobre os enfrentamentos à homofobia na escola por jovens de Mato Grosso e São Paulo". *ANAIS do VIII Seminário Fazendo Gênero* (pp. 1-7). Florianópolis.
- SOUZA, P. (2006). *Em busca da auto-estima: Interseções entre gênero, raça e classe na trajetória do grupo Melanina*. Tesis de Maestría en Sociología y Antropología. UFRJ, Rio de Janeiro.
- SPOSITO, M. (1994). "A sociabilidade juvenil na rua: novos conflitos e ação coletiva na cidade". *Tempo Social*, 5 (1-2), 161-178.
- SPOSITO, M. (2002). *Juventude e escolarização (1980/1998)*. Série Estado do Conhecimento Nº 7. Brasília: MEC/INEP, Comped.
- SPOSITO, M. (2005). "Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude escola no Brasil". En: H. Abramo y P. P. M. Branco (org.). *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional* (pp. 87-128). São Paulo: Instituto Cidadania - Fundação Perseu Abramo.
- SPOSITO, M. (2009). *Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)*. Belo Horizonte: Argumentum.
- TAVARES, B. L. (2006). *Deixem que digam, que pensem, que falem: a homofobia na visão dos formandos de Licenciatura da UFRPE*. Tesis de Maestría en Educación. UFPB, Recife.
- TAVARES, B. L. (2009). *Na quebrada a parceria é mais forte - juventude hip hop: relacionamento e estratégias contra a discriminação na periferia do Distrito Federal*. Tesis de Doctorado en Sociología. UnB, Brasília.
- TELLA, M. (2000). *Atitude, arte, cultura e auto conhecimento: o rap como voz da periferia*. Tesis de Maestría. PUC-SP, São Paulo.
- TORRES, J. (2005). *Movimento hip hop como cultura política expressiva: fluxos simbólicos e re-significações locais*. Tesis de Maestría en Sociología. UFMG, Belo Horizonte.
- UNESCO (2004). *Juventude e Sexualidades*. Brasília: UNESCO.
- VALVERDE, D. (2008). *Para além do Ensino Médio: a política de cotas da Universidade de Brasília e o lugar do (a) jovem negro (a) na educação*. Tesis de Maestría en Educación. UnB, Brasília.
- VASCONCELOS, Â. D. (2001). *Jovens adolescentes, gênero e o sucesso escolar*. Tesis de Maestría en Educación. Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiânia.
- VIANNA, C. P. y UNBEHAUM, S. (2004). *O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002*. *Cadernos de Pesquisa*, 34 (121), 77-104.
- VIANNA, H. (1998). *O mundo funk carioca*. Rio de Janeiro: Zahar.

WELLER, W. (2003). *Hip Hop in São Paulo und Berlin. Ästhetische Praxis und Ausgrenzungserfahrungen junger Schwarzen und Migranten*. Opladen, Leske + Budrich.

WELLER, W. (2005). "A presença feminina nas (sub)culturas juvenis: a arte de se tornar visível". *Revista Estudos Feministas*, 13 (1), 107-126.

WELLER, W. (2010). "A atualidade do conceito de gerações de Karl Mannheim". *Sociedade e Estado*, 25 (2), 205-224.

WELLER, W. (2011). *Minha voz é tudo o que eu tenho. Manifestações juvenis em Berlin e São Paulo*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

WELLER, W.; Pereira da Silva, I. y Carvalho, N. (2011). "Discussões de gênero e sexualidade no meio escolar e o lugar da jovem mulher no ensino médio". En: D. Juarez, M. I. Costa Moreira, M. Stengel (org.), *Juventudes contemporâneas: um mosaico de possibilidades*, pp. 273-295. Belo Horizonte: Editora PUC-MINAS.

WELLER, W. y Silveira, M. (2008). "Ações afirmativas no sistema educacional: trajetórias de jovens negras na Universidade de Brasília". *Revista Estudos Feministas*, 16, 931-947.

## ARTÍCULOS LIBRES



# **DISTANCIAS CERCANAS Y DIFERENCIAS ENCONTRADAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

## **EL CASO DE LOS ADULTOS Y LAS ADULTAS QUE VIVEN EN LAS CALLES. 1997-2011\***

*Martín Boy*

CONICET - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI,  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA -  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE JOSÉ C. PAZ

### **RESUMEN**

En este artículo se trabajará sobre las limitaciones que se encuentran en el campo de la Sociología Urbana para pensar el encuentro de otredades de clase que reactualizan procesos de desigualdad social. Mucho se ha escrito sobre el proceso de segregación residencial que atravesó a la Ciudad de Buenos Aires desde la profundización del neoliberalismo en la década de 1990 pero poco se dice sobre cómo la crisis social, política y económica modificó el paisaje urbano y cómo diferentes grupos de pobres reocuparon áreas centrales de la ciudad para desarrollar en el espacio urbano estrategias de supervivencia. De esta forma, se intentará reproblematicar cómo los pobres también construyen usos y significaciones de un mismo espacio céntrico.

**Palabras clave:** Adultos que viven en la calle - Espacio público - Pobreza urbana - Estigma - Otredad urbana

### **ABSTRACT**

In this article, we will discuss the limitations in the field of urban sociology to ponder on the encounter of class othernesses that recreates processes of social inequality. Several authors have written about the process of residential segregation that the City of Buenos Aires went through as from the deepening of neoliberalism in the 1990s. However, I consider that academic studies have not said enough about how the social, political and economic crisis has altered the urban landscape and how different groups of poor people reoccupied central areas of the city to develop survival

---

\*Por política editorial, se ha modificado la versión original. "Los adultos y las adultas" aparecerá como "los adultos" para simplificar la lectura.

strategies in the urban space. In this way, I will try to think upon how adults who live in the streets also devise uses and meanings of the same downtown area.

**Key words:** Adults who in live in the streets - Public space - Urban poverty - Stigma - Urban otherness

## INTRODUCCIÓN

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) experimentó una fuerte transformación en diferentes momentos histórico-políticos. En la década de 1930 se construyeron grandes hitos urbanos, como, por ejemplo, el trazado de la avenida General Paz (límite político, físico y simbólico que marca la frontera entre la CABA y la provincia de Buenos Aires) y el ensanchamiento de la avenida 9 de Julio. La última dictadura militar argentina (1976-1983) expulsó a los pobres de la ciudad hacia la periferia o, incluso, hacia otras provincias o países limítrofes, con la política de erradicación de villas, y forzó el traslado de vecinos que vivían en el espacio donde fueron trazadas diferentes autopistas que facilitaban el acceso a la ciudad desde la provincia de Buenos Aires, promoviendo así un proyecto de ciudad burgués (Oszlak, 1991).

En la década de 1990 se reforzó un proceso de mercantilización de la CABA ensanchando la brecha entre el norte y el sur. En la ciudad se experimentó un proceso de inversión inmobiliaria concentrada en ciertas zonas de consumo de sectores de ingresos medios-altos y altos que remarcó, al decir de Cravino (2006), la fragmentación de la ciudad en dos tipos de áreas: las “zonas brillantes” y las “zonas opacas” (24). Tal como sostienen Mutuberría Lazarini y Rodríguez (2009: 27), la creciente inversión inmobiliaria que vivió la ciudad tendió a revalorizar áreas urbanas antes degradadas e impulsó la expulsión de los sectores con menores recursos económicos que habitaban en estas. El barrio de Puerto Madero es uno de los ejemplos exitosos de cómo, con el apoyo de la gestión pública en alianza con las constructoras, un espacio urbano puede revalorizarse exponencialmente en un período acotado. Otros ejemplos paradigmáticos fueron la recuperación del Mercado del Abasto en la avenida Corrientes y sus alrededores –lo que impulsó el desalojo de casas tomadas y la llegada de hoteles de categoría– y el proceso de gentrificación que experimentaron San Telmo y Palermo (alrededor de la plaza Cortázar, más conocida como “plaza Serrano”).

A partir de estos casos, se escribió una vasta bibliografía sobre el creciente proceso de segregación residencial que estaba viviendo la ciudad acompañado de un proceso de segmentación en cuanto al acceso a servicios públicos (Kaztman, 2001). En forma paulatina, los barrios y espacios públicos pluriclasistas comenzaron a homogeneizarse. Esto quiere decir que, progresivamente, comenzaron a haber barrios de sectores populares, de clases medias y de clases altas, lo que hacía cada vez más esporádico el cruce entre personas o grupos de diferentes sectores socioeconómi-



cos. Lo mismo puede pensarse con la salud y educación públicas a partir del avance del mercado de las empresas de medicina prepagas y la educación privada.

Si bien todos estos son fenómenos innegables y evidentes para quienes experimentamos y transitamos la ciudad de Buenos Aires, en este artículo se profundizará en lo opuesto: la aparición de nuevos espacios comunes entre personas y/o grupos que pertenecen a diferentes estratos sociales. La crisis de 2001 cambió el paisaje urbano del área central de la ciudad de Buenos Aires; puso en contacto a los marginados sociales con quienes aún pertenecían al sistema económico. Desde esta perspectiva, el concepto de segregación resulta insuficiente para dar cuenta de ciertas dinámicas de la ciudad.

## DEFINICIONES QUE OSCURECEN (PERO GUÍAN)

La desindustrialización y, luego, el avance de la recesión económica impulsaron que vastos sectores quedaran relegados del mercado de trabajo formal y sus beneficios. El *cuentapropismo* y la familiarización de las estrategias de supervivencia (Romero, 2003) tuvieron un correlato territorial: barrios enteros comenzaron a tener como principal actividad económica el *cirujeo* y se evidenció un incremento de adultos viviendo en las calles (AVC),<sup>1</sup> ambas situaciones concentradas en las calles del micro y macrocentro porteños. Esto implicó que el espacio con mayor concentración de puestos de trabajo, donde más de un millón de personas se acercaban diariamente, comenzaba a ser el espacio de encuentro entre quienes aún gozaban del ser parte y quienes habían quedado en los márgenes del sistema.

<sup>1</sup> Es importante aclarar que el término escogido para referirme a las personas que viven en la vía pública será "adultos que viven en la calle" (AVC). De esta forma intenté distanciarme del concepto de "Sin Techo" construido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 1997 con la creación del Programa Sin Techo y de la noción de "persona en situación de calle" reproducida por los funcionarios que no están de acuerdo con el término "Sin Techo". Es necesario señalar brevemente por qué considero que es apropiado para esta tesis denominar a quienes viven en la calle como AVC. Como en esta investigación estuvo muy presente el análisis de las políticas públicas del GCBA que involucran a esta población, fue necesario tomar el recorte que el mismo gobierno realizó para definir a la población meta de sus programas sociales: mayores de 18 años que no cuenten con una vivienda o una infraestructura parecida a una vivienda (definición de Sin Techo). Por este motivo, para mí fue necesario hablar de "adultos" que viven en la calle siendo consciente de que dejaría de lado a quienes, aun viviendo en la vía pública, no pueden hacer uso de las prestaciones destinadas a los "Sin Techo": los menores de edad. Finalmente, el término "persona en situación de calle" intenta ir más allá de lo habitacional (característica central para quienes abogaron por el concepto "Sin Techo") y pretende incorporar otras variables que hacen a la situación de la persona. Si bien es cierto que vivir en la calle es la situación actual de la persona o grupo, la connotación que tiene esa palabra (situación) está vinculada a la transitoriedad o al presente del sujeto y, luego de realizar el trabajo de campo, mi sensación es que vivir en la calle para muchas de las personas que entrevisté es un modo de vida y no una situación transitoria. Por todos los motivos expuestos, decidí crear un concepto que mencione las cosas por su nombre y, en ese sentido, el término AVC me pareció más apropiado para presentar los resultados de esta investigación (Boy, 2012).

En mi tesis de doctorado me propuse trabajar con la información que arrojaban los conteos de AVC realizados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) para luego georreferenciarla ¿Qué es un conteo y quiénes son contabilizados? El conteo es una política implementada desde el programa Buenos Aires Presente (BAP), implementada desde 1997 casi todos los años, y consiste en recorrer toda la ciudad para identificar desde vehículos a los denominados por la gestión pública como “Sin Techo”. Quienes se encuentran en los vehículos registran en planillas el rango etario aproximado, el género, la ubicación y si se encuentra en grupo o individualmente. No se entabla un diálogo con la persona o grupo. Cabe aclarar que también se realiza parte del conteo a pie en hospitales, terminales de trenes o de micros, es decir, aquellos espacios públicos que no pueden observarse desde los vehículos y donde suelen dormir personas que no cuentan con una vivienda: en los pasillos, en las salas de espera, en las escaleras, etc.

El GCBA definió a los Sin Techo en 2001 como

Toda persona adulta que se encuentre pernoctando en espacios públicos o privados, sin contar con una infraestructura que permita ser caracterizada como vivienda precaria. Esta última supone contar con paredes y techos que otorguen privacidad, albergar pertenencias y generar una situación relativamente estable. También quien se resguarda con cartones o maderas en un bajo puente o autopista. No se considera en situación de calle a una persona que habita en una villa de emergencia u ocupa una casa tomada. Tampoco quien construye una habitación precaria, aislada, en un baldío. (Ferreira, 2001:18)

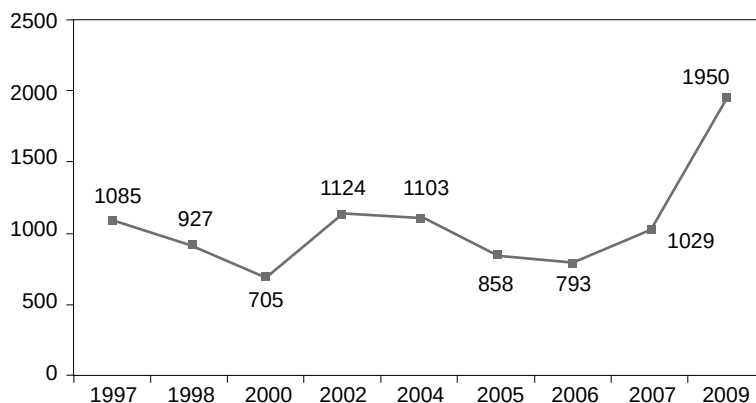
Como se puede observar, la definición esgrimida se vio delimitada por la mayoría de edad y por la relación del individuo con lo habitacional, es decir, con la tenencia (o no) de una vivienda. De esta manera, quien dormía en la calle se diferenciaba de quienes vivían en villas o en los nuevos asentamientos urbanos por no contar siquiera con casillas de madera o chapas armadas. Por este camino los programas sociales lograron definir y distinguir a sus propios receptores de otros grupos empobrecidos que vivían en la ciudad. A partir de la concepción que relacionó al Sin Techo con la falta de vivienda, se crearon diferentes prestaciones dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: los hogares de tránsito y los *dormis* /paradores.<sup>2</sup>

La aparición de categorías tales como “Sin Techo” (ST) dio lugar a importantes contradicciones a la hora de poner en práctica los programas que se mantienen hasta la actualidad, ya que, si una persona Sin Techo es quien carece de un espacio don-

<sup>2</sup> Los hogares son espacios de albergue para los Sin Techo que son diagnosticados por los equipos profesionales como reinsertables en la sociedad. Los *dormis* o paradores son dispositivos destinados a aquellos Sin Techo que son categorizados como casos crónicos. Para clasificar a los casos en esta última categoría es imprescindible la cantidad de tiempo viviendo en la calle: se estima que quienes viven en situación de calle durante dos años o más tienden a ser casos crónicos.

de pueda pernoctar que le proporcione privacidad y cierta seguridad, ¿qué sucede con quienes son alojados en hogares o en paradores del gobierno? ¿Son considerados Sin Techo en la noche del conteo? En el trabajo de campo realizado en uno de los Paradores del GCBA y en los relatos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a diferentes funcionarios, las personas albergadas en estos dos tipos de prestaciones son nombradas como personas Sin Techo aunque en los conteos que se realizan anualmente no son contabilizados como parte de la población. Esto último sucede porque se aplica a rajatabla la definición que se presentó anteriormente y se contabilizan solamente quienes se encuentran literalmente en la calle. De esta forma, surgen contradicciones que no solo se sostienen en los relatos sino que también se hacen presentes en algunas prácticas de los programas.

**Gráfico 1. Cantidad de personas que viven en las calles de la ciudad de Buenos Aires, según año de conteo. 1997-2009**



Fuente: Instituto Nacional de Capacitación (INCA). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

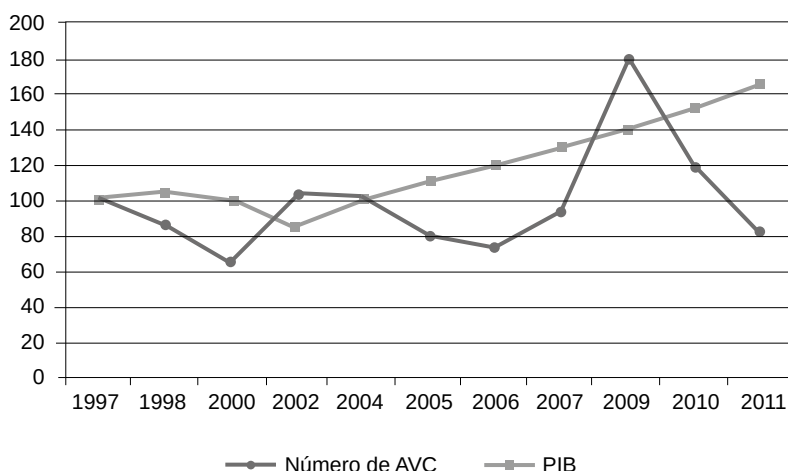
A pesar de todas estas limitaciones, la información arrojada por los conteos del GCBA permitió analizar la evolución de la cantidad de Sin Techo que pernocta en la vía pública ya que la metodología con la que se registran los casos se mantuvo año a año. También permitió analizar si se modificaba la cantidad de AVC en diferentes contextos políticos, sociales y económicos de la ciudad (en particular) y del país (en general). Por las características de la población es difícil saber con certeza por qué puede producirse un aumento o una disminución de la cantidad de personas que pernoctan en la calle. Lo cierto es que en 1997 se creó el Programa Sin Techo porque se observaba un incremento de personas que vivían en la vía pública. En el Gráfico N°1 se plasma el registro de casos relevado por el primer conteo realizado en 1997 y que funciona como punto de partida para pensar la evolución. En el mismo gráfico, en la crisis de 2001-2002 se evidenció un incremento marcado, luego se observa una estabilización seguida de una disminución de la cantidad total. En 2009 se registró un aumento inédito en plena recuperación de la economía y el

mercado de empleo (ver Gráfico N°2): se contabilizaron 1950 casos en 2009, casi el doble de lo registrado en el conteo realizado dos años antes.

En definitiva, podría formularse a modo de hipótesis que el aumento del desempleo y las crisis económicas podrían explicar el aumento de la cantidad total. Sin embargo, la recuperación económica y el descenso profundo de la tasa del desempleo no garantizan una merma de la cantidad de AVC. En síntesis, podría pensarse que las crisis expulsan pero que el mercado de empleo, cuando se recupera y ensancha, no absorbe ni la misma cantidad que expulsa ni el mismo tipo de trabajadores. De esta forma, existe un segmento de la población que no logra reengancharse y gozar de los beneficios de la recuperación económica.

**Gráfico 2. Evolución del número de Adultos que viven en la calle (AVC) en Buenos Aires y del crecimiento del Producto Interno Bruto en Argentina**

Base 1997=100



Fuente: Programa Buenos Aires Presente (BAP) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

A continuación, será importante problematizar cómo los AVC utilizan la ciudad comenzando por saber dónde pernoctan para dar cuenta de los otros usos que las áreas centrales de la ciudad tienen para, luego, comenzar a pensar en los nuevos encuentros protagonizados entre diferentes sectores socioeconómicos.

## **DÓNDE PERNOCTAR Y POR QUÉ: ESA ES LA CUESTIÓN**

Podría pensarse que los AVC son los más pobres entre los pobres y que se localizan en los barrios de menores ingresos. O podría pensarse que la calidad de la in-

fraestructura urbana de un territorio es determinante a la hora de decidir dónde pernoctar. Horacio Torres (1993: 4) reivindica la naturaleza interactiva de las relaciones sociales y las estructuras espaciales. Este enfoque, que surge en la segunda mitad de la década de 1980, rechaza la postura que ve el espacio como un epifenómeno, como una mera reflexión de la estructura social. Torres agrega:

Por el contrario, siguiendo las reflexiones de Gregory y Urry (1985) acerca de la relación entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales, puede afirmarse que “la estructura espacial no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen” (Torres, 1993:4).

Esta forma de concebir el espacio permite pensarlo no solamente como el lugar donde las personas que viven en la calle se desempeñan sino que también posibilita problematizar cómo ellas lo utilizan como un recurso para producir y reproducir su cotidianeidad. En este sentido, plantear ciertos interrogantes –como por ejemplo dónde pernoctan– permite empezar a vislumbrar la relación que existe entre el espacio y las estrategias que los AVC desarrollan para satisfacer sus necesidades básicas.

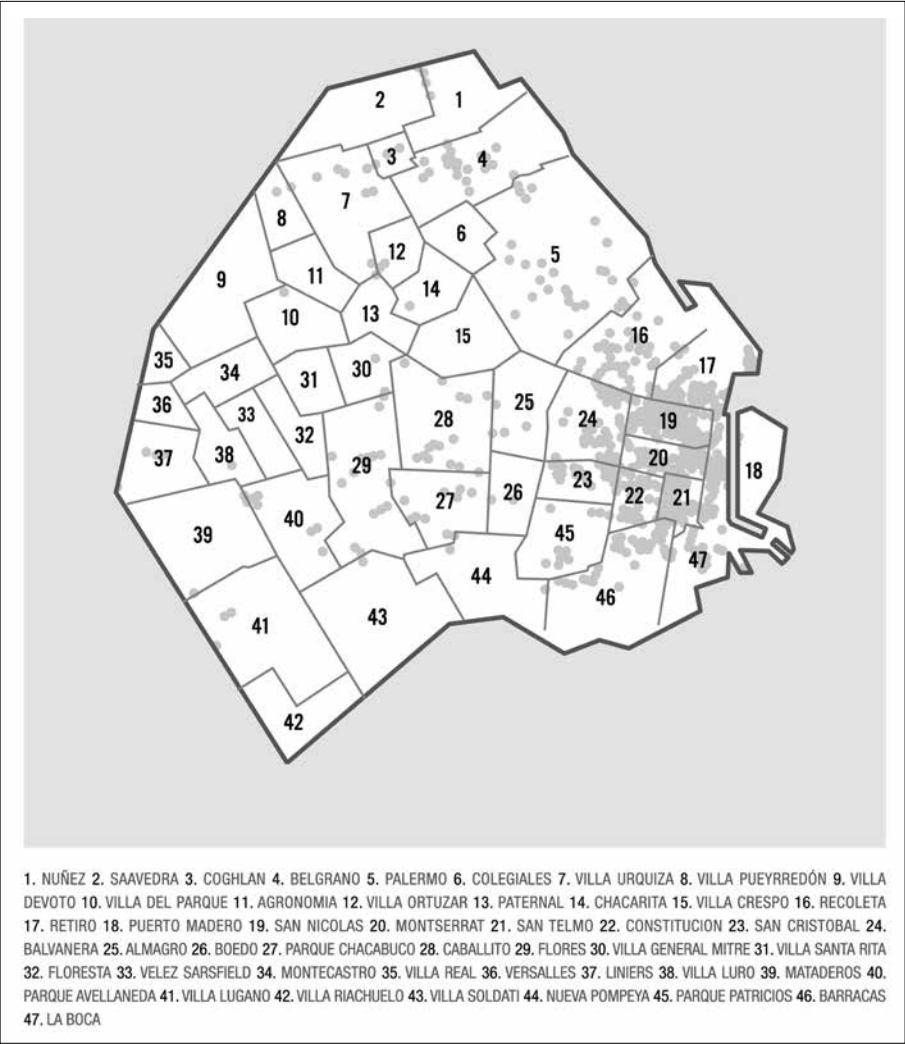
A partir de la georreferenciación de los datos proporcionados por el conteo realizado en 2007, se pudo vislumbrar dónde pernoctaban los AVC. La ciudad de Buenos Aires cuenta con cuarenta y siete barrios; sin embargo, la población que duerme en las calles no se reparte en forma equitativa. A la hora de decidir dónde dormir este grupo elige principalmente siete barrios, todos ellos ubicados en la zona central de la ciudad, denominada frecuentemente micro y macrocentro porteños.<sup>3</sup> En esta misma zona es donde se encuentra la mayor concentración comercial. La zona central, altamente equipada con comercios y empresas y con un fuerte fluido de transeúntes, se conforma como un área donde pueden generarse oportunidades. A su vez, la gran mayoría de los albergues se ubica en zonas aledañas al micro y macrocentro porteños, a una distancia que puede cubrirse a pie si fuera necesario.

La información de los conteos, georreferenciada, permitió distinguir tres tipos de barrios: los barrios con alta concentración, los barrios intermedios y los barrios con poca o nula presencia de AVC. Como puede observarse en el mapa N°1, dentro de los “barrios preferidos” pueden distinguirse siete de ellos: San Nicolás, Monserrat, Constitución, Balvanera, Recoleta, Retiro y San Telmo, en ese orden. Todos estos barrios se ubican en la zona central y confirman la tendencia de los conteos de los

<sup>3</sup> El microcentro de la ciudad de Buenos Aires es una zona equipada casi exclusivamente por una gran cantidad de empresas y de edificios de oficinas, en la cual convergen cinco de las seis líneas de subterráneos y a la cual una multitud llega a diario para trabajar. El macrocentro está conformado por el área aledaña al microcentro, en la cual comienza a encontrarse una mayor cantidad de viviendas residenciales.

años previos. Luego, puede observarse el grupo de los “barrios intermedios” (ver mapa N° 1), ubicados en el norte de la ciudad, principalmente Palermo y Belgrano. A su vez, dentro de este segundo grupo, pueden incluirse tres barrios ubicados en el sur y centro de la ciudad: Parque Patricios, Almagro y Caballito. En el tercer grupo de barrios, la presencia de personas que pernoctan en las calles es muy baja o nula y esto sucede hacia el sur (Villa Soldati y Lugano, por ejemplo) y hacia el oeste de la ciudad (Liniers y Floresta, por ejemplo). Donde se encuentra mayor riqueza en cuanto a concentración comercial y de cantidad elevada de transeúntes es donde más se localizan las personas que duermen en la calle por la noche. Y no en los barrios más pobres de la ciudad.

**Adultos que viven en la calle según barrios. Ciudad de Buenos Aires, 2007**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por el censo realizado en 2007 por el Ministerio de Desarrollo Social y el procesamiento de la información a partir del *software* UrbeosCities.

Retomando lo expuesto en la primera parte de este escrito, conocer estos datos me permitió replantearme qué permite analizar el proceso de segregación urbana que atravesó a la ciudad de Buenos Aires, sobre todo con el neoliberalismo, y qué es lo que deja afuera. El incremento de la brecha entre ricos y pobres también modificó el paisaje urbano de los barrios con nivel socioeconómico más elevado. El avance del desempleo y el incremento de la pobreza y la indigencia se vieron plasmados también a partir de la presencia de nuevos grupos (cartoneros y AVC, por ejemplo), que comenzaron a usar intensivamente el espacio público de zonas centrales de la ciudad con altos ingresos, generando así nuevos puntos de encuentro entre quienes habían quedado al margen del sistema y quienes aún eran parte.

Como se desarrolló en otros trabajos, fue importante complementar las fuentes secundarias de datos cuantitativos con los datos arrojados por el propio trabajo de campo realizado desde una perspectiva cualitativa para profundizar las características que asumen este nuevo tipo de vínculos entre actores que ocupan posiciones sociales cercanas espacialmente pero alejadas en los planos simbólicos y económicos.

## LA SITUACIÓN DE CALLE: ENCUENTRO ENTRE DIFERENTES

La relación entre los diferentes grupos involucrados en torno a la situación de calle no puede pensarse por fuera de las dinámicas de la ciudad. En este sentido, la ciudad de Buenos Aires ha sufrido importantes transformaciones urbanas en los últimos 30 años y una de ellas se vincula a la profundización del proceso de segregación residencial. Rubén Kaztman define este proceso como la “voluntad de los miembros de una categoría (clase social) de mantener o elevar las barreras que la separa de otras clases” (Kaztman, 2001: 4). En términos de localización de vivienda, la segregación implica que los diferentes sectores socioeconómicos que habitan la ciudad comiencen a vivir en barrios cada vez más homogéneos, lo que lleva a que se reduzcan los puntos de contacto entre las diferentes clases sociales. La pérdida de contacto entre los diferentes grupos tiene, para este autor, muchas consecuencias, y una de ellas es el incremento de la intolerancia a la desigualdad. Es decir, al no haber ámbitos comunes de contacto entre los diferentes, no se produciría empatía entre las personas que pertenecen a sectores socioeconómicos distintos. Si bien es cierto que el proceso de segregación residencial y de separación entre los grupos es una realidad innegable, al menos en la ciudad de Buenos Aires, este concepto no permite analizar los nuevos tipos de encuentros que se producen cuando aumenta la marginalidad urbana y la pobreza, cuando ciertos sectores comienzan a subsistir gracias a los recursos que pueden proporcionar los otros habitantes y la infraestructura de la ciudad en sí.

Quienes se encuentran desplazados del sistema a partir de estas relaciones pueden elaborar estrategias que les permitan satisfacer algunas de sus necesidades.

Siguiendo esta línea, Cosacov y Perelman (2011) señalan que, a diferencia de otras ciudades latinoamericanas, Buenos Aires mantiene su estructura de barrios abiertos y se oponen a la perspectiva que sostiene que la ciudad está experimentando un proceso de insularización que llevaría, tal como sostiene Janoshka (2002), a la desintegración de lo urbano, a la imposibilidad de vivir juntos en una ciudad fragmentada. Cosacov y Perelman (2011) proponen:

[...] matizar ese diagnóstico sobre la fragmentación y “disolución de lo urbano” en mundos inconexos donde los diferentes grupos sociales no tendrían interacciones, intercambios ni encuentros. Planteamos la necesidad de un análisis que ponga en suspenso la imagen de la ciudad fragmentada para colocar en el centro las interacciones, por cierto conflictivas, entre grupos sociales que tienen diferentes capacidades materiales y simbólicas de apropiación del espacio urbano. Nos interesa focalizar en las interacciones porque constituyen también un modo de ver las maneras en que se reproduce –y legitima– la desigualdad social (Cosacov y Perelman, 2011).

La perspectiva elegida por los autores permite enfatizar en los encuentros “entre grupos distantes en términos sociales, pero próximos en términos físicos” (Cosacov y Perelman, 2011). En estos encuentros es donde se construyen fronteras simbólicas entre los diferentes grupos atravesadas por valores morales que, a su vez, producen identificaciones y diferenciaciones. En las interacciones sociales se reactualizan las fronteras simbólicas y se confirman los procesos de exclusión entre unos y otros. Esta perspectiva contribuye a pensar la calle como un lugar de cruce de las diferencias a partir de las cuales se tejen vínculos solidarios o todo lo contrario.

Como se mencionó anteriormente, el concepto de segregación no permite dar cuenta de las relaciones entre diferentes porque no tiene presentes los nuevos contactos que se generan en ciertos espacios en los que las diferencias de los distintos se encuentran. En esta dirección, Carreteiro y Santos (2003) ponen énfasis en concebir la calle como un espacio de encuentro de universos complementarios y opuestos y, de esta forma, la vía pública es vivida como el territorio de la multiplicidad por excelencia.

Tal como se mencionó anteriormente, la mayor cantidad de personas que pernoctan en la calle lo hace en la zona central y es allí donde se produjeron las transformaciones urbanas más importantes que remarcaron pronunciadamente los contrastes sociales. En este sentido, según Ciccolella (1999), a partir de mediados de la década de 1990 se produjo una modernización del espacio empresarial con la construcción de oficinas de última generación, edificios inteligentes, centros empresariales y de negocios, y hoteles internacionales, especialmente en el micro y macrocentro de la ciudad. De esta forma, la centralidad de Buenos Aires se fortaleció y se preparó para recibir a empresarios, ejecutivos, inversores y a un turis-



mo cada vez más masivo, sobre todo a partir de la devaluación del peso argentino en 2002.

Al pie de los edificios opulentos e inteligentes aparecen actores que encarnan la desigualdad y la falta de oportunidades: los cartoneros que buscan materiales reciclables entre las grandes cantidades de residuos desechados y los AVC que encuentran en las galerías comerciales y en los accesos del subterráneo espacios donde pernoctar, refugiados del frío y de las luces. De esta forma, los incluidos y los excluidos de la formalidad, y los derechos y beneficios que esta conlleva, conviven en un mismo espacio utilizado de diferentes formas y en distintos horarios. En un momento del día, predominan en el paisaje las multitudes de trabajadores empleados en las compañías ubicadas en los edificios tecnológicos y, por las noches, los desplazados o quienes no supieron/quisieron sumarse al sistema económico formal utilizan la calle como un recurso necesario para sobrevivir.

Las calles céntricas de Buenos Aires son una manifestación de la creciente polarización social que allí convive. De esta manera, no resulta apropiado pensar, tal como propone el concepto de segregación residencial, solo en el desencuentro de los distintos sectores sociales y en los espacios institucionales que ya no comparten, sino que es pertinente abordar los nuevos ámbitos en los que sí se producen encuentros y en las nuevas formas de articulación entre unos y otros. En esta dirección y tal como se señaló en otra oportunidad: “[...] el espacio común se encarna, ahora y como nunca, en la calle, aunque con usos diferenciales; la calle sigue siendo el lugar en el cual las diferencias se encuentran, se miden, se solidarizan y se molestan” (Boy y Perelman, 2008).

## **LA MIRADA DEL OTRO: (IN)VISIBILIZARSE O MATIZAR LAS DIFERENCIAS**

Desde la posición de las personas que viven en la calle existe un Gran Otro (GO) que está encarnado en la sociedad. Esa mirada externa condiciona los comportamientos de los AVC, sobre todo los de quienes deciden no pernoctar en grupo. Estas razones se anclan fuertemente en los atributos negativos que el estereotipo remarca sobre esta población: quietud, vagancia, drogadicción, alcoholismo, suciedad, enfermedad, etc. Ante esta situación, las personas se ven en la disyuntiva de conformar relaciones con pares o defenderse de las miradas estigmatizantes. Como plantea Goffman (2006), el concepto de estigma remite a poseer una característica profundamente desacreditadora y es una clase especial de relación entre atributo y estereotipo. Según este autor, cuando se estigmatiza un atributo de una persona o grupo, a su vez, se confirma la normalidad del que no lo tiene. Sin embargo, a pesar de que los AVC reúnen características estigmatizadas sociocultural-

mente, esto no implica que exista una recepción homogénea de esa visión estigmatizante. De hecho, el peso de la mirada es mucho más fuerte en aquellos AVC que deciden pernoctar solitariamente que en quienes viven en ranchada. El trabajo de campo permitió constatar que quienes pernoctan solos lo hacen para evitar que los vecinos o transeúntes se sientan intimidados y así tener más chances de convertirse en destinatarios de solidaridades (acceso a comida, abrigos, charlas, entre otras posibles modalidades). Esto no quiere decir que quienes pernoctan en forma grupal no deban lidiar con las miradas del GO.

Por lo dicho anteriormente, surge en los AVC la tensión entre visibilizar la situación estigmatizada por la que atraviesan o invisibilizarla. El escenario por excelencia donde esta tensión se hace presente es la calle. En esta dirección, Delgado Ruiz (2002) sostiene:

[...] espacio público es aquel en el que el sujeto que se objetiva, que se hace cuerpo, que reclama y obtiene el derecho de presencia [...] se convierte en una nada ambulante e inestable. Esa masa corpórea lleva consigo todas sus propiedades, tanto las que proclama como las que oculta, tanto las reales como las simuladas (Delgado Ruiz, 2002).

Este autor señala que en el espacio público es donde se producen las relaciones de tránsito, los vínculos ocasionales que muchas veces se encuentran en la frontera de no ser relación en absoluto. En el cruce de las personas se produce una cortés desatención, “consiste en mostrarle al otro que se le ha visto y que se está atento a su presencia y, un instante más tarde, distraer la atención para hacerle comprender que no es objeto de una curiosidad o de una intención particular” (Delgado Ruiz, 2002). Poco se sabe del otro en este tipo de relaciones en la vida urbana, se pueden presumir o sospechar cosas a partir de indicios (ropas, actitudes, modismos, etc.), pero no tendremos casi ninguna certeza del prójimo. Esta imposibilidad de saber sobre el otro nos otorga la posibilidad de ser anónimos en la ciudad, y esta condición, al decir de Delgado Ruiz, actúa como una capa protectora frente a las miradas estigmatizadoras. Los sujetos que se saben posibles candidatos a ser discriminados, especialmente, aunque no exclusivamente, utilizan el anonimato como una estrategia para invisibilizar los atributos que la sociedad condena. Delgado Ruiz identifica, entre otros grupos, a los inmigrantes, pero también podría pensarse en las personas que viven en la calle. ¿Cómo se muestran ante la mirada de la sociedad en general? ¿Existe esta tensión entre visibilizar e invisibilizar en quienes habitan en el espacio público?

José, quien pernocta solo, reflexionó sobre la tensión que existe entre la visibilidad necesaria y la invisibilidad añorada.

Es como que quiero tener una imagen mía. Alguien que me conoce, a lo mejor que hablé, que por ahí me quiere dar un laburo [trabajo]. Cuando te ven dicen “mirá dónde está durmiendo” Y eso ya significa que estás borracho. Y

no, estás tirado porque estás durmiendo. No me gusta. Me gusta estar bien aunque me muera de sueño, dormiré un ratito en una plaza, pero estando siempre bien, que no me vean tirado y eso. Soy cuidadoso con eso.<sup>4</sup>

José, en este fragmento, demuestra que él tiene en cuenta la mirada de la sociedad a la hora de accionar y que se cuida de las connotaciones que puedan tener sus conductas.

Nuevamente, no se cuestiona esta mirada que juzga, sino que lo que intenta José es esquivarla. Él continuó enumerando las prácticas cotidianas que realiza para lograr la desatención cortés de la que nos hablaba Delgado Ruiz (2002) a la hora de relacionarse en la ciudad. Cuando comienza a relatar las sensaciones de los primeros días en los que pernoctó en la calle señaló:

Aparte, me daba vergüenza. Digo, “no, me tengo que levantar”. Capaz que eran las cuatro de la mañana y ya me levantaba y prefería caminar por la calle y no que pase el colectivo con toda esa gente pensando: “Mirá ese tipo ahí” Hasta ahora me pasa. O sea, decir que salimos de acá (se refiere al parador) es decirle a alguien que estás saliendo de la cárcel. Una cosa así, no hay una confianza, se hace jodido [...] Y la gente tiene miedo, imaginate la gente cómo está. Yo voy a ver gente, así vestido en la calle y me miran como si los estuviera siguiendo. Lo que hago yo es cruzarme de vereda porque me siento mal. Capaz que esta persona se asustó de mi aspecto o algo y piensa que le voy a robar. Una cosa de locos. Igual en el colectivo. ¿Ves? Por eso en el colectivo sucio no me gusta andar. Porque uno a veces emana olores. Me ha pasado que a veces he andado sucio, me he tomado el colectivo, se sienta una señora al lado mío y me mira de reojo. Y yo digo, “¿qué le pasa a esta mujer?, ¿tendré cara conocida?” Me miró con una cara como para comerme y se cambió de asiento. Ahí me di cuenta de que yo tenía olor en la ropa, porque habíamos hecho humo Y por eso se te alejan Y ni hablar si estás barbudo o un poco despeinado, te huyen. No me gusta que me pase eso. Si yo quiero andar confiado entre medio de la gente. No que la gente me tenga...<sup>5</sup>

En este fragmento se hace mucho más evidente la necesidad de no ser visto como una persona peligrosa por la mirada del otro y de no provocar lástima cuando las personas lo observan. Estos dos elementos explican por qué José intenta cuidar siempre su aspecto físico. Constantemente en su relato quedó al descubierto que desde el entorno social existe una atención hacia él y que ese otro enfatiza en las situaciones que no se ajustan al parámetro esperado (un olor, una actitud, un tipo de vestimenta utilizada, etc.). Como plantea Goffman (1979), los comportamientos en las calles responden a normas que pueden ser pensadas como situacionales.

<sup>4</sup> Entrevista realizada en el parador Bepo Ghezzi en 2011.

<sup>5</sup> Entrevista realizada en el Bepo Ghezzi en 2011.

Los individuos accionan correcta o incorrectamente en relación con los contextos, pero también con los encuentros. En la vía pública, dice Goffman (1979), los sujetos se están dando pruebas de confianza mutua y estas pueden comenzar a resquebrajarse cuando se desobedecen las normas de comportamiento, los parámetros de conducta esperados en un contexto determinado. La desobediencia visibiliza y esto puede ser desventajoso si se quiere gozar de los beneficios del anonimato.

A José no le agrada sentir esas miradas sobre él, lo manifiesta, y sus cuidados sobre su propio cuerpo e imagen hablan de la necesidad de pasar inadvertido. Parece que su anonimato está en juego ya que a él, por su apariencia y actitudes, el resto de las personas podrían etiquetarlo en una categoría estigmatizada. Justamente por esto, José desarrolla otras maniobras para invisibilizar o atenuar sus atributos socialmente menoscabados.

Hay personas que te quieren ayudar. Pero hay otras que no, porque ya tienen experiencia con otras personas que estuvieron en la misma situación y que se mandaron macanas. Pero hay gente que no, que te da una mano, que te ayuda. A mí me ha tocado de estar durmiendo en la calle, si te ven solo. Ahora, si ven una junta de seis o siete tipos que están durmiendo en la calle, ahí no te ayuda nadie porque si le tienen miedo a uno, imagínate seis o siete.<sup>6</sup>

José pertenecía al subgrupo que vivía solo y que explicaba esta decisión apelando a los atributos negativos que le son asignados socialmente a los AVC. Para él, pernoctar en grupo está visto por el GO como un foco de peligrosidad, y esto le significaba perder la posibilidad de recibir ayudas de los vecinos. Recordemos que la solidaridad del otro es imprescindible para satisfacer necesidades básicas y reproducir el día a día. Pero para que estas solidaridades se produzcan, es necesario ser reconocido como una persona que vive en la calle. De esta forma, nos encontramos con la tensión anunciada: José intenta conquistar anonimato, pero, a su vez, necesita ser visible para acceder a recursos imprescindibles para la vida cotidiana de un/a AVC.

En la misma dirección que José, Washington también menciona que las ayudas llegan cuando se cumplen ciertas características relacionadas con la imagen.

Claro, la gente es muy solidaria. La gente te ve en un parque y se acerca con comida, con ropa. Y si te ve drogado, tirado y borracho, no creo que te dé nada. Quizás sí. Uno busca tener buena ropa medianamente como para seguir desde un punto de vista el tren de vida que uno llevaba... mantenerse bien. Yo ahora me tengo que hacer exámenes para ver al dentista. Si vos les preguntás a los de la calle, no van al dentista.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Entrevista realizada en el Parador Bepo Ghezzi en 2011.

<sup>7</sup> Entrevista realizada en la plaza de los Dos Congresos en 2011.

En el testimonio de Washington puede verse nuevamente el esfuerzo por diferenciarse del estereotipo que existe del AVC. Nuevamente surge la idea de la necesidad de ser reconocido como una persona que vive en la calle para acceder a recursos proporcionados por otros. Podemos agregar que este reconocimiento tiene mayor éxito cuando se cuidan las formas, cuando se logra un cierto acercamiento a los parámetros socialmente esperados.

El testimonio de Marcelo también dio cuenta de la importancia de mostrarse ante el otro como una persona alejada de los males de las grandes ciudades: el robo, la ingesta de alcohol desmedida, el consumo de drogas ilegales, etc.

**Marcelo:** No es que se discrimine, lo que pasa es que hay gente que toma y gente que no. Hay gente que es más rescatada en la calle, hay mucha gente que es rescatada, pero no todos somos iguales, ¿viste? Yo gracias a Dios no tomo, no me drogo, nunca me drogué estuve en la calle y nunca me drogué. Pero conozco gente que sí... [...]

**Yo:** ¿Sentís que la gente te mira mal por algo?

**Marcelo:** Algunos sí, te hacen desprecio. No todos.

**Yo:** ¿De los que pasan caminando?

**Marcelo:** Sí. Igual no todos. Allá en Constitución sí, porque hay mucho robo, muy choreo. Es muy distinto.

**Yo:** ¿Vos decís que allá te asocian con los que están robando ?

**Marcelo:** Claro, claro. Acá no.

**Yo:** ¿Y vos que hacías para que no te vean así?

**Marcelo:** Y nada, trataba de estar mejor... bañadito y afeitadito, porque otra forma no sé. Si estás en la calle, otra no te queda ¿Cómo buscás la vuelta? ¿Qué solución? Solución hay, pero...

**Yo:** O sea que acá no sentís que la gente te mira mal.

**Marcelo:** No, acá no. Vos respetás y ellos te respetan.<sup>8</sup>

Marcelo, al igual que los otros testimonios, refleja la necesidad de diferenciarse de los otros AVC, de los que representan los rasgos estereotipados negativos. En este sentido, Marcelo se autopercibe como una persona sana, alejada de todos los vicios, pero la originalidad de su relato radica en la territorialidad de la estigmatización. Constitución aparece acá como un barrio plagado de delito del que hay que distanciarse, cuidando la estética corporal para diferenciarse de los delincuentes. Para Marcelo, cuando la estigmatización está reforzada por la pertenencia a un espacio físico, a un barrio, la solución puede ser mudarse de un lugar a otro. Marcelo migró hacia la plaza del Congreso donde él siente que no es visto por el otro de la misma forma y comenzó a pasar las noches en ranchada. Cambiar de lugar de pernocte para él representó no solo dejar de estar asociado a la delincuencia y no ser más maltratado por la policía, sino que le permitió comenzar a recibir los bene-

<sup>8</sup> Entrevista realizada en la plaza de los Dos Congresos. Marcelo anteriormente pernoctaba en plaza Constitución pero debido a la inseguridad decidió mudarse hacia la plaza donde fue entrevistado.

ficios de la solidaridad de los vecinos o transeúntes que lo comenzaron a observar a él desde otra percepción. Nuevamente, reaparece la necesidad de ser visible ante el otro para hacer más llevadera la experiencia de vivir en la calle. Pero todos estos relatos deben entenderse en el marco de una gran ciudad que en las últimas dos décadas sufrió fuertes transformaciones y que impartió nuevas formas de relacionarse entre grupos espacialmente cercanos pero muy alejados en cuanto a las oportunidades económicas y sociales.

## **PALABRAS FINALES**

A lo largo de este trabajo se retomaron diferentes hallazgos encontrados en diferentes momentos del trabajo de campo realizado para la investigación que culminó en la escritura de la tesis doctoral. En este escrito se intentó dar cuenta de cómo el concepto de segregación residencial o urbana es un proceso innegable para pensar el incremento de las brechas entre las diferentes clases sociales en la ciudad de Buenos Aires pero que es limitado a la hora de problematizar nuevos encuentros que se generan a partir de las crisis económicas o la expulsión de vastos sectores del mercado de empleo.

En esta línea, se ha intentado dar cuenta de cómo los pobres luchan por ocupar espacios centrales de la ciudad para gozar de oportunidades económicas y sociales que la infraestructura urbana y la dinámica de la ciudad posibilitan. Por esto mismo, es sumamente importante dar cuenta de cómo se reactualizan las desigualdades sociales en el encuentro entre diferentes y no solo desde la segregación urbana. Tal como se trabajó desde la Antropología Urbana, la construcción de otredades en las ciudades permite pensar que los discursos y prácticas presentes en torno al encuentro de los diferentes también producen espacios urbanos. En este sentido, la construcción de un Otro es, a su vez, la delimitación y legitimación de un Nosotros. Como sostiene Bartolomé (2006),

[...] la frontera (que se traza con un "otro") nos ofrece la posibilidad de una singularidad en la cual afirmarnos, un recurso para el ser de cada colectividad humana que se percibe como distinta. [...] Muchas veces, las diferencias se utilizan para construir estereotipos caricaturescos sobre "los otros" [...] o también le adjudicamos (a ese "otro") nuestras propias fantasías. (Bartolomé, 2006: 7).

Grimson también nos permite pensar las fronteras simbólicas que se tejen en las ciudades. Este autor sostiene que es necesario estudiar los límites de las identidades y, sobre todo, los "dispositivos a través de los cuales se construyen esas diferencias, articulándolas en la mayor parte de los casos con formas de desigualdad" (Grimson, 2005: 127). En estas desigualdades se siguen (re)produciendo las nocio-

nes de un otro que, en este caso, se encontró encarnado en la presencia de AVC en áreas centrales de la ciudad. A partir de estos encuentros, puede comenzar a problematizarse cómo quienes quedan en los márgenes, desde el centro de la ciudad, también construyen estrategias para visibilizar e invisibilizar su situación, para recibir solidaridades vitales para la supervivencia o evitar las miradas estigmatizantes que construyen al otro desconocido en un potencial peligro. ■

## Bibliografía

- BARTOLOMÉ, M. (2006). "Discontinuidades en América Latina." *Revista Todavía*, N° 5.
- BOY, M. (2012). *Adultos que viven en la calle: políticas públicas, usos y estrategias en torno a la ciudad. Buenos Aires, 1997-2011*. (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- BOY, M. y Perelman, M. (2008). "Los Sin Techo de Buenos Aires." *Ciudades. Las múltiples manifestaciones de la pobreza*, N° 78, 2-7.
- CARRETEIRO, T. y Santos, P. (2003). "La calle: espacios múltiples en Brasil." *Pobreza y Desigualdad. Proposiciones*. N° 34.
- CICCOLELLA, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa." *EURE*, Vol. 25, N° 76.
- COSACOV, N. y Perelman M. (2011). "Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la ciudad de Buenos Aires." En: M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky y M. C. Rodríguez (eds.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp. 291-322). Buenos Aires, Argentina: Ediciones El Café de las Ciudades.
- CRAVINO, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DELGADO RUIZ, M. (2002). "Anonimato y Ciudadanía." *Mugak*. N° 20.
- FERREIRA, G. (2001). "Una mirada al BAP; Personas Sin Techo. Algunas consideraciones psicológicas preliminares en el abordaje del trabajo en calle." Documento N° 28. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, Secretaría de Promoción Social.
- GOFFMAN, E. (1979). *Relaciones en público: microestudios del orden público*. Madrid: Alianza.
- GOFFMAN, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- GRIMSON, A. (2005). "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur." En: M. Mato (ed.) *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas* (pp. 127-142). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- JANOSCHKA, M. (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización." *Eure*, Vol.28, N° 85.

KAZTMAN, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos." *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Nº 75, 171-189.

MUTUBERRÍA LAZARINI, V. y Rodríguez, M. F. (2009). "Desalojos y acciones colectivas." *Ciudades. Red Nacional de Investigación Urbana*, Nº 84, 27-31.

OSZLAK, O. (1991). *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.

ROMERO, L. A. (2003) *La crisis argentina. Una mirada al Siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

TORRES, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión. Nº 3, 1-50.



## AVANCES



# HACIA UN ENFOQUE RELACIONAL DEL BIENESTAR

## ELEMENTOS PARA EL DIAGNÓSTICO

### Y LA ORIENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Rolando Cristao\**

USAL - FLACSO

#### RESUMEN

En el presente trabajo se analiza críticamente el enfoque de pobreza y se propone el enfoque de los activos y estructura de oportunidades como herramienta para el diagnóstico social. A partir de este desarrollo, se discute en qué medida el concepto de desigualdad podría actuar como organizador del análisis de la situación social.

**Palabras clave:** Pobreza - Desigualdad - Activos y estructura de oportunidades - Políticas públicas

#### ABSTRACT

This paper analyzes critically the poverty focus and proposes an approach of assets and structure of opportunities as a tool for social diagnosis. As from this development, it discusses to what extent the concept of inequality could act as organizer of the analysis of the social situation.

**Key words:** Poverty - Inequality - Assets and structure of opportunities - Public policies

#### INTRODUCCIÓN

Actualmente existe un relativo consenso en los países de la región en cuanto a que el enfoque de pobreza ya no es funcional para los nuevos lineamientos de políticas públicas que vienen emergiendo a partir del nuevo milenio (Filgueira, 2006). El problema que se observa es que, aunque la gran mayoría de los autores conside-

---

\*El autor presentó este trabajo en el Seminario "El enfoque AVEO (Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades) y el estudio de los procesos de segmentación en las ciudades", a cargo de Rubén Kaztman, CEIPSU-UNTREF, 2014.

ran que es un enfoque obsoleto, aún sigue teniendo una gran vigencia en el diseño e implementación de políticas públicas en general y sociales en particular. Las causas por las que se sigue usando ese enfoque en lugar de otros más adecuados a los nuevos requerimientos en la materia son variadas; por lo menos dos son las más consistentes:

- a) En primer lugar, el hecho de que la necesidad de medir la pobreza y localizar a los pobres, a los inicios de los años ochenta, fue instalando una metodología que derivó en un enfoque, es decir, en una visión particular del problema de la pobreza. En los noventa se instaló tan fuertemente dicho enfoque que se convirtió en sentido común, la pobreza se naturalizó y, al expandirse el método usado mundialmente, fue muy difícil introducir modelos alternativos en diseños de políticas públicas.
- b) En segundo lugar, porque las políticas sociales en América Latina a partir de mediados de los ochenta y fuertemente en los noventa venían prediseñadas por los organismos de crédito internacional (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) y en ese modelo era muy difícil modificar aspectos relativos a programas y políticas públicas.

Esto hizo que el enfoque de pobreza adquiriera tal legitimidad que en los años posteriores las áreas de gobierno encargadas de los diagnósticos, diseños y evaluaciones de políticas sociales prácticamente no usaran otras metodologías que no fuera la medición de la pobreza mediante el método de Línea de Pobreza y NBI para sus diseños. Esto trajo aparejada una gran inercia en las nuevas propuestas y adquisición de metodologías alternativas que propusieran otros enfoques como es el caso del enfoque activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades.

Hoy gran parte de la discusión en torno a las políticas públicas y sociales, en particular, pasa por la inadecuación de enfoques para solucionar los problemas sociales a que intenta dar respuesta. En este punto se encuentran de acuerdo varios investigadores que están trabajando en enfoques más adecuados, que tengan en cuenta los lineamientos de políticas sociales que hoy en día aparecen como emergentes. Por lo tanto, es importante indagar en qué medida está habiendo un cambio metodológico que tenga en cuenta esos lineamientos emergentes, tales como una visión *multidimensional, relacional, un enfoque integral*, etc. Además, es un tema central explorar en qué medida los modelos y enfoques alternativos se están aplicando en la actualidad y si alguno de ellos reúne las condiciones para convertirse en un nuevo modelo emergente en políticas sociales.

Evidentemente, hoy existe un esfuerzo conceptual y metodológico para salir de la visión unidimensional y focalizada del bienestar –y su contracara la pobreza– y pasar a una visión más integral, universal y relacional. El presente trabajo se enmarca en ese esfuerzo común, tanto de la comunidad científica como de los agentes de políticas sociales, por solucionar ese problema. La literatura especializada da

cuenta en forma abundante que se está en camino hacia un enfoque emergente; lo evidencian los esfuerzos de equipos técnicos de la CEPAL y otros organismos públicos y privados, que han venido desarrollando desde hace varios años las conceptualizaciones de heterogeneidad de la pobreza, marginalidad, exclusión social, vulnerabilidad social, etc. Estos esfuerzos por desarrollar enfoques alternativos, si bien responden en forma más adecuada a los lineamientos que se han venido desarrollando en materia de políticas sociales en la región a partir del nuevo milenio, no siempre han provisto de metodologías adecuadas para su implementación.

En síntesis, lo que parece estar sucediendo en la actual realidad de América Latina es el pasaje de los enfoques basados en la pobreza como el gran organizador de un análisis de la cuestión social a otros enfoques que se centran en la desigualdad. El concepto de desigualdad brinda una visión más compleja de las diferentes situaciones de vulnerabilidades y, por lo tanto, nos brinda los caminos para mejorar las situaciones de exclusión y encaminarnos hacia el bienestar.

Para abordar este trabajo procederé metodológicamente de la siguiente manera: en primer lugar analizaré brevemente el enfoque de pobreza, luego haré una crítica al enfoque para pasar a analizar el enfoque de los activos y estructura de oportunidades como herramienta para el diagnóstico social y, finalmente, concluiré con mi perspectiva sobre en qué medida el concepto de desigualdad podría actuar como organizador del análisis de la situación social.

## EL ENFOQUE DE LA POBREZA

La noción de pobreza tiene que ver con personas que no tienen resueltas las necesidades básicas o fundamentales. Al hablar de pobreza se presentan dicotomías sobre el tema; la discusión fundamental sobre este es justamente a qué se llama "necesidades básicas". Hay dos posturas en este sentido: que la pobreza es algo relativo a cada sociedad o que la pobreza es algo absoluto y se puede medir en todas las partes del mundo (a nivel de supervivencia: necesidad alimentaria).<sup>1</sup>

En América Latina el método usado es la Línea de Pobreza y NBI. Estos dos métodos están basados en la segunda concepción, es decir, en la de la pobreza como algo absoluto. En Europa, en cambio, se trabaja más con la idea de pobreza relativa en cada sociedad. Esta es una primera dicotomía en el debate de la pobreza, es decir, si la pobreza es absoluta o relativa (Boltvinik, 1999). Una segunda controversia es si la pobreza es objetiva o subjetiva (Feres y Mancero, 2001a), es decir, si es algo objetivo o si es algo subjetivo. Los métodos usados en América Latina se basan en la perspectiva objetiva de la pobreza. Y una tercera dicotomía en torno al tema de la

<sup>1</sup> Esta postura es sostenida por varios autores, entre ellos, Amartya Sen.

pobreza tiene que ver con la cuestión de si las personas que acceden a los recursos necesarios para superar la pobreza dejan realmente de ser pobres. Aquí aparece un tema metodológico, es la cuestión sobre qué dimensión es necesario observar. ¿Es decir que tengo que mirar solo los ingresos o la transformación de esos ingresos en la satisfacción de las necesidades? El método de la línea de pobreza mide cuánto gana una persona y no se preocupa por el uso de ese dinero. Mientras que el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) evalúa la satisfacción efectiva de las necesidades. Por lo tanto la tercera dicotomía se plantea en términos de: 1) acceso a los recursos y 2) satisfacción real de las necesidades básicas.

Estas son las tres grandes tensiones del tema de la pobreza. Ahora bien, si consideramos que la pobreza es la no satisfacción de las necesidades básicas, entonces tenemos que tener un método para saber cuáles son las necesidades básicas (NB) y tengo que tener un criterio para saber cuándo está satisfecha cada NB o cuándo no lo está. Por lo tanto, tengo que saber: a) cuáles son las NB, b) cuándo está satisfecha una NB y 3) cuáles son los *satisfactores* para cada NB. En cuanto al debate de qué es una NB y cuál es el listado de NB, se podría argumentar que vivir en democracia es una NB: en el fondo cada derecho es una NB y, por ende, en la Declaración de los Derechos del Hombre tenemos ese listado de NB. Por eso la cuestión de fondo es que es difícil ponerse de acuerdo para definir cuál es la lista de las NB, si bien existe un cierto consenso al respecto en que la alimentación es un elemento importante de esa lista (Boltvinik, 1999). Por otra parte, sabemos cuántas calorías tenemos que consumir para saber si esa necesidad es satisfecha o no (ese es un parámetro importante que tiene esta necesidad).

Para calcular la línea de pobreza se debe saber cuáles son los ingresos totales de la familia por un lado y, por el otro, saber cuánto cuesta una canasta de alimentos para una persona (VA), luego lo que se hace es multiplicar el VA por el número de personas de la familia (N). En fórmula sería:  $LP = VA * N * \alpha$ . En la fórmula, alfa toma un valor cercano a 2. Al multiplicar el valor de una canasta de alimentos por dos nos da el monto supuesto con el cual una familia dejaría de ser pobre. Ahora nos podemos preguntar ¿cuál es la lógica detrás de este razonamiento? El razonamiento se basa en la llamada estructura de gastos y en el supuesto de que las familias que componen el grupo de referencia están, gastando el valor normativo (VN) de alimentación, bien alimentadas. La familia del grupo de referencia gasta el valor normativo (VN) de alimentación, es decir, que gasta en alimento el valor normativo de alimento, por lo que se supone que esa familia está bien alimentada. Y el supuesto es que si la necesidad de alimentación está satisfecha, estarían satisfechas también el resto de las necesidades. Este supuesto viene de la teoría de la utilidad marginal de crecimiento, en economía.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Un ejemplo muy básico para entender este razonamiento sería el de la sed. Si tomo un vaso de agua para satisfacer la sed, al tomarlo por primera vez me sacia la sed, luego necesito menos agua.

La teoría de la utilidad marginal de crecimiento básicamente supone que los hogares cuentan con varias alcancías que funcionan como si fueran vasos comunicantes, es decir, si aumenta el contenido en uno de ellos aumentará automáticamente el contenido en todos los otros vasos. Esto es: si en una ponemos \$100, ese ingreso se comunica a todas las otras alcancías. Es decir que según esta teoría el bienestar está dado en función de en qué alcancía se coloca el dinero del ingreso familiar. Ese ingreso repercutirá en la satisfacción de todas las otras necesidades del grupo familiar. Si está satisfecha la necesidad de alimentación, la teoría supone que esto quiere decir que el resto ya está satisfecho, ya que si esto no fuera así la gente se privaría de comprar también alimentos.

Es decir que, si la familia tiene los ingresos suficientes para comprar los alimentos necesarios para cubrir adecuadamente las necesidades alimentarias de todos sus miembros, se supone que tiene el dinero suficiente para satisfacer el resto de las necesidades. Esto supone que los seres humanos gastarían en forma equitativa el dinero para ir colocando su dinero en cada una de las alcancías en forma “racionalista”, en términos de usar racionalmente el dinero; satisfaciendo todas sus necesidades en forma equilibrada. Nada de eso ocurre con los sectores vulnerables, donde se observa que el primer destino del dinero es la necesidad de alimentación. En este sentido, la experiencia del Programa Familias demuestra que el 80% del ingreso de los destinatarios era destinado a alimentación<sup>3</sup> y el resto a otras necesidades, lo cual pone en discusión la validez de la teoría de la utilidad marginal de crecimiento, sobre la cual se basa la medición de la pobreza por ingreso.

Las críticas a la teoría de la utilidad marginal de crecimiento son variadas (Boltvinik, 2000) pero las dos más importantes son que 1) los seres humanos no funcionan como un ser racional y que 2) muchas de las alcancías solo satisfacen la necesidad si están llenas. (Por ejemplo, la vivienda, en el caso de que tenga que pagar un alquiler). En ese caso, solo tendré acceso a la vivienda si pago todo el alquiler, no una parte de él. Como vemos, la racionalidad de las alcancías no se sostiene. La medición de la pobreza en Argentina se realiza mediante la fórmula:  $LP = VN * N * \alpha$  (Beccaria y Minujín, 1991). Esa fórmula es el resultado del razonamiento de las alcancías basado en la teoría de la utilidad marginal de crecimiento. La construcción se basa en el concepto de adulto equivalente (Aeq) y la introducción de este concepto viene de la nutrición, básicamente hace referencia a la alimentación necesaria para alimentar (valga la redundancia) a una persona adulta de 35 años de sexo masculino. Con lo que la fórmula queda conformada así:  $LP = VAa * Aeq * \alpha$ . En Argentina el valor del Adulto equivalente (Aeq) es de 3.2.

<sup>3</sup> Informe sobre encuesta a los destinatarios del Programa Familias por la Inclusión Social, Secretaría de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008.

Varios autores han cuestionado la fórmula anterior que calcula la pobreza por ingresos, entre ellos Beccaria y Munujín (1991). En primer término, estos autores hacen ver que el hecho de usar la lógica del adulto equivalente y reducir el valor de alimentación necesaria en los niños a la mitad (0.4) para un niño de 5 años es correcto para la necesidad de alimentación pero no se puede transferir a las otras necesidades. Pero dado que la fórmula no lo contempla, al multiplicar el valor de VA por Aeq se está suponiendo que todas las necesidades del niño son 0.4 puntos menores que el valor del adulto (VA), lo cual no es para nada cierto. El error, por consiguiente, se encuentra justamente en proyectar al resto de las necesidades la lógica del comportamiento de la necesidad de la alimentación (que se reduce en los niños respecto de los adultos), suponiendo equivocadamente, que los niños gastan la mitad de salud, educación, etc., que el adulto.

Entonces, la estructura construida de adulto equivalente (Aeq) no se puede proyectar al resto de las necesidades, que es justamente lo que se hace con la fórmula, ya que al multiplicar el valor de la canasta de alimentos (VA) por Aeq, se obtiene el monto que costaría alimentar a una determinada familia, pero hasta allí tenemos solo el patrón de consumo alimentario de un grupo familiar, no el patrón de consumo de vivienda, vestimenta, transporte, etc. Para resolver ese problema la fórmula lo que hace es, simplemente, multiplicar por el coeficiente alfa —es decir, por 2— el patrón de consumo alimentario y así supone que ha resuelto el problema. En realidad, no solo no lo ha resuelto sino que está cometiendo el grave error de suponer que todas las necesidades humanas se comportan como se comporta la alimentación.

¿Cómo se resolvería este problema? La propuesta que hacen Beccaria y Minujín en el trabajo que venimos citando es sugerir que dicho problema se resolvería teniendo una estructura de adulto equivalente (Aeq) para el resto de las necesidades. Entonces, sería mejor tener Aeq para la necesidad de alimentación y aplicar el N para el resto de las necesidades. Esta es por lo tanto la primera observación que se le hace a esta fórmula y la solución que se da es aplicar el N al resto de las necesidades básicas.

Un segundo error que estos autores hacen ver es que la fórmula de la LP no contempla si la persona es propietaria o inquilina. Es fundamental tener esto en cuenta ya que en el caso de que la persona sea inquilina su ingreso se reduce sustancialmente para la satisfacción del resto de las necesidades básicas. Por lo que la fórmula para corregir ese error debería ser:  $LP_{\text{inquilino}} = LP + Alq$  (valor del alquiler).

Un tercer error consiste en no contemplar las personas que viven solas. Imaginemos que tenemos dos personas adultas, la fórmula sería:  $LP = VAa * Aeq (=2) = \$ 1000$ . Si en esa familia eran dos personas y luego se separan se considera que cada una gasta \$ 500, lo cual no es así, ya que dos personas que viven solas gastan más que dos que viven juntas. Este error responde a las economías de escala. Por ejemplo, un jubilado solo no es captado como pobre porque la fórmula distorsiona



a las personas solas que viven en hogares pobres. Ese error se corregiría con una fórmula como la siguiente:  $LP = LAa * Aeq * \alpha * Fe$  (Factor de escala). Con esta fórmula se tienen en cuenta los distintos tamaños de hogares que permitirían contemplar las economías de escala.

Un cuarto error es el siguiente: la LP se debe comparar con el ingreso total familiar. El dato del Ingreso Total Familiar no es muy confiable, ya que hay una sola declaración de los ingresos. Si uno les pregunta a las personas cuánto ganan, las personas dicen menos de lo que en realidad ganan. Principalmente las personas de altos ingresos mienten diciendo que ganan menos. Para resolver este problema se deberían comparar los resultados de la EPH con la masa global de ingreso (MGI) de las Cuentas Nacionales. Los datos de la EPH se consideran el 20% más bajos que los datos oficiales que figuran en las declaraciones juradas de la DGI, por lo cual se debe aumentar el 20% lo declarado por las personas en la EPH.

La conclusión que podemos sacar siguiendo a Beccaria y Minujin es que si aplicamos estos cuatro errores tenemos 24 posibilidades de Líneas de Pobreza, es decir, tendríamos 24 Líneas de Pobreza diferentes. Supongamos que tenemos solo 4 líneas de pobreza, deberíamos concluir que la Pobreza no se puede medir. Por lo tanto, no se puede responder a la pregunta: ¿cuál es el tamaño de la pobreza? Porque tenemos por lo menos cuatro posibilidades de hacer una Línea de Pobreza. Esta es la conclusión a la que arriban esos autores. Pero lo que afirman es que tal vez este tipo de indicador no sea útil para medir valores absolutos, pero sí para saber si la pobreza bajó o subió y en qué zona del país es mayor o menor. Es importante saber qué nos dice o qué no nos dice este indicador. Entonces, la propuesta de ambos autores es que este dato comienza a ser útil para saber la tendencia de la pobreza y la zona donde es mayor o menor. Es decir, sirve en términos relativos pero no en términos absolutos.

Línea de Indigencia, por su parte, es el valor de la canasta de alimentos:  $LI = VAa * Aeq$ . Es decir, que una familia que gana un monto igual a LI es una familia que apenas come, por lo cual se puede asociar indigencia con desnutrición, ya que apenas pueden satisfacer las necesidades alimentarias. Ahora bien, este método entiende la pobreza como un fenómeno dicotómico –se es pobre o no pobre–, pero no nos dice nada de la intensidad de la pobreza. Esto es que este enfoque de la pobreza y su método de medición de LP nada nos dice respecto de la intensidad de la pobreza; para este método es tan pobre uno que se encuentra por debajo de LP, pero que se encuentra muy cerca de la LP, como aquella familia que se encuentre muy lejos de dicha línea y, por lo tanto, en una situación de mayor vulnerabilidad social que la anterior. Por ejemplo, podemos decir que una familia que está a 0.2 puntos de superar la LP es una familia mucho menos vulnerable que otra que se encuentra por encima de la LI pero muy cercano a esta. Esto es lo que se entiende por intensidad de la pobreza y de cuya medición no sabemos nada a través del método de

la Línea de Pobreza. En este sentido, el enfoque de vulnerabilidad social, por ejemplo, nos da muchos más elementos para poder medir el estado en que se encuentra una familia en términos de acceso a la estructura de oportunidades existente haciendo uso de sus recursos y activos.

En cuanto al método de la NBI para medir la pobreza, a diferencia del anterior, pone el acento en las necesidades básicas o fundamentales, por lo que la primera discusión es en torno a cuáles son esas necesidades básicas. La segunda pregunta a responder es cuándo se considera que una necesidad básica está satisfecha. Estas son las dos preguntas para resolver el problema. Los indicadores del método son los siguientes: 1) Calidad de la vivienda; 2) Tamaño de la vivienda (índice de hacinamiento); 3) Equipamiento de la vivienda (baño con descarga de agua, etc.); 4) Educación (nivel educativo) y 5) Índice de subsistencia<sup>4</sup> constituido por a) Baja instrucción del jefe de hogar y b) Tasa de dependencia (Feres y Mancero, 2001b).

Si una de estas cinco condiciones se da, ya se considera que el hogar es pobre. En el caso argentino el indicador de educación no aporta nada por el hecho de que hay pocos hijos fuera del sistema educativo, lo cual no quiere decir que la familia no sea pobre, sino que la prestación, al ser universal, incluye tanto a los pobres como a los no pobres. El indicador cinco tampoco aporta nada ya que hay muy pocos hogares con tasas de dependencia altas, por el hecho de que en la familia sean varios los que trabajan pero con trabajos de muy bajos ingresos, por lo cual la familia es pobre, aunque sus miembros no estén dependiendo de un solo ingreso. Se puede concluir, entonces, que el método está midiendo pobreza solamente por los atributos de las viviendas. Este método fue creado con los censos de población. El valor de esta metodología es que permite mapear la distribución de las carencias en todo el espacio del territorio del país.

En el año 1986 Beccaria y Minujin hicieron un estudio de medición de la pobreza utilizando los dos métodos combinados, el de LP y el de NBI. El estudio les dio por LP una pobreza del 16% y por NBI también del 16%. La diferencia está en lo que capta cada método. Es decir que con los dos métodos estamos captando 1) Familias de bajos ingresos y 2) Familias con precariedad de la vivienda. La combinación de ambos métodos daría un tercer universo de familias con las dos situaciones. La EPH permite captar NBI, ya que utiliza los cuatro indicadores del método y, dado que también la EPH capta ingreso, nos da los datos necesarios para medir LP. Entonces: con los datos de la EPH podemos medir la pobreza con los dos métodos y se puede realizar un método integrado (Feres y Mancero, 2001b).

Tanto Minujín como Feijoo, si bien con estudios en dos períodos diferentes, hacen ver cómo la pobreza es un fenómeno cada vez más heterogéneo. En este sentido la combinación de los métodos anteriores contribuye a comprender este fenómeno.

<sup>4</sup> Este indicador intenta captar situaciones de familias de bajos ingresos.

no en mayor profundidad; de hecho, identifica los nuevos pobres, que serían aquellos que entran en la categoría de pobreza por LP pero que no son pobres por NBI, mientras que los que conformarían la categoría de pobres estructurales sería los que son pobres por NBI pudiendo ser pobres o no pobres por LP. Lo que se observa en esos estudios es que el ingreso es un dato de coyuntura. En cambio, el dato de educación, por ejemplo, es casi el único dato que no es de coyuntura. Si encontramos un adulto con 18 años de educación, es una persona de clase media y no es pobre, pero si tenemos un adulto con 3 años de educación, seguramente será pobre. El método de la LP está vinculado al mercado, por lo cual no tiene sentido aplicarlo a zonas rurales. Es un método muy sensible a la coyuntura ya que mide ingreso, el cual es muy sensible a la movilidad de los ingresos, la inflación, etc. En cambio el método de NBI es sumamente estable.

Lo que capta cada uno de los métodos son familias en situaciones diferentes. En 1974, la pobreza por NBI eran situaciones de villas; familias pobres eran las familias que no habían podido comprar su vivienda, lo que tuvo que ver con el acceso al espacio urbano, era una pobreza visible. En cambio en la actualidad se observa que existe mucha más pobreza pero además es de diferente composición: con pocas NBI y mucha pobreza por LP. Es una pobreza atomizada y no organizada con necesidades de ingresos y otras. Esto da cuenta de la diferencia de la estructura actual de la pobreza (Feijoo, 2003).

## **CRÍTICAS AL ENFOQUE DE POBREZA COMO ORGANIZADOR DEL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN SOCIAL ACTUAL**

El enfoque de la pobreza presenta diversas deficiencias para constituirse en organizador del análisis de la realidad social actual. Por una parte, es necesario advertir que, al usar los métodos que el enfoque utiliza, aparecen debilidades importantes. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que hay que tomar posición sobre la visión de la pobreza objetiva y subjetiva. La pobreza no es una situación u otra sino que es una gran cantidad de situaciones con múltiples dimensiones. Un segundo aspecto que hay que tener en cuenta es que tanto la LP como NBI fueron indicadores para medir la pobreza y que no fueron métodos pensados como herramientas de focalización. No obstante, en la actualidad se están usando como instrumentos de focalización.

Una tercera advertencia que tenemos que tomar en consideración es que según la definición que utilicemos de pobreza será el método que deberíamos aplicar. Pero en la práctica no se está haciendo este esfuerzo conceptual; por el contrario, se sigue usando el método de la LP aun cuando no corresponde a la definición de pobreza, es decir, que el método se ha independizado de la teoría sustantiva, lo cual está fuera de toda concepción científica de la realidad. La LP, entonces, es insu-

ficiente para captar la pobreza; existe en este sentido un error epistemológico, ya que un indicador no puede independizarse del concepto sino que debe derivar de las dimensiones constitutivas del concepto.

La idea política detrás de los métodos anteriores es de una política neoliberal basada en el modelo conocido como CEI: crecimiento, educación y focalización (Eduardo Bustelo, 1995). El modelo concibe el crecimiento como puramente crecimiento económico, que es la variable fundamental para lograr el bienestar, mientras que la distribución de la riqueza se da a través del mercado de trabajo. El modelo propone a la educación dentro de la teoría del capital humano y, por lo tanto, fundamentalmente relacionada al desarrollo de capacidades para el acceso al mercado de trabajo, el cual se dará, así, a través de la educación, pensada como herramienta de formación del recurso humano. La tercera dimensión es la focalización como herramienta para activar políticas compensatorias por el Estado, ya que el supuesto es que siempre existirán personas que no van a poder participar del mercado.

La idea de la focalización es que el Estado solo tiene que ocuparse de los pobres ya que los que no participan en el mercado son los pobres. Y la pobreza pasa a ser la protagonista en las políticas ya que el Estado debía ocuparse solo de ellos. Por lo cual, si la pobreza fue protagonista en los años ochenta (el estudio de la medición de la pobreza en Argentina fue financiado por el Banco Mundial), lo fue precisamente para instalar la idea de que el Estado debía ocuparse de ellos, si bien, por otra parte, el Estado no debería participar de los asuntos del mercado. Toda esta política para América Latina fue pensada por el Consenso de Washington (López, 2005).

Fue de esta forma que en los ochenta se instaló en América Latina la naturalización de la pobreza (naturalización que aún existe). Actualmente las naciones se comienzan a despegar de la visión de pobreza para pasar a un esquema diferente. Pero, no obstante algunas propuestas diferentes, hoy en día en Argentina se sigue con el esquema anterior y se piensa que el único gran problema es la pobreza y que todos los otros problemas derivan de ella: crisis de cohesión, delincuencia, etc. La ideología liberal nos hace ver todo el conjunto de problemas como derivados de la pobreza, como un efecto de la pobreza, lo cual no es así. En el caso chileno, por ejemplo, se resolvió el problema de la pobreza pero siguieron existiendo otras problemáticas, por lo cual es necesario considerar una visión más abarcadora y no limitarse a pensar que todo es causa de la pobreza. Para lograr esta visión más abarcadora es necesario trabajar sobre la conceptualización de la desigualdad.

El problema es que estamos hablando de distintos temas dentro del concepto de pobreza, incluyendo temas que no tienen que ver con pobreza, que no derivan de ella, aunque así se considere en la actualidad. En los noventa se vio que la relación se invirtió. Es típico el caso chileno, que resulta interesante pues, a pesar de haberse controlado la pobreza, otros problemas persisten, como por ejemplo el in-

dividualismo (Castel, 2003) y el problema de la cohesión social. Problemas que en otros tiempos se asociaron a la pobreza como variable independiente de esos fenómenos.

O sea que podemos observar que el concepto de pobreza no basta para analizar el panorama social actual, ya que no se le puede atribuir la capacidad de constituirse en la variable causal de los fenómenos sociales tales como salud, educación, inseguridad social, etc. En los años noventa se le dio ese rol a la pobreza, introduciendo la idea de que era por su causa que existían todos los otros problemas sociales y que, por lo tanto, eliminándola se eliminarían todos los problemas asociados al fenómeno de la pobreza. Se pretendió darle a la pobreza el carácter de ordenador de la cuestión social, es decir, la clave de lectura de la realidad social a través de la cual se podría entender no solo las situaciones de pobreza sino también las de los fracasos en educación, la precariedad laboral, la inestabilidad laboral, la inseguridad social, la desprotección social, las enfermedades en sectores populares, etc. Se le atribuía a la pobreza el poder de explicar por sí sola toda una gama de fenómenos y problemáticas sociales sumamente complejos, dándole el estatus de ordenador de la cuestión social a modo de variable independiente (López, 2005).

La visión anterior no era ingenua sino que venía impulsada por el Banco Mundial; recuérdese que fue el Banco Mundial el que introdujo el financiamiento para que en los ochenta se realizaran en América Latina los primeros estudios de la pobreza, con el fin de reformular el rol del Estado y dirigirlo exclusivamente al ataque contra la pobreza y los pobres, dejando al mercado el rol de ordenador de la economía y la distribución de los recursos. El Estado debía ocuparse de los pobres y dejar de intervenir en la política económica, dejando al mercado el rol de ser el natural ordenador no solo de la producción de bienes y servicios sino también su mejor distribuidor. Estas ideas se potenciaron con el Consenso de Washington, donde los ejes principales de ese paquete de ideas tenían que ver con la desregulación, la privatización y la flexibilización laboral. Lo que estaba detrás de este paquete de diez medidas de políticas públicas dirigidas por Washington para los países de América Latina era la teoría del derrame de los beneficios del crecimiento económico sobre toda la sociedad en su conjunto, incluidos los pobres, a los cuales les llegarían esos beneficios ineluctablemente, si había crecimiento.

Obviamente que, hasta tanto se produjera el derrame y llegara hasta los estratos más desfavorecidos, el Estado debía hacerse cargo, mediante medidas de políticas sociales, de esas personas; por este motivo era necesario saber precisamente quiénes eran esas personas, identificarlas claramente, para que de esa manera el Estado pudiera compensarlas mientras esperaban la tan ansiada participación de los beneficios del derrame. Por este motivo el concepto de pobreza fue tan importante en los años ochenta y noventa, veinte años en los cuales los organismos financieros con sede en Washington propusieron un modelo de desarrollo para Amé-

rica Latina basado en el concepto de pobreza como gran ordenador, pues el concepto servía claramente y en forma eficaz para dos propósitos importantes para esa ideología:

- 1) Por una parte era funcional a la teoría del derrame en tanto que el concepto venía bien para considerarlos meros receptores de derrame, es decir, de beneficiarios del sistema, de un crecimiento que las clases prósperas de la sociedad producirían y que estos estratos bajos recibirían como consecuencia de esa producción. Esta concepción no los considera en lo más mínimo sujetos de derechos sino beneficiarios de las políticas sociales del Estado, por lo cual el mercado no podría hacer nada por ellos, sino que el Estado debería ocuparse de ayudar a los pobres a mejorar su calidad de vida mediante políticas compensatorias.
- 2) El segundo propósito de la ideología dominante de esos años para la que era funcional el concepto de pobreza se deriva del punto anterior y se refiere a que, justamente para llevar adelante ese objetivo de modelo de crecimiento económico, el concepto de pobreza debía ser el ordenador social. Esto se fundamenta en el hecho de que era imposible para el sistema económico propuesto incorporar a toda esa masa de personas al mercado laboral ya que las medidas introducidas en esos años produjeron expulsión y no inclusión de trabajadores en el mercado laboral.

Es decir que el concepto de pobreza, lejos de ser un concepto ingenuo, tuvo –y tiene actualmente– una fuerte connotación político-ideológica funcional al decálogo del Consenso de Washington aún en vigencia en muchos países de América Latina y, si bien existe una reducción del poder de esas medidas, en particular en Argentina, el concepto no ha tenido una revisión como lo han tenido, por ejemplo, las medidas de privatización, desregulación y flexibilización laboral. Entonces, mientras que en el nuevo escenario de la región se observa una vuelta a medidas más centradas en la intervención del Estado como el gran redistribuidor de recursos, las políticas sociales siguen utilizando el concepto de pobreza y utilizando las mismas metodologías de medición del fenómeno. Esto produce varios problemas, ya que, por un lado, se observa un avance en la formulación de otros ordenadores sociales más adecuados a la realidad social compleja, como son el concepto de desigualdad (López, 2005), el importante avance en el enfoque de vulnerabilidad social, de seguridad social, protección social, derechos sociales, etc., pero, por el otro, aún no podemos desprendernos de la vieja concepción de pobreza.

## **EL ENFOQUE DE ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES COMO HERRAMIENTA PARA EL DIAGNÓSTICO SOCIAL**

Desde diferentes enfoques, en América Latina se viene insistiendo en el hecho de que no es posible explicar los fenómenos de pobreza sin hablar de la riqueza, es

decir, sin considerar ambos polos de la cuestión social o, mejor dicho, que los fenómenos de empobrecimiento, desprotección social, inestabilidad laboral, etc. tienen relación con los fenómenos de enriquecimiento y concentración económica por parte de los sectores ricos de la sociedad. Una de las debilidades del concepto de pobreza como ordenador de la cuestión social es justamente que no se preocupa por explicar las situaciones que se encuentran relacionadas con el fenómeno en términos de variables causales que la producían sino que se había limitado a elaborar su método de medición.

El problema del concepto de pobreza fue que no se consideraban en el estudio del fenómeno las variables causales que llevan a la pobreza (concentración de riqueza, por ejemplo, en los sectores más ricos), sino que se la explicaba como causa de períodos signados por la crisis de las economías regionales (López, 2005) y, además, se la consideraba a ella misma como variable causal de casi la totalidad de los problemas sociales sectoriales: salud, educación, trabajo, seguridad social, etc.

Un enfoque que tiene la capacidad de abarcar ambos sectores, tanto los más desprotegidos como los más protegidos, es el enfoque de activos y estructura de oportunidades. De hecho, este enfoque permite analizar todas las situaciones, tanto la de un excluido como la de un rico, rompiendo con otro problema que tenía el enfoque de pobreza: el de *dicotomizar* la sociedad en tan solo dos categorías: pobres y no pobres.

Hasta fines de los setenta en nuestro país hubo una cierta vinculación entre los ciclos de la economía y los ciclos del bienestar: cuando la economía crecía a la gran mayoría le iba bien y cuando había una crisis a todos les iba relativamente mal, es decir, todos se veían afectados por la crisis. En otras palabras, todos se veían afectados por los procesos de crisis y por los procesos de expansión y en estos procesos el mercado de trabajo tenía un rol fundamental, que era el de distribuidor de la riqueza y de las oportunidades. Este proceso se rompió con la desregulación sufrida en los noventa, lo que implicó que a los que les va bien les va bien siempre y a los que les va mal les va mal siempre, independientemente del ciclo económico.

Así, en los ciclos de expansión, los que tienen una situación próspera la mejoran mientras que a los sectores pobres no les impacta positivamente. De hecho, lo que sucedió en los noventa demostró que la pobreza no disminuyó en los procesos de expansión de la economía (López, 2005). Y en los momentos de crisis el peso de esta recaía sobre los sectores más vulnerables mientras que el impacto en los sectores altos era insignificante. Hay entonces una sensación en los estratos bajos que Castel (2003) denomina resentimiento y define como una mezcla de envidia y de desprecio que se juega sobre una situación social diferencial y fija las responsabilidades de la desdicha que se sufre en las categorías ubicadas justo por encima en la escala social. Es una frustración colectiva que busca responsables o chivos emisarios.

En la "metamorfosis de la cuestión social" el mismo autor plantea que cuanto más se consolidó el modelo asalariado más les fue posible a las personas desprenderse de los vínculos familiares y comunitarios de protección (Castel, 2003). Es decir que cuando no hay una seguridad social estatal las personas arman su esquema de seguridad a través de los vínculos familiares y comunitarios; es la familia o la comunidad la que genera los lazos de protección social. Cuando una persona tiene trabajo, es el Estado el que protege a los trabajadores; cuando una persona no tiene trabajo, tiene que recurrir a la familia o la comunidad. Con un sistema asalariado consolidado las personas podían prescindir de los lazos familiares y comunitarios. En realidad, lo que hizo la sociedad salarial fue romper esos lazos, desarticuló ese mecanismo de protección, desarticuló la comunidad y las personas podían prescindir de la comunidad; de la misma manera desarticuló los vínculos de la familia. Es decir que cuanto más se avanzó en el modelo asalariado más se produjo esta desvinculación de los lazos y cuando se produjo la crisis de la sociedad salarial, esa crisis encontró a los sujetos desprovistos de esos mecanismos alternativos de protección. En el caso de los países de América Latina sucedió que, si bien había un fuerte estado de bienestar, la instauración de este no llegó a romper los mecanismos previos de seguridad basados en los lazos familiares y comunitarios; los mecanismos de protección ligados a la familia y la comunidad conviven con los instaurados por el Estado (Castel, 2003).

Kaztman (1999), por su parte, introduce el enfoque de activos y estructuras de oportunidades refiriéndose a las posibilidades que tienen las personas con los medios que tienen en el medio en el cual viven. Su planteo es similar en este sentido al de Sen cuando habla de la expansión de la libertad de las personas para poder decidir qué quiere ser cada uno. Es decir, en qué medida la sociedad le da a cada individuo las posibilidades de desplegar todas sus capacidades con los activos que la persona posee en determinado momento de su vida (Sen, 1992). Kaztman afirma que un recurso se transforma en activo cuando sirve para acceder a la estructura de oportunidades. La familia puede conseguir esos recursos de tres fuentes diferentes: el mercado de trabajo, el Estado y la sociedad civil. En nuestras sociedades latinoamericanas los recursos que ingresan en las familias desde el Estado son mucho menos comparados con los que podría generar una familia que tuviera trabajo estable, un caso importante es el de las jubilaciones. En esto, también Argentina sigue siendo una sociedad muy dependiente del mercado de trabajo, es decir, sigue siendo una sociedad estructurada en torno al mercado de trabajo.

Kaztman sostiene que es el mercado de trabajo el único que da posibilidades de crecimiento, de ahorro y de expansión de las familias, que de los tres componentes de la estructura de oportunidades el mercado de trabajo es el que produce mayor cantidad de recursos. Pero la familia en ese contexto tiene que evaluar, por un lado, qué activos tiene y, por otro, cómo aprovechar con ellos las estructuras de oportunidades. Una cualidad importante de los activos es que no tienen un valor en sí



mismos, sino que el valor de los activos va a estar dado por la estructura de oportunidades. Todas las personas tienen determinados recursos pero lo que hace que un recurso se pueda transformar en un activo es la utilidad de ese recurso para acceder a la estructura de oportunidades existente. Mientras más recursos propios la familia pueda transformar en activos que le permita acceder a la estructura de oportunidades, mayor será la calidad de vida de esa familia. La estructura de oportunidades puede cambiar por el paso del tiempo o porque las personas se desplazan de un contexto a otro. (Kaztman, 1999)

La idea de bienestar (y la de vulnerabilidad como contraparte del bienestar) es la consecuencia de la relación entre activos y estructura de oportunidades. Los activos son de distinto tipo: de capital humano, tales como la salud, la educación, las trayectorias laborales, que ayudan a insertarse en el mercado de trabajo; el capital social; el capital financiero y el capital físico o activo físico. Cuanto más competitivo es el contexto más activos personales comienzan a tener valor; en cambio, si, por ejemplo, tenemos un mercado laboral no competitivo, es probable que consigan trabajo dos personas que tienen una gran diferencia de activos. Es decir: el valor del activo se lo da la estructura de oportunidades existente. Por lo tanto, el nivel de la calidad de vida de las personas será el resultado de la relación entre lo que cada uno tiene como activo y las características del contexto. Entonces, el bienestar se da en esta clave relacional, el bienestar es relacional en este sentido, ya que lo que uno tiene como activo no tiene valor en sí mismo, dado que lo que a una persona le sirve hoy puede no servirle ya dentro de algunos años. Por otro lado, la estructura de oportunidades existente no es mala o buena en sí misma, para muchos es muy buena y para otros no lo es, todo depende de la cartera de activos que tenga cada uno (Kaztman, 1999).

Concebir el bienestar como la relación entre los activos de los hogares y la estructura de oportunidades existente implica analizar la distribución de los activos y los mecanismos de su distribución en la sociedad y, además, las características de la estructura de oportunidades. Por ejemplo, si usamos esta estructura de análisis para el área de educación, vemos que coexisten personas que poseen altos niveles de educación con doctorados y personas que no poseen primaria completa, pero no basta analizar la distribución de los activos en la población sino que se deben analizar también los mecanismos de distribución de los recursos educativos, desde el lado de la estructura de oportunidades, para analizar si la distribución favorece el acceso a esos recursos a los sectores que más lo necesitan o no. Por lo tanto, para la elaboración de un diagnóstico adecuado de la cuestión social este enfoque nos ofrece una visión más completa que el de la pobreza, ya que toma en consideración esta doble visión: por un lado, los activos de los hogares y, por el otro, la distribución de los recursos en un territorio determinado, los mecanismos de distribución de esos recursos, conformando la estructura de oportunidades existente en un territorio determinado.

Por eso, esta visión relacional del bienestar nos permite entender el bienestar como conformado por dos componentes, es decir, algo que tiene que ver con lo privado (los activos de los hogares) y un componente que tiene que ver con lo colectivo, con lo contextual (la estructura de oportunidades existente). En este sentido, el enfoque de los activos y estructura de oportunidades nos brinda una herramienta más poderosa que la visión de la pobreza para entender no solo la cuestión social en cada contexto y en cada tiempo, sino además para entender el bienestar y su contracara: la vulnerabilidad social. Esto se puede articular con la propuesta de Castel (2003) cuando afirma que, en definitiva, los sujetos dependen de lo que poseen, es decir, la seguridad que una familia pueda tener en una sociedad va a depender de su propiedad. Este autor afirma que estamos solos en esta situación, porque en última instancia el bienestar depende de la propiedad.

Ahora bien, analizando el otro polo de la ecuación relacional del bienestar se observa que existen estructuras de oportunidades que exigen más propiedad que otras, es decir, existen estructuras de oportunidades que solo les da oportunidades a los que tienen muchos activos y hay estructuras de oportunidades que son más integradoras, que ofrecen oportunidades a casi todos, no son muy exigentes en términos de activos, o sea que con mínimos capitales (humano, social, físico) un sujeto puede acceder a esas oportunidades. El enfoque nos brinda, entonces, una herramienta adecuada para *el diagnóstico de la cuestión social* porque articula la visión microsocial y la macrosocial, cuestión fundamental para poder tener un diagnóstico adecuado de la cuestión social y las dimensiones que la atraviesan.

El enfoque de la pobreza se quedaba en el efecto, analizaba la situación ya dada, como si fuera un dato objetivo de la realidad ante la cual se puede hacer poco para modificar la situación, a lo sumo se la podía paliar. Esta falencia del enfoque de la pobreza tenía que ver con no tomar en cuenta el otro polo constitutivo del fenómeno: la acumulación del capital. Se focalizó en análisis de tipo cuantitativo sobre el fenómeno sin analizar las situaciones macro de su generación y fundamentalmente las cuestiones de inequidad y distribución del ingreso.

En cambio, el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos brinda una articulación muy importante entre lo micro y lo macro, dos dimensiones fundamentales para entender dónde están las causas de los problemas relacionados con la cuestión social. Cuando analizamos la situación de una familia o de una comunidad, esa situación particular debe entenderse como el resultado de la articulación entre los recursos, los diferentes capitales con los que cuenta esa familia o esa comunidad y su articulación con la estructura de oportunidades existente en el momento histórico actual. Por otro lado, la riqueza del enfoque tiene que ver con su naturaleza relacional, ya que el tener en cuenta esa relación implica una intervención sobre ambas partes a la vez, es decir, implica operar sobre ambas partes de manera de lograr un acercamiento entre ambas. En este sentido, el enfoque propone como ámbito de

intervención de las políticas públicas tanto la dimensión microsocial como la dimensión macrosocial. Esta visión incorpora en el diagnóstico no solo el análisis de la situación de la familia sino también la interacción de esa familia con el contexto macrosocial expresado en la estructura de oportunidades.

En general, lo que han hecho los programas de combate contra la pobreza ha sido concentrarse en la dimensión microsocial; no discuten la estructura de oportunidades, y esto tiene que ver con la dimensión ideológica del enfoque de la pobreza al que me referí más arriba. En general, las políticas sociales, sobre todo en la década de 1990, no discutían la estructura de oportunidades; en general trataron de mantener el *statu quo* de esta estructura; por ese motivo la actuación de este tipo de políticas se llama “compensatorio”, por el hecho de que se focalizan en la dimensión microsocial “compensando” la exclusión que realizaba el modelo de desarrollo vigente. Y como solo se centran en la dimensión microsocial de la familia lo que hacen es incorporar más activos a las familias. Es decir que la lógica del enfoque de pobreza se basa en el supuesto de que si las familias no se incluyen en el sistema es porque no tienen suficientes activos, por ese motivo es que hay que darles más recursos.

En cambio, lo que plantea el enfoque de activos y estructura de oportunidades es actuar sobre ambos componentes de la relación del bienestar, tanto en la generación y aprovechamiento de activos de los hogares como en los cambios que es necesario hacer en la estructura de oportunidades para que las familias puedan acceder a ella con mayor facilidad. Esto haría que las políticas públicas fueran más efectivas. Para el enfoque, la propia relación entre ambos componentes es objeto de intervención. Un ejemplo muy interesante en este aspecto son las oficinas de empleo que hoy existen en todas las provincias del país gestionadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que articulan a los sujetos con la estructura de oportunidades, realizando acciones de intermediación laboral. La función que están cumpliendo esas oficinas es prácticamente reemplazar la necesidad de un capital social de los sujetos, es decir, realizando la articulación entre los sujetos y la demanda laboral del mercado de trabajo el capital social ya no es necesario como activo de ese sujeto, porque es el Estado el que está operando como fuente de capital social, es el Estado el que se está ocupando de establecer esos vínculos que, de no existir, sería la persona quien debería generarlos.

A la hora de evaluar el capital social como activo de una sociedad lo que se debe hacer es operar sobre los recursos que están mal distribuidos, o muy concentrados; se debe generar una estructura de oportunidades donde esos recursos se devalúen. Es decir, siguiendo el ejemplo de las oficinas de empleo, si el Estado tiene una buena distribución de Oficinas de Empleo, tener capital social ya no es tan importante, el recurso capital social se devalúa. Aquellos que tienen capital social lo usarán pero para los que no lo tienen no es grave no tenerlo. Lo que se está ha-

ciendo es operar sobre la estructura de oportunidades para evitar que un activo en particular, en este caso el capital social, sea un elemento clave del cual dependa el bienestar. En este sentido se dice que ese activo se devalúa positivamente, haciendo que se distribuya de otra forma, haciendo que las personas que no lo tienen puedan seguir accediendo a la estructura de oportunidades existente, sin necesidad de ese activo. Este es un buen ejemplo de cómo mediante este enfoque lo fundamental para lograr el bienestar es actuar sobre ambos componentes de la interacción: activos y estructura de oportunidades.

Según el enfoque de activos y estructura de oportunidades, por lo tanto, la intervención de las políticas públicas para el desarrollo del bienestar tiene tres espacios, a diferencia de la intervención según el tradicional esquema del combate de la pobreza. El esquema de intervención propone, entonces, la actuación en tres espacios:

- a) el espacio de la generación y aprovechamiento de activos de los hogares, que es lo que existe actualmente en la mayoría de los países de América Latina y también en nuestro país, es decir, programas de transferencia de ingresos.
- b) por otro lado, el enfoque propone operar sobre la estructura de oportunidades, discutir la normativa laboral, procurar un ingreso mínimo, la asignación universal por hijo, es decir, generar los mecanismos para que la sociedad sea más contenedora y que no hagan falta una gran cantidad de activos para poder sobrevivir. Esto va en contra de las propuestas neoliberales de los noventa, cuando prácticamente se operó sobre la estructura de oportunidades en contra de los objetivos del bienestar, ya que prácticamente las personas quedaron a merced de su acumulación de activos para poder sobrevivir. Esto fue así por el hecho de que los cambios producidos en la estructura del mercado laboral con la desregulación hicieron que cada trabajador dependiera de la relación personal con el empleador. En cambio, mientras más regulada está la estructura de oportunidades –en este caso, el mercado de trabajo– las oportunidades de los trabajadores dependen menos de sus capacidades personales de negociación y de los propios activos, y esto es positivo. La capacidad de negociación en un mercado muy regulado deja de ser un activo valioso, lo que es importante, dado que muchos no tienen ese tipo de activo, por lo tanto, el hecho de que deje de ser un activo valioso es positivo ya que hace que las oportunidades se amplíen para mas cantidad de sujetos, no solamente para los que tienen ese tipo de activos.
- c) el tercer estado de actuación de las políticas públicas de acuerdo con el enfoque es el espacio de articulación entre los activos y la estructura de oportunidades. Es decir, la articulación o relación misma entre esos dos aspectos de la realidad social. En este sentido, el objeto de análisis e intervención es poner el foco en la descripción y la explicación de cómo se da esa articulación entre los activos y la estructura de oportunidades, cómo se da la distribución de recursos en la sociedad de forma tal que las personas generen y movilicen los activos, de forma tal

que esa distribución sea lo más igualitaria posible. Por otro lado, la intervención tiene que ver con el hecho de ejercer un proceso de devaluación de ciertos tipos de recursos, como el capital social, para que no se tornen tan importantes para acceder a la estructura de oportunidades. En este caso, el ejemplo del servicio de Oficinas de Empleo destinadas a realizar el servicio de intermediación laboral entre oferta y demanda de trabajo hace ver el tipo de operaciones que se pueden realizar sobre la estructura de oportunidades para devaluar activos y a la vez mejorar el acceso a la estructura del mercado laboral, es decir, operando justamente en la relación entre activos y estructura de oportunidades.

Por lo tanto la tercera área de intervención tiene que ver con operar en la interacción de estos dos componentes del bienestar que en el caso de la estructura del mercado de trabajo se trata de intervenir en la relación entre oferta y demanda de trabajo generando una relación más fluida. En el caso de la estructura de oportunidades del Estado, operar sobre la relación significa establecer una relación más fluida entre transferencias y prestaciones del Estado hacia los ciudadanos, es decir, cómo estos acceden a un programa del Estado. De esta manera, esa articulación mejora los mecanismos de comunicación para que todos los destinatarios puedan acceder a esa determinada prestación. El hecho de no operar adecuadamente sobre la articulación de la estructura de oportunidades con el sujeto de la política específica, la familia, por ejemplo, hace que muchos programas puedan fracasar en su implementación.

Como se puede ver claramente, el aporte que hace el enfoque de activos y estructura de oportunidades es ampliamente más completo que el que brindaba el de la pobreza, que solamente se limitaba al primer aspecto que hemos tratado anteriormente, el de mejorar la cantidad de activos de las familias, ya que el supuesto ideológico que estaba atrás es que la pobreza en última instancia es un problema de ingresos. Este razonamiento monocausal es actualmente insostenible de frente a la multiplicidad de causas que tiene el fenómeno de la cuestión social hoy.

Este enfoque, propuesto fundamentalmente por Kaztman, se vincula a otros que lo complementan como es el caso que mencionáramos precedentemente de Castel. Este autor sostiene que, en última instancia, cada sujeto actualmente depende de la propiedad que posee y, por otro lado, Kaztman afirma que los sujetos dependen de sus activos, ya sean estos en forma de activos físicos, financieros, de capital social o capital humano. Según Castel, también en el pleno apogeo del estado de bienestar las familias dependían de la propiedad, pero era una propiedad social, en el sentido de que a la cartera de activos privados el estado de bienestar sumaba una cartera de activos públicos. Por lo cual, cuando la familia se pregunta ¿qué tenemos?, no solo tiene lo privado sino que además tiene un conjunto de activos públicos que hace que la situación de desventaja sea mucho menor. Fueron en gran medida estos activos públicos la clave de la movilidad social ascendente, ya que

estos activos públicos minimizaban (devaluaban) el valor de los activos privados y tendían a igualar las oportunidades de todos en la estructura social. Castel (2003) afirma que justamente esa suma de activos públicos a los activos privados que cada familia posea es lo que constituye la propiedad social. La diferencia entre los dos autores es que para Castel esos activos públicos pasan a formar parte del portafolio de activos de las familias, mientras que para Kaztman estos activos públicos forman parte de la estructura de oportunidades existente, ya que para él el concepto de activo es el de activo privado, lo que cada miembro de un hogar posee como propiedad.

Ahora bien, el límite entre activos y estructura de oportunidades se diluye cuando analizamos el mecanismo de distribución de los activos. Si consideramos que los activos son objeto de intervención de las políticas públicas, lo que se debe analizar es cuál es la distribución de esos activos y cuáles son sus mecanismos de distribución. En otras palabras, cómo se puede lograr que haya una distribución de activos lo más justa posible, si se opera sobre esa distribución se está operando también sobre la estructura de oportunidades y esto hace que se empiece a diluir el límite entre activos y estructura de oportunidades.

El análisis de Kaztman pone en discusión la tesis de Castel de que en la sociedad actual la seguridad depende exclusivamente de la propiedad; de hecho, para Castel los activos públicos forman parte también de la propiedad de las familias y los llama propiedad social, mientras que para Kaztman estos activos públicos no forman parte de los activos de las familias sino que son parte de la estructura de oportunidades, por ese motivo la seguridad no solo depende de los activos privados, de lo que cada familia tiene sino también de la estructura de oportunidades y de la interacción de esta con esos activos de los hogares.

Este enfoque es, a mi entender, mucho más rico que la perspectiva del enfoque de la pobreza como organizador de las dimensiones que hoy en día constituyen la cuestión social en nuestras sociedades latinoamericanas. A la hora de hacer el diagnóstico de cuáles son las problemáticas que estamos enfrentando dentro de la cuestión social, el enfoque nos ofrece no solo una mayor riqueza conceptual más adecuada para el abordaje del estudio en términos de diagnóstico sino que, como ya hemos mencionado, también es sumamente adecuado a la hora del diseño e implementación de una política pública. Esta mayor riqueza tiene que ver con el abordaje de los tres ámbitos mencionados anteriormente: *activos, estructura de oportunidades y la relación entre ambos*. Es decir, es una herramienta poderosa para el diagnóstico ya que no hace hincapié en lo que las familias no tienen solamente sino en lo que también tienen como activos, en la distribución de esos activos y en los mecanismos actuales de esa distribución.

El enfoque, por otra parte, deja al descubierto los errores que se cometen cuando se usan enfoques parciales o que hacen hincapié solamente en las carencias, co-

mo el enfoque de la pobreza. El hecho de visualizar la distribución de los activos y simultáneamente la estructura de oportunidades nos hace ver, por ejemplo, las falencias y errores de diagnósticos tales como los de la tan difundida relación entre educación y pobreza, haciendo depender a esta última de la primera (a menor nivel educativo, mayor pobreza). Esto hace afirmar que es necesario tener el ciclo secundario completo para no ser pobre, centrándose en estudios que correlacionan las dos variables mostrando que, a medida que crece el nivel educativo de las personas, menor es la pobreza. Lo que no tiene en cuenta este tipo de estudios es que si todos tuvieran un nivel educativo del ciclo secundario completo, existirían otras variables como factor de discriminación para acceder al mercado laboral, ya que no es el tema educativo lo que hace que algunos puedan acceder al mercado laboral sino su capacidad de demanda de mano de obra. Mientras tengamos un mercado laboral que solo puede absorber el 60% de la mano de obra, el resto no podrá acceder hasta que no se modifique esa estructura de oportunidades.

Lo anterior hace ver cómo ese tipo de estudios basados en la pobreza y su relación con otras dimensiones de la cuestión social como es la educación, la salud, etc. no tiene en cuenta el análisis de la estructura de oportunidades sino que, como ya mencionábamos anteriormente, se basa en el enfoque de la pobreza, que analiza la cantidad de activos que tienen los sujetos. En este caso, el activo capital humano, es obvio que estudios de este tipo centrados solo en uno de los elementos de los dos componentes de bienestar serán siempre incompletos a la hora de analizar la cuestión social y, por lo tanto, también derivarán en diseños de políticas públicas inadecuadas y en intervenciones ineficaces. En esa misma situación, si usamos el enfoque de activos y estructura de oportunidades, el diagnóstico se complejiza, porque se toma en cuenta una mayor cantidad de variables intervinientes. Si usamos ese enfoque en la situación que venimos planteando se observará que es una cuestión de distribución de activos, es decir, los activos están tan desigualmente distribuidos que queda claramente discriminado quiénes son los más “afortunados” y quiénes los “desfavorecidos” en esta competencia por poder entrar en esos 60 lugares que la estructura de oportunidades del mercado laboral actual ofrece. Pero si hubiera una distribución más homogénea y menos desigual de activos, todos estaríamos más expuestos a ser ganadores y perdedores al mismo tiempo, es decir, la posibilidad de caer en ese 40% que no tiene acceso estaría más homogéneamente distribuida.

En las sociedades actuales el recurso está tan desigualmente distribuido que ya de antemano se sabe quiénes son los que van a tener acceso a esos 60 lugares y quiénes van a quedar fuera de esa estructura de oportunidades. Si solo se opera sobre la distribución de activos no se va a resolver el problema de quiénes quedan adentro y quiénes quedan afuera, ya que ese nivel de acceso es un atributo de la estructura de oportunidades. Que haya 60 posibilidades cada 100 es un atributo de la estructura de oportunidades, la intervención que se debe hacer es tender a igualar, rompiendo la separación entre ganadores y perdedores, es decir,

tender a igualar los que quedan adentro y los que quedan afuera de esa estructura. Lo que sucede hoy es que los que tienen muchos activos están tranquilos, ya que no tienen miedo de “caerse” de ese 60% de inclusión, mientras que los que cuentan con pocos activos tienen la total certeza de que no entrarán en ese lugar definido por la estructura del mercado de trabajo. Pero si los recursos estuvieran distribuidos en forma más equitativa, esa sensación de certidumbre de ser claramente ganador o perdedor sería más difusa y esto sería un efecto positivo que tendría una distribución de activos que haría que los que hoy están afuera accedan más a la estructura de oportunidades vigente. En este sentido, el enfoque pone el acento en la desigualdad existente como ordenador del análisis de la cuestión social.

Dado que los activos no tienen valor en sí mismos sino en relación a la estructura de oportunidades, si se opera sobre esta última se les puede dar valor a esos activos. Es el caso, por ejemplo, de la realización de un convenio entre el Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires y el Programa Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante el cual se consiguió darles una acreditación de los saberes adquiridos a los cooperativistas de ese programa social, mediante un examen que tenían que rendir ante profesores de la formación profesional de que se trataba. Lo que se hizo fue operar sobre la estructura de oportunidades estatal para dar un mayor valor a los saberes adquiridos de los sujetos; no solo es necesario actuar sobre la generación de activos sino sobre la transformación de la estructura de oportunidades para dar el mayor valor posible a esos activos que poseen los sujetos de una sociedad. El hecho de contar con una acreditación del capital humano acumulado le da mayor valor a ese activo y mejora las posibilidades de acceso a la estructura de oportunidades del mercado laboral. El hecho de tener en cuenta la doble dimensión del análisis, es decir, por un lado los activos y por otro la estructura de oportunidades existente y la interacción entre ambas como tercera dimensión, supera ampliamente la visión del enfoque de la pobreza que se centraba solamente en el polo de los activos.

Esta concepción de los activos que no tienen valor en sí mismos sino que lo que les da valor es su relación con la estructura de oportunidades brinda herramientas muy importantes de diagnóstico e intervención de políticas. De hecho, no basta distribuir recursos para resolver el problema de la exclusión y la vulnerabilidad social sino que es necesario operar sobre la estructura de oportunidades, pero no operando como se lo hizo en la década de 1990, cuando la intervención fue justamente en contra de incidir sobre el valor de los activos de las familias. La forma de operar sobre la estructura de oportunidades es justamente dar el mayor valor posible a los activos de las familias, y esto es posible solo operando sobre la estructura de oportunidades, ya que los activos en sí mismos no tienen valor.

O sea, la forma de operar sobre la estructura de oportunidades a través de la política pública es de forma tal de incidir sobre el otorgamiento de valor a los activos



de los sujetos. Podríamos decir que una política pública es eficiente si logra incidir significativamente en el otorgamiento de valor a los activos de los hogares de forma tal que sus miembros tengan un mejor aprovechamiento de la estructura de oportunidades vigente. El caso del ejemplo anterior no actuó sobre los activos, las personas tenían ese capital humano, constituido por sus saberes acumulados por sus trayectorias laborales, y no se actuó sobre su distribución, no se actuó sobre dar una capacitación formal o informal a través de un centro de formación profesional, tampoco se abrieron más centros de formación, etc., sino que lo que se hizo fue actuar sobre el otro polo de la relación del bienestar, sobre la estructura de oportunidades, modificándola y cambiando las reglas del juego en términos de flexibilizar el otorgamiento de acreditaciones por parte del Ministerio de Educación.

Si la política pública no actuara sobre la distribución de activos, dejándola tal como está en un momento determinado, pero sí lo hiciera sobre la estructura de oportunidades (del mercado de trabajo, del Estado o de la sociedad civil) de forma tal que esta incidiera sobre los activos otorgándoles mayor valor, se estaría yendo hacia una sociedad con mayor bienestar. Si se operara sobre la estructura del mercado de trabajo de forma tal que sea más inclusivo, los activos de los sujetos que antes estaban desvalorizados comenzarían a tener valor y otros que antes tenían mucho valor (todos aquellos que ganaban en la competencia) dejarían de tener valor. Es el caso de políticas laborales que fomentan el empleo a través de obra pública donde se absorbe mano de obra conformada por sujetos con activos que para otros sectores más competitivos del mercado tenían poco valor, pero que mediante la demanda que genera esa política laboral aumentan su valor.

El mismo programa actual de fomento del empleo (Argentina Trabaja) a través de cooperativas podría ser un ejemplo de modificación de las reglas de juego del mercado de trabajo en términos estructurales aumentando el cooperativismo sustancialmente en la provincia de Buenos Aires. Esto hizo que se generaran acuerdos entre el ente regulador de las cooperativas, INAES, y el Ministerio de Desarrollo Social, es decir, se modificó no solo el mercado de trabajo sino también la estructura de oportunidades del Estado, incidiendo en el valor de los activos de los sujetos. Así, se estaría dando valor a activos de capital humano (profesiones) que eran poco valoradas en la estructura del mercado de trabajo tal como estaba antes de la intervención de esa política pública.

Si operamos desde la política pública incentivando todas aquellas áreas de la producción que generan puestos de trabajo, apuntando a aquellos sectores más vulnerables de la población, dando valor a los activos de calificaciones que no tienen acceso en sectores altamente competitivos, lo que estamos haciendo es justamente dar mayor valor a los activos de los sujetos que antes no tenían acceso a la estructura de oportunidades vigente. Esto es así por el hecho de que mediante esa intervención se valorizan los activos (oficios de baja calificación) que estaban deva-

luados y, al mismo tiempo, desvalorizamos activos que tienen que ver con la competencia. Entonces, actuar sobre la estructura de oportunidades es fundamental para disminuir la desigualdad otorgando mayor valor a los activos de los sectores más vulnerables de la población. La intervención sobre la estructura de oportunidades redefine el valor de los activos dando mayor valor a los que hasta ese momento no lo tenían y restando valor a los que tenían demasiado (vinculados a la competencia).

El enfoque de la pobreza y las políticas compensatorias de los noventa hizo justamente al revés de lo que propone el enfoque de activos y estructura de oportunidades. El enfoque de la pobreza era funcional a las políticas neoliberales de esa época. Lo que se hizo fue justamente lo opuesto a lo planteado en el párrafo anterior: se incentivaron las inversiones que tendían a no generar empleo y solo se generaron posibilidades para los que tenían altas calificaciones laborales; no existían muchos puestos de trabajo y se exigía una alta calificación, lo que hizo que se perdieran los recursos de baja calificación. Esto llevó a que se valorizaran todos aquellos recursos que sirven para la competencia, la educación, el currículum, etc., lo que nos hace ver cómo la modificación de las reglas del juego de la estructura del mercado de trabajo incide en la valorización de los activos.

El enfoque de activos y estructura de oportunidades es la herramienta más adecuada para operar sobre la distribución de activos y la disminución de las desigualdades, sobre cómo hacer para que todos accedan a los activos que tienen valor en la sociedad. Pero el aporte que hace el enfoque es advertir que de nada sirve que se realice una política de distribución de activos si no se actúa simultáneamente sobre la estructura de oportunidades. Siguiendo con el ejemplo del mercado de trabajo podríamos decir que serviría de muy poco actuar sobre la distribución de activos mientras no se modifique la relación de 60 personas cada 100 que pueden acceder a la estructura del mercado de trabajo.

Este enfoque, entonces, nos brinda una perspectiva más integradora que el de la pobreza para diagnosticar la realidad social. Mientras que el enfoque de la pobreza se centraba únicamente en lo que las familias tienen o no tienen, el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos propone centrarnos en la interacción entre esos dos componentes, justamente porque lo social es el resultado de esa interacción entre activos y estructuras de oportunidades.

En este esquema, las cuestiones a observar en la realidad para diagnosticarla son muy diferentes al del enfoque de la pobreza. Fundamentalmente porque el supuesto que está atrás es que una sociedad debería depender cada vez menos de sus activos privados y cada vez más de las características de su estructura de oportunidades. Kaztman (1999) considera que la estructura de oportunidades está constituida también por lo que Castel denomina activos públicos y que en el estado de bienestar fue lo que constituyó la movilidad social ascendente. La estructura de

oportunidades para Kaztman es aquella capaz de lograr la movilidad social ascendente. Este autor considera que los hogares con pocos activos necesitan de lo público más allá de los propios activos para ser *traccionados* y lograr la movilidad social ascendente y la integración social.

Se pueden construir estructuras de oportunidades en las que el acceso a ella por los sujetos dependa cada vez menos de los activos que estos tengan. Un ejemplo de este tipo es de la Asignación Universal por Hijo, donde se modificó la estructura de oportunidades existente, que otorgaba asignación por hijo solamente a los trabajadores vinculados al mercado de trabajo. El acceso a dicho beneficio estaba limitado solamente a los sujetos que tenían determinados activos, y se diseñó una política para modificar la estructura de oportunidades de forma tal que no hiciera falta ese activo de ser trabajador del sector formal de la economía para acceder, sino que pudiera acceder el 40% que estaba en el sector informal de la economía. Como afirma Kaztman, se pudo modificar la estructura de oportunidades de manera que pudieron acceder sin depender de los activos de los sujetos. Lo que afirma Kaztman de que las sociedades deben tender a depender cada vez menos de los activos propios y más de la estructura de oportunidades se vio reflejado con la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Cómo distribuir activos es un atributo de la estructura de oportunidades y justamente una acción del Estado es promover políticas generadoras y distribuidoras de activos.

## **LA DESIGUALDAD COMO ORGANIZADOR DEL ANÁLISIS DEL PANORAMA SOCIAL ACTUAL**

La sociedad salarial decidió estructurarse en torno al trabajo y afirma que si una sociedad toma esa decisión tiene que tener tres elementos constitutivos: 1) en primer lugar tiene que tener trabajo o capacidad de no tener grandes índices de desempleo; 2) también debe tener institucionalizadas las relaciones laborales; es decir, debe ser una relación garantizada mediante las instituciones creadas a tal efecto, como las negociaciones colectivas de trabajo, el derecho laboral, la sindicalización, etc.; y 3) además, debe tener un sistema de seguridad social adecuado, ya que existen personas que no pueden trabajar. Por otro lado, los niños deben recibir una asignación familiar y los ancianos deben recibir la jubilación. Por lo tanto, si una sociedad desea estructurarse en torno al trabajo, debe garantizar trabajo para todos, garantías en la relación laboral y seguridad social. Este fue el horizonte de progreso de la sociedad de los años ochenta (Castel, 2004).

Hasta mediados de los setenta en Argentina se observaba que este modelo funcionaba, ya que no existía casi pobreza, gracias a un modelo de fuerte movilidad social ascendente. Las personas gozaban de lo que Castel llama la propiedad social, es decir, pertenecían a un cuerpo colectivo, con un fuerte sentimiento de pertenencia.

cia y cohesión social. Hoy, en cambio, si bien sigue habiendo una sociedad estructurada en torno al trabajo, se observa que el Estado ya no es garante de pleno empleo, de relaciones laborales estables ni de protección social. Este problema surgió con la aplicación del paquete de medidas del Consenso de Washington (CW), como veíamos anteriormente, principalmente por causa de la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo en los noventa y de las políticas de reducción de las funciones del Estado. Como también veíamos anteriormente, el Estado debía desaparecer de la escena del funcionamiento del mercado, ya que era este último el gran distribuidor de los recursos. Además, se observó en esa década que el pleno empleo no era un objetivo de la agenda, ya que no era una de las medidas buscadas en el paquete del CW. El proceso continuó con la desregulación de las protecciones salariales y de los mecanismos de seguridad social. Estas medidas fueron las que produjeron una situación de real desprotección social de grandes masas de población en Argentina.

Hoy en día no tenemos ya los tres elementos constitutivos de una sociedad salarial estructurada en torno al trabajo y el concepto de pobreza fue funcional a ese modelo: los pobres eran los caídos, los no incluidos en el sistema del mercado de trabajo. Este es otro de los motivos por el cual el concepto de pobreza ya no puede ser ordenador del análisis de la cuestión social actual. Hoy es necesario un corrimiento de la protección en torno al mercado de trabajo a una protección en torno a la ciudadanía. Abandonar el modelo de protección centrada en la relación laboral, que se plasmaba en el bono de sueldo (de allí el concepto de sociedad salarial de Castel) por el hecho de que en los setenta Argentina tenía casi el 95% de asalariados y hoy esa cifra descendió al 60%; hemos pasado de una sociedad salarial a una sociedad en la cual los asalariados son solo el 60%. Ese porcentaje está protegido mientras que el 40% no lo está, son los trabajadores informales. Por eso hoy es necesario avanzar en un sistema de protección que tenga en cuenta los derechos sociales y la ciudadanía como organizadores sociales.

Se presupone que toda política social se legitima en la solidaridad. El Estado legitima la necesidad de sacarle a uno y darle a otro por este principio de solidaridad entre los miembros de una sociedad. Este mecanismo se encuentra en la base de lo que se denomina "estructura de oportunidades del Estado" y es actualmente el mecanismo de redistribución de la riqueza que tiene la sociedad para lograr grados de redistribución y reducir la desigualdad. El punto central para el análisis es ¿en qué términos el enfoque de activos y estructura de oportunidades nos sirve para realizar un diagnóstico adecuado? Lo que primero debemos constatar es que así como se afirmó más arriba que aún se sigue insistiendo con el enfoque de la pobreza, en nuestro país tampoco se ha hecho uso aún a nivel de políticas sociales del enfoque de activos y estructura de oportunidades. Se observa que la mayoría de las políticas que hoy se implementan parten de no tener en cuenta la complejidad de la relación entre activos y estructura de oportunidades. Lo que hay que tener en claro es

que si no se intenta descubrir los supuestos que hay atrás se estará cayendo en un grave error. La forma de entender los motivos por los cuales no se sale del esquema de la visión de la pobreza es, como ya vimos, la ideología que hay atrás, asociada obviamente a un gran poder económico.

Además del enfoque de activos y estructura de oportunidades, Kaztman (1999) propone como dimensión para el análisis de la cuestión social la dimensión “segregación residencial”. Esta dimensión tiene que ver con el hecho de que nuestra vida cotidiana transcurre en un espacio limitado, lo que genera un recorte en el espacio de interacción y genera estigma. La política social, si quiere ser eficaz, no puede no tener en cuenta los niveles de segregación residencial. Una política pública que no tenga en cuenta la particularidad de cada escenario no producirá el efecto deseado o directamente no resolverá la situación planteada. Por ende, lo importante en el abordaje de la cuestión social es la elaboración de un diagnóstico adecuado a la realidad y, como hemos visto, el enfoque de activos y estructura de oportunidades es una herramienta mucho más poderosa que la que nos brinda el enfoque de medición de la pobreza por línea de pobreza y NBI.

Ahora bien, es imposible pensar un diagnóstico sin que esté asociado a la función política del Estado y es justamente en ese sentido que es útil para el diagnóstico incorporar al análisis el concepto de desigualdad (López, 2005). Hemos visto anteriormente que la visión del CW y los organismos de financiamiento internacional era propulsar un modelo en el cual el mercado se ocupara de satisfacer las necesidades de la clase media y clase alta mientras que el Estado se debería ocupar de los pobres. El enfoque en la actualidad se ha complejizado y ha incorporado al análisis nuevas dimensiones y metodologías de análisis; el enfoque de activos y estructura de oportunidades es tal vez uno de los más adecuados en este sentido, pues no solo brinda una herramienta metodológica sino que proporciona una fundamentación teórica más plausible que la formulada por el enfoque de la pobreza. Además, sus postulados ayudan a analizar de una forma más acabada los complejos mecanismos de la desigualdad y la equidad.

La pregunta en este punto es ¿cómo puede pensarse una visión de equidad, cualquiera sea la noción de justicia que se proponga una sociedad? Según Amartya Sen (1995), el problema de fondo es responder a la pregunta ¿igualdad de qué? En este argumento es necesario tener en cuenta que todo proyecto político tiene un horizonte de igualdad; el tema a resolver es por qué compiten las igualdades, por ejemplo ¿por qué la igualdad en bienestar compite con la igualdad en libertad? La igualdad es siempre igualdad de “algo”, por lo tanto, la sociedad debe elegir qué tipo de igualdad desea tener para sentar las bases de una sociedad equitativa. Por ejemplo, si elegimos igualdad en términos de bienestar, esto implica la desigualdad en los ingresos.

Es decir que si elegimos igualdad en el bienestar de la población como orientador de la política entonces tenemos que desarrollar desigualdad de los ingresos y es-

to es una desigualdad justa. Rosanvallon (2003) hace ver que actualmente nos encontramos con distintos tipos de igualdades que compiten entre sí. Cuando elegimos una igualdad lo que estamos haciendo es producir desigualdad en las otras. Y aquí es donde aparece la noción de equidad, entendida como la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de la diversidad. La equidad es la articulación entre una igualdad y otras diferentes igualdades. La noción actual de equidad es complementaria a la noción de igualdad, esta es entendida como el horizonte y la equidad como las estrategias; la igualdad como la meta y la equidad como el medio para lograrla. La equidad es entendida como la promoción de desigualdades justas, ya que todos somos diferentes.

Según Rosanvallon, lo que es necesario para lograr situaciones de igualdad es elegir, en primer término, cuál es la igualdad que queremos y la promoción de diferentes desigualdades para que la igualdad elegida se logre. Siempre hay que elegir una igualdad y luego analizar cuáles son las desigualdades que es necesaria lograr para que se dé la igualdad seleccionada. Por lo tanto, la idea de equidad es una estrategia orientada al logro de un objetivo que es el logro de la igualdad seleccionada. El diagnóstico, entonces, incluye una situación inicial, que es la desigualdad; mediante la política se plantea un horizonte o situación deseada, que es la meta de la igualdad: la distancia que separa la situación inicial de la situación deseada es el camino a recorrer mediante la estrategia seleccionada. Esa estrategia está constituida por el conjunto de desigualdades justas que se deben operar para lograr la situación deseada de igualdad futura.

Lo que debe hacer la política es elegir cuáles desigualdades debe lograr para alcanzar la igualdad considerada fundamental; a esta igualdad fundamental se le llama "igualdad ordenadora". Por ejemplo, el principio de ciudadanía es un principio ordenador que actualmente aparece como ordenador social (Bustelo, 1997). Una pregunta en este sentido podría ser si la ciudadanía podría ser el valor ordenador, aparentemente lo es, pero también podría la fraternidad ser un buen principio orientador.

Cada vez más se está instalando el concepto de diversidad como fundamental para el debate de la intervención de las políticas públicas. Uno puede decir si existen más diversidades ahora que antes pero la realidad es que las diversidades se negaron por mucho tiempo. El Estado tuvo que incorporar la diversidad a partir del reconocimiento y se rompe el concepto de ciudadanía como sinónimo de iguales y discriminación de los diferentes. La diversidad pasa, así, a formar parte de la agenda del Estado. Se comienza a observar que los actores son cada vez más heterogéneos en la conformación de los territorios y en los escenarios de políticas públicas.

La diversidad es la combinatoria de diferentes tipos de diferencias cualitativas que constituyen las identidades: Sen (1995) habla de identidad multidimensional. Ac-

tualmente en la sociedad coexisten desigualdades muy grandes (en términos de ingresos de los hogares) con diversidades también muy grandes.

El escenario es un conjunto de muchos espacios donde coexisten las dos dimensiones conformando una multiplicidad de combinaciones posibles. El universo que tenemos es sumamente complejo, por lo que las desigualdades son muy distintas, es decir, por ejemplo, tenemos aborígenes pobres, mujeres pobres, mujeres de clase media, población urbana pobre, población urbana rica, etc. Esos son todos subgrupos que suelen estar distanciados, pero poco a poco esas barreras cualitativas se han ido rompiendo y esto tiene consecuencias en términos de políticas públicas. Si queremos dar igualdad a todos esos grupos, si nos proponemos lograr, por ejemplo, el ejercicio de ciertos derechos como principio de igualdad, la única forma de lograrlo es garantizando a cada uno de esos grupos el pleno ejercicio de sus derechos.

El diagnóstico, entonces, debe tender a captar las dos dimensiones cruzadas: el entramado de grupos que se generan en el cruce de la variable desigualdad (de ingresos) con diversidad (identidades). El sujeto es inasible en una sola etiqueta, por eso el diseño de la política tiene que ser maleable y posibilitar que se la adecue a la diversidad de cada grupo. Es necesario renunciar al objetivo de la política como referible a un sujeto único. Una política que esté estructurada, por ejemplo, a un alumno de determinadas características sin tener en cuenta a los otros hará que esos otros no sean incluidos en dichas medidas y de esa forma la acción política sobre esa población (López, 2005) fracasará.

Por lo tanto, es necesario partir de la enorme heterogeneidad del escenario actual; la universalización de la política pública es justamente considerar la diversidad. Todos somos objeto de política y allí aparece el principio de universalismo. Antes el universalismo quería decir tratar a todos por igual; luego se desarrollaron las políticas focalizadas y ahora es la era del universalismo con respecto a la diversidad. Articular las dos dimensiones anteriores para el diagnóstico de la realidad social es sumamente importante para evitar aproximarse a la realidad desde una sola dimensión. Es decir, no solamente es necesario hacer un diagnóstico que tome en consideración solo la desigualdad, ya que dentro de cada estrato de población también existen diferencias identitarias. Ambas dimensiones tienen que abordarse en una articulación que se manifieste en el diagnóstico. Lo que hay que hacer es tener en cuenta todas las diversidades existentes.

No es posible realizar este tipo de diagnóstico con las herramientas conceptuales y metodológicas actuales que aún siguen aproximándose a los diagnósticos fundamentalmente por el método de la línea de pobreza y NBI basadas en el enfoque de la pobreza. Como mencionábamos más arriba, el enfoque de la pobreza es adecuado para realizar, dentro de un diagnóstico a nivel nacional, el dimensionamiento de las localidades a ser incluidas en una política pública llevada adelante, por ejem-

plo, por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; en ese caso los indicadores de Línea de Pobreza y NBI pueden ser útiles para tomar la decisión y seleccionar las localidades donde estos indicadores son más bajos. Esto fue lo que sucedió con el Programa Familias, por ejemplo, se realizó un dimensionamiento de municipios y luego una clasificación de más pobres a menos pobres.

Ahora bien, para el caso anterior y los casos de los programas similares al Familias, que fueron masivos y gestionados desde el nivel nacional para todo el país, esta metodología podría seguir sirviendo a nivel de toma de decisión, dimensionamiento y clasificación. Pero, como hemos venido desarrollando en estas páginas, no es adecuada para la realización de diagnósticos e implementación de políticas públicas, pues omite tomar en consideración las dimensiones fundamentales del bienestar, como son la distribución de activos, el análisis de la estructura de oportunidades y el análisis de la interacción entre ambas dimensiones. El enfoque de los activos y estructura de oportunidades, en cambio, se vuelve mucho más adecuado, ya que vincula la dimensión macro y microsocial poniendo en evidencia las desigualdades en la distribución de activos. Es en este sentido, según nuestra posición, la metodología que en un futuro no muy lejano debería sustituir al enfoque de la pobreza.

Actualmente existen algunas experiencias en las que se utiliza la metodología basada en el enfoque de activos y estructura de oportunidades y en las que se tiene en cuenta el cruzamiento de la dimensión desigualdad con diversidad para la realización de diagnósticos, pero es necesario apresurarnos a aclarar que son voluntades individuales y esta metodología aún no es objeto de política pública. La fundamentación que hemos desarrollado hasta aquí sobre las ventajas de la utilización del enfoque de activos y estructura de oportunidades se basa, como ya se afirmó, en el hecho de que pone el foco del análisis sobre el bienestar y su construcción como la relación entre los activos, la distribución de los activos en una sociedad y la estructura de oportunidades vigente. Por este motivo esta metodología apunta al análisis de la desigualdad como ordenador para el análisis de la cuestión social, siendo más adecuada que el enfoque de la pobreza para el desarrollo de diagnósticos, diseño e intervención de políticas públicas. De hecho, una política pública es exitosa en la medida en que tienda al objetivo de la igualdad como ordenador social.

El esquema propuesto anteriormente, basado en el entrecruzamiento de las dimensiones de desigualdad y diversidad, da como resultado un mapa territorial. Ahora bien, el carácter territorial del esquema necesariamente tiene que tener en cuenta la articulación entre el nivel nacional, como garante de la igualdad, y la dimensión local, como garante de la diversidad. Esto hace ver que ambas instancias, central y local, son necesarias, se necesitan mutuamente en el diagnóstico y la implementación de las políticas y cada una tiene un rol fundamental para el logro del bienestar.



La matriz resultante entre desigualdad y diversidad territorial necesariamente pone en cuestionamiento un tema de fundamental importancia: el de la relación del Estado con la diversidad y su capacidad para relacionarse con esa diversidad, no solamente territorial sino en términos de identidades diferentes. Esto es de central importancia para lograr mejorar la igualdad en nuestra sociedad. Antes de los años sesenta, en Argentina, negar la diferencia era un gesto de integración y allí se construyó la matriz de igualdad nacional. Pero ese modelo se agotó y hubo un reclamo por el respeto de las diferencias. Las políticas focalizadas en general y sobre todo las desarrolladas en los noventa, basadas en el enfoque de la pobreza, intentaron atacar el problema de tratar a todos por igual, centrándose en los grupos pobres pero sin tener en cuenta la diversidad en el interior de esa población.

Hoy, por el contrario, el escenario es diferente y se hace fundamental el diseño e implementación de políticas públicas que articulen la desigualdad con la diversidad. Se presentan dos problemas a resolver, en este sentido: por un lado, implementar metodologías que sean más adecuadas a este enfoque y, por otro lado, reformular la relación del Estado con la persona.<sup>5</sup> Este último es un problema que tiene su origen en cuestiones históricas que han hecho que el Estado reconociera como interlocutor al adulto blanco de clase media. El Estado fue generando una praxis de formas de tratamiento de las personas basadas en ese modelo, por lo que se le fue dificultando la tarea de tratar a otro tipo de personas que estaban fuera del modelo. Para avanzar en la solución de este problema no conviene hacer áreas específicas dentro del aparato estatal para tratar la diversidad sino que lo que se requiere es el cambio de visión introduciendo la diversidad en el Estado. Es decir, hace falta una deconstrucción del Estado para que pueda tener en cuenta la diversidad y desde ella realizar el diseño de diagnósticos e implementación de políticas públicas. Una nueva generación de políticas debe incorporar el diálogo con el otro si quiere tener impacto en la resolución de las problemáticas en pos del bienestar de la sociedad. ■

<sup>5</sup> Este tema fue abordado por Richard Sennett en su obra "El declive del hombre público".

## Bibliografía

---

- BECCARIA, A. y MINUJIN, A. (1991). *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- BOLTVINIK, J. (1999). "Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y Tipología." *Revista Socialis*, 1.
- BOLTVINIK, J. (2000). "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica". *Revista Latinoamericana de Política Social*, 2.
- BUSTELO, E. (1997). *Todos entran, modelo de sociedades incluyentes*. Buenos Aires: Espacio.
- CASTEL, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, R. (2003). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- FEIJOO, M. (2003). *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FERES, J. C. y MANCERO, X. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Chile: CEPAL.
- FERES, J. C. y Mancero, X. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Chile: CEPAL.
- KAZTMAN, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades, estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL-PNUD.
- LÓPEZ, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social, desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- ROSANVALLON, P. (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- SEN, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Buenos Aires: Alianza.

## **PRÁCTICAS Y SABERES**



# PROGRAMAS SOCIALES Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

## UN MAPA CONCEPTUAL DE LAS INTERVENCIONES

*Andrea Bascialla*

Maestría en Políticas Sociales Urbanas, UNTREF

### RESUMEN

El presente trabajo presenta un análisis resumido de las políticas sociales generadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para personas en situación de calle. A partir de la sistematización de la información oficial disponible, se confeccionó un cuadro de los programas y se señalaron los conceptos más sobresalientes en relación a: i. qué ejes de la vida en la calle se recortan como problema social a solucionar; ii. qué responsabilidades atañen a cada actor social en estas soluciones y iii. qué aspectos de los grupos poblacionales se delimitan con determinadas categorías (edad, género, etc.). Se consideró el eje temporal para contextualizar las categorizaciones y esquemas de intervención. El análisis incluyó, además, los aportes teóricos vigentes sobre el tema para entender que la focalización en la falta de vivienda y la invisibilización de las causas estructurales impiden soluciones de largo alcance.

**Palabras claves:** Situación de calle - Políticas sociales - Ciudad de Buenos Aires - Programas sociales

### ABSTRACT

This article introduces a brief analysis on the social programs implemented by the City of Buenos Aires for people living on the streets. The study involved organizing the Programs based on the information made available by the local Government into a table that would highlight terms according to: i. which aspects of living on the streets are made relevant as a social problem; ii. the role of the different social actors in the solutions developed; iii. which characteristics of the population involved are taken into consideration within certain categorizations (age, gender, etc.). A timeline has also been developed to contextualize categories and intervention schemes. Moreover, the analysis presented includes academic discussions on

homelessness to explain that no long-term solutions can be achieved by focusing on the lack of housing and omitting any reference to the structural causes.

**Key words:** Homelessness - Social Policy - City of Buenos Aires - Social programs

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es el resultado de mi práctica profesional en el marco del posgrado en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF y se articula con mi experiencia personal de trabajo voluntario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este esquema, me propuse sistematizar información referida a programas sociales generados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para atender a personas en situación de calle. Busqué analizar brevemente los conceptos más relevantes utilizados en la narrativa de presentación de estos programas para comprender las construcciones sociales vinculadas a la situación de calle y el tipo de atenciones y “soluciones” que estas acarrearán.

El trabajo se realizó en el marco del Proyecto “Experiencias de vida juveniles y fronteras sociales en espacios educativos, de salud y barriales en AMBA (CABA, Norte y Oeste) y Gran La Plata” a cargo de la doctora Mariana Chaves y el doctor Sebastián Fuentes. Adicionalmente, el informe será un insumo para el proyecto de tesis sobre la relación de estas políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los jóvenes que viven en la calle.

El inicio del trabajo consistió en relevar páginas oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social y/o programas dedicados a personas en situación de calle. De la documentación recabada, tomé la Guía de Servicios Sociales de 2015 como punto inicial, ya que detalla en forma abreviada los requisitos y datos de contacto de todos los programas sociales y de asistencia puestos a disposición para intervenir en distintas problemáticas sociales en la ciudad. Generé un cuadro con los programas destinados a personas en situación de calle a partir de los ejes: Lógica de justificación, Población/requisitos y Objetivos. Esta organización de los datos permitió resaltar los conceptos utilizados por las intervenciones. A su vez, la información se contrastó con la publicada en las páginas del Ministerio de Desarrollo Social del GCABA.

Desde el Proyecto de investigación en el que se inserta esta indagación se planteó la necesidad de trabajar en un esquema cronológico con la creación de los programas y de los organismos responsables para articular estos contextos temporales con los recortes conceptuales de las intervenciones. Para ello, analicé la documentación referente a la creación de los programas y de las Secretarías y/o Ministerios y sus modificaciones a lo largo del tiempo. Se creó un flujo de tiempo con momentos relevantes que pudiera demostrar en forma muy resumida el devenir de los pro-

gramas y las jerarquías de los distintos organismos involucrados. En una segunda etapa, se planteó la utilidad de incluir el eje temporal también en el cuadro de resumen de los distintos programas que ayude a entender los sentidos involucrados en los recortes.

Como resultado de la práctica realizada, pude señalar los conceptos más sobresalientes de cada programa analizado con relación a tres vectores: i. qué ejes de la vida en la calle se recortan como problema social a solucionar; ii. qué responsabilidades atañen a cada actor social en estas soluciones y iii. qué aspectos de los grupos poblacionales se delimitan con determinadas categorías (edad, género, etc.).

A continuación se presenta, en primer lugar, una breve descripción del Proyecto en el marco del cual realicé la práctica y los antecedentes conceptuales de la problemática. En las secciones posteriores, se incluyen el flujo de tiempo que describe la cronología de los distintos programas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el análisis conceptual del mapeo junto con el cuadro que organiza los datos en los ejes mencionados. Por último, se mencionan los logros y dificultades encontrados durante el trabajo y las conclusiones.

## DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO INVOLUCRADO

El proyecto en el que se inserta esta indagación como ejercicio de la práctica profesional en el marco de mi formación de posgrado en políticas sociales urbanas tiene por objetivo general analizar experiencias de vida juveniles en circuitos de socialización y sociabilidad desiguales, a partir de espacios educativos, de salud y barriales, identificando y analizando barreras y fronteras sociales, a fin de contribuir a la comprensión de la dinámica relacional de las desigualdades sociales. Se adopta para el estudio el enfoque cualitativo en acuerdo al interés de abordar la perspectiva de los actores y las lógicas simbólicas que organizan la construcción y reproducción de desigualdades. Se realizan trabajo etnográfico, entrevistas grupales e individuales, cuestionarios y recopilación de diversas fuentes, y utilizaremos para su análisis diversas herramientas acordes a cada referente analítico que hayamos producido. Se toman como referentes empíricos: jóvenes y sus familias en condiciones de pobreza estructural en el Gran La Plata; jóvenes en condiciones de pobreza y sectores medios bajos en el partido de Moreno y no jóvenes que se relacionan con ellos; jóvenes en condiciones de altos ingresos del AMBA; servicios de salud en CABA; jóvenes estudiantes de la UNTREF; jóvenes en situación de calle en CABA. Las experiencias vividas en condiciones de desigualdad serán abordadas como producidas/productoras de sentido y se problematizan los imaginarios (prestigio/estigma; riqueza/pobreza; etc.) y los procesos de naturalización que legitiman las desigualdades sociales.

## DIAGNÓSTICO / ANTECEDENTES

En el marco de un planteo hegemónico de la vivienda como organizador de la vida social (la familia, el trabajo, la salud), la vida en la calle implica un uso “desviado” de los espacios, encarnando estereotipos de inseguridad y de miedos. Tanto desde su *operacionalización* para dimensionar cuantitativamente la problemática como desde los intentos por apreciar cualitativamente las experiencias y las intervenciones, el concepto “situación de calle” adquiere definiciones bastante heterogéneas. Esto es así como resultado, en parte, de una población en sí misma muy fluctuante e itinerante. De acuerdo con el Censo Nacional de 2010, la persona en situación de calle es aquella que utiliza la vía pública “como lugar de habitación y/o pernocte en el momento del censo” (REDATAM, 2013), excluyendo a usuarios de paradores u hogares de tránsito y contabilizando solo los casos “encontrados” por los censistas durante sus recorridos por los segmentos asignados. Por su parte, Médicos del Mundo Argentina, en los informes sobre sus trabajos en los móviles sanitarios, amplía la definición para incluir no solo al hecho de pernoctar en la calle sino también a aquellos casos en que esta es el único medio de subsistencia (Médicos del Mundo, 2012). A su vez, la Ley 3706 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010) utiliza el término “situación de calle” para referir al habitar los espacios públicos y/o la utilización de los paradores y hogares de tránsito. Por lo expuesto brevemente, las estimaciones sobre el número de personas que se encuentran en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires son de difícil determinación: oscilan entre los amplios extremos de aproximadamente 800 (INDEC, 2010; Mac Mullen, 2015) y 15.000 (Médicos del Mundo, 2012).

Casi desde el momento en que adquirió su autonomía, la ciudad de Buenos Aires ha dispuesto programas de diferentes características para la atención de personas que viven en la calle (Boy, 2012). Asimismo, y como parte del trabajo de movimientos de la sociedad civil preocupados por el crecimiento del número de personas que viven en la calle o en riesgo habitacional, se promulgó en 2010 la ley N° 3706 (reglamentada con modificaciones en 2013) mediante la cual se estipula la atención interdisciplinaria de las personas en situación de calle o en riesgo de dicha situación a través de la implementación de políticas sociales que atiendan la salud, la vivienda, la educación y el acceso cultural.

## CRONOLOGÍA DE PROGRAMAS PARA SITUACIÓN DE CALLE - CABA

Entendiendo que los programas sociales responden al momento histórico de una sociedad, se graficó el devenir de aquellos destinados a atender la situación de calle en un flujo de tiempo.

En 1996 la Capital Federal adquirió autonomía y pasó a denominarse Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al año se creó el Programa Integrador para Personas



o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, atendiendo a una sensación de aumento en la cantidad de personas que dormían en la calle. Durante el proceso de censos e implementación de los dispositivos creados en el Programa, se sancionó la Ley N°114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la CABA y sus preceptos, especialmente el enfoque integral, impregnaron (hasta el día de la fecha) la narrativa de la atención de situación de calle cuando se hacía referencia a niños, niñas y adolescentes.

Hasta 2007, el área de atención social tuvo rango de Secretaría. En dicho período, se creó la Dirección de Atención Inmediata, a la cual pasaron a depender los programas de atención en la emergencia y de calle para personas solas; la intervención en familias se mantuvo en una Dirección separada. Con estos cambios organizacionales comenzaron a utilizarse términos como “atención inmediata”, “integración social” y “fortalecimiento”. La emergencia e inmediatez pasarán a definir estas áreas en el transcurso de las modificaciones a los programas y se mantuvieron después de que la Secretaría adquiriera rango ministerial en 2007.

Mientras tanto, en 2007 se declaró la emergencia habitacional mediante la sanción de la Ley N°1408 con veto parcial respecto del articulado referido a la suspensión de los desalojos. La emergencia se prorrogó varias veces; se extendió hasta 2010. Se resalta así el tratamiento como excepción y de crisis de los problemas de acceso a la vivienda y, en consecuencia, de aquellos que recurren al espacio público como lugar de pernocte.

En 2010 se produjo un cambio en el enfoque antes descrito con la sanción de la Ley N°3706 (Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle), mediante la cual se reconoce a quienes viven en la calle o se encuentran en riesgo de llegar a dicha situación como sujetos de derechos con necesidades que deben ser atendidas a partir de un enfoque que no solo se centre en la falta de vivienda. Si bien la Ley se promulgó con veto parcial respecto de las disposiciones sobre el Derecho a la Ciudad, afectando las pretensiones de multidimensionalidad, la existencia de una ley que reconozca a las personas en situación de calle como actores sociales otorga mayor visibilidad y fuerza a sus reclamos. Sin embargo, la ley permaneció sin reglamentación hasta 2013 y aún desde entonces no se han detectado modificaciones en los programas existentes que demuestren un intento de incorporar los preceptos de integralidad ni se han generado nuevos dispositivos con parámetros distintos.

Jefe de Gob.: De la Rúa - Vice Jefe: Olivera (UCR)		Jefe: Olivera (renuncia de De la Rúa para asumir como Presidente)		Jefe: Ibarra - Vice Jefe: Felgueras		Jefe: Ibarra - Vice: Telerman (Ibarra destituido)		Jefe: Macri - Vice: Michetti		Jefe: Macri - Vice: Vidal		
Ministerio de Desarrollo Social												
1997 - Programa Integrador para Personas o Grupos familiares en situación de Emergencia habitacional - (Dec. 607)	1998 - Ley Nº 114 "Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires"	1999 - Buenos Aires Presente (BAP) (Dec. 1280)	2000 - Programa El Parador, casas abiertas para chicos de y en la calle (Ley 445)	2002 - Modificación Programa Integrados (Dec. 895)	2004 - Programa Apoyo Habitacional (Dec. 1234)	2005 - Transferencia de Programas a Secretaría de Desarrollo Social (Dec. 106)	2006 - Atención para Familias en Situación de Calle (Dec. 690)	2007 - Modificación Gabinete - Ley Ministerial 2506	2008 - Modificación Atención Familias en Situación de calle - (Dec. 960)	2009 - Reglamentación Programa Al para Filas. en situación de calle - Res. 1.554 - MDSCG/08	2010 - Ley 3706 Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle	2013 - Reglamentación Ley 3706
•Programa para personas sin techo: dormitorios nocturnos y hogares de tránsito	•Crea Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, como organismo especializado, que cuenta a su vez, con las Defensorías Zonales	•Equipo móvil	•Puesta en funcionamiento de paradores, casas abiertas que forman parte del circuito de atención a niñas, niños y adolescentes de y en la calle hasta 18 años de edad	•Reemplazo de la opción de hotel transitorio para familiar por Subsidio Habitacional por única vez.	•Efectiviza la implementación del Dec 895, disponiendo un subsidio como crédito hipotecario o mutuo.	•Creación de Dir. Gral. Sist. de Atención Inmediata - Subsecretaría Promoción e Integración Soc.	•Fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales.	•Secretaría de Desarrollo Social adquiere rango Ministerial.	•Cambio recorte Beneficiarios; situación de calle comprobable		•Con veto parcial en 2011 eliminando disposiciones sobre Derecho a la Ciudad y el uso del espacio público.	
•Programa para familias Sin Techo: alojamiento por 15 días en hoteles	•Línea de Atención Inmediata (108)			•Prohibición de ingresar nuevos beneficiarios al sistema de alojamiento transitorio	•Para beneficiarios ya en alojamiento transitorio	•Transferencia de Apoyo de Familias en situación de calle y Emergencia Habitacional a Dirección Gral. Fortalecimiento Filar -subsecretaría de Gestión Soc y Comunitaria	•Deroga Dec. 895 (subsido por única vez).		•Traspaso de Dir. Gral. Sist de Atención Inmediata a SS. De Fortalecimiento Familiar y Comunitario - Min. Desarrollo Social			
2004 - DECLARACIÓN DE EMERGENCIA HABITACIONAL - Prorrogada en 2007 y 2008 con veto de las disposiciones relativas a la suspensión de los desalojos.												

Fuente: Elaboración propia en base a Resolución 2460/09 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009); Informes Final de Auditoría N° 100/14 (Asistencia Integral en Hogares propios); N° 319/13 (Paradores) y N° 435/14 (Apoyo a familias en situación de calle).

## ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL CUADRO DE PROGRAMAS Y EJES

El transcurso del tiempo, la acumulación de experiencias en la intervención y los cambios de gestión pueden impactar en los organismos responsables de los programas y en sus objetivos y alcances. Sin embargo, estas modificaciones no necesariamente implican giros en los enfoques ni la incorporación de los éxitos y errores. Para dimensionar estos cambios se planteó la necesidad de ampliar el mapeo cronológico de las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con un análisis conceptual de los lineamientos principales de cada programa a partir de tres ejes: lógica de justificación, población/requisitos y objetivos. Por otra parte, se entiende que las políticas sociales son la formalización y el reflejo de las pugnas y definiciones ideológicas dentro de las diferentes estructuras estatales que pueden, a su vez, reforzar sentidos del imaginario social. Por este motivo, se utilizó el punteo de los conceptos involucrados en la definición de los programas para analizar el recorte de la población afectada y la construcción de situación de calle; qué características se resaltan y cuáles se excluyen.

A continuación se detalla el análisis de los conceptos junto con el momento en el cual surgen. Posteriormente, se incluye también el cuadro que resume los lineamientos de cada Programa.

### (I) CALLE: SIN TECHO / VIVIENDA

La referencia a la falta de techo o a la inestabilidad respecto de la vivienda propia se registró en prácticamente todos los programas detallados en el Punto C (1997 a 2009), con excepción de aquellos implementados para personas menores de 18 años o con discapacidad y para adultos mayores. En estos últimos casos, el recorte del problema es designado como “situación de calle” sin una focalización explícita al factor habitacional.

Los primeros relevamientos cuantitativos realizados para dimensionar el problema y obtener cierta información cualitativa de las experiencias de las personas en la calle acompañaron la creación del primer programa en 1997 (Calcagno, s/f) y reforzaron las preconcepciones y sensaciones que impulsaron su implementación en vez de aportar datos que reflejaran la heterogeneidad de casos. Las palabras elegidas para nominar el programa (*Emergencia Habitacional*; *Sin Techo*; *Desamparo Habitacional*) cristalizaron estas preconcepciones e influenciaron las definiciones utilizadas en los estudios cuantitativos,<sup>1</sup> simplificando la problemática a uno de sus

<sup>1</sup> [...] Por tal motivo, en los estudios llevados a cabo por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (a través de la Secretaría de Promoción Social), se adoptó la siguiente definición: “Se entenderá por ‘sin techo’ a toda persona que se halle pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria. Vivienda precaria supone, al menos, paredes y techo que otorguen cierta privacidad, per-

rasgos más visibles: la falta de vivienda. Recortar la realidad de quienes viven en la calle o hacen de los espacios públicos sus fuentes de supervivencia y socialización al hecho de carecer de un techo como única causa no solo invisibiliza la heterogeneidad de experiencias de vida y de desventajas acumuladas, reduciéndolas a su última expresión (la falta de techo), sino que omite referenciar el contexto y las acciones u omisiones del Estado y/o del mercado. Ignora, además, que el desamparo no implica exclusivamente la intemperie; incluye las dificultades de acceso a servicios de salud y educativos o la imposibilidad de responder a los requerimientos del mercado laboral. Tampoco sirve para interpelar a los distintos sectores estatales y agentes sociales que tienen contacto con las personas en situación de calle y que pueden profundizar o aminorar la exposición a una mayor precariedad de vida, tales como hospitales, escuelas, policías (Palleres, 2012). Adicionalmente, la referencia exclusiva al problema habitacional restringe las respuestas planteadas desde la intervención estatal, hecho que se repite en todas las modificaciones y nuevas implementaciones:

- 1997: Paradores para pernoctar durante la noche; hogares de tránsito, que resuelven la falta de hogar por un período determinado pero mayor a una noche; subsidios para hoteles en caso de grupos familiares.
- 2002: subsidio para fortalecer ingreso familiar o facilitar acceso al crédito hipotecario en reemplazo de hospedaje en hotel.

En esta focalización unidimensional en la falta de un techo o en el riesgo inminente de perderlo se trasluce, además, una interpretación de la realidad que recoge y refuerza un imaginario social que vincula la vivienda con las instituciones sociales de base: la familia, el trabajo y la escuela; es decir, con otorgarle un rol organizador en la vida de las personas. Su ausencia tendría como consecuencia el desvío de las costumbres sociales respecto del trabajo, de la salud e higiene, la educación y la familia. Perdido el espacio físico de organización de la vida diaria, se perdería un espacio social normativo que no solo estructure sino que permita el desarrollo de las otras relaciones y actividades de la vida. La vivienda cumple, además, la función de referenciar a las personas con un barrio y, por lo tanto, un estatus determinado; en tanto “domicilio”, adquiere relevancia para trámites y búsquedas laborales (Bachiller, 2013).

## (II) INTEGRALIDAD

En el caso de la “Integralidad”, la referencia se registra a partir de 1999.

En los discursos de los distintos programas estudiados, el enfoque integral parece mayormente vinculado a la variedad de profesionales involucrados así como a

---

*mitan albergar pertenencias y generen una situación relativamente estable: quien la posea no es sin techo.” (Calcagno, s/f p. 5).*

la diversidad (o no) de herramientas que se brinden a los destinatarios para paliar la situación en vez de referirse a intentos de incorporar a diferentes áreas estatales que amplíen y mejoren los accesos a los servicios y bienes públicos y garanticen un acompañamiento en todas las dimensiones de la vida en sociedad. Esta integralidad tiene, a su vez, un destinatario concreto: los niños, niñas y adolescentes. En los programas para adultos, no se ha encontrado mención a un enfoque integral salvo en el Centro Inclusión Social Costanera Sur para familias y, aun en este caso, con un significado más vinculado a la resocialización que a la multidimensionalidad del trabajo.

La sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 declaró que también son sujetos plenos de derecho las personas desde el nacimiento hasta los 18 años, incluyendo a los y las adolescentes en el otorgamiento de una ciudadanía plena con derecho a un enfoque integrador en el tratamiento de sus intereses y problemáticas. La ciudad de Buenos Aires incorporó estos preceptos en 1998 mediante la sanción de la Ley N° 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en avanzada respecto incluso de la legislación nacional. En este sentido, cuando los destinatarios de los programas para situación de calle son *niños, niñas y adolescentes*, el encuadre multidisciplinario de la atención se vuelve la regla de oro, incorporando a las propuestas el planteo de *restitución de derechos vulnerados* en tanto sujetos plenos y del interés superior de los niños.

### (III) VULNERABILIDAD

Este término aparece referenciado, con distintos alcances, hasta 2006.

*Vulnerabilidad social, socioeconómica, psicosocial* se utilizan sin distinción y, en algunos casos, asimilados al *riesgo* de alguna situación (imposibilidad de satisfacer necesidades, de quedarse sin hogar). Y si bien sus menciones figuran en las lógicas de justificación de casi todos los programas analizados, en algunos casos se utilizan por oposición a la situación de calle y, en otros, como sinónimos.

En los programas implementados con un recorte poblacional menos restrictivo y con el objetivo adicional de atender emergencias por catástrofes ambientales o desalojos, la situación de calle es un tipo de vulnerabilidad (BAP; Línea 108). Cuando la intervención se diseña para beneficiarios con características más delimitadas (*los sin techo*), el concepto *vulnerables* se reserva para grupos familiares y su incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas (Nuestras Familias; Programa para Familias Sin Techo). A partir del momento en que la situación de calle debe ser *comprobable* (2006) para ser atendida, la utilización del término “vulnerabilidad” desaparece. La incorporación de este último requisito en un contexto de emergencia habitacional (declarada a partir de 2004) y de aumento de desalojos<sup>2</sup> restringe

<sup>2</sup> A nivel nacional, una de las reformas al Código Civil y Comercial (2001) introdujo la figura del desalojo sumarísimo, habilitando la ejecución de una orden de desalojo antes de la finalización

el rol del Estado en cuanto al momento de su intervención: cuando la persona ya se encuentra en la calle (Biaggio y Verón, 2010). Omite responsabilidades y prevenciones ante situaciones de vulnerabilidad, de riesgo previo. Por otro lado, pedir la *comprobación* de la situación de calle sugiere la existencia de experiencias de intervención anteriores que han fallado o no han dado los resultados deseados y demandan un cambio de enfoque. Traslucen, además, un estado de sospecha respecto de quienes soliciten la ayuda de los distintos programas exigiéndoles acreditar las características que se entiende implica una situación de calle.

#### (IV) REINSERCIÓN SOCIAL

Las menciones a este término se hallan desde 1997 y se mantienen en todos los programas creados hasta la actualidad. La excepción la constituyen las intervenciones que atienden catástrofes ambientales (BAP; Línea 108).

Inmersos en el contexto temporal y local en el cual se diseñaron e implementaron, los programas para personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires responden a una concepción moralista de la pobreza que adjudica las causas de la marginalidad al comportamiento de quienes la sufren sin referencias a las características estructurales del mercado y la sociedad (Bayón, 2013). Todos los programas detallados en el punto C incluyen en sus objetivos la resocialización de los beneficiarios a través del acompañamiento de profesionales, de la oferta de capacitaciones o con la mera solución del problema más acuciante: la vivienda (transitoria). En este sentido, no se presentan diferencias entre personas solas, grupos familiares o por edad, salvo con el agregado del intento de revitalizar los lazos familiares o barriales en el caso de los niños, niñas y adolescentes.

Al hablar de *reinserción social*, de *revinculación* y de *reversión de la situación*, se traslada la responsabilidad a los propios beneficiarios (Boy, 2012), quienes deben aprovechar las herramientas brindadas para hallar *estrategias* y *soluciones*. Se produce un viraje en la comprensión de las distintas experiencias de vida, omitiendo los contextos expulsivos de las diferentes instituciones sociales (escuela, familia, mercado laboral, etc.) y las respuestas discriminatorias de referentes de salud y policiales que profundizan la sensación de marginalidad.

Quienes acepten la ayuda del Estado para mejorar su situación no solo tienen la obligación (“oportunidad”) de capitalizar las herramientas que se les ofrecen sino que deben además demostrar *un cambio comprobable*.

---

del juicio. Por otra parte, en la Ciudad de Buenos Aires se declaró la emergencia habitacional en 2004 mediante la Ley 1408, que con sucesivas prórrogas se extendió a 2010. Tanto la Ley 1408 como sus modificatorias se promulgaron con el veto parcial del Ejecutivo respecto de los artículos que disponían la suspensión de los desalojos (Boy, 2012; Biaggio, 2010).

## (V) EMERGENCIA / TRANSITORIEDAD

El uso del término se registra desde los inicios de las intervenciones en 1997 y se replica, además, en la designación de los entes estatales encargados de implementarlos (*Gerencia Operativa de Emergencia Habitacional* - Punto A; *Hogares de tránsito*).

Es importante resaltar la continua utilización de los términos *emergencia (habitacional)* y *atención inmediata* no solo en los objetivos o justificativos de los programas sino también en la designación de las agencias estatales responsables de su ejecución. El tratamiento como respuestas espontáneas ante eventos emergentes impide capitalizar las experiencias de casi 20 años de implementar acciones y desconoce la situación de calle como un problema social de la vida urbana que involucra a sujetos plenos con capacidad de agencia (como lo demuestra la Ley 3706). Impide reconocer que su permanencia e incluso empeoramiento en el tiempo responde a las condiciones estructurales que expulsan a individuos y grupos familiares.

Por otra parte, al recortar la problemática como una emergencia (que, sin embargo, persiste y recrudece a lo largo de los años) se diseñan sistemas de dispositivos y atención transitorios que, en consonancia con los enfoques relevados en los puntos anteriores, solo atienden necesidades básicas y urgentes (*necesidades inmediatas*) sin cuestionar el contexto social y económico en el cual se producen las expulsiones de las personas en situación de calle. La responsabilidad de producir un cambio y mejorar las condiciones de vida recae en los propios beneficiarios.

### Programas y Ejes

\*El subrayado de los conceptos pertenece al presente informe a los fines de remarcar las delimitaciones poblacionales y las categorías utilizadas para recortar la problemática; motivo de análisis en la próxima sección.

Año creación	Programa	Problema/lógica de justificación	Población/requisitos	Objetivos
1997 (Decreto 607)	Atención a <b>(i)</b> los sin techo (" <b>iv</b> ) Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de <b>(i)</b> emergencia habitacional")	Situación de <b>(i)</b> emergencia habitacional Ciudadanos en situación de <b>(iii)</b> vulnerabilidad socioeconómica	<i>personas sin techo</i> Hombres mayores de edad (hasta 60 años) mujeres mayores de edad (hasta 60 años) solas y/o con hijos menores de edad.	Brindar a las <b>(i)</b> personas sin techo un ámbito de contención y atención institucional que ofrezca albergue, alimentación, atención y tratamiento profesional, que resulte un <b>(ii)</b> canal articulador y promotor de la <b>(iv)</b> reinserción social <i>Articulación a través de Hogares de Tránsito</i>
	Paradores Nocturnos		Hombres solos mayores de 18 años y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores de edad, en <b>(i)</b> situación de calle y sin recursos	Solución provisoria con carácter de emergencia.
1999 (Decreto 2018)	Buenos Aires Presente (BAP)	<b>(iii)</b> Situación de riesgo, vulnerabilidad y/o con derechos vulnerados	Personas solas > 18 años y/o familias <b>(iii)</b> en situación de riesgo, vulnerabilidad y/o con derechos vulnerados en <b>(i)</b> situación de calle, en situación de emergencia habitacional aguda o crónica. Población en general que se encuentre en <b>(iii)</b> situación de riesgo y vulnerabilidad psicosocial, afectada por situaciones de catástrofe y/o desastre, que no implican situación de calle y/o emergencia habitacional.	Reforzar los dispositivos del primer nivel de atención social; Unidades móviles de atención psicosocial
	Equipo Móvil	Situaciones de <b>(iii)</b> emergencia y alta vulnerabilidad social	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en situación de calle.	Equipos de operadores y operadoras sociales, quienes con un <b>(ii)</b> equipo multidisciplinario trabajan en la construcción de vínculos de confianza, la <b>(ii)</b> restitución de derechos y la reducción de daños. Para revertir su situación de calle, se asiste al niño, niña y adolescente en los problemas de su cotidianeidad (problemas de salud, maltrato, violencia, otros), prestando especial atención a la detección de casos que requieren la aplicación de "Medidas Especiales" según lo establece la normativa actual. El servicio se brinda las 24 horas, los 365 días del año.
	Línea 108 - Atención Social <b>(v)</b> inmediata	<b>(iii)</b> Situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad social (población en situación de calle, desalojo, inundación, derrumbe, incendio, otras)		Informar, orientar, contener y derivar a todo ciudadano que comunique situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad social (población en situación de calle, desalojo, inundación, derrumbe, incendio, otras), en la Ciudad.



<b>2000</b> (Ley 445)	Paradores/ Hogares de <b>(v) tránsito</b>		Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en <b>(i) situación de calle y/o (iii) vulnerabilidad social</b>	Brindar a niñas, niños y adolescentes un ámbito de alojamiento seguro y <b>(v) transitorio</b> las 24 horas que resguarde su integridad física, moral y emocional, atendiendo a las <b>(v) necesidades inmediatas</b> de alimento y/o descanso. Asegurar su acceso a la salud, educación y documentación.
	Centros de Día y Noche	Situación de calle	Niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en <b>(i) situación de calle</b> en la Ciudad.	Espacio institucional de referencia, permanencia y atención desde la <b>(ii) perspectiva de la protección integral</b> , donde puedan <b>(iv) elaborar, desde su singularidad y en forma conjunta, estrategias para mejorar su calidad de vida, disminuir los riesgos y la vulneración de derechos.</b> Trabajar para <b>(iv) revertir paulatinamente la situación de calle.</b>
<b>2006</b> (Decreto 690)  Modificación: 2008 (Dec. 960)	Atención para familias en situación de calle	<b>(i) Desamparo habitacional</b> Emergencia Problema habitacional	Personas y familias en situación de calle <b>(i) situación efectiva y comprobable de desamparo habitacional).</b>	Paliar la emergencia de familias en situación de calle otorgando subsidios con fines habitacionales. <b>(iv) Orientar a las familias en la búsqueda de estrategias para solucionar su (i) problema habitacional.</b>
<b>2009</b> (año de reapertura y constitución del Parador como centro para familias)	Centro de inclusión social costanera sur		Grupos familiares en situación de calle.	Promover su <b>(iv) reinserción social</b> por un período acotado y como instancia intermedia entre la calle y los hogares. <b>(ii) Profesionales trabajan integralmente la problemática de las familias y las (iv) orientan en la búsqueda de distintas estrategias de solución.</b> Se ofrece a los destinatarios los siguientes servicios: - albergue 24 horas; desayuno, almuerzo, merienda y cena; higiene personal; talleres de capacitación; actividades formativas y recreativas; atención médica primaria; <b>(v) asistencia social inmediata</b> ; asesoramiento profesional; <b>(iv) tratamiento profesional orientado a la revinculación de las personas.</b>
	Hogares para personas con necesidades especiales		Hombres y/o mujeres solas, autoválidos, con discapacidad, entre 18 y 59 años en situación de calle. Madres autoválidas, con hijos e hijas, con discapacidad en situación de calle.	Seguimiento de trámites de documentación personal y cuidado de la salud. Trabajo de <b>(iv) revinculación familiar y comunitaria.</b> Iniciativas formativas, recreativas y de asistencia para las actividades de la vida diaria.
<b>Sin Fecha</b> <sup>1</sup>	<b>(v) Hogar de tránsito</b> para adultos mayores "el refugio"		Personas Mayores de 60 años que se encuentran en situación de calle y que acrediten un mínimo de 2 años de residencia en la Ciudad.	El programa funciona las 24 horas, los 365 días del año y ofrece los siguientes servicios: • alojamiento, • asistencia social y psicológica, • capacitación en nociones de computación que posibilitan nuevas formas de comunicación, adquisición de conocimiento e información y realización de trámites (en cooperación con el Programa Inclusión Digital).

\* Se realizaron reiterados intentos de contacto telefónico el número detallado en la Guía de Servicios Sociales 2015 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero siempre atendió el contestador automático.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía de Servicio Sociales 2015 - Centro de Información de Organizaciones de CABA y Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Anexo 1 (2013), Ministerio Público Tutelar CAB.

## LOGROS Y DIFICULTADES

La tarea inicial de recopilar y listar los distintos programas de atención a personas en situación de calle fue facilitada por la disponibilidad de información resumida en la página web del Ministerio de Desarrollo Social de CABA y en la Guía de Servicios Sociales, actualizadas a 2015. Sin embargo, al intentar reorganizar los datos a través de un cuadro desagregado en los ejes mencionados en Metodología, surgió el inconveniente de encontrar programas con líneas de acción u objetivos superpuestos y reflejó la necesidad de profundizar en futuras investigaciones cómo se implementan y articulan en la práctica.

En el trabajo con la cronología de los programas y con los cambios de los distintos organismos responsables (traspaso de programas, cambios en la jerarquía, etc.) encontré mayores dificultades, ya que fue necesario reconstruir el trayecto de decretos y resoluciones. Para ello, recurrí a organismos de contralor a la gestión del GCABA (Defensoría del Pueblo y Auditoría General de la Ciudad), que en sus informes y resoluciones respecto del funcionamiento de determinadas líneas de acción de los programas para situación de calle incluían el marco normativo relevante.

## CONCLUSIONES

Si bien la presencia de personas que utilizan la calle como lugar de pernocte y/o medio de supervivencia no es un fenómeno exclusivo de la actualidad y ha suscitado casi siempre algún tipo de respuesta del Estado o la sociedad, su atención como problema social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires coincidió con la concreción de la Autonomía que la Constitución Nacional le reconoció al territorio de la antigua Capital Federal. Este hecho marca dos observaciones interesantes: (a) la situación de calle ha suscitado la atención del estado porteño y marcado agenda desde sus inicios (con variaciones en la calidad y tipo de enfoque); (b) la suerte de estos programas sociales refleja los cambios conceptuales en cuanto al rol del Estado y a la organización de la vida urbana y sus espacios durante las diferentes gestiones políticas. El inicio de estas intervenciones se caracterizó por diseñarse como respuesta a una percepción del aumento de personas viviendo (durmiendo) en la calle: los primeros relevamientos cuantitativos se desarrollaron a la par de la implementación del primer programa (Calcagno, s/f; Boy, 2012). En etapas subsiguientes, se realizaron censos<sup>3</sup> y distintos organismos estatales de contralor interpellaron los diseños de intervención desde un enfoque cualitativo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Encuesta a personas sin hogar alojadas en Hogares de Tránsito y Paradores Nocturnos (2008); Censo - Niños, Niñas y Adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires (2007; 2008; 2009).

<sup>4</sup> Resolución 2460/09 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009); Informes Final de Auditoría N° 100/14 (Asistencia Integral en Hogares propios); N° 319/13 (Paradores); N°

Durante el análisis de los programas no se encontraron modificaciones significativas a lo largo de los años y de los cambios en las Jefaturas de Gobierno. Se continúa priorizando la falta de vivienda y se omiten las causas estructurales, responsabilizando en última instancia a las personas afectadas. Existe un reiterado uso de respuestas transitorias características de la atención a la emergencia, lo cual limita el diagnóstico a la situación de intemperie de las personas que viven en la calle. No indaga sobre las condiciones estructurales que las llevaron a dicha situación ni las que las deja sin opciones de salida. Transitoriedad se convierte entonces en precariedad. Respecto a la forma de presentación de la información, tanto la Guía de Servicios como la página web del Ministerio de Desarrollo utilizan el recorte etario para su organización: población general (adultos y grupos familiares), niños, niñas y adolescentes, y adultos mayores.

Además, el desarrollo de la investigación puso al descubierto los distintos actores que pueden estar involucrados en la trayectoria de los programas sociales: no solo quienes los ejecutan o a quienes están dirigidos sino también los organismos de contralor como actores influyentes tanto para la implementación de los programas como para su adecuación a las necesidades de las personas.

Por otra parte, la producción de políticas públicas y las intervenciones no suelen darse en procesos ordenados y lineales con amplia comunicación entre los distintos responsables ni incluyen desarrollos creativos que innoven en la búsqueda de soluciones o en el diagnóstico de las causas. Se encontraron superposiciones de líneas de acción, repeticiones de objetivos y reiteradas modificaciones.

La población en situación de calle varió notablemente no solo cuantitativamente sino también en las edades involucradas, en la mayor presencia de grupos familiares, en las trayectorias de vida previas y en la alternancia calle-“hogar”. El contexto socioeconómico también mutó, en particular el mercado inmobiliario de la ciudad y la regulación del espacio público. Ante este escenario, queda pendiente analizar cómo interactúan los lineamientos de los programas estudiados y la realidad sobre la cual intervienen; qué margen de acción y creatividad tienen los trabajadores que implementan los programas del GCBA para atender a la heterogeneidad de casos.

Asimismo, la sanción de la Ley N° 3.706 presenta el desafío de discutir qué modificaciones exige a los dispositivos creados hasta el momento para que respeten los preceptos y derechos establecidos en ella así como pensar las diferencias conceptuales que quedaron excluidas con la reglamentación con veto parcial de la Ley. Este análisis quizá resulte útil para comprender si la demanda en el cambio de enfoque social y político de la situación de calle tiene posibilidades de ser atendida. ■

## Bibliografía

BACHILLER, S. (2013). "Un análisis etnográfico sobre las personas en situación de calle y los sentidos de hogar." *Sociedade e Cultura*, 16(1), 81-90. Recuperado de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=70329744009](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70329744009)

BAYÓN, M. C. (2013). "Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales." *Estudios Sociológicos*, XXXI (91), 87-112

BIAGGIO, M. y VERÓN, N. (2010). "Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos 'merecedores' de políticas públicas destinadas a la atención de la Emergencia Habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires. *MARGEN - Revista de Trabajo Social*, 57. Recuperado de [www.margen.org/suscri/numero57.html](http://www.margen.org/suscri/numero57.html)

BOY, M. (2012). "Políticas públicas que atienden a los adultos que viven en las calles de Buenos Aires: de la inserción social a la represión, 1997-2011." *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6 (2). Recuperado de [www.intersticios.es](http://www.intersticios.es)

CALCAGNO, L. (s/f). "Los que duermen en la calle - Un abordaje de la indigencia extrema en la Ciudad de Buenos Aires." Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documentos/19. Recuperado de [www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/19\\_los\\_que\\_duermen\\_en\\_la\\_calle.\\_un\\_abordaje\\_de\\_la\\_indigencia\\_extrema\\_en\\_la\\_ciudad\\_de\\_buenos\\_aires..pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/19_los_que_duermen_en_la_calle._un_abordaje_de_la_indigencia_extrema_en_la_ciudad_de_buenos_aires..pdf)

CIOBA. (2015). Guía de Servicios Sociales 2015. Recuperado de [www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/fortalecimientodelasociedadcivil/guia-de-servicios-sociales](http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/fortalecimientodelasociedadcivil/guia-de-servicios-sociales)

LEY 3706. (2010). Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle. Recuperado de [www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3706.html](http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3706.html)

MAC MULLEN, A. (3 de febrero de 2015). "Ayuda sin techo: al rescate de quienes viven en la calle." *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1765207-al-rescate-de-quienes-viven-en-la-calle-ayuda-sin-techo>

MÉDICOS DEL MUNDO ARGENTINA (2012). "Informe Salud en la calle 2010-2012." Recuperado de <http://www.mdm.org.ar/informe>

PALLERES, G. (2012). "Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires. Dimensiones del hábitat popular latinoamericano." Quito, Ecuador: Instituto de la Ciudad, FLACSO Ecuador, CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120409012208/gthi2-9.pdf>

REDATAM. (2013). "Definiciones de la base de datos, 2013." Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 - Censo del Bicentenario. Recuperado de <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?BASE=CPV2010B>

## RESEÑAS



# **MIRADAS RENOVADAS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA. INTERPRETACIONES PARA LEER LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA**

A PROPÓSITO DE *LA SOCIEDAD ARGENTINA HOY.*

*RADIOGRAFÍA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA.*

Gabriel Kessler (compilador) (2016). Buenos Aires: Siglo XXI editores  
y Fundación OSDE

*Carla Zibecchi*

CONICET - UBA

Resulta sumamente oportuno que este año se haya publicado la obra *La Sociedad Argentina Hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Ciertamente, hoy más que nunca, frente a la presencia de un nuevo ciclo político resulta imperioso analizar las mutaciones que la estructura social ha tenido. La obra compilada por Gabriel Kessler –en la cual participan diversos y destacados investigadores– nos permite revisar ciertas categorías de sentido común y académicas desde las cuales pensamos las mutaciones de la estructura social. Aquí encontramos una gran potencialidad de la obra en la coyuntura actual: se trata de una publicación de difusión, abierta a legos y no solo a especialistas, lo cual le brinda una amplia posibilidad de difusión, de lectura y de apertura de nuevos debates políticos y académicos sobre la sociedad argentina de ayer y de hoy. En consecuencia, quisiera destacar el esfuerzo de los autores –que se observa en cada uno de los capítulos– por lograr una escritura ágil y un ejercicio de transposición didáctica del conocimiento científico a un contenido de difusión general, aunque no por esto menos riguroso y sólido.

Quisiera destacar otras cualidades de la obra como producto. En primer lugar, no se trata de una compilación de investigaciones sobre la estructura social, traducida en un agregado de capítulos que forma un libro. Muy por el contrario, se observa una importante coherencia interna en la estructura y en la organización de la obra, desde su índice –que constituye un excelente hilo conductor– hasta la correspondencia teórica y metodológica entre los capítulos, la lectura y las referencias entre autores que dan cuenta del trabajo y la discusión previa.

Como se destaca en la Introducción –cuya autoría es de Gabriel Kessler–, el estudio de la estructura social está definido por abordar los elementos centrales que la componen –individuos, grupos sociales, instituciones– de una sociedad y las relaciones entre ellos. Así, la obra analiza, considerando las caracterizaciones efectuadas en el pasado, la actual configuración de clases, la configuración urbana y rural de la Argentina presente e incorpora nuevos núcleos temáticos: el consumo, el conflicto social y la protesta, y la problemática de la discriminación.

Ahora bien ¿cómo considerar los cambios? ¿cómo evaluar las transformaciones de estos fenómenos? Ciertamente, todo proceso de transformación social va a ser percibido por las disciplinas según sus condiciones de producción, lo que lleva a los investigadores a revisar categorías, metodologías y, por supuesto, temporalidades. Tarea nada fácil, por cierto. En este sentido, quisiera destacar que cada uno de los autores reflexiona sobre las temporalidades de los procesos y los factores para evaluar las transformaciones. Los factores estructurales son de larga o mediana duración; los de índole política tienen una temporalidad de mediana y corta duración, y los de índole simbólica –imaginarios, representaciones sociales que operan sobre la subjetividad de los actores– se desarrollan en otra temporalidad particular y gozando de cierta autonomía relativa con los otros factores. Por tal motivo, los ritmos y las dinámicas de cada proceso pueden gozar de mayor o menor autonomía entre sí. Por eso, ya desde su introducción, se advierte que el arco temporal contemplado en cada capítulo no es el mismo: los procesos demográficos no se desarrollan al compás de los cambios políticos; la estructura ocupacional es un *proxy* de la estructura de clase, se encuentran asociadas pero tienen diferentes ritmos de transformación y consolidación.

Otra virtud del libro es que da cuenta de la tradición y de la importante producción acumulada y consolidada en los estudios sobre la estructura social en Argentina; los capítulos se nutren de los trabajos clásicos desde los aportes de Gino Germani y Susana Torrado, entre otros autores. Se trata de un trabajo que recupera y respeta la tradición sociológica, sin perjuicio de advertir la relevancia de evaluar en qué medida las categorías, los conceptos y las teorías empleados en las investigaciones clásicas nos permiten captar las metamorfosis que se están produciendo en la estructura social.

En relación con el alcance geográfico, los capítulos intentan también tomar los recaudos necesarios para describir matices, mostrando diferencias por regiones (lo rural, lo urbano) y por provincias, mostrando puntos de encuentro y de diferenciación territoriales. Pero el lector no solo encontrará en el libro un análisis de tendencias según las divisiones geográficas y políticas que organizan nuestro país, también hallará que el territorio es mucho más que un recorte espacial para estudiar un fenómeno de características estructurales. En concordancia con otras investigaciones contemporáneas, la definición de “lo territorial” se apoya en una dimensión



espacial, en otra político-institucional y en una dimensión simbólica, cuyas fronteras no son fáciles de delimitar. Es precisamente en ese entramado donde radica la riqueza heurística de la noción de territorio pensado al mismo tiempo como escala y como escenario para el estudio de individuos, grupos e instituciones (Paura y Zibecchi, 2013).<sup>1</sup> Por ejemplo, el libro da cuenta de que no todos los territorios tienen la misma estructura de clases, que la sociabilidad de las clases sociales puede estar determinada por los lugares de residencia, que el territorio es un *locus* de articulación política y social desde el cual se puede comprender la politicidad de las clases populares.

El libro se estructura en tres partes: la primera, vinculada a la estructura demográfica, el sistema urbano y rural; la segunda, a las clases sociales –siguiendo la división tripartita del análisis sobre estructura de clases–; y la tercera, que presenta tres temas de relevancia social y disciplinar: el consumo, el conflicto y la discriminación.

Muy acertadamente el trabajo “La Población y la estructura social”, de Georgina Binstock y Marcela Cerrutti, es el primer capítulo, ya que le permite al lector tener un acercamiento a un aspecto clave: los rasgos morfológicos de una sociedad, esto es, el estudio de la estructura y la dinámica de la población, lo cual implica considerar los comportamientos diferenciados de los grupos sociales. En este capítulo se analizan características de la dinámica y la estructura social demográfica estableciendo vínculos con los procesos históricos que las han moldeado. Seguido a ello, se revisa en qué medida la diferenciación social condiciona comportamientos vinculados a la salud, la formación y la dinámica familiar, la reproducción social y los movimientos de las poblaciones (migraciones). Así, el trabajo plantea cómo el estrato socioeconómico, la edad, el nivel educativo, la región de residencia, el género pueden operar como patrones de desigualdad, temas que luego son retomados por los capítulos siguientes. El capítulo concluye presentando cuestiones de actualidad que están –o deberían estar– en la agenda pública. Así, reflexiona sobre los desafíos que impone el proceso de envejecimiento poblacional a las políticas públicas, en particular al sistema de seguridad social, las políticas en salud y las políticas de provisión de cuidado.

Seguidamente, el libro se centra en el fenómeno urbano reciente. “El sistema urbano y la metropolización”, de Marie-France Prévôt-Schapira y Sébastien Velut, analiza las transformaciones del espacio urbano en la Argentina, reconociendo que se vinculan con cambios en los estilos de vida, en la composición de las familias, en los modos de producción económica y en las políticas públicas. Y esto marca una diferencia con respecto al pasado, cuando el crecimiento urbano podía explicarse

<sup>1</sup> Estos y otros aportes han sido destacados por el estado del arte construido por Paura y Zibecchi (2013) a partir de investigaciones revisadas durante los últimos 25 años en Argentina.

como una consecuencia del crecimiento poblacional y de las migraciones. Según los autores, las principales dimensiones del fenómeno de transformaciones del sistema urbano nacional son: la metropolización de los centros principales o secundarios, la asociación de la evolución del sistema urbano con el carácter federal del país y los flujos internacionales que permean al espacio urbano. Un aspecto clave del trabajo es que los autores se preguntan en qué medida las tendencias que transformaron el espacio urbano (la construcción de espacios excluyentes, cerrados y exclusivos) se vieron alteradas por la intervención del Estado y las posiciones favorables a la reconstrucción de lo público y a la redistribución del ingreso. Los autores acercan respuestas a este interrogante, que es uno de los ejes del trabajo: la reducción de las brechas de ingreso no ha significado la reducción de la segregación, como tampoco ha implicado el fin de la fragmentación urbana.

“Los cambios en la estructura social agraria argentina”, de Adriana Chazarreta y Germán Rosati, revisa las principales transformaciones en la estructura social agraria de los últimos 30 años. En primer lugar, el capítulo se centra en las formas de producción agraria, en la cual el emergente más evidente es el peso que la soja tiene en la producción agraria total y todos sus fenómenos asociados: el desplazamiento de los productos tradicionales del país y las nuevas formas de organización de la explotación y el trabajo caracterizadas por ser intensivas en capital y por emplear menos fuerza de trabajo. El capítulo también se ubica en el debate sobre la propiedad de la tierra y las diversas posiciones que conviven en él, revisando tendencias en base a la información empírica disponible y elaborando hipótesis en torno al fenómeno: el proceso de concentración de la producción agropecuaria no parece ir acompañado –en la misma medida– por la concentración de la propiedad agrícola. Dicho aspecto, para los autores, sí marca un punto de diferencia con otros momentos de la historia de la estructura agraria. Finalmente, los autores se centran en ejes clave para la comprensión del fenómeno: cómo quedan definidas las nuevas posiciones en la estructura agraria –como consecuencias de dichos procesos– y qué sujetos se transforman. El capítulo resulta central para poder revisar algunas afirmaciones en torno al modelo agroexportador del país, como el carácter “irreversible” de la estructura agraria.

Gabriela Benza escribe un capítulo central de la segunda parte del libro titulado “La Estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”. Central en cuanto presenta rasgos morfológicos de la estructura de clases –otros capítulos analizan lo sucedido en cada una de las clases–, revisando el plano del bienestar material –a la luz de los principales indicadores sociales– y la movilidad social. El análisis de Benza retoma la división tripartita (clase altas, medias y populares) de los trabajos clásicos sobre estructura social –como los de Gino Germani–, para poder establecer cierta comparabilidad entre períodos históricos, tomando como referencia las posiciones en la esfera laboral y la mirada relacional para dar cuenta de la frag-

mentación y desigualdad de clases. El capítulo logra establecer referencias comparativas con evidencia empírica, al mismo tiempo que no deja de efectuar una reflexión metodológica sobre los datos disponibles, sus alcances y sesgos, lo cual le brinda mayor fundamento y consistencia. Así, la autora demuestra cómo durante el período bajo análisis se produjo una recuperación de los ingresos que benefició a todas las clases, pero más particularmente a las populares, y esto ocasionó que las brechas entre clases se redujeran, con desempeños diferentes pero no por esto poco significativos. En mi opinión, el capítulo cierra abriendo un interrogante que en la coyuntura actual del 2016 es central: Benza se pregunta en qué medida esta mejora en la distribución del ingreso redujo los niveles de vulnerabilidad de los sectores populares haciéndolos menos proclives a las caídas profundas frente a cambios de coyuntura.

A continuación, Pablo Semán y Cecilia Curto presentan “Los sectores populares”, continuando con una concepción de la estratificación social que subraya el papel definidor de la esfera ocupacional. En particular, el trabajo de Semán y Curto destaca que una de las bases de la heterogeneidad de lo popular ha sido la dinámica del mercado de empleo, hace referencia a la evolución de las remuneraciones – que durante el período ha tenido una notable mejoría– y señala algunas de las dificultades que enfrentan estos sectores para acceder a los sistemas de salud y educación. El objetivo central del capítulo se basa en revisar el vínculo de los sectores populares con la política a través de tres intensos y heterogéneos procesos. En primer lugar, la territorialización de la política popular que se densificó, se diversificó y estableció nuevos vínculos con las diferentes agencias estatales. En segundo lugar, la estatización, entendida como un proceso de centralización estatal que generó un nuevo escenario de convergencia entre los sectores populares y el Estado, repercutiendo en las condiciones estructurales que definieron a estos sectores. Finalmente, los autores caracterizan el tercer proceso como de sindicalización, para dar cuenta de la revitalización sindical posterior a 2013 y cómo las organizaciones territoriales y sindicales se disputaron el protagonismo y se incorporaron a diferentes funciones de gobierno.

“La formación y la actualidad de la clase media argentina”, de Ruth Sautú, retoma la tradición sociológica marxista y la weberiana para analizar la composición de la clase media en la actualidad. Uno de los ejes de su trabajo es valerse del concepto *estilo de vida* para efectuar su estudio, entendiendo por tal a las construcciones colectivas sedimentadas y cristalizadas en las experiencias de interacción social, experiencias recurrentes asociadas a espacios territoriales y de sociabilidad que sedimentan los modos de pensar, actuar y de relacionarse con otros. Asimismo, marca distinciones con la categoría de clase social, dando cuenta de que, pese a las intensas similitudes, existen diferencias analíticas que es importante señalar: detentar un estilo de vida no implica automáticamente pertenecer a una clase social. El

capítulo no solo describe la composición del sector medio como clase social sino que también da cuenta de patrones de comportamiento y modelos culturales (valores sociales, ideologías) que históricamente caracterizaron a la clase media argentina. Ruth Sautú termina su capítulo con dos interrogantes políticos sobre las clases medias vinculados con los modelos y valores sociales predominantes en los miembros de la clase media y los procesos de autoidentificación de clase de los sectores medios.

Completando la división tripartita de la estructura de clases, Mariana Heredia cierra la segunda parte del libro con su capítulo “Las clases altas y la experiencia de Mercado”, desmitificando mitos frecuentes sobre la clase alta argentina que, si bien no son sociológicamente sostenibles, como destaca la autora, tienen una eficacia política indudable hasta hoy en día. El primer mito que derriba el capítulo de Heredia es la imagen de la clase alta terrateniente pampeana, basándose en las transformaciones que sufrió la estructura social agraria, entre otras dimensiones que analiza sobre las familias que otrora pertenecieron a este sector. El otro mito es sobre el empresario de los años noventa, caracterizado –desde el sentido común, con una fuerte impronta del periodismo de investigación– por obtener su fortuna de manera ilícita. A continuación, la autora se detiene a analizar las transformaciones en los ingresos y en la propiedad (concentración y extranjerización de la propiedad), lo cual le permite identificar –y luego analizar– dos grupos como exponentes de las clases altas argentinas: grandes empresarios y altos ejecutivos y considera no solo sus volúmenes de riqueza sino también sus prácticas particulares y sus patrones de consumo (lugares de residencia elegidos, escuelas para sus hijos, espacios de sociabilidad, entre otros).

“Salir a comprar”, escrito por Carla del Cueto y Mariana Luzzi, encabeza la tercera parte del libro. El capítulo destaca las virtudes del estudio del consumo para la estructura social: como parte de la definición de un grupo y la identidad de las clases sociales, por el solapamiento entre la figura de consumidor y el ciudadano y por el rol central que desempeñó en el crecimiento económico de la última época. Así las cosas, las autoras realizan una revisión bibliográfica que les permite una conceptualización del consumo que va más allá de las estrategias de distinción, la moda o la necesidad. Las autoras dan cuenta del mayor nivel de bienestar en los hogares durante el período estudiado a través de la adquisición de un mayor equipamiento, más consumos culturales y de entretenimiento, bienes asociados a las nuevas tecnologías, mayor acceso al crédito por parte de algunos sectores producto de un conjunto convergente de transformaciones (elevación del nivel de salarios, incremento de transferencia de ingresos, ampliación de servicios y productos financieros). Este consumo ha adquirido un rol central y ha producido un mayor bienestar para los hogares y más reconocimiento social. Sin embargo, y a la luz de los conceptos de estilos de vida y clase social, problematizan sobre la cuestión de si este

mayor consumo de por sí puede traer aparejado un cambio de posición en la estructura social.

El tema del conflicto social y la protesta es desarrollado por Sebastián Pereyra –en su capítulo titulado “La estructura social y la movilización”– utilizando datos de un estudio sobre protesta social en la Argentina reciente. Así, revisa conflictos y demandas más importantes que caracterizan al escenario actual de movilización, preguntándose en qué medida las diferencias de clases son importantes para la estructuración de los conflictos. Como principales hallazgos en términos comparativos, el trabajo de Pereyra destaca que los conflictos y protestas recientes no dieron lugar a la constitución de un nuevo actor colectivo, como sí ocurrió en los noventa (por ejemplo, con el movimiento piquetero). En la actualidad, dice Pereyra, presentamos una ampliación y diversificación de los actores de la protesta, por ejemplo, a través de la presencia de los sectores medios en las protestas. Ahora bien, en los conflictos ligados a la esfera laboral, la distinción de grupos socioeconómicos sí es constitutiva para su comprensión. Por su parte, en los conflictos ligados a los reclamos ambientales la importancia del territorio es tal que el sesgo de clase está en relación con los rasgos y las características de las comunidades afectadas por la problemática.

El libro concluye con el capítulo de Mario Pecheny “La discriminación, la diversidad social y la estructura en la Argentina”. Aquí el lector encontrará un trabajo de carácter propositivo para continuar con las investigaciones e intervenir en materia de discriminación y de diversidad, en particular las vinculadas con el género y la sexualidad. Así, el autor plantea un tema de vacancias central: en Argentina parece no haberse hecho el esfuerzo suficiente por explicar cuánto y cómo las desigualdades económicas determinan condiciones de vivir la diversidad corporal, es decir, falta buscar patrones específicos de relaciones, examinar mediaciones y modalidades que vinculan estructuras y fenómenos. La dinámica de la vulnerabilidad y la desigualdad es una y se retroalimenta; por tal motivo es central considerar las vulnerabilidades como estructurales y no como un simple resultado de actitudes, conocimientos o prácticas. Así, Pecheny recupera el concepto sociológico y político-práctico de vulnerabilidad estructural en tanto encuentra en él ciertas ventajas tanto en lo que respecta a su poder explicativo como a su potencial político: concebir la vulnerabilidad como estructural implica examinar la diversidad siempre en contextos específicos. El capítulo concluye con reformulaciones epistemológicas pendientes que invitan a revisar los supuestos no estructurales de los fenómenos. ■

## Bibliografía

---

PAURA, V. y ZIBECCHI, C. (2014). "Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argentina". En: L. Pautassi (dir.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal* (333-396). Buenos Aires: Biblos.



---

*Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* es editada por el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

Esta revista propone un espacio académico propicio para estimular, ampliar y difundir investigaciones y debates sobre la problemática de las políticas sociales urbanas a nivel nacional, regional e internacional.

Esperamos que la edición de *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* contribuya al mejoramiento de las políticas sociales urbanas como intervenciones específicas y en su articulación con los sistemas de protección nacionales y de la América Latina.

La publicación es de carácter periódico, semestral, seriada, especializada y arbitrada según estándares académicos internacionalmente aceptados. Sus comités editoriales nacional e internacional están integrados por reconocidos especialistas de universidades argentinas y referentes de América Latina y Europa.