

Los sentidos de “la territorialización” en las políticas de promoción y protección de derechos de niños y jóvenes de Buenos Aires.

Marina Medan, Valeria Llobet y Gaitán Ana Cecilia.

Cita:

Marina Medan, Valeria Llobet y Gaitán Ana Cecilia (2017). *Los sentidos de “la territorialización” en las políticas de promoción y protección de derechos de niños y jóvenes de Buenos Aires. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/1422>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Los sentidos de “la territorialización” en las políticas de promoción y protección de derechos
de niños y jóvenes de Buenos Aires**

Marina Medan

marinamedan@conicet.gov.ar

CONICET/ CEDeSI-UNSAM

Argentina

Valeria Llobet

valeria.s.llobet@gmail.com

CONICET/ CEDeSI-UNSAM

Argentina

Cecilia Gaitán

ce_gaitan@yanoo.com.ar

CEDeSI-UNSAM

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

La “territorialización” de las políticas para la infancia es, según documentos, diseños de programas, y comentarios de los actores, una arista central en el cumplimiento de los objetivos de protección de derechos de niños/as y adolescentes. Este artículo analiza los sentidos de “lo territorial” y la “territorialización” en la implementación del sistema de protección y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes en dos municipios de Buenos Aires. Se argumenta que en las “oficinas territoriales” del Estado se redefine la política social, tanto en relación a la propia institucionalidad, como hacia los/as destinatarios. Se analizan datos producidos cualitativamente entre 2013 y 2016.

ABSTRACT

The "territorialization" of children and youth policies is, according to programs designs and institutional actors views, a central dimension in the fulfillment of the objectives of children rights programs. This article analyzes the meanings of what is called the "territorial" and "territorialization" in the implementation of the children protection system in two cities of Buenos Aires province. It is argued that in the "territorial offices" of the State, social policy is redefined, both in relation to the institutions themselves and to the recipients. Qualitative data produced between 2013 and 2016 is analyzed.

Palabras clave

política social; territorio; infancia; juventud; derechos

Keywords

social policy; territory; childhood; youth; rights



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

La “territorialización” de las políticas para la infancia –y de inclusión en general- aparece en documentos y diseños de programas, como una arista central al cumplimiento de los objetivos de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. El “territorio” nombra los barrios populares pero también actúa como un deseado instrumento de transformación de la política social, a la vez que como una potente metáfora de un supuesto movimiento de ampliación de los márgenes estatales para la incorporación de sujetos otrora extranjeros. Esta ponencia busca contribuir a los debates que abordan esa articulación de territorio y políticas sociales, enfocando en las políticas de promoción y protección de derechos de niños/as y jóvenes.

Para ello, analizaremos los sentidos que adopta “lo territorial” y la “territorialización” para los/as trabajadores/as del sistema de promoción y protección de niños/as y jóvenes, preguntándonos cuáles son las posibilidades y los problemas que le trae “el territorio” a la burocracia estatal. El supuesto más general es que en las “oficinas territoriales” del Estado, se redefine la política social, y por ello es significativo el análisis de sentidos y prácticas de los actores.

La territorialización: entre la focalización neoliberal y la cercanía estatal

La apelación a la “territorialización” de las políticas sociales ha sido, desde mediados de la década de 2000, uno de los ejes centrales de transformación buscados por las leyes y las políticas de protección de derechos. En efecto, constituye por un lado, una propuesta de cercanía, en la cual el Estado se hace presente en el espacio geográfico y social de emergencia de las necesidades sociales, en el lugar donde “la gente” está. Por el otro, aparece como una propuesta participativa en la que los niveles sub nacionales del propio Estado se colocan como responsables por el diseño, la ejecución y/o el financiamiento de las políticas de protección de derechos. Complementariamente, refiere a la necesidad de captar y alinear con la intervención estatal a los recursos locales, “conocer lo que se hace en los barrios” para maximizar las capacidades estatales.

Durante la década de 1990, emergieron en las ciencias sociales, dos líneas de debate que vinculan el territorio a la cuestión social. Por un lado, una centrada en el tratamiento de “el barrio” o “el



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

territorio” como el escenario de la intervención estatal focalizada y descentralizada (Andrenacci, 2002; Cravino, Fournier, Neufeld, Soldano, 2002). La segunda se centró en las adscripciones e identidades socio políticas (Merklen, 2005) y en la propia acción política (Svampa y Pereyra, 2003), a partir de lo que se denominó como la pérdida de la centralidad del trabajo en la organización social y política de los sectores populares.

En Argentina, un giro en el foco de los estudios se da a partir de 2003, motivado por la integración de sectores del movimiento piquetero a la gestión social, a partir de lo cual se vinculó el “territorio” con la problemática de la legitimación de la política social (Perelmiter, 2011); el territorio aparece como una “fuente de poder social” (Soldano, 2014). La política social ubica el accionar territorial en el centro de discurso político y se reacomoda como integral, no se reconoce como asistencial sino que supone un compromiso “cercano” con las necesidades de la población y encuentra, en los trabajadores estatales, y sus capacidades y perfiles un elemento central de las intervenciones (Perelmiter, 2011). Esta ponencia dialoga con esta aproximación, ya que indaga las relaciones que con el “territorio” tiene la política social, así como lo que el primero engloba como espacio físico y como red de relaciones sociales, procurando aportar la discusión sobre las políticas para la infancia y la juventud.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

En el contexto de la institucionalización del marco de derechos de niños, niñas y jóvenes, la territorialización adquirió gran relevancia. Por ejemplo, en los lineamientos para la intervención, la ley 26.061 de Promoción y Protección de derechos, señala la importancia de la desconcentración y descentralización de los servicios para atender más adecuadamente a las necesidades de protección de derechos en “el centro de vida del niño”. Por su parte, la territorialización es una vía de acceso a las instituciones que deben componer el Sistema (escuelas, organizaciones barriales, centros de salud, etc.) y que son, según la ley, corresponsables en la protección de derechos.

Dada esta centralidad, nuestro punto de mira procura recuperar las maneras en que “el territorio” es significado, apropiado y negociado por la burocracia local en la gestión de las nuevas generaciones. Para ello, nos situamos en una perspectiva que se nutre de los debates sobre el Estado desde el feminismo (Fraser, 1989; Haney, 2002) y desde enfoques socio antropológicos (Das y Poole, 2004; Bourdieu, 1999).

Sin dudas, el territorio y lo territorial tiene múltiples significados. Sin embargo, en esta ponencia lo entendemos como la forma en que el Estado interpreta y organiza el espacio geográfico y social para su intervención. Más allá de eso, el territorio es efectivamente el espacio donde se asientan las instituciones, pero como tal, ese “territorio” no pre-existe a esas instituciones, sino que se constituye como un espacio visible para el Estado cuando su existencia problematiza el quehacer estatal de algún modo.

Desde el punto de vista teórico, el territorio se configura por la red de relaciones sociales, los saberes vernáculos y la distancia social. Desde el punto de vista de los actores, procuraremos mostrar que se trata de un elemento político opaco, cuyos sentidos son múltiples y su eficacia como elemento de la gestión poblacional, compleja. El territorio será equivalente a “comunidad” y “barrio” cuando los agentes refieran a los objetivos de creación de relaciones de confianza, y será una metáfora de distancia social cuando refieran a un espacio social y físico distinguible del “centro” dadas su jerarquía inferior y su vulnerabilidad marcada. “Territorio” es así legitimador de



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

unas prácticas y abordajes por sobre otros, a la vez que es el contexto geográfico y social de las mismas prácticas y abordajes, en el que la propia estatalidad adquirirá consistencia.

El carácter negociado de las definiciones y acciones estatales ilumina que, al definir un territorio de intervención, las agencias estatales también definen sus propios límites. La metáfora del margen estatal propuesta por Das y Poole (2008) como una frontera entre el Estado y el territorio, que subyace a esta idea de negociación entre un “adentro” regido por un orden burocrático y un afuera connotado de muy diversas maneras por los actores sociales, es particularmente fértil para aportar a la comprensión de tal institucionalidad estatal y los modos de regulación social que se ponen en práctica en los barrios populares. El margen, más que mostrar el advenimiento de una exterioridad al Estado, es constitutivo del mismo; el Estado es circunscrito y redefinido por los márgenes, y en ellos radica su capacidad, siempre desafiada, de control.

La noción de territorios como márgenes, lejos se coloca de la idea de marginalidad. Tampoco se limita a la díada centro-periferia aunque de algún modo la incluye, más en su dimensión simbólica y social que física. Por el contrario, pensar las relaciones entre Estado y territorio a partir de la noción de margen, permite enfocar en los lugares donde el aparato estatal continuamente redefine sus modos de gobernar y legislar. Estos lugares no son meramente territoriales, son también sitios en los que leyes y otras prácticas estatales “son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de necesidades apremiantes de las poblaciones, con el fin de asegurar la supervivencia política y económica” (Das, 2004:24).

En esta ponencia procuramos mostrar cómo el Estado, mientras se territorializa para ampliar su capacidad de control y gestión, debe lidiar con el hecho de ser colonizado y transformado. Tanto la porosidad de sus fronteras, como la opacidad de las mismas, y su informalidad constituyen características necesarias para la territorialización.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

La investigación de la que surge este artículo se basó en un enfoque cualitativo y constituyó un estudio de caso instrumental y múltiple (Stake, 1998). Se seleccionaron dos casos: los municipios que llamamos 1 y 2. Ambos comparten emplazamiento en el Gran Buenos Aires y en ellos predominan los sectores medios, aunque el municipio 2 tiene mayor porcentaje de hogares con al menos algún indicador de necesidades básicas insatisfechas. En relación a la gestión política, ambos gobiernos eran, durante el trabajo de campo, conducidos por partidos vecinales con posteriores alianzas con partidos tradicionales.

Mientras que el municipio 1 fue seleccionado por ubicar al territorio como el eje organizativo de su gestión a través de lo que se conoce como Unidades de Gestión Comunitaria y de diversas estrategias de participación ciudadana, el municipio 2 fue considerado por la centralidad que la “cercanía territorial” -aunque sin formas institucionales centralizadas- ocupó en la definición de la “nueva gestión” y por ser uno de los municipios con más cantidad de personal en áreas de desarrollo social dedicado al trabajo en los territorios.

Como estrategias de producción de datos se priorizó la realización de entrevistas en profundidad a los/as trabajadores/as y funcionarios/as del sistema de protección de derechos en las dos localidades seleccionadas, y observación participante en espacios claves, como ser el servicio local y dos dispositivos de inclusión social juvenil. También fue realizado relevamiento documental y análisis de fuentes secundarias. El trabajo de campo se realizó entre 2013 y 2016.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Municipio 1: llevar el conocimiento barrial para el propio molino

Desde 1999, el Municipio 1 inició un camino de descentralización (Annunziata, 2008) que para 2014 había implicado variadas reconfiguraciones institucionales tendientes a dar un giro en la forma de intervenir. Se buscaba representar un Estado local capaz de reconocer con más precisión las necesidades de la población, optimizar recursos disponibles -estatales y de la comunidad, limitar una excesiva intervención estatal, promover la participación activa de los/as vecinos/as y las organizaciones sociales, y fomentar intervenciones que no sólo resolvieran urgencias. Un supuesto fuerte articulaba estas líneas de acción: la transformación de las relaciones entre vecinos y Estado a partir de la deconstrucción de la imagen negativa que tenían los primeros respecto del segundo.

Los efectos buscados del encuentro

Uno de los efectos buscados consistía en forjar un nuevo “vínculo” entre el Estado y los vecinos. Así, no se trataba tan sólo de abrir oficinas en un sector específico, sino construir una nueva forma de presencia y de relacionamiento con aquellos, basado en la confianza y el mutuo beneficio. En otras palabras, respondía a aspectos instrumentales y estratégicos, a la vez que puso en juego dimensiones asociadas a la confianza y al desarrollo de vínculos afectivos. No era sólo volver a acercarse, sino hacerlo de un modo distinto.

Una primera estrategia para lograr este “nuevo vínculo” implicaba transformar las percepciones locales y refundar las ideas sobre el Estado en lo local. Tal como lo planteara una de las trabajadoras del Servicio Local, la tarea más compleja estuvo vinculada con desterrar la idea que tenían los vecinos de que el Estado, y sobre todo sus dispositivos de protección, iban a “bajar línea” en lo concerniente al tratamiento y cuidado de los/as niños/as. En este sentido, a través de estrategias mucho más sintónicas con las lógicas barriales que las burocráticas -ir caso por caso, explicarle a cada persona por qué estaban convocándolos nuevamente, manifestar preocupación y empatía- se procuró derribar las ideas negativas sobre el Estado que los agentes presumían en los vecinos.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Otra de las expectativas se relacionaba con que el vínculo en el territorio propiciara, además de mejor conocimiento sobre las necesidades de la población, una mayor organización social, como colectivo que como individuos aislados. Para contribuir al tejido de esta organización, el Estado en el territorio debía tramar relaciones no sólo con destinatarios/as de sus políticas, sino con organizaciones y sus redes de relaciones, que le permitieran acceder a información clave de las dinámicas territoriales para precisar la intervención. En este proceso de mapear recursos, los referentes barriales constituyeron un actor clave. A partir de reconocer su centralidad mediante la contratación de algunos como trabajadores/as de la Dirección de Políticas de Niñez y Juventud, el Estado local accedía a un facilitador para la continuidad de sus acciones y su presencia en el territorio mucho más allá de los límites burocráticos o geográficos, por ejemplo de horario o de posibilidades de localización de la oficina. La estrategia de territorialización en este municipio supuso formalizar la tarea de referentes barriales convirtiéndolos en trabajadores del Estado. A su vez, incorporar este tipo de trabajadores a la estructura institucional, también supuso transformarla. Así, por medio de ellos, el Estado accedía a terrenos antes vedados. Según la lectura institucional, aquellos trabajadores poseen unas “credenciales” que no sólo los habilitarían a entrar a cualquier hora y traspasar las fronteras invisibles del barrio sin correr riesgos, sino también a lidiar con múltiples actores barriales con códigos locales. Esto los diferencia de los trabajadores profesionales, quienes carecían de legitimidad para “ponerles límites a un montón de gente”.

Efectos no buscados

El estar en el territorio trajo, para el Estado, también efectos no buscados. Mientras las sedes de los programas de protección o promoción de derechos tienen unos objetivos particulares, para los vecinos ofician como “ventanillas” del Estado ante las cuales efectuar las más diversas de las demandas. El que los trabajadores no pudieran dar respuestas a las mismas, generaba reacciones de enojo que deslegitimaba la labor territorial y corría el riesgo de erosionar la confianza construida. En este sentido, a pesar de los esfuerzos estatales por acortar las distancias y evitar la hiper institucionalización, cuando ciertas lógicas burocráticas se imponen, persiste, por ejemplo, la fragmentación.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Por otro lado, la relación entre las aspiraciones de cercanía y la intermediación de referentes locales en la implementación de las políticas para la infancia -por ejemplo al convertir en trabajadores del Estado a referentes territoriales- no se encuentra sólo dirigida por el Estado ni se deriva exclusivamente de sus intenciones. Por ejemplo, hay momentos en que las organizaciones mediante las que el municipio se adentra en el territorio, no ponen sus recursos al servicio de los propósitos estatales sino de las necesidades propias, con el riesgo de dejar de representar a los dispositivos estatales. En tal sentido, el Estado crea una ilusión de control territorial mediante la relocalización de sus oficinas y estrategias de activa vinculación con los actores locales que es mucho menos sólida y estable de lo que aspiraría.

El pretendido control estatal también pudo verse fisurado por otras razones. Por ejemplo, la localización de dispositivos de protección y de promoción a veces tenía lugar en zonas de difícil o complejo acceso, de los que trabajadores y funcionarios se anoticiaban tardíamente. Esto se debía a cierto desconocimiento estatal de las lógicas de circulación barriales, y, eventualmente, a cierta convicción de el Estado iba a crear un terreno neutral capaz de eludirlas.

Municipio 2: profesionalizar el territorio

En el municipio de zona norte, la forma que adquiere la territorialización procura combinar el acercamiento geográfico y social del Estado al territorio. Los funcionarios señalan que tal territorialización se vincula con “un cambio de gestión” inaugurado en 2012, y que procura comprender mejor las dinámicas barriales y fomentar la participación vecinal en la protección y promoción del bienestar infantil y adolescente. La “nueva” gestión quiere caracterizarse por ser más flexible y abierta a la participación que los gobiernos municipales precedentes, “de puertas cerradas”, de las cuales recibieron la herencia de ser vistos en los barrios como “los saca chicos”.

Los efectos buscados del encuentro

Respecto de los efectos buscados, el primero se vincula con que los efectores estatales creen, aumenten y/o reconstruyan los lazos de confianza entre el Estado y los sectores populares. Esto es indispensable para la intervención de los servicios de protección de derechos que “cargan” con el estigma de haber sido “saca chicos”.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A la vez, la confianza no se produce por la mera instalación de una sede física en una determinada locación geográfica. Como señalan algunos funcionarios, “si no hay una referencia, las personas no se acercan”. Entonces, allí aparecen, o son activamente buscados o contruidos por el Estado, los mediadores: personas (referentes locales o vecinos/as) o instituciones (estatales o comunitarias) que facilitan la llegada al territorio y la instalación de la sede estatal como un recurso confiable. Estos mediadores se utilizan “para entrar” a un territorio que aparece en muchas ocasiones como desconocido, hostil, y eventualmente peligroso. El contacto con estos mediadores provee además, el acceso a diversos recursos de singular valor para la intervención: datos sobre personas vinculadas con la vulneración o protección de derechos, o servicios o lógicas de acción territoriales que permitan intervenir más ajustadamente según los objetivos institucionales. Este acceso a recursos es el segundo de los efectos identificados, que parece articularse con una lógica de reciprocidad barrial. La búsqueda de parte del Estado de recursos disponibles en el territorio requiere del reconocimiento de saberes y prácticas populares valiosos, y de la búsqueda, más o menos explícita, de la participación comunitaria en la gestión del bienestar infantil y adolescente.

El tercer efecto se vincula con esa relación del Estado con saberes, percepciones y prácticas populares. Al tiempo que los agentes los valoran, también buscan formalizarlos. Esta tarea estatal se vincula a aquella que busca dar legibilidad a las prácticas populares, en un doble movimiento que mientras traduce lo popular o territorial para hacerlo gestionable por el Estado, cumple, tal como señalamos para el otro municipio, con una tarea pedagógica al enseñarle a las personas sus derechos, las demandas posibles, cómo formularlas; en palabras de los funcionarios se trata de “ordenar las demandas”, e incluso cómo transformar sus situaciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, los efectos buscados se topan con resistencias, principalmente de la propia institucionalidad. Para algunos/as trabajadores -sobre todo los/as provenientes de la anterior gestión- la interpelación a “salir al territorio” generó “ruido”. La territorialización de la intervención incidió así en distinciones entre funcionarios y trabajadores, vinculadas con sus jerarquías y sus habilidades para desempeñarse en el “territorio”. Los trabajadores de mayor jerarquía se desempeñan en las oficinas en el centro, no en las “sedes” -en tanto espacio descentralizado- en los barrios. En los barrios se concentran los trabajadores de menor jerarquía (coordinadores de sede, o



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

profesionales o talleristas que trabajan en las sedes) y peores condiciones laborales respecto al salario que perciben y su mayor inestabilidad. Los “trabajadores de territorio”, no obstante, no configuran un universo homogéneo: aquellos que más se “comprometen” y que tienen más agilidad y versatilidad para lidiar con la dinámica inestable y precaria del trabajo en la sede, gozan de mayor legitimidad y valor.

Ahora bien, la transformación de la gestión no se da sólo en la rutina de trabajo, sino que incluye un cambio de mirada hacia los sujetos sobre y con quienes se trabaja, procurando una cercanía con saberes, percepciones y prácticas populares. El cambio que persiguen los funcionarios es que los trabajadores puedan comprender las dinámicas barriales y actuar en ellas guiados por el paradigma de protección de derechos más que sobre el tutelar. Así, la pretensión de la gestión, se topa con obstáculos de la propia institucionalidad: no sólo con trabajadores que no comulgan con el trabajo territorial sino que persisten en gestionar los problemas más con una mirada tutelar que con una que procure fortalecer a las familias. En otras palabras, aún cuando la distancia física puede acortarse, persiste la socioculturales.

Los efectos no buscados del encuentro.

Encontramos cuatro situaciones que es posible enmarcar como efectos no buscados. La primera es la contra cara del acceso a recursos. Mientras la información provista por mediadores de diversa índole puede fluir agilizando la intervención estatal, de repente puede interrumpirse, o desdecirse. Este retaceo de información de parte de los vecinos puede deberse a la persistencia de la desconfianza sobre el uso que el Estado puede hacer de tal información. La interrupción en el flujo de los intercambios también se produce cuando parte de los habitantes están disconformes con las propuestas estatales. Por ejemplo, cuando la implementación de Centros Juveniles supone el uso estatal de instalaciones comunitarias para reunir a jóvenes que pueden tener actitudes antisociales desde el punto de vista de vecinos que usan esas mismas instalaciones en otros horarios y para actividades de su interés. Estas oscilaciones en la relación entre municipio y vecinos instalan dudas sobre la estabilidad y homogeneidad del vínculo que establece el Estado con los habitantes al territorializar sus servicios, y también, y sobre todo, sobre la homogeneidad de ese “territorio” supuestamente unívoco al que el Estado pretende acercarse.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En segundo lugar, un desenlace no previsto de la interpelación a la participación que promueve esta “nueva gestión” de puertas abiertas, y que reconoce saberes, percepciones y prácticas populares, es que esta apertura conlleve la colonización del Estado (Das y Poole, 2008). Es decir, que lógicas vernáculas, percibidas por los agentes estatales como informales, incorrectas o inconvenientes, tiñan o se mezclan con las propias de la gestión burocrática. Algunos funcionarios “del centro” reconocen que, en ocasiones, para interactuar con “gente que maneja otros códigos, donde la ley no entra”, “tenés vos también que manejarte con esos códigos que quizás no son los más útiles” (Entrevista a Coordinador, A6). De tal modo, las estrategias de intervención surgen de tales negociaciones y, desde el punto de vista de los agentes de protección de derechos, distan de ser ideales.

En tercer lugar, tal como señalamos para el municipio 1, los servicios se ven colmados de todo tipo de demandas que exceden la especificidad de sus acciones, y la falta de respuestas produce juicios de parte de quienes demandan sobre la insuficiencia de la gestión estatal, y reavivan el temido ciclo de la desconfianza. Las demandas no provienen sólo de ciudadanos, sino de otras instituciones -estatales y no estatales- emplazadas en los territorios. La falta de capacidad de satisfacerlas suele explicarse desde el punto de vista de las competencias de los servicios, así como desde la perspectiva de las fallas en la corresponsabilidad, pero también se relacionan con la volatilidad y la dimensión coyuntural de los recursos con que esos mismos servicios cuentan para enfrentar las necesidades locales.

Finalmente, el cuarto efecto no buscado se relaciona con que los habitantes no adopten la propuesta de circulación territorial prevista por el Estado y su emplazamiento geográfico y que prioricen otras lógicas, por ejemplo, devenidas de enfrentamientos entre grupos. En este sentido, y al igual que en el otro municipio, uno de los principales problemas a gestionar refiere a la localización geográfica de las sedes y lo que dicho emplazamiento representa para “los vecinos”. Es relativamente frecuente que, en búsqueda de la cercanía, una sede estatal se ubique dentro de los límites geográficos que definen, más o menos formalmente, al barrio. Sin embargo, en ocasiones el desconocimiento de las lógicas de circulación y uso del barrio por parte de sus habitantes, hace que la sede estatal quede ubicada en sitios que resultan expulsivos para algunos habitantes. Sin embargo, dado que las lógicas de circulación, apropiación y eventual enfrentamiento entre grupos pueden variar y no están



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

necesariamente regidas por la previsibilidad ni la permanencia en el tiempo, un lugar que en determinado momento es neutro para la instalación de la sede estatal, al otro día puede volverse, sin buscarlo, selectivo. Si bien el hecho de conocer las lógicas propias del territorio responde a la necesidad, de parte de los funcionarios, de adaptarse a un contexto “extraño”, dotado de prácticas, redes de relaciones, costumbres populares, es cierto que esta respuesta adaptativa puede, más que reconocer de hecho la existencia de usos y costumbres para manejarse en el barrio, funcionar más bien desconociendo el deber estatal de garantizar ciertos derechos básicos, como la libre circulación.

La confianza en los márgenes

En esta ponencia nos preguntamos qué papeles cumple “la territorialización” en la institucionalización de los sistemas de promoción y protección de derechos de niños/as y adolescentes. A partir de los datos interpretamos que en ambos municipios se construye, con matices, una situación marcada por la distancia, la desconfianza, la ilegibilidad y lo incontrolable.

En ambos casos, la forma que toma la territorialización, se vincula con diferenciarse de gestiones anteriores; transformar las dimensiones técnico-administrativas de las intervenciones, o producir “nuevos vínculos”. Ambos municipios procuran que la “cercanía” les provea recursos (simbólicos, sociales, cognitivos) para la gestión y que en el territorio se produzcan nuevos lazos (de confianza, colaboración y participación) que sean vehículos de la intervención.

Mediante la territorialización de sus prácticas, los actores estatales buscan transformar la relación mantenida con las personas que allí habitan para generar confianza, imprescindible para intervenir en problemas que se asocian con una particular configuración de la red de relaciones sociales territorialmente desplegadas.

En ese sentido, las intervenciones se despliegan sobre el territorio como espacio social antes que físico. El efecto que se busca mediante la territorialización se orienta a producir una cercanía -aunque la distancia social nunca se acorta del todo-, por la confianza -aunque precaria-, y por el aumento de legibilidad del territorio para el Estado. En el seno de la tensión distancia-cercanía está la frontera social, el margen, es decir, el encuentro entre las intenciones estatales y las dinámicas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

territoriales. La concreción de dicho encuentro supone el aprendizaje de las reglas de reciprocidad que se materializan en el intercambio de recursos materiales y simbólicos, en la creación de instancias participativas o dialógicas, en la tolerancia a las “informalidades y desprolijidades” de las prácticas populares y el uso de códigos que resultan ajenos a la institucionalidad. Esa flexibilidad de las actuaciones estatales parece ser clave para garantizar la continuidad de las intervenciones.

Por ello, al territorializarse, el Estado tiene que reconfigurar sus equipos de intervención. Para ambos municipios, el perfil de los trabajadores es central, pero diferencial. Uno ha necesitado reeducar a sus trabajadores para que “salgan de la oficina y bajen al territorio”, el otro ha debido formalizar trabajadores cuya inserción territorial es preexistente y derivada de su militancia social o su pertenencia barrial. En esas reconfiguraciones se crean así nuevos tipos de trabajadores y se establecen diferencias y jerarquías entre ellos según la tarea que asuman en relación al territorio y el modo de abordarla.

Esa estrategia posibilita el aprendizaje de la flexibilidad apropiada para comprender las prácticas sociales. Así, una de las tareas del Estado en los márgenes es hacer legibles las prácticas populares, para poder gestionarlas. Esta mutación puede tener la forma de traducción, ordenamiento o protocolización de las acciones. Para eso, los agentes aplican una pedagogía orientada a la formalización aun cuando para acceder a dichas acciones hubieron de manejarse con una lógica menos formal. En algunos casos las intenciones de formalizar son más burocráticas -adecuarse a normas- y en otras son más “políticas”, esto es, permiten que los “vecinos” se transformen en “actores” o en “ciudadanos”, adquiriendo capacidad de interpelar al Estado en sus mismos términos. Complementariamente, se busca crear “comunidad”, ya sea como actor político o como red de relaciones colaborativa y corresponsable.

Ahora bien, una segunda lectura de los datos nos permite señalar que, la heterogeneidad, pluralidad y volatilidad de las formas que adquiere el trabajo de las intervenciones estatales en aras de responder a la demanda y legitimar la intervención, “informalizan” al Estado en el territorio. Estas lógicas flexibles son vistas como problemáticas desde las aspiraciones de protocolización que dotarían de mayor homogeneidad y previsibilidad a la intervención y, por extensión, darían mayor entidad a la presencia estatal.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Esta flexibilidad es requerida en la medida que el territorio resulta mucho más fragmentario y plural de lo que aquel parece suponer. Podríamos decir que el Estado no llega, mediante sus agentes a “un” territorio sino a múltiples, en los que encuentra una pluralidad de regulaciones (Das y Poole, 2008) que organizan dinámicas, resistencias, posibilidades de circulación o restricciones a la movilidad, invisibles fronteras interiores y zonas “liberadas”. Los/as agentes no pueden controlar esta pluralidad de regulaciones. Esta sub estimación de la heterogeneidad barrial, de sus necesidades, actores y dinámicas, tiene impacto en los resultados de la territorialización de las acciones estatales. Por ejemplo, en relación a los problemas derivados de una inadecuada localización geográfica de sus sedes.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

En suma, el territorio redefine la intervención tanto respecto de la relación entre el Estado y las personas –cuyas prácticas intenta hacer legibles para actuar sobre ellas- como sobre los lazos entre agentes estatales y respecto a su propia institucionalidad. En ambos procesos los intercambios y transformaciones que se producen informalizan al Estado y, en cierta medida, suponen que sea colonizado por los territorios y sus prácticas. La propia institucionalidad estatal parece ser transformada por los intercambios en la frontera Estado-territorio.

Así, el aporte de esta ponencia ha sido indicar cómo “territorializarse” es mucho más que descentralizarse. Implica, por un lado, construir un tipo de funcionario, como lo son los trabajadores que representan al Estado en el territorio, sensibilizados con las lógicas populares, capaces de “salir de la oficina” y de crear y mantener lazos de confianza, cruciales para sostener la intervención en territorios ilegibles para el Estado; por otro, que en esa operación el Estado puede incurrir en la pérdida de alguna de sus características burocráticas y ser permeable a informalidades y sentidos contradictorios con sus objetivos.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Andrenacci, L. (org.). (2002). Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. La Plata, Argentina: Ediciones Al Margen/UNGS.

Annunziata, R. (2008). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. (Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe del Programa Regional de Becas CLACSO). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

Bourdieu, P. (1999). La miseria del mundo. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Cravino, M.C., Fournier, M., Neufeld, M.R. & Soldano, D. (2002) Sociabilidad y micropolítica en un barrio “bajo planes”. En L. Andrenacci (org.), Cuestión social y política social en el Gran Buenos (57-80). Buenos Aires, Argentina: Ediciones UNGS-Al Margen.

Das, V. & Poole, D. (Eds.). (2004). Anthropology in the Margins of the State. Santa Fe, Estados Unidos: SAR Press.

Das, V. & Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de antropología social, 27, 19-52. ISSN: 0327-3776

Fraser, N. (1989). Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory. University of Minnesota Press.

Haney, L. (2002). Inventing the needy. Gender and the politics of welfare in Hungary. University of California Press.

Merklen, D. (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires, Argentina: Gorla.

Perelmiter, L. (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008). En S. Morresi & G. Vommaro (comps.), Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina (pp. 135-170). Buenos Aires, Argentina: Prometeo/UNGS.

Soldano, D. (2014). El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad, y promesa. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, N°86, 12-17. ISSN: 1666-7301. Recuperado de: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/S86-DOSSIER.pdf>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Stake, R. (1998). Investigación con estudio de caso. Madrid: Ediciones Morata

Svampa, M. & Pereyra, S. (2003). Entre la Ruta y el Barrio: la Experiencia de Las Organizaciones

Piqueteras. Buenos Aires, Argentina: Biblos.