

# **La democratización en el acceso a bienes culturales orientados a la infancia. El caso de la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

Goldstein, Melina.

Cita:

Goldstein, Melina (2011). *La democratización en el acceso a bienes culturales orientados a la infancia. El caso de la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/10>

## **Democratización en el acceso a bienes culturales orientados a la infancia. El caso de la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2003 y 2010**

Melina Goldstein  
(FSOC, UBA)  
meligol@hotmail.com

El presente trabajo tiene como eje el análisis de las aplicaciones reales de las políticas de infancia que se orienten a facilitar el acceso a bienes culturales en la Comuna 8 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 1996 y 2010.

Se decidió tomar la Comuna 8 por ser un referente destacado donde las aplicaciones de las políticas sociales no muestran resultados satisfactorios puesto que, entre otros datos, es relevante subrayar que en dicha Comuna se registra el mayor porcentaje de mortalidad infantil, y al interior de la Ciudad, es aquella que se encuentra en condiciones más desfavorables. Dicha Comuna 8 comprende los barrios porteños de Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.

Dicho trabajo intenta explicar la manera como bajo el velo de la aplicación de políticas homogeneizantes y democráticas al conjunto de la Ciudad sólo se trata de un maquillaje, donde el telón de fondo es la reproducción de desigualdades sociales. En este caso en particular, en el acceso a bienes culturales orientados a la infancia.

Por otra parte, también se deben analizar las políticas públicas expresadas en preguntas a fin de operacionalizar las cuestiones y sentarlas en un diseño de indicadores de variables observables: ¿Quiénes son los sujetos que reciben las prestaciones? ¿Con qué principios generales de la Convención de los Derechos del Niño está cumpliendo el Estado con sus acciones? ¿Qué metas físicas, financieras y en qué plazo tiene previsto el Estado cumplir con sus obligaciones y garantizar los derechos de la niñez? ¿Qué mecanismos existen al interior de cada una de las iniciativas estatales para el cumplimiento de los derechos de la primera infancia? ¿A qué tipo de actividades culturales de les destina mayor presupuesto en la ciudad? ¿A que intereses responde esta decisión? ¿Hubo modificaciones en los porcentajes de los presupuestos de los diferentes gobiernos en la Ciudad? ¿Qué programas se diseñaron con el fin de democratizar el acceso a la cultura en la Comuna 8 entre 1996 y 2010 en relación a la infancia? ¿Qué consecuencias en las políticas culturales tuvo el aumento de las desigualdades sociales en términos territoriales?

DEMOCRATIZACIÓN - POLÍTICAS CULTURALES - NIÑEZ - POLÍTICAS PÚBLICAS – GCBA

### **Introducción**

Para el presente análisis y de manera tal que se pueda cumplir el objetivo de realizar un diagnóstico que permita dar cuenta de la aplicación real de las políticas socio culturales orientados a la infancia en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se parte de la hipótesis que el presupuesto destinado al acceso a bienes culturales para la infancia no se distribuye equitativamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este hecho se observa con claridad en la Comuna 8 donde no se percibe una aplicación real de las políticas socio culturales infantiles.

En este sentido se propone un análisis del plan a desarrollar, a partir del estudio sobre las políticas dedicadas al área de la infancia y del modo en que se las implementó (o no).

En este marco, estas políticas y programas orientados a la cultura se encuentran orientados a múltiples y diversas áreas como resultado de la complejidad del sector de la población en el que buscan incidir. En consecuencia se ha esbozado una clasificación de las mismas, con el fin de lograr una mejor sistematización de la información.

Las áreas que se han definido en este sentido tienen por objetivo dar cuenta de la estrecha y dificultosa relación de cada una de las mismas, con los distintos actores que se encuentran implicados:

- *Artísticas*, esta área se expresa en la organización de eventos; producción y contratación de espectáculos de distinto tipo: teatro, danza, ópera, recitales de música de distintos géneros, festivales infantiles, etc.

- *De formación y fomento*, se relaciona con el área educativa, en cuanto educación por y para el arte, entendido este último como espacios de formación. El fomento alude a premios, becas y subsidios hacia niños y niñas en formación cultural. Aquí también se hacen presente la promoción cultural con actividades artísticas pedagógicas y la realización de jornadas, entre otros.
- Según incluya a *actores públicos y privados*: actor único, multiactoral.
- El *rol del Estado* en relación a las acciones implementadas en pos de la garantía y promoción de derechos humanos, específicamente en este caso, aquellos relacionados con la primera infancia y el acceso a bienes culturales en tres barrios del sur de la ciudad.
- Desde la *tensión focalización- universalización* en relación a la real aplicación de las políticas y programas en pos de la garantía de derechos a bienes culturales al conjunto de los niños y niñas que habitan la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Desde la perspectiva teórica se deben analizar las *políticas públicas dirigidas a la niñez*, ya que desde dicha dimensión se partirá para la justificación del programa en cuestión. Por ello no es un hecho menor, sino que debe ser tan relevante como los demás.

### **Justificación del recorte espacial y temporal**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca frente al resto de las provincias de la Argentina en la magnitud de la inversión para el desarrollo de festivales, conciertos, talleres, y muestras en diversos planos de la cultura. Este fenómeno se revela al comparar los recursos económicos que disponen las Direcciones de Cultura de cada una de las jurisdicciones nacionales. Por ejemplo el presupuesto cultural por habitante en el año 2005 para Buenos Aires era del \$5,07; para el Córdoba \$4,74; mientras que para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires era de \$79,51<sup>1</sup>. El problema aquí planteado refiere a que el presupuesto brindado no se refleja en políticas que fomenten el acceso a bienes culturales orientados a la infancia de manera democrática, en los diferentes barrios que comprende la Ciudad.

Al realizar un recorte espacial y temporal de la investigación al estudio de las políticas socio culturales de infancia en la Comuna 8, se ve facilitado en un primer momento el abordaje al área de estudios. De ésta manera sólo el reconocimiento de las especificidades socioculturales y de su expresión en un espacio geográfico determinado<sup>2</sup> aportará los elementos claves para garantizar tanto la atención de la “diversidad” en el contexto de lo cultural<sup>3</sup> como la atención de las “particularidades” en lo local.

Desde esta óptica, la identificación y la comprensión de las especificidades territoriales en cada caso darán por tierra la heterogeneidad y buscarán la equidad en el acceso a bienes culturales. Entendiendo la equidad como la búsqueda de la justicia y la igualdad desde el reconocimiento de las diferencias y las particularidades territoriales. De este modo, la consideración del territorio se convierte en un insumo esencial a la hora de estudiar políticas no sólo culturales referidas a la infancia, sino sociales en su conjunto.

Los aspectos normativos relacionados con las respuestas que dan los Estados a la situación de la primera infancia en principio deben referirse a las acciones que realizan los países y la manera en que se implementan a fin de atender cuestiones relacionadas ésta. A partir de la respuesta que se obtenga se delinearé el norte hacia donde es posible analizar las políticas públicas dirigidas a niños y niñas entre 0 y 6 años, en el presente caso específico, es decir, aquellas que vinculan la cultura con la educación en un marco de creciente desigualdad en el acceso. Este hecho se ve cristalizado específicamente en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente análisis no pretende reducirse a una tipología en los accesos a bienes culturales orientados a la infancia, sino que se presenta como un primer panorama que permita pensar, con la información disponible, el diseño y el monitoreo de las políticas, para los niños y niñas

<sup>1</sup> Datos relevados de la Sistema de Información Cultural de la Argentina (Sistema de Información Cultural Argentina- Secretaría de Cultura de la Nación Argentina)

<sup>2</sup> Giménez (1996) sostiene que territorio remite a cualquier extensión de la superficie terrestre habitada por grupos humanos. Delimitada o delimitable en escalas diferentes (local, municipal, regional, nacional o supranacional).

<sup>3</sup> En referencia a la especificidad territorial donde la política intervendrá. Cada territorio local tiene sus particularidades, que en conjunto hacen a la diversidad de escenarios existentes.

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente aquellos que residen en la Comuna 8.

### **La creciente ausencia de heterogeneidad en los barrios y sus consecuencias en políticas socio culturales**

El aumento de las desigualdades sociales se vio cristalizado, entre otras formas, en la desmembración de la sociedad en distintas zonas o barrios. Fruto de este fenómeno se observa la ruptura de interacciones y lazos sociales entre sujetos provenientes de diferentes sectores sociales. En este marco, se deben pensar las desigualdades y su relación con la creciente segregación territorial. Aquí, vale hacer referencia a la distribución geográfica en clara concordancia con los sectores sociales de modo similar a los de los ghettos.

Este hecho se relaciona con lo que Castel llama *el aumento de las incertidumbres* en correspondencia con la construcción sobre el concepto de pobreza en su estrecha (y no necesariamente real) relación con la inseguridad social. Las distintas clases perciben un permanente estado de peligro y alerta en relación a los otros estratos sociales, en palabras de Castel, en "permanente desprotección". Será en la sociedad moderna, donde la valoración y la protección de los sujetos corren tanto por las vías de la posesión de bienes (inmuebles o no), sino por los derechos que se obtienen por estar inserto en un determinado grupo o clase.

Por otra parte, esta desprotección traerá aparejada un cierto sentimiento de miedo, estigma o fantasía acerca de aquello que transcurre del otro lado, -el no transitado- y su consecuente *desocialización de los individuos*. Este quiebre en la interrelación de clases, trajo aparejado la ruptura de un nosotros como un "ethos" del conjunto social. No obstante, se observa una creciente modalidad de relación basada en la homogeneidad de clase plasmada en espacios territoriales. Esta situación relativamente novedosa, acaba legitimando desigualdades que traen -entre otras consecuencias del desconocimiento del otro- situaciones de violencia, agresividad e injusticia, que deben ser susceptibles al realizar un diagnóstico, como categoría donde se evalúan subjetividades y tolerancias de un sujeto con otro.

Así, la inseguridad tendrá entre sus consecuencias no deseadas, la rotura en los lazos de cohesión y en el sentimiento de pertenencia a un territorio delimitado. Este doble juego entre inseguridad y cohesión se observa de manera independiente de la clase que se esté analizando. A raíz de ellos, el conjunto del entramado social teje redes con el fin de obtener la seguridad anhelada -por medio de los contactos realizados por la red de sujetos con la que se cuenta-. Esta trama, será un marco de soporte cuando un sujeto se encuentre *desprotegido*, al quedar fuera del mercado laboral, y buscará en sus redes de apoyo, algún eje que pueda conducirlo hacia la reinserción en el mundo del trabajo.

En este sentido, la incorporación de la visión geocultural<sup>4</sup> en el diseño e implementación de políticas sociales es de importancia cardinal ya que proporcionará un panorama de las heterogeneidades sobre la población que se desee aplicar un programa. De ésta manera sólo se debe prestar especial atención a las especificidades socioculturales y sus diferentes expresiones un espacio geográfico. Este hecho aportará elementos relevantes a la hora de garantizar la atención de los diversos frentes como así también la aplicación de las peculiaridades de la población.

Desde esta óptica, la consideración del territorio a la hora de estudiar políticas de corte social, se convierte en un insumo principal para identificar y comprender las especificidades territoriales, las cuales en cada caso ayudarán a diseñar el recorrido a seguir en pos de lograr la equidad en el acceso a la política que se quiera implementar. Se entiende la equidad como la búsqueda de la justicia y la igualdad a partir del reconocimiento de las diferencias y particularidades del entramado social.

Este último punto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que se suele interpretar a la cultura en forma desterritorializada. Es decir, que las políticas sectoriales ubican la cultura por fuera del sistema de relaciones territoriales al cual pertenece, para abordarla de forma homogénea y sin un domicilio particular. De esta manera se explica la aplicación de políticas

---

<sup>4</sup> La geografía cultural insiste sobre la relevancia de la territorialidad en el campo de las ciencias sociales y propone sumar al estudio de las relaciones sociales los nuevos análisis de la relación entre grupo y medioambiente como medio de identificar la especificidad que adquieren las relaciones sociales y un espacio geográfico particular. Es decir, se trata de dar cuenta de la forma en que un espacio geográfico es socializado y humanizado (Claval, 1999).

homogeneizantes al conjunto de la Ciudad, portando así, el status de democráticas. La incorporación de la visión geo-cultural<sup>5</sup> puede, en este sentido, aportar un salto cualitativo y cuantitativo en las políticas culturales sobre infancia, a raíz del reconocimiento de las heterogeneidades en el marco de una ciudad que las porta.

### **Normativas e implementación de la Ley de Comunas y su relación con la democratización en el acceso a programas orientados a la niñez**

Se definen a las políticas públicas en materia de desarrollo integral de la niñez en lo que refiere al acceso a bienes culturales como un instrumento técnico-político. Este tiene como objeto el cumplimiento de metas predeterminadas y contiene principios, y procesos de implementación ó ejecución y evaluación, encaminados en la teoría a garantizar la protección y desarrollo integral de la niñez en cumplimiento de la protección de sus derechos humanos. En este sentido, se deben analizar las políticas públicas expresadas en preguntas a fin de operacionalizar las cuestiones y sentarlas en un diseño de indicadores de variables observables: ¿Quiénes son los sujetos que reciben las prestaciones? ¿Con qué principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño está cumpliendo el Estado con sus acciones? ¿Qué metas físicas, financieras y en qué plazo tiene previsto el Estado cumplir con sus obligaciones y garantizar los derechos de la niñez? ¿Qué mecanismos existen al interior de cada una de las iniciativas estatales para el cumplimiento de los derechos de la primera infancia?

A partir de ello, es necesario ahondar en las normativas que tienen como fin democratizar el acceso a diferentes bienes y servicios que ofrece o debe hacerlo la ciudad y que por consiguiente tienen como fin, al menos en la letra de su normativa, achicar brechas territoriales y sociales. Es así como se presenta necesario analizar la nueva Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ello, dicha ley en su Capítulo 1 "Objeto, naturaleza y finalidad", artículo 3º, inciso e) y f) afirma que se debe buscar implementar medidas que tengan como fin la "*equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad.*" Este inciso es necesario para pensar las políticas y programas que se diseñen e implementen en la Comuna 8, una de las más desfavorecidas de la ciudad. Por otra parte, el inciso f) hace mención a "*preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos Barrios*"<sup>6</sup>. Esta normativa será de vital importancia en la investigación presente, ya que a partir de los datos relevados, podremos observar con mayor detenimiento si el presente inciso se cumple y de que manera, dándole de ésta manera la relevancia que debe tener cada barrio en los programas y planes que busquen afirmar la identidad cultural en el espacio en el que se encuentra inmerso.

Las comunas se presentan como unidades de gestión política y administrativa con correspondencia al interior de un territorio determinado. En otras palabras, se trata de instancias de gobierno local con competencia en un barrio o en este caso, un conjunto de barrios. Este modo de descentralizar la ciudad, se cristaliza en la creación de comunas las cuales portan carácter administrativo (tienen competencia en materia de mantenimiento urbano y prestación de servicios) y carácter político (elección popular de sus autoridades quienes deben responder ante a quienes las eligieron). La comuna 8 específicamente, comprende una parte importante de la zona sur de la ciudad, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano.

Particularmente, se decidió tomar la comuna 8 por ser un referente destacado donde las aplicaciones de las políticas sociales no muestran resultados satisfactorios. Al interior de la ciudad, es aquella que se detectan condiciones de vida más desfavorables bajo el velo de la igualdad de oportunidades.

Dicha comuna cuenta con la tasa de crecimiento demográfico mas alto de la ciudad, al tiempo que su tasa de natalidad llega al 2.1% también por encima del conjunto de la ciudad. Por otra parte, es relevante subrayar que en dicha comuna se registra el mayor porcentaje de mortalidad infantil, siendo un 10.2% el promedio de la comuna y un 7,9% la media de la ciudad. También se debe señalar que el hacinamiento crítico trepa al doble en comparación con el resto de la ciudad (4,2% en la comuna 8, y 2.0% en la ciudad). La situación de ésta comuna en relación a los hogares con NBI también se acerca al doble en relación con el total de la ciudad,

---

<sup>5</sup> La geografía cultural insiste sobre la relevancia de la territorialidad en el campo de las ciencias sociales y propone sumar al estudio de las relaciones sociales los nuevos análisis de la relación entre grupo y medioambiente como medio de identificar la especificidad que adquieren las relaciones sociales y un espacio geográfico particular. Es decir, se trata de dar cuenta de la forma en que un espacio geográfico es socializado y humanizado (Claval, 1999). Asimismo, acá refiero al espacio geográfico habitado, como objeto de implantación en políticas públicas, donde puede tratarse de un espacio nacional o no, inserto en una localidad, barrio o región.

<sup>6</sup> [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/prog\\_transicion\\_comunas/ley\\_1777.pdf?menu\\_id=17462](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/prog_transicion_comunas/ley_1777.pdf?menu_id=17462)

siendo el 13.4% el total de los hogares con dicha característica en la comuna, mientras que en la ciudad dicha alcanza el 7,1%.

La comuna 8 se distancia de las restantes, en la gran importancia que se le otorga a la rama de la industria y la construcción, ocupando al 24% de sus habitantes y dejando por debajo a la rama de los servicios, rasgo que suele destacarse en gran cantidad de comunas. Continuando con los empleos, la gran mayoría de los habitantes son asalariados o cuentapropistas, observándose un mínimo del porcentaje de patrones.

Asimismo, esta comuna se destaca frente al resto por un desafortunado sello que la distingue, los niveles de desocupación y subocupación son los mayores de la ciudad, trepando el 12% y 14,5% respectivamente. En consecuencia el ingreso familiar también se presenta como el más bajo de la ciudad, tratándose de ésta manera de un de las comunas con mayor porcentaje de hogares con NBI (13,4% según datos relevados en el año 2009).

En materia educativa, se destaca la gestión estatal frente a la privada, representando la primera el 83,1% del total de los habitantes que asisten actualmente o asistieron en algún momento a una institución educativa. La salud es atendida por los servicios públicos en gran cantidad (47%), dato que la hace destacarse frente al resto de las comunas por ser ésta donde las obras sociales y prepagas poseen menor peso. Como contrapartida, el 71% de la población de la comuna se encuentra a menos de 500 metros de algún espacio verde, pero es necesario recordar que muy pocos de éstos espacios son mantenidos para el uso cotidiano de los vecinos. Por el contrario, gran cantidad de dichos espacios se encuentran abandonados, con pasto crecido e inutilizado para el esparcimiento y la realización de actividades físicas. Por último cabe destacar que los precios de las propiedades, así como los valores del mercado inmobiliario en su conjunto son mucho menores a los de la ciudad tomada en su conjunto.

En relación a los bienes culturales y el acceso a espacios donde se fomente y promueva la cultura en la comuna se observan los siguientes datos.

Según los datos relevados del Sistema de Información Cultural en la Argentina (SInCA), en cuanto al *Patrimonio Cultural*, de los 85 Espacios de Exhibición Patrimonial en la Ciudad, ninguno pertenece a la comuna 8, lo mismo ocurre con los 118 Monumentos y Lugares Históricos de la Ciudad, donde no se registra ninguno en los tres barrios que comprende la comuna. El último ítem al interior de la categoría refiere a "Patrimonio de la Humanidad" donde no se observa en toda la ciudad la presencia de alguno de ellos.

En la categoría *industrias culturales*, dentro de la cual se concentran variadas expresiones del ámbito, se pueden observar 107 sellos musicales a lo largo de la Ciudad, pero no se conoce ninguno que se sitúe en el interior de ninguno de los tres barrios que comprende la comuna.

La ciudad de Buenos Aires cuenta con 342 editoriales de libros, de las cuales se observa la presencia de la denominada Editorial Biribetto, la cual funcionó en la Comuna (sobre la Av. José León Suárez), para luego mudarse al barrio de Palermo, por lo que podemos concluir afirmando que ninguna editorial tiene sus puertas en la comuna 8.

De los 19 periódicos digitales que se relevan, la gran mayoría se encuentran en la zona céntrica de la ciudad, en barrios como Retiro, San Telmo y San Nicolás, y ninguno en la Comuna estudiada, lo mismo ocurre con las 17 agencias de noticias que se emplazan en la ciudad.

Sobre la subcategoría que trata los medios sociales de comunicación, de los 60 que existen, se observa una distribución territorial un tanto más distribuida que en la categoría anterior. Fruto de esta heterogeneidad en el territorio, es que se presenta *Noticario sur*, pero se encuentra cerrado el acceso por lo que sus datos no se encuentran disponibles. Solamente se puede tener acceso, vía redes sociales como Facebook. Otro periódico digital que actualiza las noticias de la Comuna se denomina "<http://comu8.blogspot.com/>" un blog que releva todas aquellas publicaciones de diferentes medios, que nombran la comuna. A su vez, se presenta como una herramienta útil, donde los vecinos, dado el contexto de elecciones comunales, pueden escuchar mediante un video, las propuestas de cada uno de los postulantes a jefes comunales.

De las 72 radios que funcionan en la ciudad, se releva al interior de la comuna, la KI 98, FM Radio Lugano, pero ningún canal de TV abierta tiene su base en ninguno de los tres barrios que comprende la comuna.

La siguiente categoría denominada *Fiestas y festivales* se observa el "Día del barrio de Villa Lugano" entendido éste como un acto cívico y cultural que se lleva a cabo cada 18 de octubre, donde según la ordenanza N° 49.818 en su Artículo 2° se debe disponer de la realización de un

programa cultural, artístico y conmemorativo referente a las cualidades del barrio. Este programa y su ejecución deben estar organizados tanto por las entidades del barrio de Villa Lugano y con el apoyo de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su artículo 4º, dicha ordenanza se compromete a invitar a participar a las colectividades tradicionales del barrio siendo una de sus características la convivencia entre diferentes culturas. Por ello, ese día se invita a las comunidades, criollas, paraguayas, lituanas, italianas, españolas y la boliviana, entre otras. Ese mismo día también se organizan ferias artesanales y gastronómicas, desfile de carrozas y de trajes típicos, jornadas gastronómicas, eventos culturales, etc, los cuales tienen su centralidad en la plaza Unidad Nacional del mismo barrio.

En la categoría *espacios culturales* se observan 47 bibliotecas populares, de las cuales en toda la comuna se ubica una, la llamada Biblioteca Popular El Progreso, en el centro de Villa Lugano. Se presentan asimismo, 604 bibliotecas especializadas a lo largo de la ciudad, dentro de la cual ninguna se emplaza en la comuna estudiada.

Pero el panorama mejora si se trata de bibliotecas escolares, ya que se observa sobre un total de 254 bibliotecas destinadas a niños y niñas en edad escolar, 12 de las cuales se sitúan entre los tres barrios que comprende la comuna.

Sobre un total de 737 librerías que se relevan del Sistema de Información Cultural de la Argentina, 7 se asientan en la comuna analizada. Por último, es relevante señalar que se observan 2 salas teatrales en la comuna sobre un total de 427, ninguna sala de cine sobre un total en la ciudad de 65 espacios destinados a la proyección de largometrajes. Estos datos son evidentes si pensamos en las políticas y los programas destinados a fomentar el acceso a la cultura en un espacio geográfico determinado como es la comuna 8, donde ya observamos las deficiencias en la democratización a partir de un presupuesto ciudadano elevado (en comparación con otras provincias) destinado a fomentar bienes culturales.

En efecto, se deben impulsar políticas que promuevan la equidad a partir del reconocimiento de la diversidad y la existencia de diferentes grupos para los que se debe trazar estrategias acorde a cada sector. Por ello se deben forjar políticas de corte universalistas partiendo del reconocimiento de las diferencias entre los grupos.

### **Abordaje teórico de las políticas socio culturales en la Ciudad autónoma de Buenos Aires**

Para comprender las lógicas que marcan el rumbo en el diseño de políticas sociales, es que se debe pensar el diseño de éstas en un marco histórico concreto, ya que la implementación, gestión, y evaluación de las políticas, serán fruto de un contexto determinado.

Mientras en Argentina sucedían hechos políticos de gran envergadura que luego marcarían el norte por donde se profundizarían cambios sociales, económicos y políticos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, firmar acuerdos suponía el activo rol de los Estados en la intervención y monitoreo de las políticas destinadas a la niñez.

Al virar el norte político o bien, legitimarse en un modelo económico en la década de los '90, la mayoría de los países de la región latinoamericana se vieron limitados por el achicamiento del Estado y el consecuente aumento del rol del mercado como regulador de los procesos económicos, sociales y políticos. Vale recordar que Argentina no fue la excepción, sino al contrario, se presentó como uno de los países que cumplió con mayor ímpetu las recomendaciones del Consenso de Washington. Estas decisiones trajeron graves consecuencias en todos los planos, pero aquí nos ocuparemos sólo de aquellos que afectaron a la niñez.

Es desde aquí, que el cumplimiento de la Convención se tornó un desafío difícil de responder por parte de los Estados, por lo que la Organización de Estados Iberoamericanos se vio obligada a asumir la responsabilidad de respaldar a los gobiernos en la formulación de políticas públicas que busquen garantizar el cumplimiento firmado en la CDN. Para ello, se debe contar con información actualizada que permita conocer y monitorear el grado de realización de los derechos del niño y los esfuerzos de los Estados para garantizarlos, promoverlos y protegerlos. Esta necesidad dio lugar al proyecto sobre el Sistema de Información sobre Derechos del Niño en la Primera Infancia. Dicho sistema es útil en la medida que abarcó gran cantidad de países de América Latina y adoptó como marco conceptual al *enfoque de derechos*; centrándose en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de los Estados en torno a los esfuerzos

que se deben realizar para garantizar el acceso a la educación e incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de niños y niñas; al tiempo que debe proveer información aportada por diferentes fuentes que combinan análisis cuantitativo y cualitativo.

Asimismo, para analizar la implementación de éstos programas y políticas en la ciudad de Buenos Aires, y más específicamente en la comuna 8, se presenta como necesario analizar las políticas públicas desde las siguientes dimensiones a fin de operacionalizar las cuestiones y sentarlas en un diseño de indicadores de variables observables: ¿Quiénes son los sujetos que reciben las prestaciones? ¿Con qué principios generales de la CDN está cumpliendo el Estado con sus acciones? ¿Qué metas físicas, financieras y en qué plazo tiene previsto el Estado cumplir con sus obligaciones y garantizar los derechos de la niñez? ¿Qué mecanismos existen al interior de cada una de las iniciativas estatales para el cumplimiento de los derechos de la primera infancia?

Por consiguiente, el Sistema de Información se divide en módulos de manera tal que se puedan ordenar las dimensiones en relación a la construcción de diferentes indicadores. Estos indicadores se distinguen en: demográficos, socio-culturales, económicos y sobre la provisión de los servicios sociales. A su vez se subdividirán en dimensiones sobre las que se inscriben las políticas referidas a la implementación y el cumplimiento de los derechos de la primera infancia. Asimismo, serán de vasta utilidad en la medida que coadyuven al diagnóstico sobre las condiciones de vida y la búsqueda de soluciones eficaces.

En relación al contexto demográfico será útil en la medida en que permita conocer indicadores operacionalizables acerca de las condiciones de vida sociales. Además, existen características como la edad, género, y el crecimiento de la población a estudiar que son propias de éste contexto. Sin embargo el capital cultural de origen, ingresos percibidos y percepciones de clase podrán ser útiles para ofrecer marcos de referencia desde donde pensar la posición actual en la estructura social de cada sociedad en relación a donde se apunta con las políticas.

Para la presente dimensión, se pueden desagregar subdimensiones como: la dinámica y estructura de la población, su distribución territorial y su capacidad de movilidad y una última que trate de hogares y familia. Estas subdimensiones pueden estar vinculadas a los procesos migratorios, que modifican las pautas de distribución de la pobreza, al mismo tiempo que producen una reubicación de las familias en diferentes espacios geográficos.

En relación al contexto económico, valorar los alcances y aportes de los programas, permite observar la problemática en relación a los ingresos que enfrentan las familias, sus condiciones de vida y su situación laboral. En este sentido, se busca identificar la proporción del ingreso destinado a políticas públicas, es decir que esta información busca reflejar la capacidad económica con la que cuenta cada país para afrontar los compromisos asumidos con el fin de mejorar las condiciones de bienestar de los derechos de niñas y niños.

Dentro de esta dimensión podemos encontrar dos subdimensiones. Una referida al ingreso y otra al empleo.

Los indicadores socio-culturales dan un marco de referencia del ambiente social y cultural en donde se encuentran los sujetos de derechos. En este sentido, se deben considerar varias subdimensiones. La primera refiere al sistema educativo, que debe dar cuenta de los niveles de participación así como los logros de la población adulta en este ámbito; la siguiente se vincula con las condiciones de vida, y aquí se examinan las condiciones en las que habitan los sujetos de derecho, así como su ambiente. La tercera contará con los aspectos vinculados al género, referidos a salud reproductiva, y condiciones de disparidad de la mujer frente al hombre; la anteúltima, atiende a la diversidad de culturas con la que cuenta cada país y las estrategias frente al acceso a la educación de los niños con bagajes culturales diferentes. La última hace referencia al grado de acceso que tiene la población a las tecnologías de información y comunicación así como la presencia de científicos en pos del desarrollo tecnológico.

La última dimensión refiere a la provisión de servicios sociales: salud y educación. Al interior de ésta se encuentran las siguientes tres subdimensiones. La primera vinculada con los gastos, mientras que las dos siguientes referidas a los recursos humanos y a los recursos físicos. Esta dimensión entiende los gastos en la instalación de infraestructura, equipamiento y capacitación de recursos humanos para la provisión de servicios sociales.

Por último, repasaré la cuantificación y el análisis del Gasto Público Social dirigido a la Niñez. En esta instancia se intenta dar cuenta del grado de compromiso y atención del Estado en el cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia. En este sentido, los gastos podrán



ser diferenciados según tres clases: específico, indirecto y ampliado. Cada una de estas, distribuirá categorías y a su vez, tendrán subcategorías. Vale aclarar que algunas pueden entrar en diferentes tipos de gastos, es decir no son mutuamente excluyentes.

Luego de describir estas dimensiones que surgen como respuesta del Estado frente a la existencia de derechos incumplidos, observamos que a partir de las características heterogéneas de la población que habita la Ciudad de Buenos Aires, es necesario reflexionar sobre la compleja tarea que representa hacer efectivo el compromiso de garantizar a niños y niñas el acceso a políticas que ayuden a mermar las desigualdades sociales. Tampoco éste análisis se reduce a una tipología, si no permite pensar, con la información disponible, el diseño y el monitoreo de las políticas, un mejor futuro para niños y niñas de la comuna 8.

Desde la perspectiva de derechos que plantean Norman y Kymlicka, los grupos culturalmente excluidos están en desventaja y tienen necesidades particulares que sólo se pueden satisfacer mediante políticas diferenciales. Con el fin de dar acceso a determinados bienes culturales a sectores de la población, que de no se por este mecanismo, se verían imposibilitados, se aplica en muchos programas de política cultural, la focalización positiva. En este sentido, los mismos autores sostienen que estos dispositivos procedimentales deberían incluir fondos públicos para la defensa de esos grupos. Desde ésta perspectiva se aplica este derecho en la política social de referencia ya que las políticas culturales a estudiar, son fomentadas, impulsadas y creadas con fondos públicos y se destinan hacia el conjunto de la población. Este hecho se presenta como contradictorio si seguimos la lógica de dicho enfoque y tomamos los datos relevados de la comuna.

Por su parte, desde el enfoque de los derechos humanos, los programas son pensados como guías que orientan las políticas públicas de los Estados y por lo tanto, contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Tal como lo observamos en la letra de la Ley de Comunas, se persigue la implementación de medidas y programas que favorezcan la equidad donde se puedan compensar las diferencias estructurales en diferentes zonas geográficas de la ciudad. Para ello, el presupuesto es una herramienta pero también un arma de doble filo cuando se piensa la gestión y la democratización en el acceso a bienes culturales. En este sentido, se debe pensar el fuerte sello que dejaron las políticas de corte neoliberal, en el marco de la descentralización de la ciudad y su consecuente legitimación de desigualdades por espacios físicos determinados.

### **Consideraciones finales**

Por lo antes citado, podemos concluir que la creciente desigualdad social trajo entre sus efectos novedosos, y no deseados, la segregación territorial como modo de “no relación” entre sujetos provenientes de diferentes estratos sociales. Esta creciente forma de vinculación basada en “eludir” e intentar invisibilizar a un *otro* situado en un espacio físico determinado, se contrapone con la idea del espacio público como terreno de interacción, de porosidad entre diferentes clases o segmentos sociales. Por ello son precisas políticas que tengan como fin el romper con dicho paradigma e intentar fortalecer programas tendientes a la desterritorización del espacio urbano.

Por su parte, las políticas deben producir un efecto sobre un conjunto de la población y esto conlleva una serie de recursos, los cuales van a dar el marco para observar a que tipo de poder responde. Entre ellos vale mencionar el poder económico –el cual va a estar ejercido por la movilización de recursos económicos-, el ideológico donde se podrá dar cuenta del *poder de las ideas*, es decir, su fuerza para implementar un modo de entender o concebir determinado tema o cosmovisión, o el político vinculado ya sea con sus legitimaciones por medio del ámbito legal, como también por su poder de coacción frente a quienes lo contradigan. Vale recordar que el poder político, para ser eficaz, debe encarnarse en una organización, y la forma dominante de poder político es el Estado como estructura de poder y como unidad suprema de decisión o acción respecto de una población de un territorio.

Con esos resultados se podrá cristalizar que tipo de poder predominó en la negociación, así como el foco puesto, si una mirada a largo o a corto plazo, o un híbrido entre ambas. Y sin bien ello sería lo ideal, tampoco puede garantizar el éxito o fracaso de la política o programa social. En sintonía con lo escrito anteriormente, podemos observar que la política y las políticas publicas están intrínsecamente relacionadas con cuestiones de poder, pero también con sus

efectos, y en este sentido serán los resultados los que permitirán indicar si se consiguieron o no los objetivos buscados, más allá de la técnica implementada para alcanzar dicho fin.

Ahora bien, en este proceso se puede pensar que una política con excelente calidad técnica, no podrá ejecutarse eficazmente si no cuenta con un poder político que la avale. De esta manera podemos pensar que la calidad técnica termina siendo inútil si no consigue los objetivos para los que la política se diseñó. No obstante siguiendo a Grassi podemos pensar que nada es posible sin un cuestionamiento serio y crítico sobre la propia unidad de intervención de las actuales políticas públicas, el modelo de desarrollo que suponen, así como algunas concepciones, formas y mecanismos que de ellas devienen. En cuanto a la consideración de una política específica como proceso y no como determinación puramente técnica desde las estructuras sectoriales del Estado, *“la puesta en contexto del análisis de este nivel de las políticas sociales, lleva a considerar cada punto de su desarrollo o si se quiere cada nivel institucional –incluyendo el momento en el que los destinatarios toman contacto con el servicio, o los bienes, o las prestaciones– como momentos en los que se hace la política (se reformula el plan, se redefinen y disputan los criterios de implementación y acceso, se producen significados de aquellas prestaciones, criterios de asignación, objetivos a lograr, etc.) De ahí que una misma política “culmina” (o tiene distintos sentidos y efectos) en contextos sociales y políticos diferentes. Y puede adquirir un signo inverso o ser apropiada por los sujetos con distintos fines”*<sup>7</sup>. De esta forma, las políticas en el ámbito de la cultura que se diseñarán deben tener en cuenta las diversidades culturales de cada grupo contando entre ellas la religiosa, la educativa, las prácticas cotidianas como así también sus costumbres y modos de vinculación.

Estos elementos deben ser tenidos en cuenta en el momento del diseño de proyectos y programas de políticas culturales que se intenten aplicar con el fin de democratizar el acceso a los bienes culturales de la Ciudad. Por ello, se debe tener el debido cuidado en el diseño de programas culturales, por cuanto esta acción significa la legitimación de un grupo excluido del acceso a bienes culturales y se deben garantizar la mayor cantidad de acciones que posibiliten que ésta situación pueda ser revertida por éstos grupos.

Es por lo antes señalado que el diseño, y es necesario reiterarlo, no puede ser delineado ni delimitado por una mirada hegemónica ni homogénea, ya que la ciudad no presenta dichas características. Por este tipo de miradas, entiendo a un grupo de especialistas técnicos en un área específico, sin atender otras problemáticas que emergen de la coyuntura dada, y que se pueden perder de vista en el marco de la homogeneidad grupal del diseño.

Desde esta línea la propuesta no se basa en una política universalista con el fin de homogeneizar al conjunto de los ciudadanos, buscando que todos tengan los mismos intereses o predilecciones. Por el contrario, partiendo de la base común donde existen diferencias entre grupos sociales, se deben respetar las particularidades de cada sector con políticas acordes a sus intereses. Este hecho no implica una legitimación de las desigualdades ni una obvia discriminación por grupos, sino que se trata de todo lo opuesto.

Por ello es necesario recordar, siguiendo a Grassi que *“generar información y proponer soluciones es un objetivo que se formula siempre desde el trasfondo de un modo de comprender la cuestión social que determina, a su vez, el modo de focalizar una problemática social, definir los problemas (sociales) y de proponer las probables vías de superación de los problemas inmediatos, tanto como de las condiciones en las que se generan tales problemas”*<sup>8</sup>.

Este hecho dio pie a que la cultura como símbolo identitario de la ciudad fue perdiendo su carácter ya en un mismo territorio conviven crecientemente un mosaico de culturas y de realidades diversas. Este fenómeno complejo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no debe entenderse como un foco de conflictos, sino en un valor donde la cultura se torna rica en el marco del pluralismo cultural, la riqueza de la diversidad y la multiculturalidad, entre otros.

A lo largo del análisis se pudo observar que el fenómeno de la globalización ha tenido dos efectos de signo bien contrario, por un lado, ha conducido a una homogeneización en las formas y manifestaciones culturales y por otro lado, ha propiciado la coexistencia de diferentes grupos sociales dentro de un mismo territorio. Es así que se deben pensar políticas sociales acordes a los distintos grupos sociales, ya que la interacción se presenta como una realidad que enriquece, nutre y da vida al sistema de relaciones. De esta forma, las políticas culturales deben tener en cuenta las diversidades culturales y la realidad social del ámbito en el que nos encontremos.

---

<sup>7</sup> Grassi, Estela: “Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural”, Espacio Editorial, 1994

<sup>8</sup> Grassi, Estela: “Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural”, Espacio Editorial, 1994

## Bibliografía

- Adorno, T. y otros (1986) - *Teoría crítica del sujeto*, Siglo XXI, México.
- Altimir, O. (1999) - "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina...", en Tokman, E. y O'Donnell (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Bauman, Z. (2003) – *Comunidad, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2008): "Capital cultural, escuela y espacio social" Buenos Aires Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, Pierre (1999): "Intelectuales, política y poder" Buenos Aires. Ed. Eudeba
- Carli, S (Comp.) (2006): "La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping" Buenos Aires. Ed. Paidós
- Castel, R. (1997) - *Las metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires, Ed. Manantial.
- Corbetta, S. (2009): *Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas*, en "De relaciones, actores y territorios", Néstor López, Coord. Bs As, IPE UNESCO.
- Feres, J. Y X. Mancero (2001): *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Estudios estadísticos y prospectivos N° 4. CEPAL, Santiago de Chile.
- Grassi, Estela (1994): *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural*, Espacio Editorial.
- Kaztman, R. (1999) *Activos y estructura de oportunidades*. PNUD, CEPAL. Montevideo.
- Kaztman, Rubén. (2001): *Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*. Santiago de Chile, Revista de la Cepal, N° 75.
- López, Néstor (2005): *Equidad educativa y desigualdad social*. Bs. As. IPE UNESCO.
- López, Néstor (Coord.) (2008): *Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas*. Bs. As. IPE UNESCO.
- Maxwell, J. A. (1996) – Cap. I. "Un modelo para el diseño de investigación cualitativo" en *Qualitative research design. An Interactive Approach*, Sage Publications, págs. 1-13
- Neirotti, Nerio (2008): "De la experiencia escolar a las políticas públicas" *Proyectos locales de equidad educativa en cuatro países de América Latina* Buenos Aires. Ed. UNESCO
- Sautu, R. (2003) – *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Editorial Lumiere, Buenos Aires
- Schnitman, D. Comp. (1995) – *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Ed. Alianza.
- Sotolongo Codina, P. L.; Delgado Díaz, C. J. (2006) - *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, CLACSO, Buenos Aires.
- Wacquant, L. (2001) - *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires

### Bases de datos consultadas:

- Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA) – <http://sinca.cultura.gov.ar/sic/estadisticas/recdatos/results.php?idCategoria=1>
- Laboratorio de Políticas Públicas- [http://www.lpp-buenosaires.net/LPP\\_BA/Investigaciones/Investigaciones.htm](http://www.lpp-buenosaires.net/LPP_BA/Investigaciones/Investigaciones.htm)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano (CEDEM)- [http://www.cedem.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico](http://www.cedem.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico)
- Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) - [http://www.cepes.org.ar/publicaciones\\_documentos.php](http://www.cepes.org.ar/publicaciones_documentos.php)
- Centro de Estudios sobre Sociedad y Estado (CEDES) <http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/index.html>
- [http://www.siteal.iipe-oei.org/libro\\_digital/229/sistema-de-informacion-sobre-los-derechos-del-nino-en-la-primera-infancia](http://www.siteal.iipe-oei.org/libro_digital/229/sistema-de-informacion-sobre-los-derechos-del-nino-en-la-primera-infancia)

