

**CIUDADES DIVIDIDAS**  
Infancia e inequidad urbana



**Jorge Carpio / Alberto Minujín**  
Compiladores

**CIUDADES DIVIDIDAS**  
**Infancia e inequidad urbana**



EDUNTREF

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

UNTREF  
**CEIPSU**

Centro de Estudios e Investigación  
en Políticas Sociales Urbanas

unicef



Equidad para la infancia  
América Latina

Coordinación editorial  
*Néstor Ferioli*

Corrección  
*Diana Trujillo*

Directora de diseño editorial y gráfico  
*Marina Rainis*

Diseño de tapa  
*Tamara Ferechian*

Diseño interior  
*Valeria Torres*

Diagramación  
*Julietta Goluscio*

Coordinación gráfica  
*Marcelo Tealdi*

Ciudades divididas: infancia e inequidad urbana / Michael Cohen... [et.al.]; compilado por Jorge Carpio y Alberto Minujín. -1a ed.- Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2015.

252 p.; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1889-66-2

1. Sociología Urbana. I. Cohen, Michael II. Carpio, Jorge, comp. III. Alberto Minujín, comp.

CDD 307.66

© Carpio, Jorge; Minujín, Alberto, 2015

© de esta edición UNTREF (Universidad Nacional de Tres de Febrero) para EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero). Reservados todos los derechos de esta edición para Eduntref (UNTREF), Mosconi 2736, Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires. [www.untref.edu.ar](http://www.untref.edu.ar)  
Primera edición julio de 2015.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

Impreso en la Argentina.

# ÍNDICE

Presentación ..... 7

Introducción ..... 11

## PARTE I

Derechos de la infancia y desigualdades urbanas.

Aportes desde la academia

IMAGINAR LO URBANO 3.0  
Michael A. Cohen ..... 19

DESIGUALDAD EN EL BIENESTAR INFANTIL  
EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA  
Diego Born, Victoria Colamarco, Enrique Delamónica y Alberto Minujín ..... 35

GÉNERO, SEXUALIDAD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS  
EN LA ADOLESCENCIA EN CONTEXTOS URBANOS  
Susana Checa ..... 69

EL TRABAJO INFANTIL: DERECHOS VULNERADOS  
Y DESIGUALDADES EN LA INFANCIA  
Mariela Macri ..... 97

SOBRE LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN  
Flavia Terigi ..... 111

LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA SALUD DE NIÑOS  
Y ADOLESCENTES EN EL GRAN BUENOS AIRES  
Javier Moro ..... 121

## PARTE II

Monitoreo, evidencias y participación para la Equidad.

Experiencias a nivel local

LA RETÓRICA DE LA INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS  
CON ENFOQUE DE DERECHOS  
Cristina Erbaro y Verónica Lewkowicz ..... 147

OBSERVATORIO DE ADOLESCENTES Y JÓVENES:  
HISTORIA Y TRAYECTORIA  
Silvia Guemureman ..... 167

UNA CIUDAD SIN NIÑOS ES UNA CIUDAD MARCHITA  
Francesco Tonucci y Javier Rodríguez ..... 183

EDUCÓMETRO COMO ESTRATEGIA DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN  
DE LA DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS  
Javier Rodríguez y Santos Lio ..... 191

### **PARTE III**

Actores gubernamentales y no gubernamentales.

Políticas sociales urbanas para la infancia

JUVENTUD, INSTITUCIONALIZACIÓN Y PARENTALIDAD: EXPERIENCIAS DEL TRABAJO CON JÓVENES QUE HAN TRANSITADO POR HOGARES CONVIVENCIALES Lucía Coler, Alejandro Kirchuk y Ezequiel Trigo .....	197
HACIA UNA CIUDAD COMPROMETIDA CON LA CALIDAD DE VIDA DE LA NIÑEZ Ángela Escallón .....	209
CONECTÁNDONOS AL FUTURO. PIONEROS DEL MUNDO DIGITAL. UNA PERSPECTIVA MUNICIPAL. Rubén Zárate .....	219
POLÍTICAS SOCIALES URBANAS PARA LA INFANCIA Julio Pereyra .....	237
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON ENFOQUE DE DERECHOS: LA CONSTRUCCIÓN DE SU INSTITUCIONALIDAD. Valeria Isla .....	245
Sobre los autores .....	249

## Presentación

A lo largo de los años, la generación de espacios de debate y reflexión sobre los principales problemas sociales que ocupan la agenda pública con el propósito de promover y facilitar los intercambios de conocimientos y experiencias entre los distintos actores, públicos y privados involucrados ha sido una preocupación permanente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

En ese marco los problemas de la desigualdad en el acceso a los beneficios del crecimiento, registrados como un rasgo que caracteriza la evolución social y económica de los distintos países de la región, son temas que preocupan especialmente a la comunidad académica por su impacto sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población y porque afectan de manera especial a la infancia y por consiguiente al presente y al futuro de nuestras sociedades.

Las principales ciudades de la región ponen de manifiesto los impactos de las brechas de desigualdad en la situación de los niños y adolescentes de los hogares en condiciones de pobreza que, especialmente en los asentamientos y barrios precarios, concentran parte significativa de la población urbana en situación de mayor vulnerabilidad.

A partir de la preocupación por esta problemática, la UNTREF en colaboración con UNICEF y la Fundación ARCOR organizaron en julio de 2013 el *Seminario Internacional Desigualdades urbanas en la infancia y adolescencia: derechos y políticas sociales* con la finalidad de contribuir a profundizar la reflexión sobre la problemática en las ciudades del continente.

Como lo destacaron varios de los investigadores que participaron en los debates, la mayoría de los problemas de la infancia

urbana tienen estrecha vinculación con los desequilibrios sociales, económicos y territoriales que registran las principales ciudades de la región, como resultado del crecimiento urbano desigual y fragmentado que produjeron las políticas de orientación neoliberal aplicadas durante varias décadas en la región.

Esas políticas provocaron la fragmentación social y territorial de las ciudades, el crecimiento de la desigualdad y la pobreza, desempleo juvenil y abandono infantil, así como también aumento del delito entre otros efectos, que afectan desfavorablemente las condiciones de vida de los niños y los adolescentes de los hogares en situación de pobreza.

Después de varias décadas de aplicación de esas políticas la mayoría de los países de la región pusieron en marcha políticas tendientes a cerrar las brechas de la pobreza y la desigualdad en el acceso a la educación, la salud y los servicios sociales atendiendo con prioridad la situación de los niños en condiciones de vulnerabilidad.

En nuestro país la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño se incorporó a la Constitución Nacional en el año 1994, que la convierte en una obligación ineludible para todos los integrantes del Estado, que están obligados a cumplirla y hacerla respetar. Con ese antecedente las políticas aplicadas en los últimos años se han orientado a garantizar a la infancia el pleno ejercicio de sus derechos, con avances importantes en esa dirección a partir de medidas como la Asignación Universal por hijo, los programas de becas educativas, los avances y el crecimiento de los presupuestos educativos, los programas de vivienda popular, los avances en la seguridad social y varios otros que han permitido mejorar las condiciones de vida y la protección social de la población vulnerable. Estas mismas políticas han permitido disminuir las tendencias al incremento de la desigualdad que caracterizan el crecimiento desequilibrado y desigual que caracterizó las principales ciudades de la región durante varias décadas de predominio del neoliberalismo.

Sin embargo, si bien se han obtenido logros importantes en ese terreno, de ninguna manera se puede pensar que este tipo de soluciones haya llevado a la resolución de los problemas que



afectan a esa población y especialmente a los niños. Todos los que conocemos algunas zonas del país, como por ejemplo varias zonas en el Gran Buenos Aires, donde todavía prevalece la presencia de niños y adolescentes en hogares en condiciones de pobreza, sujetos a crecer en ambientes inhóspitos muchas veces atravesados por la violencia social y familiar y todo tipo de carencias y vulnerabilidades.

Como Universidad estamos trabajando esta temática a nivel académico curricular con una carrera de Gestión de las políticas sociales y más recientemente con la Maestría en Políticas Sociales Urbanas, destinada específicamente a la formación de profesionales de alto nivel para profundizar los conocimientos y la gestión de los problemas sociales urbanos con un enfoque de derechos. Esta Maestría ha incorporado en su programa de formación la Orientación en Infancia y Adolescencia, destinada específicamente a la formación de especialistas en esta temática. Junto con la formación profesional de grado y posgrado, la Universidad desarrolla un activo programa de investigaciones destinado a profundizar los conocimientos sobre el problema del desarrollo social y, particularmente, de la infancia en el país y el Gran Buenos Aires. Acompañando esas actividades se desarrolla una intensa actividad de extensión universitaria en distintos aspectos que van desde lo cultural hasta lo deportivo que nos permiten cumplir con el rol y la misión que tenemos por ser una institución pública comprometida con todos sus claustros en trabajar conjuntamente con los distintos actores del sector público y privado en la construcción de un país más justo y solidario.

Este libro y el Seminario del que es fruto son un buen ejemplo de ese compromiso y la voluntad de colaboración que nos permitió contar con la presencia de los académicos y especialistas que contribuyeron con sus ponencias y exposiciones. En particular, me interesa destacar la participación de los intendentes y responsables de políticas de nivel municipal que nos acompañaron en los debates.

*Aníbal Jozami*

Rector de la *Universidad Nacional de Tres de Febrero*



## Introducción

*Ciudades Divididas. Infancia e inequidad urbana* recoge las exposiciones del Seminario Internacional *Desigualdades Urbanas en la Infancia y la Adolescencia: Derechos y Políticas Sociales Urbanas* realizado el 3 y 4 de julio de 2013 en el Centro Cultural Borges, organizado por el Centro de Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, la Fundación Arcor, Unicef y Equidad para la Infancia.

El seminario reunió a un prestigioso grupo de expertos en los problemas de la infancia, la desigualdad y el desarrollo urbano, con funcionarios gubernamentales de diversos países y representantes de organizaciones sociales dedicadas a los temas de infancia. El objetivo de reunirlos fue compartir enfoques y experiencias que permitan avanzar y profundizar en la comprensión de los complejos problemas que provocan el crecimiento desigual y desequilibrado del desarrollo urbano en la región y las marcadas tendencias a la desigualdad y la fragmentación social y territorial que limitan las posibilidades de garantizar a todos los niños y niñas que habitan las ciudades el ejercicio pleno de sus derechos.

### **Infancia y urbanización en América Latina y el Caribe. Un territorio de desigualdades y exclusión.**

De acuerdo a los informes de ONU Hábitat de 2012 (*Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*), América Latina y el Caribe constituyen la región más urbanizada del planeta con cerca del 80% de su población viviendo actualmente en las ciudades. De forma paradójica constituye una de las regiones menos pobladas

en relación a su territorio. La densidad demográfica media es de 29 habitantes por kilómetro cuadrado, una cifra inferior al promedio mundial, fundamentalmente por la muy baja ocupación de la zona del Amazonas.

En los últimos cincuenta años el crecimiento demográfico y la urbanización fueron procesos muy acelerados durante los cuales el número de ciudades se multiplicó por seis y otras se transformaron en mega ciudades. Como resultado de ese proceso la mitad de la población urbana reside hoy en ciudades de menos de 500.000 habitantes y el 14% en las megaciudades, es decir que más de 222 millones de personas residen en ciudades intermedias y 65 millones en las megaciudades.

En la últimas décadas las políticas de orientación neoliberal que se aplicaron en la mayor parte de países del continente, por influencia del llamado Consenso de Washington, acentuaron aún más los problemas de segregación espacial, social y económica que caracterizaron el acelerado crecimiento urbano, especialmente en los grandes conglomerados que con carácter de megaciudades o regiones se desarrollaron en varios países de la región. En estos conglomerados el tratamiento de los problemas de desigualdad y fragmentación social y territorial se enfrentan con las dificultades que imponen los desajustes y desacomodamientos entre las estructuras y mecanismos institucionales de organización y gestión provinciales, municipales y nacionales, para atender y resolver problemas que por su condición y características exigen un abordaje integral de cobertura metropolitana (como es el caso del transporte urbano, los servicios sociales básicos, entre otros) a partir de una planificación conjunta y acorde con las condiciones y características sociales y demográficas de la expansión urbana y las prácticas sociales de la población. La mayoría de estos problemas desbordan los límites administrativos e institucionales de los municipios o los gobiernos locales, que generalmente tienen la responsabilidad primaria de atenderlos y lo hacen recurriendo a políticas públicas definidas de manera atomizada, que no toman en cuenta los factores y condiciones que trascienden los límites de la administración de cada municipio, ni las prácticas de la pobla-

ción residente que generalmente hace uso de la ciudad con independencia de su pertenencia jurisdiccional.

Se trata de situaciones que afectan a la mayoría de la población pero que impactan especialmente sobre las condiciones de vida de la población con mayores limitaciones o desventajas por su situación social o económica y dentro de ella particularmente a las mujeres, los adolescentes y los niños.

En ciudades atravesadas por la desigualdad y la fragmentación social y territorial en las condiciones de vida de sus habitantes, especialmente en las grandes urbes que concentran amplios sectores de la población del continente, donde habitan tres de cada cuatro niños, la situación de los niños y las niñas de los grupos sociales en desventaja se debe asumir como un problema prioritario de las políticas sociales públicas, porque esa situación los encierra en un presente de carencias y maltratos que marca con huellas generalmente indelebles sus futuras trayectorias de vida. En estas urbes, donde el uso del espacio público es limitado y de índole privado, ocasionado por un uso del suelo caracterizado no por la función social del mismo sino por mecanismos especulativos que responden a la lógica de mercado, al igual que la inversión en vivienda, en servicios sociales, conectividad, transporte, protección del ambiente y otros rubros de impacto directo sobre las condiciones de vida de la población urbana.

La combinación de estos factores ha dado lugar a la emergencia de una problemática social compleja y heterogénea en sus condiciones y características que trasciende los enfoques tradicionales de las políticas sociales públicas de carácter sectorial y generalmente centradas en las situaciones de pobreza. Estos factores son especialmente significativos cuando se analiza la situación de los niños y las niñas en condiciones de desventaja por la condición de sus hogares y/o los condicionamientos que imponen la localización territorial donde crecen y transcurre su infancia. Compartiendo la preocupación que provoca este complejo escenario de limitaciones y carencias de la infancia urbana, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y las entidades que organizaron el Seminario internacional para debatir estos temas, acordaron publicar y difundir las principa-

les presentaciones y experiencias debatidas en el evento, para ampliar el impacto de sus aportes en los espacios donde se analizan y deciden las intervenciones públicas comprometidas en hacer realidad el ejercicio pleno de los derechos de la infancia para todos los niños y las niñas que habitan el continente.

Con el Seminario y la publicación de este libro se buscó dar respuestas y debatir en torno a tres preguntas centrales:

- ¿Cuál es la incidencia de la pobreza y desigualdad intraurbana en la infancia y adolescencia y cuáles son sus características?
- ¿Cómo son las barreras y dificultades que encuentran las niñas, niños y adolescentes para su inclusión desde la salud, la educación y la vida cotidiana?
- ¿Cómo son algunas de las experiencias en términos de programas y políticas territoriales que se están llevando adelante en la región y qué aprendizaje nos dejan las mismas?

La publicación ha sido dividida en tres partes. La primera está orientada a los *Derechos de la Infancia y las Desigualdades Urbanas* que contiene artículos producidos por especialistas de distintos espacios académicos como la Universidad de Tres de Febrero, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de General Sarmiento, la New School y Flacso, entre otros. El primero de ellos, *Imaginar lo urbano 3.0*, inspirado en la Conferencia inaugural de Michael Cohen versa sobre la necesidad de reinventar las ciudades desde los paradigmas actuales y en consonancia con las nuevas necesidades económicas, sociales y ambientales. Alberto Minujin, Enrique Delamónica, Victoria Colamarco y Diego Born en un esfuerzo por coordinar su trabajo desde distintos puntos geográficos del mundo, analizan los indicadores sobre desigualdades intraurbanas entre los niños, niñas y adolescentes de los países de América latina y el Caribe en el acceso y cumplimiento de derechos que son constitutivos del bienestar infantil a lo largo del ciclo de vida. Susana Checa en *Género, sexualidad, derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia en contextos urbanos* recorre cuestiones emergentes en la adolescencia como momento

del ciclo vital: la sexualidad, el cuerpo, la identidad de género y los derechos, en particular los derechos sexuales y reproductivos, así como el acceso y exigibilidad de los derechos que los habilitan en su condición de ciudadanos. *El trabajo infantil: derechos vulnerados y desigualdad en la infancia* escrito por Mariela Macri contribuye a pensar sobre el significado del trabajo infantil en la producción de desigualdades existenciales en la infancia y la adolescencia. Flavia Terigi plantea en su artículo la situación de la educación y la desigualdad educativa en el ámbito urbano a través de distintas ideas en relación al derecho a la educación y su concreción en prácticas institucionales cotidianas así como también la gestión estatal y las iniciativas intersectoriales para población vulnerabilizada. Por último, Javier Moro presenta sus reflexiones centradas en el conurbano a partir de una mirada territorial que plantea el desafío de la articulación y de la corresponsabilidad ante problemas complejos referidos a la niñez y la adolescencia.

La segunda parte contiene el *Monitoreo, evidencias y participación para la Equidad, experiencias a nivel local*. En *La retórica de la integralidad en las políticas con enfoque de derechos* Cristina Erbaro y Verónica Lewkowicz realizan un recorrido por algunos conceptos clave del sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes y con mayor profundidad sobre aquellos que no encuentran sintonía en su adecuación a la letra de la legislación vigente. Desde el “Instituto de Investigación Gino Germani”, Silvia Guemureman presenta el *Observatorio de Adolescentes y Jóvenes* en relación a las agencias del control social penal, es un escenario de convergencia, para avanzar en el conocimiento de las agencias de control en su despliegue sobre los sectores de adolescentes y jóvenes. El apartado se completa con el intercambio entre Francesco Tonucci y Javier Rodríguez detallando la mirada del pensador italiano sobre la infancia urbana y el relato de la experiencia de EduCometro como estrategia de análisis y evaluación de la distribución de oportunidades educativas evaluada por Santos Lio y Javier Rodríguez de Fundación Arcor.

La tercer parte de esta publicación se centra en el ejercicio de los actores gubernamentales y no gubernamentales en las polí-

ticas sociales urbanas para la infancia. El apartado se inicia con el relato de la experiencia de trabajo de Lucía Coler, Alejandro Kirchuk y Ezequiel Trigo con jóvenes que han transitado por hogares convivenciales debido a la falta de cuidados parentales en el ámbito no gubernamental. En el siguiente artículo, Ángela Escallon relata la experiencia de *Bogotá como vamos*, que se desarrolla como un ejercicio ciudadano de seguimiento a la calidad de vida en Bogotá.

La acción desde la gestión pública es abordada a partir de tres espacios. Por un lado, Rubén Zarate -actual Ministro de Educación de la Provincia del Chubut- relata la implementación de una estrategia de inclusión digital en Comodoro Rivadavia. Por su parte, Julio Pereyra analiza la situación de la infancia en el Partido de Florencio Varela, en la Provincia de Buenos Aires. Por último, Valeria Isla, a partir de su experiencia de gestión en el Partido de Quilmes, analiza las Políticas públicas para niños, niñas y adolescentes con enfoque de derechos.

Para cerrar esta Introducción los compiladores quieren agradecer la colaboración de todos los expositores y panelistas para facilitar la publicación de sus intervenciones y soportar con resignación la presión a la que algunas veces hubo que recurrir para que revisen sus ponencias. En especial destacar la gestión de quienes tuvieron la responsabilidad central en la organización del Seminario, a cargo de una comisión coordinada por Fernanda Miguel. Finalmente agradecer y destacar la tarea desarrollada por Luciana Arauz, encargada de preparar la edición y “perseguir” a los autores para que entreguen sus textos, haciendo posible el libro que ponemos en manos de los lectores.

*Jorge Carpio y Alberto Minujín*