

La problemática nutricional en la Ciudad de Buenos Aires: La respuesta del Estado a través de los programas alimentarios y la mirada de los actores¹

Rodrigo Clacheo, Universidad de Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,
rodrigo.clacheo@gmail.com

1. Introducción

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen fundamentalmente dos modalidades de intervención estatal en cuanto a la problemática social – alimentaria. Estas alcanzan una cobertura que supera a las 100.000 familias y comparten un alto presupuesto. Sin embargo, funcionan con lógicas diferentes, y son poseedoras también, de historias y procesos de gestación diferentes. Ciudadanía Porteña² (en adelante CP), es un exponente moderno de programa asistencial alimentario, que funciona bajo la modalidad de transferencia condicionada de ingresos, y el Programa de Apoyo a GC (en adelante PAGC) es un programa de asistencia alimentaria tradicional, bajo la modalidad de apoyo alimentario a familias a través del fortalecimiento a grupos comunitarios (en adelante GC) de parte del Estado.

En el presente trabajo se aborda el análisis, en perspectiva comparada, de ambos programas que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) implementa en la actualidad (año 2010) como estrategia de intervención en cuanto la problemática social – alimentaria de las familias vulnerables que residen en la CABA. Para contextualizar el trabajo se realiza un breve recorrido previo acerca de los cambios políticos que se experimentaron desde la reforma de la constitución en 1994. Luego se expresan algunos conceptos teóricos acerca de las políticas sociales, para darle marco a cuestiones vinculadas con las diferentes modalidades de intervención alimentaria estatales llevadas a cabo, tomando como eje de análisis los dos programas alimentarios mencionados.

¹ La ponencia forma parte de mi línea de investigación que comencé a desarrollar con mi tesis en la maestría de salud pública de la UBA (que se encuentra en desarrollo) llamada “Las intervenciones estatales en la problemática nutricional y los GC receptores. Una cuestión de Salud Pública”. En el presente trabajo comienzo con un análisis más amplio de la asistencia alimentaria en la CABA comparando los dos programas más fuertes. También amplío las categorías utilizadas en el marco teórico. A su vez, el trabajo también forma parte del proyecto UBACyT “transformaciones político-institucionales en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y su incidencia en las trayectorias vitales de jóvenes en situación de vulnerabilidad (2008- 2010)” dirigido por el Dr. Horacio Sabarots y codirigido por la Mg. Liliana Raggio.

² El nombre completo es Ciudadanía Porteña “Con Todo Derecho”, pero por razones que se verán en el desarrollo del trabajo lo simplifico

La perspectiva teórica se verá acompañada con la mirada de algunos actores locales, ya sean destinatarios de los programas o referentes comunitarios.

Cabe destacar que no es objetivo de este trabajo analizar los programas desde una lógica de evaluación, entendida esta como *“proceso continuo y programado de reflexión, basado en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, para formular juicios valorativos fundamentados y comunicables que permitan reorientar la acción para producir los cambios deseados”* (Niremberg; Brawerman; Ruiz, 2003).

El propósito se centra en destacar algunos aspectos relevantes de ambos programas, referidos al diseño, la implementación y la prestación que otorgan, considerando la mirada de los destinatarios y referentes comunitarios, para arribar a algunas consideraciones finales que signifiquen aportes que contribuyan a mejorar la vulnerabilidad alimentaria de las familias.

2. La historia política reciente de la CABA: Desde la autonomía hacia el Macrismo

Desde que en 1994 se reformó la Constitución Nacional y la Ciudad de Buenos Aires pasó a ser autónoma, y por ende, el jefe de gobierno comenzó a ser elegido por voto directo de los ciudadanos que allí residen, la CABA ha tenido generalmente un jefe de gobierno perteneciente a un partido político diferente al del gobierno nacional. La excepción ocurrió durante el período en el cual el radical Fernando De La Rúa asumió la presidencia nacional en 1999 y dejó su cargo al entonces vicejefe de gobierno, Enrique Olivera, por el transcurso de alrededor de un año.

En el año 2000 asume la jefatura de gobierno Aníbal Ibarra, del FREPASO, en alianza con el socialismo porteño y un sector radical, acompañado por Cecilia Felgueras como vicejefa.

En el 2003, Aníbal Ibarra es reelegido como jefe de gobierno, acompañado por Jorge Terlerman (ex secretario de cultura de Menem), en una alianza entre el FREPASO y algunos sectores del Peronismo porteño (si bien no pertenecen al mismo partido político, Ibarra es apoyado por Alberto Fernández, quién en ese entonces era jefe de gabinete del presidente Néstor Kirchner)³. Derrotan en esa ocasión en segunda vuelta a Mauricio Macri, empresario - presidente de Boca Junior, quién había iniciado su carrera política.

³ El apoyo estaba fundamentalmente basado en frenar el avance que venía sosteniendo Mauricio Macri

La vida política porteña se vio alterada por la tragedia de Cromañón en diciembre de 2005, donde murieron 194 personas, y que entre otras cosas, posibilitó la destitución por juicio político de Aníbal Ibarra.

Jorge Telerman, lejos de renunciar, queda a cargo de la jefatura de la CABA, y mantuvo un estrecho vínculo con la oposición legislativa (fundamentalmente con el Macrismo, quien ostentaba la primer mayoría parlamentaria), con el objetivo de mantener el equilibrio en una Ciudad convulsionada. Su objetivo mediato era realizar una gestión que lo lleve a ser un jefe de gobierno más legítimo, ganando la elección que se avecinaba en 2007.

Durante el período que Jorge Telerman gobernó la CABA (del 13 de marzo de 2006 al 10 de diciembre de 2007), tuvo una altísima exposición pública (su campaña estaba acompañada con el slogan “Actitud Buenos Aires” y entre otras cosas, aparecieron afiches con su cara al estilo del retrato que Andy Warhol realizó de Marilyn Monroe). En ese período realizó un extraordinario gasto proveniente del fondo anticíclico de la Ciudad (100 millones de dólares y 29 millones de euros) para pagar deuda pública⁴. Acordó una sucesión de mandato prolija con el Macrismo y tuvo gestos con algunos sectores del poder y la Iglesia Católica⁵.

3. La gestión de Macri: Entre la UCEP y la Policía Metropolitana

Mauricio Macri asume la jefatura de la CABA el 10 de diciembre de 2007, tras derrotar al hoy senador nacional Daniel Filmus (candidato del Frente para la Victoria) en una segunda vuelta con casi el 60% de votos de los porteños. Además, contaba en pleno 2007 con 28 legisladores de su partido (PRO), lo que implicaba prácticamente una mayoría parlamentaria propia (47%). Según sus propias palabras⁶, los objetivos de su gestión serían “*mejorar el caos en el tránsito, el deterioro de las escuelas públicas, las colas en los hospitales públicos y la dura desigualdad social*”. También dedico palabras para el ítem seguridad, proponiendo la policía metropolitana. Indicó que los impuestos serán “*bien invertidos*”, remarcó que “*respeto es que la salud, la educación pública y gratuita funcionen bien para todos*”, prometió obras y

⁴ Diario La Nación, 18 de noviembre de 2007, “Le dejo a Macri una Ciudad sin déficit”. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=963336

⁵ Diario Página 12, 24 de junio de 2007, “la bendición”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/87107-27861-2007-06-24.html>

⁶ Diario Página 12, 10 de diciembre de 2007, “Macri ya tiene el bastón por el mango”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-95974-2007-12-10.html>

“transparencia” y puntualizó que “la seguridad podrá mejorar cuando haya una policía bien paga y entrenada”. Toda su gestión giraría en torno a la “seriedad, honestidad y buena fe”.

Sus acciones más destacadas fueron el asfalto de algunas calles, el arreglo de veredas y de plazas, bajo una curiosa concepción del espacio público.

La desarticulación de la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP), organismo creado para cuidar el espacio público, que se dedicó a desalojos violentos de familias de indigentes y casas tomadas, los varios cambios de ministros por su aversión por lo público y sus posturas empresariales, el recorte presupuestario en una serie de políticas públicas, la modificación del Programa de Apoyo Habitacional⁷ (que provocó que una innumerable cantidad de familias queden en situación de calle), la constante amenaza de erradicación de las villas 31 y 31 bis (donde tuvo que dar marcha atrás y aprobar un proyecto de urbanización), la toma de los colegios secundarios de parte de los alumnos por la subejecución del presupuesto para arreglos, los paros docentes y su procesamiento por las escuchas ilegales, en el marco de la creación de la policía metropolitana, son algunas de las acciones por la que se reconoce (y reconocerá) su gestión.

4. Políticas sociales: Algunos conceptos teóricos y la mirada de los actores.

Se puede definir a la política estatal como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Ozslak; O’Donnell; 1976).

Como implicancia de una política estatal, se determina cómo una gestión gubernamental concibe a la cuestión social, definida por Castel (1997) como “una teoría fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”.

“La cuestión social no se presenta como tal, sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma [...]. En síntesis, la definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que

⁷ Mediante el decreto n° 574/GCABA/09.

enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del estado” (Grassi, 2003).

Siguiendo con lo anterior, Grassi (2003) sostiene que:

“Las políticas sociales son un espacio crítico, ya que condensan la hegemonía y tienen la capacidad de normalizar y normatizar, constituyéndose el estado en actor en la producción de problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento”.

La política social, lejos de ser considerada como una herramienta de inclusión social, es concebida como una acción específicamente dirigida a un conjunto acotado de población que no tiene la posibilidad de acceder al mercado (Golberg; Tenti; Lumi, 1992).

En este mismo sentido, al disociar la política social de la económica, esta última deviene en compensatoria de las inequidades sociales para asistir a los nuevos pobres que el sistema deja de lado (Grassi; Hintze; Neufeld; 1994).

Castel (1997) plantea el rol de integración social a partir del trabajo, y cómo a partir de los cambios globales y la industrialización, la nueva cuestión social está marcada por la precarización y la vulnerabilidad. Explica que existe *“una complementariedad sobre el eje de integración por el trabajo, describiendo diferentes categorías: empleo estable, empleo precario y expulsión del empleo.* Además, plantea la importancia respecto a la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (insección relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Concluye que estas categorías *“califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: zona de integración, zona de vulnerabilidad, zona de asistencia, zona de exclusión o más bien de desafiliación”* (Castel, 1997).

Es precisamente en estas zonas de vulnerabilidad, de asistencia y de desafiliación, en donde las políticas sociales, pero fundamentalmente las alimentarias, pasan a tener un rol preponderante.

Más allá de las definiciones acerca de políticas sociales y cuestión social, resulta importante resaltar lo que la gente piensa de un programa social, aunque se debe considerar que esta opinión está sesgada por su propia ubicación social; aquellos que se encuentran en una

extrema situación de pobreza no pueden sino aceptarla y los que están relativamente mejor ubicados en la escala social tienen una posición más crítica (Golbert; Tenti Fanfani; Lumi, 1992)

La percepción de los destinatarios y los actores involucrados en las políticas sociales aporta información complementaria a los esquemas tradicionales de análisis. Según Minayo (1995) las percepciones son definidas como “*categorías de pensamiento, de acción y de sentimiento que expresan la realidad y la explican, justificándola*”.

Existen antecedentes relevantes respecto a las percepciones en el análisis de programas sociales, que aparecen en los trabajos de Hintze (1989), Andrenacci, Raggio y Neufeld (2000) y Raggio (2003) donde se incorpora la perspectiva de los receptores de diferentes programas en el conurbano bonaerense, indagando las percepciones que los destinatarios tienen de los programas que reciben. También Menéndez (1997) fundamenta la importancia de recuperar el punto de vista del actor.

5. La situación social en la CABA

Con la intención de contextualizar el análisis de los programas alimentarios, en el presente apartado se enuncian una serie de datos actuales respecto a la situación sociosanitaria que se vive en la Ciudad.

Por primera vez en 7 años aumento la tasa de mortalidad infantil. En 2008 fue de 7,3 por mil y en 2009, de 8,3 por mil⁸. En los barrios de la zona sur, la mortalidad infantil alcanza valores de entre 10 y 13 por mil, cercanos a los valores de provincias como Tucumán o Santiago del Estero⁹.

Durante el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2010 aumentaron las tasas de desocupación y subocupación (de 6,6% a 7,2% y de 6,1 a 7,3%) y se redujeron las de empleo y actividad (de 51,5% a 50% y de 55,2% a 53,8%)¹⁰.

24% de los hogares residentes no alcanzan a cubrir la canasta total¹¹. Ese valor se duplica en barrios de la zona sur (comunas 4 y 8), donde se encuentran las villas 21-24 y 20 entre otras, y

⁸ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadísticas y Censos. Informe de resultados 425. Mortalidad Infantil 1990/2009. Mayo de 2010.

⁹ En Argentina se mueren en promedio 12,5 niños de cada 1000 que nacen vivos

¹⁰ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadísticas y Censos. Informe de resultados 428. Ocupación e ingresos la Ciudad de Buenos Aires, 1º trimestre de 2010. Julio de 2010.

es de alrededor del 30% en la comuna 7 (donde ubica la villa 1-11-14) y similar en la comuna 1 (donde están las villas 31, 31bis y Rodrigo Bueno)¹².

Más allá de los aspectos políticos que podrían surgir al discutir acerca del conflicto por las recientes tomas de los establecimientos educativos secundarios de la CABA, vale la pena señalar algunos datos. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) analizó el presupuesto 2010 para educación¹³ y señaló que *“en los últimos años existe una importante disminución del presupuesto asignado a infraestructura escolar. La asignación propuesta para infraestructura escolar para el año 2010 es un 59,22% menor que la correspondiente al año 2008, lo que significa una reducción de \$ 147.016.780”*. En 2008 el presupuesto fue de \$248.248.093 y en 2010 se redujo a \$101.231.313.

Otro dato interesante que refleja el informe es que *“en contraste con la disminución de las partidas asignadas a infraestructura escolar, el dinero asignado a educación privada creció un 88,32 % desde el año 2007”*. En 2007 fue de \$ 298, 479,897 y en 2010 de \$ 562.107.997.

Durante 2008, la subejecución del presupuesto destinado a la infraestructura escolar fue de \$126.577.437 (41,21%), pero para la educación privada se subejecutó solamente 1,39% del presupuesto asignado.

Por último, cabe señalar dos aspectos más; *“el presupuesto asignado a la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Conducción Pedagógica¹⁴ para el año 2010 presenta una reducción significativa en relación con el presupuesto asignado en los años 2008 y 2009”*, disminuyendo de \$ 302.883.055 a \$ 108.298.649. A su vez se pasó de 100.796.444 raciones entregadas para comedores escolares y cooperadoras en 2009 a 89.667.379 en 2010, *“lo que implica una disminución de 11.129.065 raciones para el año 2010”*.

¹¹ Incluye el valor de los alimentos y bebidas que un hogar requiere para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias, gastos en alquiler, expensas, electricidad, gas, agua, comunicaciones (telefonía fija, celular e internet) y transporte público, gastos en servicios para la educación, útiles escolares, artículos de limpieza, servicios de esparcimiento y bienes para el cuidado personal, gastos en indumentaria para niños y adultos, gastos en salud y bienes durables para el equipamiento y mantenimiento del hogar.

¹² Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadísticas y Censos. Informe de resultados 412. Condiciones de vida de los hogares y residentes en la Ciudad de Buenos Aires - 2008. Enero de 2010.

¹³ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Proyecto de ley de Presupuesto 2010. Un análisis sobre el grado de avance en la promoción del derecho a la educación y a la igualdad. . [En línea]. [Consulta: 20 de septiembre de 2010]. Disponible en <http://www.acij.org.ar>

¹⁴ La Subsecretaría de inclusión escolar y conducción pedagógica sostiene programas y proyectos de inclusión educativa que se desarrollan en general en barrios y villas de la CABA, y además, es la encargada de asignar las becas escolares.

6. La asistencia alimentaria en la CABA

La CABA implementa en la actualidad dos programas alimentarios de modalidad y lógicas diferentes¹⁵. Por un lado, el más antiguo es el PAGC, que remite a una de las lógicas más simples de la asistencia alimentaria: los comedores comunitarios. A pesar de remitir a una de las modalidades más conocidas, el PAGC adquiere una complejidad importante.

La intervención alimentaria es compartida con el programa CP, que es más reciente y gira en torno a una lógica de transferencia condicionada de ingresos. Este último fue considerado como el pilar de la asistencia alimentaria en la CABA y existe desde 2005.

Entre ambos programas se asiste a más de 100.000 familias y se alcanza un presupuesto de \$507.156.637¹⁶, lo que representa un 49% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA.

Tomando las categorías según el tipo de asistencia definidas por Grassi (2003), ninguno de los dos programas podría ser ubicado puramente como “*asistencia clásica, gerenciada o ayuda peronista*”. Ya que ambos asumen aspectos de algunas de ellas, pero ribetes diferentes, por lo que sería necesario establecer otro tipo de categoría que se adapte mejor a sus características. A pesar de no poder encuadrar a los programas en las categorías antes mencionadas, se consideran programas asistenciales.

Según Castel (1997) es el estado social el encargado de mantener la cohesión social, promoviendo la integración a través de regulaciones y acciones sociales concretas.

Como afirman Golbert; Tenti Fanfani y Lumi (1992), toda política social necesita integrar un capítulo destinado a programas de asistencia. También señalan que existen una serie de dimensiones problemáticas que hacen que un programa asistencial pase a convertirse en asistencialista; vicios, desvíos, manipulación, prácticas clientelares, paternalismo, corrupción, pasividad, desmovilización.

Alayon (2008) sostiene que la diferencia entre un programa asistencial y asistencialista es “*la orientación ideológico-política de la práctica social*”. Para diferenciar ambos tipos de

¹⁵ También existe un programa llamado ticket social para la seguridad alimentaria, que entrega \$150 a familias que no acceden a CP.

¹⁶ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Hacienda. Presupuesto jurisdiccional 2010. Jurisdicción 45, Ministerio de Desarrollo social. . [En línea]. [Consulta: 20 de septiembre de 2010]. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2010/pdf/03_ley_3395/04_presupuesto_jurisdiccional/45_ministerio_de_desarrollo_social.pdf

prácticas, el autor indica que se habla de asistencialismo cuando “*se implementan algunas actividades de bienestar social, sin apuntar a la erradicación de las causas [...]*” y a su vez, se habla de práctica asistencial “*cuando esta es asumida como un derecho inalienable e interpretada en la perspectiva de la igualdad y justicia social y a la par se articula con reivindicaciones mayores...*”

CP fue creado en 2005 mediante una ley¹⁷, y significó una especie de continuidad del programa Vale Ciudad¹⁸, pero con un rediseño que se planteaba como superador, en términos de lógica de implementación y de ayuda a los destinatarios¹⁹. Consiste en la entrega de una tarjeta de débito que sirve exclusivamente para la compra de alimentos y productos de limpieza en locales adheridos de la CABA (que en su mayoría son cadenas de supermercados y supermercados barriales con la tecnología necesaria para realizar una venta con tarjeta de débito).

Según el propio Programa²⁰, sus objetivos son:

“[...] disminuir la desigualdad en la CABA, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza, establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares de la Ciudad en situación de pobreza, garantizar la escolarización en los niveles preescolar, primario y medio, y fomentar la inserción en el jardín de infantes para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes, reducir la deserción y repitencia escolar, cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil, asegurar el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes, disminuir la exclusión social de los adolescentes, interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza garantizando los

¹⁷ Dirección General Centro de Documentación de Información y Archivo Legislativo. Ley 1878/05, promulgada bajo decreto N° 24/006 del 10/01/2006 y publicación en BOCBA N° 2362 el 19/01/2006. [En línea]. [Consulta: 20 de septiembre de 2010]. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1878.html>

¹⁸ Consistía en la entrega de vales a familias que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, para la compra de alimentos en negocios barriales. Se implementó en la zona de los barrios de la Boca y Barracas, pero no llegó a expandirse más porque se lo discontinuó y se lanzó CP. Fue considerada por la Dirección General de Política Alimentaria del GCBA como una experiencia superadora en materia de programas alimentarios en la CABA porque intentaba diversificar la alimentación familiar, dando libertad a las familias para elegir los alimentos que quisieran. Además intentaba generar un circuito de fortalecimiento de los pequeños comercios barriales, aunque en los hechos, este segundo objetivo se cumplió a medias.

¹⁹ La palabra destinatarios es un agregado mío, porque para el programa, los destinatarios son beneficiarios.

²⁰ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación - UIMyE -. Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Mayo 2009. [En línea]. [Consulta: 21 de septiembre de 2010]. Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Informe_Monitoreo_Sintesis_Enero_2010.pdf

derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía, favorecer la autonomía de las mujeres, siendo la titular del beneficio la que dispone de ingresos en forma independiente [...]”

El Programa esta dirigido a hogares residentes en la CABA en situación de pobreza y *“enfatisa su accionar en los de mayor vulnerabilidad”*. A su vez, destaca como a los hogares de mayor vulnerabilidad a las siguientes situaciones: *“la presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores”*. La condición para acceder al programa (beneficio en palabras del propio programa) es la asistencia escolar y el control de la salud de embarazadas, niños y adolescentes. La titular es la mujer.

Los hogares destinatarios o “beneficiarios” según el Programa, acceden al mismo a través de dos mecanismos; en primer instancia deben tener una ficha RUB²¹, sobre la cual el Programa aplica un “índice de vulnerabilidad”. En paralelo a ello, se lleva a cabo un “test de no pobreza”, donde se cruzan los datos con otras bases de datos (fundamentalmente con la ANSES).

Luego de superada la primera prueba, aparecen las condiciones que deben cumplir los hogares para el acceso, *“los hogares beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña deben cumplir ciertas condiciones para ingresar y permanecer en el Programa, de forma de coadyuvar al acceso y al ejercicio de los derechos sociales básicos”*.

Brevemente estas condiciones son: la asistencia a la escuela, la realización de los controles de salud y poseer documentación Argentina en regla.

El monto del subsidio se establece según el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del INDEC. Los hogares indigentes reciben un monto equivalente al 75% de su CBA y los hogares en situación de pobreza reciben un monto equivalente al 50% de su CBA²².

Por otro lado, El PAGC se crea en el año 1986 a partir de una ordenanza del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires²³. *El estado se comprometía a brindar apoyo material y técnico para promover la formación y actuación de GC sin fines de lucro que presten servicios de asistencia social a la infancia. Tenía como objetivo lograr una gestión descentralizada y más eficiente de la asistencia a la infancia en situaciones de riesgo, a partir de la implementación de un modelo de intervención conjunta entre el Estado y actores de la*

²¹ RUB significa Registro Único de Beneficiarios

²² Sin embargo CP más del 60% no alcanza a recibir \$500 y el promedio no alcanza los \$400.

²³ Ordenanza N° 41.579 sancionada el 23/10/1986 y promulgada a través del Decreto N° 7.516

sociedad civil, esperando que la participación de grupos insertos en barrios con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social permitiera impactar de modo positivo en sectores de la población donde la oferta de servicios sociales de producción pública era insuficiente (Bonaldi, 2006).

Se intentaba apoyar aquellas iniciativas surgidas de la propia comunidad que, pese a funcionar con una marcada precariedad institucional, buscaban dar respuesta a necesidades vinculadas con la infancia, bajo la forma de guarderías, jardines de infantes autogestivos, comedores, apoyo escolar o actividades recreativas (Bonaldi, 2006).

El Estado, por su parte, se comprometía a brindar apoyo material y técnico para el funcionamiento de los grupos, en la forma de: a) Subsidios anuales; b) Provisión diaria de alimentos; y c) Capacitación o asesoramiento técnico en aquellos temas que los grupos consideraran de interés.

En sus orígenes se trató de un programa pequeño y los grupos beneficiados eran fundamentalmente jardines maternos y guarderías.

Entre los años 1989 y 1990, en el marco de un proceso de crisis sociopolítica nacional e hiperinflación, durante el cual se profundizan las reformas neoliberales en el país, surge una especie de refundación del PAGC. Esta refundación se ve marcada por dos hechos:

- Se duplica la cantidad de grupos apoyados. Este proceso lleva a un acercamiento formal e informal entre dirigentes villeros y el peronismo porteño, que pasa a coexistir con los grupos anteriores, que fundamentalmente eran de origen radical. Fundamentalmente eran grupos de vecinas que habían organizado ollas populares.

- En paralelo con lo anterior, el PAGC se aleja de uno de sus objetivos principales, que eran *“promover y priorizar a aquellos grupos cuyas actividades no se concentraban únicamente en lo alimentario”* y pasa fundamentalmente a apoyar a organizaciones barriales y ollas populares, que comienzan un especie de procesos de *“reconocimiento institucional precarizado”*.

El PAGC actualmente tiene bajo su cobertura a alrededor de 360 GC y maneja aproximadamente 40000 raciones diarias de alimentos. Estos GC, que fundamentalmente se ubican en villas de la CABA reciben de parte del GCABA alimentos a diario y dos subsidios anuales.

Existe un equipo técnico de trabajadores del programa que supervisa, controla y acompaña a los GC. Estos llevan a cabo diferentes actividades más allá de lo alimentario, de índole cultural, artística, talleres de apoyo, educación formal e informal y de asistencia a diferentes problemáticas.

7. Comedores comunitarios y Ciudadanía porteña: Perspectiva comparada acerca de la asistencia y la mirada de los actores en juego

Como un elemento importante a señalar, CP se crea por ley, como un programa alimentario moderno, sin actores sociales que intermedien entre la gestión estatal y los destinatarios. En cambio, el caso del PAGC es absolutamente contrario. Tiene 24 años de creación, y está instalado en todos los barrios pobres de la CABA (no solo en las villas miserias). Su historia de creación es el reflejo de una lucha de sectores populares que fueron logrando a través de un proceso social y político, el reconocimiento del estado. Este proceso hizo que una cantidad de ollas populares y comedores comunitarios pasen a ser reconocidos por el estado, y que además, reciban alimentos y subsidios para funcionar.

Para introducir este análisis, y ordenarlo, se presentan tres ejes: el aspecto nutricional de la asistencia, los factores vinculados al acceso a uno u otro programa y los GC vistos como una red de resolución de problemas, más allá de la asistencia alimentaria.

7.1. Los aspectos nutricionales de la asistencia

A pesar de que la ayuda alimentaria a las familias vulnerables es siempre bien recibida por estas, las características nutricionales de esta asistencia debe ser analizada.

Actualmente el perfil nutricional de la población infantil está marcado por el sobrepeso (SP), sin importar la clase social de la que se hable. Sin embargo, los sectores vulnerables se ven más afectados ya que el SP convive con los problemas que tradicionalmente se identifican con la pobreza; el bajo peso (BP) y la baja talla (BT), a lo que se le agrega un déficit de nutrientes claves para el crecimiento y desarrollo (como por ejemplo la anemia por déficit de hierro). La prevalencia de SP en los niños es de alrededor de 10-15%. Es decir que existe una mala alimentación, porque se excede el consumo de energía necesario y no se alcanza a cubrir los requerimientos de otros nutrientes claves.

En este sentido CP se presenta como un programa alimentario interesante, que otorga libertad y la posibilidad de elegir los alimentos. No solo apunta a disminuir la vulnerabilidad alimentaria y mejorar la situación general de la familia, sino también apunta a mejorar aspectos propios de la dinámica familiar en cuanto a lo vincular. Se ha demostrado que las familias tienden a diversificar la alimentación y mejorar la calidad de la misma cuando tienen la posibilidad de elegir los alimentos. El PAGC brinda un menú diario que resulta adecuado como apoyo material y económico a las familias, pero no recae ese mismo adjetivo cuando se analiza la calidad nutricional del menú y su relación con el estado nutricional de los niños destinatarios²⁴.

7.2. Criterios, condiciones o ¿barreras? de acceso

Como vimos anteriormente, CP es un programa que gira en torno a una lógica de transferencia condicionada de ingresos, con lo cual posee criterios de inclusión típicos de un programa focalizado, a los que se le suma las condiciones que los hogares deben reunir (ser argentinos y tener la documentación en regla, que los niños asistan a la escuela y realicen controles médicos periódicos). Esto muchas veces configura un escenario de angustia e incertidumbre para familias que acceden al programa, y para muchas otras que no logran hacerlo.

Castel (2004) se refiere a que *“la propia economía de las protecciones produce frustración sobre la situación de la seguridad [...] porque los programas protectores jamás pueden cumplirse totalmente y producen decepción y resentimiento. Pero también porque su logro, aunque relativo, al dominar ciertos riesgos, hace emerger otros nuevos...”*

Sin embargo, Castel utiliza este concepto para referirse a dificultades propias e inherentes del estado social (quizás comparables a aspectos burocráticos o problemas de gestión) más que a situaciones intencionales o premeditadas, como las que parecieran vivirse en la CABA.

De un pedido de informes que realizó ACIJ en 2008 a CP²⁵ surge que, por ejemplo, al 6 de noviembre de 2008 (casi fin de año), el programa CP había realizado tan solo dos operativos descentralizados de inscripción, en los visitó a los hogares que ya tenían su RUB, sin avisarles previamente, y que luego de esos operativos, las inscripciones se mantuvieron cerradas.

²⁴ En mi tesis de maestría explico con detalle este aspecto.

²⁵ Pedido de informe realizado al programa ciudadanía porteña mediante la nota N° 2026/DGCPOR/08

A su vez, solo se vincula con el sistema de salud y de educación “realizando cruces de datos para controlar el cumplimiento de las contraprestaciones [...] Por otro lado, las instituciones educativas y de salud permiten a los beneficiarios acreditar el cumplimiento de las contraprestaciones del programa a través de la emisión de certificados”.

Si a esto se le suma una serie de actuados de la defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos, donde se cuestiona la baja de beneficiarios y el no otorgamiento del beneficio a algunos hogares²⁶, vale la pena poner en consideración los criterios utilizados para la selección de destinatarios.

En principio, más que hablar de criterios o condiciones de acceso, se puede hablar de barreras de acceso, porque a pesar de que las familias cumplan los requisitos, deben lidiar con muchos obstáculos; conseguir los certificados de salud y escolaridad, inscribirse en el programa (cuando este acepta las inscripciones) y esperar a ser visitados para que se le realice el RUB y se le aplique el índice de vulnerabilidad y el test de no pobreza.

En este sentido, de una serie de entrevistas realizadas a destinatarios y no destinatarios del programa, residentes en la villa 1-11-14 del bajo Flores, aparecen una serie de impresiones al respecto;

“Un día vino una trabajadora social y me hicieron una encuesta en mi casa. Después de varios meses, deje de recibir el ticket y me avisaron que me salía la tarjeta”.

(Vecina del bajo flores 1, destinataria de CP)

“Yo tengo DNI, mis hijos tienen DNI. Para inscribirme en la tarjeta tuve que ir dos veces al GCP a hablar con la asistente social, a Pavón y Entre Ríos, otra vez al CGP y varias veces más a donde te dan la tarjeta [...]. Que no está abierta la inscripción, que tengo que esperar el RUB....”.

(Vecina del bajo flores 2, no destinataria de CP)

Tanto en su nombre como dentro de sus objetivos se habla de “ciudadanía”, y se la pretende promover exclusivamente desde una perspectiva de acceso al mercado, como consumidor, dejando de lado aspectos quizás más importantes, que también implican la construcción de ciudadanía, como los referidos a los derechos sociales, la igualdad y la participación.

²⁶ Actuados de la defensoría del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires bajo las resoluciones N° 5182/08, 5206/08, 2380/08 y 2408/08 entre otras

Entre otras cuestiones, dentro de sus objetivos se dice favorecer la escolarización de los niños y mejorar su salud. Sin embargo, no se genera ningún vínculo con las instituciones de salud y educación para favorecer el proceso de inclusión, sino que solamente se toma a la escuela y a la salud como partes de la “contraprestación” para acceder al beneficio.

A pesar de esos cuestionamientos, en la actualidad reciben dicha prestación alrededor de 60.000 hogares²⁷. La ayuda económica queda cristalizada y así lo manifiestan muchos destinatarios;

“Yo tengo 4 hijos y recibo casi \$500 por mes con la tarjeta. Es una ayuda importante. No me quejo...”

(Vecina del bajo flores 3, destinataria de CP)

Las cuestiones relativas al acceso a los GC para recibir la comida son complejas, pero más simples a la vez, porque tienen una relativa autonomía y funcionan como intermediarios entre el estado y los destinatarios. Reciben de parte del PAGC una determinada cantidad de raciones de alimentos (con un menú determinado) y las administran con autonomía, debiendo cumplir requisitos técnicos, de higiene y nutricionales.

Los destinatarios son en su mayoría una población estable de madres con sus niños, que asiste regularmente a los GC a comer, y a realizar otras actividades.

Esa autonomía que pesa sobre los GC muchas veces les permite “estirar la comida” para que coman más personas, reservar alimentos para otras actividades y llevar a cabo, en algunos casos, algunas prácticas cuestionables.

Esa cantidad determinada de raciones que reciben está definida por diferentes factores: en algunos casos racionales - en base a la cantidad de personas que asisten - y en otros casos arbitrarios - por historia, por relación con la gestión de turno o como dice Auyero (2007), por relaciones clandestinas que conforman una zona gris de la política.

En general, sobre el PAGC aparecen comúnmente dos prejuicios; se lo critica como un programa asistencialista y clientelar, como categorías gemelas e inseparables. Como se ve en las definiciones anteriores, esta clasificación de asistencialista gira más en torno a (pre) juicios de valor de índole moral que basados en la evidencia, que intentan generalizar una

²⁷ A pesar de que los objetivos para el programa en el presupuesto indican el alcance a 100.000 familias, los que habla de una subejecución de alrededor del 60%

práctica y hacerla expansiva hacia todos los GC (más allá que se lleven a cabo estas prácticas en algunos).

7.3. Más allá de la asistencia alimentaria: Los GC, entre la resolución de problemas habituales en los barrios y la precariedad

Los GC tienen una posición privilegiada de poder al ser mediadores entre los destinatarios y el Estado. Es por ello que muchos de ellos conforman una red de resolución de problemas en los barrios, no solo brindan la comida sino que favorecen el acceso a la salud y la educación a muchas familias, el acercamiento a otros programas sociales y a otros organismos del estado.

Al analizar esta posición, surge el otro prejuicio al que se hizo mención anteriormente, “la cuestión clientelar”.

Auyero (2005) describe los conceptos de redes clientelares, mediador y clientes y los analiza desde la perspectiva de los propios actores, intentando dejar de lado el prejuicio que subyace a la categoría de “clientelismo”. Define al concepto de redes clientelares como “*redes políticas de resolución material de problemas bajo el tamiz de relaciones interpersonales*”. Al existir una red de intercambio clientelar, toma protagonismo el cliente, o “*agente que da apoyo político a un mediador a cambio de bienes o favores*”, su mirada acerca del mediador y los motivos que lo llevan a aceptar el juego de ese intercambio.

Según el autor el concepto de cliente solo puede ser utilizado en referencia al círculo más íntimo del mediador y no al conjunto de personas que en algún momento determinado lo sigue en pos de la consecución de algún recurso, ya que este conjunto no identifica el juego de poder por el que el mediador pugna; entonces lo que algunos ven desde afuera como relaciones clientelares de intercambio, desde adentro puede reconocerse como algo habitual (manipulación versus cuidado, acción desinteresada versus interesada, ayuda, amistad, etc.), que es cotidiano e íntimamente ligado a la vida en los barrios.

Así, este cliente queda fuera de ser un espectador pasivo y desinteresado de estas relaciones de poder y acciona en la búsqueda de cierto tipo racional de soluciones materiales. Cada uno de los actores juega según sus intereses, en un plano racional con explicaciones y motivaciones, que giran en el plano colectivo más que en el individual, utilizando un criterio racional, en pos de una meta y con diversas estrategias.

Tomando los conceptos de Auyero, y más allá que existan algunos GC que quizás queden incluidos en el concepto tradicional de clientelismo (cambio de favores por votos), debido al trabajo y el rol que muchos GC desempeñan, se puede hablar de ellos como espacios donde se construyen o constituyen redes de resolución material de problemas, dentro de la que se incluye la asistencia alimentaria. En ese mismo sentido, un número importante de GC lleva a cabo un gran abanico de actividades y tienen una postura crítica respecto al hecho de solo dar de comer;

“[...] yo creo que no solamente se puede dar de comer, creo que hay otras actividades para la mujer, para los chicos, pero más que nada para la mujer que no tiene trabajo, que son madres solas, entonces como que les gusta la costura, acá hay una escuela de costura, aprenden, y tienen su salida laboral. Acá hay computación también, y tenemos apoyo escolar, alfabetización del adulto para que los mayores aprendan a leer porque algunos no saben, trabajamos con la salita para las vacunas, y bueno....”.

(Referente de un grupo comunitario de la Villa 31)

Con toda la precariedad en la cual están inmersos, sin recibir remuneración ni otro apoyo formal de parte del estado (más allá de tener garantizada la alimentación para su familia), muchas veces los referentes de los GC poseen una perspectiva a futuro interesante, que excede a lo alimentario;

“Todos los comedores trabajan con distintos talleres digamos. Acá por ejemplo aparte de esto que es, acá se da apoyo escolar, están los adolescentes con otros programas, deportes, computación, la escuela primaria del adulto y adolescente, están las chicas que trabajan con el programa ZAP con los chicos que no consiguieron vacantes, empezamos un emprendimiento de tejido y hacemos chales y en nuestro tiempo libre vivimos...”

(Referente de un grupo comunitario de la Villa 1-11-14)

8. Reflexiones finales: Los desafíos de la asistencia alimentaria

En principio es necesario decir que la actual gestión de gobierno de la CABA asume la cuestión social de modo fragmentaria y aislada, desde una perspectiva particular en cuanto a la concepción ideológica de asistencia contra la pobreza y la exclusión. Y lo hace mediante recortes a las diferentes formas de asistencia y políticas sociales.

Por la alta sensibilidad social, la problemática nutricional ocupa un lugar trascendente dentro de las políticas sociales del GCBA. En este sentido, se ponen trabas constantes a las familias para acceder a CP y no se aumentan las raciones para las GC (se intentó en varias oportunidades recortar el programa, pero por las redes que los GC mueven, su historia y la cantidad de destinatarios que asisten a comer y participan de las actividades, se dio marcha atrás).

Si bien CP se plantea como innovador y más eficiente en materia de asistencia alimentaria, su criterio de focalización, poco claro, y la utilización de un test de no pobreza y de un índice de vulnerabilidad, muchas veces atenta contra el derecho a la alimentación de las familias que se encuentran en una “zona de vulnerabilidad o de asistencia”, o simplemente desafiadas.

Este problema no recae sobre los GC, que brindan asistencia alimentaria (como se vio incompleta desde lo nutricional, por lo que debe ser reconsiderada desde su planificación), maximizando el recurso (siempre) escaso recibido desde el Estado para alcanzar a más familias. A los GC muchas veces acceden familias que no pueden acceder a otros programas. Esta asistencia alimentaria se realiza en el marco de una serie de actividades más amplias, brindando otro tipo de apoyo a las familias que allí asisten. Si bien es una política focalizada, asume un tinte más universal y sin tantos condicionantes como CP.

Ambos son programas asistenciales, y brindan un apoyo material de relevancia, con la diferencia que el PAGC se encuentra mucho más arraigado en la cultura popular. En los GC se llevan a cabo distintas actividades, en un contexto de preocupante precariedad estructural, que debieran ser apoyadas más fuertemente por el estado, y articuladas con las políticas de salud y educación para formar parte de políticas de inclusión social que garanticen los derechos básicos.

CP, posee una lógica quizás más eficiente, pero no colabora desde sus acciones a apoyar las acciones que dice en su letra. Toma a la educación y a la salud tan solo como “*contraprestación para acceder al beneficio*”.

Un punto importante al respecto es que, como la asignación universal por hijo (AUH)²⁸ es incompatible con CP, las familias que cumplen los requisitos se vuelcan a esta, porque es considerada como un derecho y no un subsidio que el día de mañana pueden dejar de percibir (como es el caso de CP). La AUH ha tenido un impacto positivo en la inclusión de niños en el sistema escolar y se supone lo tendrá sobre aspectos de salud y alimentación.

Sin embargo, y a pesar de la AUH, debido a los efectos inflacionarios, la constante alza de alimentos básicos, la informalidad laboral en la que se inscriben muchas familias vulnerables, la dificultad para acceder a una alimentación digna se hace cada vez más presente. Si a esto se le suma el contexto político de restricción de acciones públicas del estado de la CABA, se asiste a un nuevo tipo de problemática alimentaria, que basándose en Castel podríamos denominar “*vulnerabilidad, precariedad o desafiliación alimentaria*”, como efectos de la nueva marginación social que acontece en la CABA.

En síntesis, surge un desafío. Y este desafío consiste en como pensar políticas sociales de inclusión, que en el caso de la problemática alimentaria en la CABA se complejizan debido a la concepción ideológica de la actual gestión. La transferencia de ingresos a la familia sin criterios restrictivos y que favorezca la educación y la salud, junto con el apoyo de las redes de articulación barrial y de resolución de problemas, que favorezcan la participación popular podría ser una interesante conjunción de acciones estatales que expresen que existe la posibilidad de ser eficientes, pero respetando los derechos de todas las familias, y apoyándolas con políticas abiertas, para mejorar sus condiciones de vida.

²⁸ Más allá de los cuestionamientos acerca de su “universalidad real”, que deben ser discutidos con mayor amplitud

Bibliografía

- Alayon, N. (2008) Asistencia y asistencialismo: ¿pobres o erradicación de la pobreza?. 4º Ed. Buenos Aires: Lumen.
- Andrenacci, L. Neufeld, M. Raggio, L. (2000). Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Documento de Trabajo. San Miguel, Argentina: ICO-UNGS.
- Auyero, J (2007). La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea. 1º ed. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Auyero, J. (2005). La Política de los Pobres; Las Prácticas Clientelares del Peronismo. 1º ed. Buenos Aires: Manantial.
- Bonaldi, P. (2006) Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a GC. C u a d e r n o s de CLASPO- Argentina N° 12. [En línea]. [Consulta: 21 de septiembre de 2010]. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/claspo/cca/cca0012.pdf>
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?. 1º ed. Buenos Aires: Manantial.
- Golbert, L. Tenti Fanfani, E. Lumi, S. (1992). La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios. 1º ed. Buenos Aires: Miño y Dávila editores/CIEPP.
- Grassi, E. (2003). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1). 1º ed. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. Hintze, S. Neufeld, M. (1994). Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. 1º ed. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. (1989). Estrategias alimentarias de supervivencia: Un estudio de caso en el Gran Buenos Aires. Centro Editor de América Latina, Vol. 2, Buenos Aires.
- Menéndez, L. (1997). El punto de vista del actor: homogeneidad, diferencia e historicidad. Revista Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad, Vol. XVIII, Núm. 69. [En línea]. [Consulta: 28 de septiembre de 2010]. Disponible en: <http://etzakutarakua.colmich.edu.mx/relaciones/069/pdf/EduardoLMenendez.pdf>
- Niremborg, O. Brawerman, J. Ruiz V. (2003). Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y transparencia. 1º ed. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES/G.E.CLACSO N° 4. Buenos Aires, Argentina.
- Raggio, L. (2003). Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En Lindenboin, J. Danani, C. Entre el trabajo y la política; Las reformas de las políticas sociales Argentinas en perspectiva comparada. 1º ed. Buenos Aires: Biblio.
- Souza Minayo, M. (1995). El Desafío del Conocimiento. Investigación Cualitativa en Salud. 1º ed. Buenos Aires: Lugar.