

Center for Latin American Social Policy  
(CLASPO-University of Texas)

Programa:

Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective

Título del trabajo:

Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios

Becario:

Pablo Bonaldi

Buenos Aires  
Junio de 2003

## INTRODUCCIÓN

Durante la década del '90 en la Argentina se produjo una profunda transformación en la articulación Estado-sociedad y, como no podía ser de otro modo, ello afectó las orientaciones de la política social. En un contexto de reforma del Estado, aguda crisis fiscal y creciente importancia de los organismos multilaterales de crédito, los gobiernos centrales vieron debilitarse su capacidad de regular las relaciones salariales, asegurar los efectos integradores del empleo y garantizar una prestación universal de servicios básicos como salud, educación o seguridad social. (Barbeito y Lo Vuolo, 1998) El resultado fue la emergencia de nuevas políticas sociales que se caracterizaron por una tendencia a la focalización, descentralización y privatización.

De a poco los programas asistenciales que brindaban ayuda alimentaria, sanitaria o de empleo temporario fueron ganando centralidad y relevancia, al punto que en el discurso público se abandonó la noción más amplia de política social para ceñirla exclusivamente a lo asistencial.<sup>1</sup> (Andrenacci, 2002). Para lograr una mayor eficiencia del gasto social y evitar las supuestas inequidades de las políticas universales, los gobiernos y las agencias internacionales enfatizaron la necesidad de concentrar la ayuda en los sectores más pobres de la población.

Por otra parte, se produjo una transferencia de la responsabilidad en la ejecución de las políticas sociales del Estado nacional a los niveles provinciales y municipales. Esta descentralización trajo aparejado un aumento en el número de actores involucrados en la implementación de esas políticas (Roberts, 2001). Además de los gobiernos locales, que adquirieron en los 90 un protagonismo mucho mayor que en el pasado, estaban las ONGs especializadas en asistencia técnica y distintas organizaciones locales de la comunidad. Esos actores participaron en la distribución de los siempre escasos fondos públicos a través de servicios tales como capacitación para el empleo o cuidado comunitario para los niños. Con ello se buscaba que las políticas focalizadas estuvieran complementadas con la participación de la comunidad.

Esta multiplicación de los actores involucrados torna más complejo el análisis de las políticas sociales. Si aceptamos que la implementación de una política pública nunca es el resultado de las decisiones que toma un actor racional encargado de aplicar lo que decidió un “órgano superior”, sino que es una sucesión de movimientos entre actores que se encuentran en constante tensión pues poseen sus propios objetivos e intereses<sup>2</sup>, entonces es preciso adoptar una perspectiva de análisis que permita captar esa heterogeneidad de situaciones y relaciones.

La perspectiva del análisis de interfaz precisamente enfatiza la necesidad de explorar cómo las discrepancias de intereses, interpretaciones culturales, conocimiento y poder son mediadas y perpetuadas o transformadas en puntos críticos de confrontación y cooperación. (Long, 1999). Este enfoque otorga tanta importancia al proceso de implementación como al contenido de la política misma. En particular presta atención a las relaciones que se crean entre los “administradores” de una política social y las poblaciones

---

<sup>1</sup> Esto constituye un dato novedoso porque en la Argentina, al menos hasta 1980, la política asistencial siempre había sido desarticulada, marginal, con programas que presentaban escasa racionalidad técnica o que directamente distribuían bienes en respuesta a demandas puntuales y particulares. Al respecto se puede consultar Tenti Fanfani (1989).

<sup>2</sup> Tomamos esta definición de Manuel Tamayo Sáez, quién se refiere a la implantación de una política pública como un proceso de ensamblaje (Tamayo Sáez, 1997).

objeto a las cuales va dirigida. A partir de estudios de casos que sigan el desarrollo de una política a lo largo del proceso de implementación es posible analizar las relaciones de negociación y conflicto que se crean a partir de intereses contrapuestos, tanto como las interpretaciones y estrategias que los actores ponen en juego.

En este trabajo nos proponemos analizar el diseño y el proceso de implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (PAGC) que funciona en el ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este programa brinda asistencia material y técnica a más de 250 grupos comunitarios que en su mayoría prestan servicios a la infancia en situaciones de riesgo, bajo la forma de comedores, guarderías, jardines de infantes autogestivos, apoyo escolar o actividades recreativas. Distribuye diariamente más de 20.000 raciones de comida<sup>3</sup> y entrega anualmente una cifra superior al \$ 1.500.000 en concepto de subsidios a los grupos.<sup>4</sup>

Creado una década y media atrás por el entonces Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, este programa tuvo la particularidad de que continuó brindando apoyo a los grupos durante todos estos años sin interrupciones. Sus orígenes se remontan a la década del 80, cuando buena parte de las transformaciones que describimos al comienzo aún no se habían producido y los programas asistenciales y focalizados todavía eran una excepción. Y llega hasta nuestros días fortalecido y en constante crecimiento.<sup>5</sup>

Esa sorprendente continuidad institucional, que contrasta con el carácter acotado de buena parte de los programas asistenciales de los 90, no debe llevarnos a suponer que el PAGC estaba dotado desde sus inicios de una robustez tal que le permitió mantenerse incólume o inalterado durante todos estos años. Más bien parece ocurrir lo contrario. La característica del programa que le permitió sobrevivir durante tanto tiempo fue precisamente su capacidad para adaptarse o amoldarse a circunstancias distintas de las que le habían dado origen. Dicho en otros términos, su fortaleza radicó en la posibilidad de ser apropiado y resignificado por distintos actores de manera más acorde con sus intereses y necesidades, aunque ello supusiera un distanciamiento de lo que habían sido los objetivos planificados inicialmente.<sup>6</sup>

En la primera parte de este trabajo analizamos el proceso de implementación del PAGC a lo largo de estos años, prestando especial atención a los cambios que se produjeron y a las relaciones de negociación y de conflicto entre los distintos actores sociales involucrados. En estos 15 años el programa experimentó profundas transformaciones que se debieron tanto a circunstancias coyunturales externas (hiperinflación, crisis social, aparición de organismos de control, cambios en la Legislatura) como a la propia dinámica interna (aumento en la cantidad de grupos, consolidación de los líderes comunitarios, reforzamiento del perfil alimentario, conformación del equipo técnico-profesional). A partir de una reconstrucción histórica, identificamos las distintas etapas y procuramos explicar los cambios más significativos que se fueron dando. Por la naturaleza del programa,

---

<sup>3</sup> Según cifras ofrecidas por el propio equipo técnico del programa, se reparten diariamente 20.234 almuerzos (o cenas), 11.148 desayunos y 14.357 meriendas.

<sup>4</sup> En el 2002, el presupuesto aprobado por la Legislatura para el pago de subsidios ascendió a \$ 1.542.498. Los años anteriores había sido de \$ 1.218.500.

<sup>5</sup> Durante el año 2002 se incorporaron 65 grupos nuevos a la lista de los que perciben subsidios.

<sup>6</sup> Tamayo Sáez señala que cuando los objetivos iniciales son definidos de manera imprecisa, el programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar o modificar esos objetivos hasta hacerlos coincidir con los suyos propios (Tamayo Sáez, 1997).

participaron en su ejecución una multiplicidad de actores (la Legislatura de la Ciudad, las organizaciones comunitarias, el Poder ejecutivo local, el gobierno nacional, el equipo técnico profesional, los beneficiarios que concurren al servicio, los proveedores de alimentos, organismos de control, distintas ONGs y fundaciones), cada uno con sus intereses, objetivos, perspectivas culturales y recursos de poder con los que cuenta. El derrotero seguido por el PAGC es el resultado del ensamblaje entre esos distintos elementos. En esta parte intentamos dar cuenta tanto de la incidencia de las condiciones *externas*, como de las estrategias y expectativas que dieron lugar a relaciones de cooperación y de conflicto entre las partes involucradas.

En la segunda parte del trabajo centramos el análisis en la relación que mantuvieron los miembros del equipo técnico profesional con los líderes responsables de los grupos comunitarios durante los últimos 6 o 7 años. Por distintas razones, que iremos presentando a lo largo del informe, esta relación estuvo marcada por tensiones, discrepancias, incertidumbres, ambigüedades y conflictos. Una mirada atenta a las rutinas e interacciones cotidianas, tanto como a los esquemas culturales que le dan sentido, nos permitirá mostrar con claridad como la ejecución de una política social particular es constantemente negociada, adaptada y reformulada por los actores que participan en ella.

En la tercera parte planteamos, de manera tentativa, cuáles serían los rasgos propios y particulares del PAGC. Nos apoyamos para ello en la comparación con otros estudios o investigaciones que se llevaron a cabo durante la década del 90. Buena parte de esos trabajos se centraron en programas sociales más acotados en el tiempo y que se aplicaron en el conurbano bonaerense. Dos características que contrastan fuertemente con nuestro estudio de caso. Ello nos permitirá esbozar algunas diferencias significativas en la forma de implementación de la política social.

## **I. LAS ETAPAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA SOCIAL<sup>7</sup>**

### **Formulación y diseño del PAGC. Los primeros años de un programa asistencial acotado**

El PAGC se creó en 1986 a partir de una Ordenanza del por entonces Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, en la que facultaba al Poder Ejecutivo para que promoviera *“la formación y actuación de grupos comunitarios sin fines de lucro que presten servicios de asistencia social a la infancia”*.<sup>8</sup> A través de la Subsecretaría de Acción Social, el Estado se comprometía a brindar apoyo material y técnico para el desarrollo de esas actividades.

El Programa había sido diseñado por técnicos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como una forma de complementar y mejorar los servicios ofrecidos por la Subsecretaría de Acción Social. El objetivo era lograr una gestión descentralizada y más eficiente de la asistencia a la infancia en situaciones de riesgo, a partir de implementar un modelo de intervención conjunta entre el Estado y grupos de la sociedad civil. Se esperaba

---

<sup>7</sup> Esta reconstrucción de la historia del PAGC está basada en el análisis de la normativa legal (ordenanzas, decretos, reglamentaciones), de los informes de gestión, legajos de los grupos y otros materiales producidos por la Secretaría de Promoción Social y de entrevistas a informantes claves vinculados al Programa.

<sup>8</sup> Se trata de la Ordenanza N° 41.579 sancionada el 23/10/1986 y promulgada a través del Decreto N° 7.516.

que la inserción de esos grupos 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.

La idea era 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. La normativa definía con claridad que el programa estaba dirigido a grupos en formación o que no contaran con un grado de desarrollo institucional. Excluía explícitamente a aquellas asociaciones que ya tuvieran existencia legal como entidades de bien público. E inclusive precisaba que los propios grupos subsidiados dejarían de recibir la prestación una vez que lograran autofinanciarse o adquirir una forma legal definitiva.

El Estado, por su parte, se comprometía a brindar apoyo material y técnico para el funcionamiento de los grupos. Este apoyo sería básicamente de tres tipos: a) la entrega de subsidios anuales; b) la provisión diaria de una determinada cantidad de raciones de alimentos; c) la capacitación o el asesoramiento técnico en aquellos temas que los propios grupos consideraran de interés.<sup>9</sup> Puesto que uno de los objetivos era fomentar la acción conjunta, se preveía que a partir de un diagnóstico situacional los Servicios Sociales Zonales diseñaran con cada grupo comunitario una estrategia de apoyo específica y un proyecto de actividades para el año.

Un primer punto que surge del análisis de la normativa es que en el propio diseño del PAGC aparecía una cierta ambigüedad con respecto a quiénes serían los beneficiarios de esta política social. Pues si bien se definía a los grupos comunitarios como la población objeto, el apoyo era justificado por la necesidad de llegar eficazmente a una población mucho mayor que resultaba difícil asistir por otros medios.<sup>10</sup> De este modo, los grupos se constituyeron como mediadores privilegiados en la distribución de los recursos estatales a vastos sectores de la sociedad.

Desde sus inicios, la administración del PAGC estuvo a cargo del Poder Ejecutivo local, que fue el responsable de reglamentar e instrumentar las distintas formas de ayuda a los grupos. Sin embargo, el Concejo Deliberante mantuvo un estricto control sobre la asignación y distribución de los recursos, al punto que decidía no sólo la partida total asignada al Programa sino también el monto del subsidio que correspondía a cada uno de los grupos.

De cualquier manera, es preciso aclarar que en sus orígenes se trataba de un Programa relativamente pequeño y acotado. En los dos primeros años tuvo una cobertura muy limitada: en 1987 apenas se entregaron subsidios a 5 grupos comunitarios y en 1988 a 14. La mayoría de ellos funcionaba dentro de las villas de emergencia o en zonas cercanas y atendía a población de muy escasos recursos. Entre los grupos beneficiados predominaban los jardines maternos y las guarderías, mientras que los comedores

---

<sup>9</sup> La ordenanza establecía también que los grupos comunitarios podrían solicitar al Estado la donación de bienes en desuso para ser destinados al equipamiento de los centros de asistencia.

<sup>10</sup> Como veremos más adelante, esta ambigüedad estará en la base de las discusiones con respecto a si el control y la supervisión del Estado debe centrarse exclusivamente en los grupos comunitarios o puede extenderse al resto de las personas que participan o consumen los servicios brindados por esos grupos.

infantiles eran unos pocos.<sup>11</sup> Según refirió uno de los funcionarios entrevistados, la intención original era promover y priorizar a aquellos grupos cuyas actividades no se concentraban únicamente en lo alimentario.<sup>12</sup>

La creación del Programa parece haber sido más una iniciativa autónoma del Estado, en pos de ofrecer un marco normativo para un tipo de ayuda material que resultaba bastante frecuente, antes que una respuesta a una presión o un reclamo de parte de la sociedad. Lo cual no niega que la demanda pudiera existir de hecho y tener suficiente legitimidad.

### **1989. Entre la hiperinflación y el cambio de autoridades. La expansión del PAGC**

En 1989 se produjeron algunos hechos que pese a ser completamente externos a la lógica del Programa impactaron fuertemente sobre su funcionamiento. En muy poco tiempo el PAGC sufrió una transformación decisiva. Amplió su cobertura a numerosos grupos con orígenes, filiaciones y formas de trabajo muy diferentes, a la vez que se produjo una compleja interpenetración entre el Estado y los grupos comunitarios. Dos hechos resultan particularmente significativos para comprender esos cambios: el proceso hiperinflacionario, con sus consecuencias sociales, y la llegada de un nuevo gobierno en la Ciudad de Buenos Aires, que trajo aparejado un reemplazo de las autoridades responsables de la ejecución del Programa.

Durante los primeros meses de 1989 se desencadenó en el país un violento proceso hiperinflacionario y, como suele suceder en esos casos, una tarea cotidiana como la de obtener los productos básicos para garantizar la alimentación de la propia familia se convirtió en algo sumamente difícil y complicado. Para colocar el problema en perspectiva, señalemos que las dificultades de los sectores de menores recursos para cubrir sus necesidades de alimentación habían sido reconocidas desde el retorno mismo de la democracia. Una de las primeras medidas del gobierno de Alfonsín había sido implementar un amplio programa de ayuda alimentaria que se mantuvo a lo largo de todos esos años.<sup>13</sup> No obstante, en el contexto de la crisis económica que acompañó el final de su mandato, el contenido de las cajas PAN se redujo considerablemente, agravando la magnitud del problema. Así, el proceso hiperinflacionario de 1989 fue acompañado por disturbios, saqueos a comercios y supermercados, y enfrentamientos entre vecinos todo lo cual dejó como resultado varias muertes y una preocupante sensación de caos y conflictividad social. La situación de extrema necesidad en la que se encontraba una parte de la población abrió la posibilidad para que se produjeran desbordes y saqueos. Sin embargo, conviene recordar

---

<sup>11</sup> Entre los grupos que recibieron subsidios en 1987 sólo había un comedor infantil, que en verdad ya venía recibiendo ayuda desde antes de la creación del Programa. De todos modos, cabe señalar que los jardines y las guarderías también recibían apoyo nutricional pues brindaban desayuno, almuerzo o merienda a los niños que concurrían.

<sup>12</sup> Recordemos que por esos años el gobierno nacional ya tenía en funcionamiento un programa alimentario que alcanzaba a una parte importante de la población.

<sup>13</sup> El Programa Alimentario Nacional (PAN) fue creado en 1984 y duró hasta 1989. Consistía en la distribución de cajas mensuales de alimentos que debían ser equivalentes al 30 % de los requerimientos de una familia tipo. El contenido de las cajas y la población beneficiaria fue variando a lo largo de esos años. En el momento de mayor cobertura llegó a más de 1.300.000 familias de todo el país, aproximadamente el 19 % de la población total. (Datos surgidos de la Coordinación Técnica del PAN – Ministerio de Salud y Acción Social).

que los episodios más violentos se produjeron en el conurbano bonaerense y en algunas de las principales ciudades del interior del país, no en la Capital Federal. Pese a la existencia de un número importante de población con carencias básicas, en el centro político del país solo se registraron incidentes menores. De todos modos, el impacto que tuvieron esos acontecimientos y la forma en que se intentó procesar la grave crisis social habrían de repercutir directamente en el funcionamiento del Programa.

Un funcionario del área social del gobierno de la ciudad me comentó que en ese momento habían recibido directamente de manos del gobierno nacional “*un importante cheque para apagar el incendio*”.<sup>14</sup> Buena parte de esos recursos se canalizaron a través de referentes barriales y de grupos de vecinos o redes informales que existían o se formaron en esos días en las zonas más pobres. Recordemos que la ejecución del PAN a lo largo de un lustro había servido para reforzar los vínculos existentes entre los agentes estatales y algunos miembros o sectores de la sociedad civil. Por su parte, los partidos políticos también contaban con una extensa red de referentes o líderes locales a través de los cuales se podía “*bajar*” recursos.

Simultáneamente, en distintas villas de la ciudad habían comenzado a organizarse ollas populares como una estrategia colectiva para hacer frente a las necesidades básicas de alimentación. Al principio estas ollas se mantuvieron con la socialización de lo poco que tenía cada familia, sumado a los aportes y donaciones que conseguían de los comerciantes de la zona o la ayuda solidaria de otras organizaciones sociales. La ayuda estatal no tardó en llegar a través de diferentes vías y en distintas proporciones, según el acceso y los contactos que cada grupo tuviera con los funcionarios municipales, convirtiéndose rápidamente en un apoyo significativo.

A mediados de 1989, Carlos Menem asumió la Presidencia de la Nación y una de sus primeras medidas fue desactivar el Programa Alimentario Nacional (PAN), lo cual obligó a los gobiernos provinciales y municipales a implementar algún tipo de asistencia social que permitiera suplir esa falta y que operara a la vez como una red de contención frente a la grave situación social y económica que vivía el país.<sup>15</sup> En la Ciudad de Buenos Aires, como veremos, el PAGC terminó cumpliendo esa función al incorporar una mayor cantidad de grupos y desplazar el foco del Programa hacia lo estrictamente alimentario. Ese año se entregaron subsidios a 26 grupos comunitarios -casi el doble de los que se habían otorgado en 1988- y en 1990 la lista de beneficiados reunía a más de un centenar, incluyendo a entidades o instituciones ya consolidadas que no se encuadraban en la definición normativa del Programa. En esos años se incorporaron también varios grupos vinculados a iglesias de distintos credos que venían desarrollando tareas asistenciales en barrios pobres y que vieron en el PAGC una posibilidad de complementar con aporte estatal lo que recibían por otras vías. Como consecuencia de la crisis, muchos de los grupos se habían visto desbordados por una demanda cada vez mayor, lo cual les daba una fuerte legitimidad para plantear sus reclamos al Estado.

---

<sup>14</sup> En adelante, utilizaremos las cursivas cada vez que hagamos referencia a expresiones o declaraciones de los entrevistados.

<sup>15</sup> En esa época se crearon distintos planes alimentarios. Entre los más importantes podemos citar al Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) que se inició a comienzos de 1990 en la Provincia de Buenos Aires y que tuvo como antecedente la experiencia de los 1.300 comedores populares surgidos en el conurbano bonaerense como consecuencia del estallido social de 1989. Al respecto, se puede consultar E. Grassi, S. Hintze y M. Neufeld, *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*, (2º parte, Cap.3). Espacio Editorial. Buenos Aires, 1994.

El crecimiento en el número de grupos conllevaba un cambio igual de significativo en el tipo de actividad principal que desarrollaban. Buena parte de los grupos nuevos, recientemente incorporados al Programa, estaban organizados en la modalidad de comedores comunitarios. Al punto que los comedores pasaron a ser mayoría dentro de los grupos que recibían asistencia. Y no necesariamente se encontraban acotados a la infancia sino que muchas veces terminaban dando de comer a población adulta. Lo cual suponía un distanciamiento de la normativa y los objetivos iniciales del Programa.

El crecimiento y la incorporación de nuevos grupos fue de tal magnitud que buena parte de las personas que entrevisté, entre ellas algunos técnicos estatales, estaban convencidas de que el PAGC se había creado en 1989 como una forma de atender a los problemas alimentarios que surgieron con la hiperinflación. Esta confusión se debe, en buena medida, a que la historia del Programa ha sido narrada generalmente por los líderes de los grupos comunitarios, quienes tuvieron una participación mucho más activa en 1989. A lo largo de todos estos años, los referentes con más antigüedad fueron construyendo un relato según el cual esa política social se convierte en una conquista, en el resultado de un proceso exitoso de luchas sociales.

Para entender el rápido crecimiento en el número de grupos asistidos por el PAGC es preciso incorporar otro elemento. A mediados de ese año, con el reemplazo de autoridades nacionales, se produjo también un cambio de gestión a nivel local<sup>16</sup>. Las nuevas autoridades municipales llevaron adelante una activa política de seducción y cooptación de dirigentes barriales, en especial del movimiento villero. La Subsecretaría de Acción Social se mostró particularmente permeable y receptiva a ciertas demandas, constituyéndose en una instancia privilegiada en la búsqueda del entrecruzamiento entre dirigentes barriales y funcionarios estatales. Al punto que en ese período los límites entre la esfera estatal y la sociedad civil se tornaron aún más difusos que de costumbre.

Alentadas por conspicuos miembros del Concejo Deliberante, varias de las mujeres que habían participado en la organización de las ollas populares se presentaron al Programa para reclamar subsidios y alimentos. Enfatizaban la difícil situación que se vivía en los barrios más pobres y señalaban la conveniencia de evitar que episodios tan lamentables como los saqueos se pudieran repetir.<sup>17</sup> Sin llegar a darle el tono de una amenaza, estas mujeres remarcaron el importante trabajo de contención social que ellas realizaban y comenzaron a reclamar que se les brindara algún tipo de apoyo en forma regular y se les reconociera su tarea solidaria.

En esta oportunidad, la justificación del apoyo estatal no hizo tanto hincapié en la posibilidad de sostener y consolidar el funcionamiento de los grupos, como había sido el proyecto original, sino más bien en la urgencia con que era preciso paliar las necesidades de los beneficiarios. Mucho más aún, teniendo en cuenta que los beneficiarios eran mayoritariamente niños. De hecho, estas mujeres consiguieron darle más fuerza a sus demandas al presentarse en su condición de *madres*.<sup>18</sup> Como resultado de esa experiencia,

---

<sup>16</sup> Recordemos que por entonces el Intendente Municipal era designado directamente por el Presidente de la Nación pues la Ciudad de Buenos Aires contaba con una autonomía muy limitada.

<sup>17</sup> En 1991, a pedido de la Subsecretaría de Acción Social, los grupos comunitarios tuvieron que presentar una breve descripción de cómo había sido su formación y allí varios vincularon su aparición con la situación crítica del '89 y destacaron el rol de contención que habían cumplido frente a la posibilidad de los saqueos.

<sup>18</sup> Varios de los grupos nuevos que se incorporaron al Programa en esos años eligieron presentarse con un nombre que hacía explícita esa relación. Por ejemplo: *Asociación de Madres "Por Amor al Niño"*, *Comisión*

se conformó la *Comisión de Madres de Intervillas* que reunía a las referentes de varios grupos comunitarios y que operó de manera eficaz en la obtención de recursos.<sup>19</sup> Su influencia en la gestión del Programa fue tal que inclusive llegaron a tener una oficina en la propia Subsecretaría de Acción Social. Desde allí, operaron activamente promoviendo la formación o invención de nuevos grupos para que se organizaran en sus respectivos barrios o villas y se presentaran a recibir subsidios. En la Ordenanza del Concejo Deliberante en la que se asignaron los montos correspondientes a cada grupo para el año 1990, se aprobó además un subsidio extra “*bajo el control de la Subsecretaría de Acción Social la que - señalaba la Ordenanza- podrá recurrir al asesoramiento de la Comisión de Madres de Intervillas para la distribución del mismo*”.<sup>20</sup>

Esa experiencia puede pensarse como un ejemplo más, entre los muchos que nos ofrece la historia argentina, de la debilidad y permeabilidad del Estado frente a las organizaciones de la sociedad civil. En esta ocasión, con la particularidad de que se trataba de sectores relativamente débiles. La experiencia no habría de durar. Sin embargo, nos interesa especialmente mencionarla acá pues dejó una traza importante en la historia del Programa, en la memoria de los actores y en su forma de comportamiento posterior.

De cualquier manera, conviene señalar que pese al poder que llegó a manejar *Madres de Intervillas* nunca representó más que a una parte de los grupos que estaban en el Programa. Probablemente a aquellos que funcionaban en condiciones institucionales más precarias y que dependían fuertemente de sus contactos y vinculaciones políticas. Pero hubo otros grupos comunitarios que tomaron distancia de lo que percibían como una forma de acción “*demasiado politizada*”. Por ejemplo, los grupos vinculados a distintas organizaciones religiosas, que por entonces ya eran un número significativo, no dudaron en enviar una y otra nota a la Subsecretaría de Acción Social manifestando expresamente su no participación en estas “*federaciones*” y, en algunos casos, hasta llegando a cuestionar el uso que éstas hacían de los recursos públicos. También estaban los jardines y guarderías que habían dado origen al Programa, los que luego de la rápida expansión se habían convertido en un sector minoritario. Éstos, por lo general, se concentraron en el desarrollo de su actividad y no se plegaron a los reclamos colectivos. Como puede apreciarse, el Programa comenzó a albergar una heterogeneidad muy amplia de situaciones, orígenes de los grupos y formas de proceder.

En esos años el principal apoyo del Estado se canalizaba a través del envío regular de alimentos y el pago del subsidio anual.<sup>21</sup> No obstante, y pese a la magnitud de los recursos transferidos, el Estado no brindaba ningún tipo de asesoramiento técnico, ni orientación sobre cómo gastar los subsidios. Tampoco ejercía ningún tipo de control o supervisión sobre el funcionamiento de los grupos. El rápido crecimiento en el número de grupos incorporados al Programa, sumado a la inexistencia de un equipo técnico

---

*de Madres “Eva Perón”, Madres de Monserrat, Madres de Balvanera, Comisión de Madres “Bichito de Luz”, Comisión de Madres de Alvarado 2311.*

<sup>19</sup> Diferencias personales entre las responsables dieron lugar a que hubiera otros intentos de crear agrupaciones de comedores y guarderías, pero en ningún caso llegaron a tener el peso que alcanzó *Madres de Intervillas*.

<sup>20</sup> Ordenanza N° 44.555 del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. 26/10/1990.

<sup>21</sup> Existieron además otros beneficios adicionales. Por ejemplo, varios de los grupos funcionaban en predios cedidos por el gobierno de la ciudad y en algunos casos particulares se entregaron materiales o subsidios específicos para la construcción o refacción de las instalaciones.

profesional propio capaz de realizar un seguimiento detallado de esas organizaciones, hacían imposible pensar en orientar la intervención del Estado o en mantener un mínimo control administrativo. Probablemente existió un control más informal, ligado a criterios políticos partidarios.<sup>22</sup>

La veloz proliferación de grupos, su fácil ingreso al Programa, la obtención de beneficios adicionales y el espacio de poder conquistado, por ejemplo, por “*Madres de Intervillas*” permiten suponer la existencia de redes o vínculos muy estrechos entre los referentes barriales y los políticos locales. Estos últimos no sólo fueron los responsables de promover la incorporación de nuevos grupos, sino que además se encargaron de defender sus intereses cuando en el Concejo Deliberante se discutía el monto particular de cada subsidio. Si bien no puede generalizarse a la totalidad de los grupos, en algunos casos es evidente que los recursos del Programa fueron utilizados para alimentar las redes de los partidos políticos en el ámbito de la ciudad.<sup>23</sup>

### **1991-1995. De la intervención judicial a la inercia institucional**

En 1991 se activó una causa judicial y un sumario administrativo por la denuncia de irregularidades en el Programa. Allí se mencionaba la existencia de “*grupos fantasmas*” que cobraban un subsidio elevado pero que no ofrecían ningún servicio o lo hacían en condiciones completamente inadecuadas. En la denuncia se hacía referencia a la supuesta complicidad de funcionarios municipales que habían permitido o propiciado esas irregularidades. La actuación del Juzgado incluyó el secuestro de toda la documentación sobre los grupos y la citación a declarar del entonces Subsecretario de Acción Social.<sup>24</sup> Las investigaciones terminaron sin poder demostrar nada, pero algunos testimonios señalan que esa intervención judicial provocó desplazamientos y cambios en la gestión del Programa.

A partir de entonces la Subsecretaría de Acción Social intentó llevar a cabo un relevamiento de los grupos. Les pidió que presentaran una breve descripción de cómo se habían formado, cuáles eran sus actividades, su forma de organización y un bosquejo de las instalaciones donde funcionaban. El objetivo era acumular información sobre los grupos para tener un mayor control. En esa línea, la Subsecretaría comenzó a realizar regularmente algunos informes de evaluación socioambiental de los grupos. Se trató de un relevamiento muy general y sobre unas pocas características básicas.<sup>25</sup> Esa información fue producida por trabajadores sociales que no formaban parte del Programa y cuyo contacto con los

---

<sup>22</sup> De hecho, en un documento interno de la Subsecretaría de Acción Social se señalaba la conveniencia de que el Programa estuviera bajo el control del Legislativo pues de ese modo se garantizaba la *pluralidad* de los grupos.

<sup>23</sup> En algunos casos los líderes de los grupos comunitarios percibían, además del subsidio, un salario como empleado de planta de la municipalidad, pues se hacía constar su participación en la organización de las tareas del grupo como su responsabilidad laboral. No se nos escapa que estos procedimientos no eran exclusivos del PAGC sino que formaban parte de las formas tradicionales de financiamiento de la política. Sin embargo, es preciso tenerlos presentes para recordar lo difícil que muchas veces resulta trazar una línea divisoria entre la sociedad civil y el Estado cuando este último se encuentra atravesado o capturado por lógicas particularistas o sectoriales.

<sup>24</sup> En su descargo, el Subsecretario señaló que en muy poco tiempo el Programa había decuplicado la cantidad de grupos a los que asistía y que carecía completamente del personal necesario para establecer aún el más mínimo control.

<sup>25</sup> Para dar una idea de lo limitado del informe basta con señalar que ocupaba una sola hoja.

grupos era esporádico y limitado. Los informes nada decían sobre la utilización del subsidio o la conveniencia de continuar o no brindando apoyo. Por otra parte, la inexistencia de un equipo técnico estable hacía difícil elaborar un diagnóstico en perspectiva que diera cuenta de la evolución de los grupos, mucho menos intentar orientar sus actividades.

Entre 1991 y 1995 se siguieron incorporando grupos nuevos, a razón de 15 por año, y prácticamente no se produjeron bajas. Fueron muy pocos los que habiendo conseguido ingresar, luego dejaron de recibir apoyo. Ni los grupos lo abandonaron voluntariamente, ni desde el Programa se consideró necesario excluir a ninguno. Durante estos años, el control y la injerencia del Estado en el funcionamiento de los grupos continuó siendo prácticamente inexistente. Por otra parte, no parecen haberse suscitado conflictos o disputas de importancia. La incorporación de nuevos grupos por lo general fue acompañada de un incremento en la partida presupuestaria asignada al PAGC, con lo cual también se evitaron las posibles fricciones resultantes de tener que distribuir recursos limitados entre un número creciente de beneficiarios. En algunos casos el monto de los subsidios pudo variar de un año a otro según como fueran las relaciones y negociaciones dentro del Concejo Deliberante, pero en general hubo una cierta regularidad en las asignaciones.

Los últimos años de esta etapa estuvieron marcados por una relativa inercia institucional, con pocos cambios en el funcionamiento del Programa. Sin embargo, es preciso no subestimar el efecto que ese período tuvo en la consolidación del PAGC. Durante esos años, el apoyo nutricional y el pago de subsidios se cumplieron con absoluta regularidad, lo cual sin dudas contribuyó para que los miembros de los grupos comunitarios se convencieran de que esa ayuda formaba parte de un derecho adquirido y una obligación ineludible del Estado.

### **1996-1999. La conformación de un equipo técnico y el aumento de los conflictos**

En 1996, con el inicio de una nueva gestión de gobierno, comenzaron a introducirse modificaciones significativas en el funcionamiento del PAGC. La más importante tal vez fue la incorporación de profesionales con el propósito de jerarquizar técnicamente las intervenciones y lograr un mayor control sobre las actividades de los grupos. El ingreso de trabajadores sociales, nutricionistas y especialistas en educación fue conformando un equipo técnico con capacidad de producir, sistematizar y transmitir un volumen mayor de conocimientos e información. La participación de estos profesionales contribuyó a imponer una lógica burocrático administrativa en la ejecución del programa, al tiempo que operó como una presión a favor de la adopción de criterios de racionalidad técnica en la asignación de los recursos. De este modo, se procuraba hacer frente a los cuestionamientos y sospechas que pesaban sobre el PAGC. El objetivo era revertir una imagen fuertemente negativa que se apoyaba en el supuesto enquistamiento de prácticas clientelares y en el uso irracional de los recursos.<sup>26</sup>

El intento de dotar al PAGC de criterios técnicos racionales no puede ser escindido de un proceso más amplio que afectó al conjunto de las políticas sociales. Durante la década del 90 hubo una clara política impulsada por los organismos de crédito

---

<sup>26</sup> Los propios funcionarios encargados de la gestión admitían que el Programa había servido en muchos casos para mantener el clientelismo político y no vacilaban en reconocer la existencia de grupos que cobraban subsidios pero que prácticamente no prestaban servicio alguno o lo hacían en pésimas condiciones.

internacionales y adoptada por el gobierno nacional que planteaba la necesidad de controlar, evaluar y monitorear la ejecución de los programas sociales para lograr una mayor eficiencia y racionalidad en el gasto social. Estas ideas permearon y se expandieron a través de las más diversas instituciones. Los organismos de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no fueron la excepción.<sup>27</sup> Pero lo interesante del caso que estamos presentando es que los esfuerzos sistemáticos por imponer controles, mejorar la asignación de recursos y aplicar criterios de racionalidad técnica vinieron a chocar contra un Programa que ya tenía varios años de funcionamiento según una lógica muy particular y que se había caracterizado por permitir a los actores un amplio margen de autonomía y discrecionalidad.

En los diez años anteriores, el Estado se había limitado a la transferencia de recursos materiales, tanto en la forma de alimentos como de subsidios, pero sin que existiera una instancia específica de seguimiento y evaluación de las actividades de los grupos. Tampoco había existido en esos años un esfuerzo claro para orientar el gasto de los subsidios o el crecimiento los grupos. Sin más criterios que las probables vinculaciones político partidarias de los referentes, el PAGC había seguido incorporando nuevos grupos y a mediados de los '90 la lista de beneficiados ya superaba los 150. Tal como había ocurrido en 1989, con el cambio de gestión se produjo otro ingreso masivo al Programa. Entre 1996 y 1997 se crearon e incorporaron más de 70 grupos. Lo cual deja ver que, más allá de las reservas y sospechas que pesaban sobre el PAGC, las nuevas autoridades no tenían la intención de desactivarlo, sino más bien de ampliarlo y extender su cobertura, aunque esta vez con un mayor control del Estado.

De todas maneras, el intento de “*poner orden*” no resultaba una tarea sencilla. Varias razones conspiraban en su contra. Una de ellas era la diversidad y heterogeneidad de situaciones que contemplaba el Programa. A lo largo de una década se habían ido incorporando grupos con actividades, filiaciones, formas de funcionamiento y objetivos muy distintos. Cualquier intervención activa que se quisiera hacer desde el Estado estaría obligada a considerar esa multiplicidad de situaciones. Este problema se planteó, por ejemplo, en el momento de planificar las capacitaciones o de diseñar un instrumento común que permitiera evaluar servicios tan distintos como un comedor, una guardería comunitaria, un jardín de infantes o un centro recreativo.

Otra dificultad importante surgía de la inadecuación del marco normativo. En estos 10 años, se habían ido consolidando un conjunto de prácticas que se apartaban del marco legal que servía de sustento a esta política. Una situación irregular era el ingreso y la permanencia en el Programa de grupos que ya estaban constituidos como Fundaciones o Entidades de bien público<sup>28</sup>, o bien que dependían de alguna institución mayor. Otro hecho frecuente, era el de grupos que tenían un trabajo comunitario pero que no necesariamente estaba dedicado a la infancia. Este era el caso, por ejemplo, de algunos comedores que atendían a población adulta. Pese a que estas irregularidades eran públicas y reconocidas por las autoridades de la Secretaría, nada se había hecho para adecuar el marco normativo. En una actitud que refleja bien el espíritu y el funcionamiento del Programa, el Concejo Deliberante se había limitado a aprobar periódicamente el monto de los subsidios sin

<sup>27</sup> A esto debemos sumarle que a mediados de la década del '90 hubo una mayor presión de organismos de control o fiscalización externos al Programa (como por ejemplo la Defensoría del Pueblo) para que se controlaran las situaciones irregulares.

<sup>28</sup> En muchos casos los grupos comunitarios habían tenido que adoptar esa forma institucional para poder recibir donaciones o apoyos de otros organismos, y la propia Secretaría había apoyado esa transformación sin que en ningún momento se pensara en quitar o reducir el monto del subsidio por tal causa.

considerar necesario modificar una coma de la reglamentación inicial. Todo ello a pesar de los cambios y transformaciones que se habían producido en la situación del país y en las prácticas de los grupos.

Con esas dificultades debió trabajar el equipo técnico de profesionales. Su tarea apuntó en dos direcciones. Por un lado, a favorecer la transferencia de conocimientos y la asistencia técnica a los grupos, para que el apoyo no fuera únicamente a través de subsidios y alimentos. Por otro lado, a controlar y supervisar regularmente las actividades y el funcionamiento de los grupos. De este modo, se esperaba que la intervención activa del Estado sirviera para alcanzar tres objetivos básicos: a) lograr una asignación racional de los recursos, b) mejorar la calidad del servicio y c) contribuir al fortalecimiento de los grupos como organizaciones comunitarias.

Las intervenciones realizadas desde la Secretaría de Promoción Social no se limitaron únicamente a ofrecer talleres de capacitación y a formular un diagnóstico detallado de cada uno de los grupos, sino que adoptaron una actitud muy activa en términos de trazar lineamientos, inducir prácticas y sugerir pautas de comportamiento. Así, por ejemplo, pese a la capacidad limitada de los técnicos para orientar las actividades de los grupos, durante esta etapa se puso mucho énfasis en tratar de reforzar su perfil comunitario. Para ello, se buscó favorecer la articulación de los grupos entre sí y con otras instituciones u organismos estatales que trabajaran en la zona (Centros de Salud Comunitarios, Centros de Gestión y Participación, Delegaciones escolares, ONGs con inserción en el barrio). La idea era que no quedaran limitados únicamente al servicio alimentario sino que desarrollaran otras actividades de formación, capacitación o recreación, convirtiéndose en activos agentes comunitarios.<sup>29</sup>

Uno de los objetivos prioritarios del equipo técnico era evitar aquellas situaciones más irregulares de grupos “*fantasmas*” que cobraban el subsidio pero no prestaban servicio alguno o lo hacían en condiciones completamente inapropiadas. Esos casos, que existían y no eran pocos, habían contribuido al extendido desprestigio del Programa. A partir de 1997 la Secretaría comenzó a evaluar periódicamente a los grupos como parte de un intento de poner en evidencia a los grupos comunitarios que tenían un mal desempeño.<sup>30</sup> Sobre ellos se pondrían los más estrictos controles.<sup>31</sup> Las evaluaciones debían servir también como un criterio orientador para la reasignación de los subsidios.

Como era de esperar, una intervención activa de los técnicos del Programa no tardó en generar conflictos y fricciones tanto con los grupos comunitarios como con los miembros de la Legislatura. El intento de controlar y disciplinar el funcionamiento de los grupos limitaba el margen de autonomía y discrecionalidad que tenían los líderes comunitarios. Con el paso del tiempo, estos referentes habían ido incorporando una determinada forma de relacionarse con el Estado y de gestionar sus propios grupos. Ahora desde el Programa se procuraba cambiar o modificar muchas de esas prácticas, lo cual provocaba una serie de ajustes y reacomodamientos cargados de tensiones, disputas y

---

<sup>29</sup> Los miembros del equipo técnico comparten ciertos esquemas de percepción que los llevan a pensar el desarrollo de esas otras actividades como parte de un *proceso de crecimiento* de los grupos.

<sup>30</sup> Las evaluaciones se hicieron en base a una matriz de análisis que tomaba en cuenta seis variables complejas: Calidad del servicio, Equipamiento, Infraestructura, Condiciones de salubridad e higiene, Organización institucional y Relación con la comunidad. De la combinación de estas variables surgía una calificación final que podía ser *Muy buena*, *Buena*, *Regular* o *Mala*.

<sup>31</sup> A la luz de los procedimientos y los resultados, las exigencias del equipo técnico parecen haber estado puestas en mejorar el funcionamiento de esos grupos antes que en excluirlos del Programa.

negociaciones entre las partes. Una vez más, es preciso hacer referencia a la heterogeneidad de los grupos, pues no todos ellos trabajaban de la misma manera ni reaccionaron uniformemente frente a las demandas de la Secretaría, sino que emplearon estrategias muy distintas. Hubo grupos que acordaban y respetaban los principios o valores que se intentaba imponer desde el Estado y se plegaron rápidamente a ellos. Otros grupos tenían una forma de funcionamiento que difería de los lineamientos “oficiales”, sin embargo admitieron que se trataba de una etapa nueva e intentaron cumplir con las exigencias y lo que se esperaba de ellos. Aunque muchas veces se trató de un cambios en las formas y en las apariencias antes que en las prácticas concretas. Finalmente, hubo grupos que adoptaron una estrategia de decidida confrontación, procurando resistir y desafiar el control ejercido por la Secretaría.<sup>32</sup> Particularmente entre los grupos con más años en el Programa, hubo algunos que se negaron a ceder espacios de poder que consideraban como propios y legítimamente ganados. Éstos no vacilaron en realizar acciones colectivas (protestas, movilizaciones con cortes de calles y denuncias en los medios) tanto como en presionar de manera indirecta a través los contactos que mantenían con distintos dirigentes políticos para limitar o restringir la voluntad reguladora de los técnicos estatales.

Más allá de las diferentes estrategias, lo que nos interesa destacar es que los grupos no fueron en ningún caso entidades pasivas que aceptaron los lineamientos que bajaban desde el Estado, sino que en muchos casos los discutieron, modificaron, desafiaron, negociaron o resistieron activamente. En la segunda parte tendremos oportunidad de analizar este punto con más detalles.

Uno de los temas en donde se condensaba y expresaba buena parte de las tensiones era en el de los subsidios. La conformación de un equipo técnico y las intervenciones llevadas adelante por la Secretaría de Promoción Social tenían como objetivo lograr un mayor control sobre el monto, los criterios de asignación, la forma de entrega y el uso que se hacía de los subsidios. Esto los enfrentaba no sólo con los líderes de los grupos comunitarios sino también con los políticos de la Legislatura. De hecho, el esfuerzo realizado por la Secretaría para imponer criterios técnicos burocráticos y mantener un estricto control sobre los grupos debe ser inscripto como parte de una tensión mayor entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Como señalamos antes, desde sus inicios el PAGC había estado bajo el control del Concejo Deliberante primero y de la Legislatura después. Allí se votaba no sólo la partida total asignada al Programa sino también el monto específico de cada subsidio, lo cual reforzaba la posición de los legisladores frente a los referentes comunitarios. En definitiva, la cantidad de dinero que los grupos recibían anualmente dependía, básicamente, del apoyo que tuvieran en el ámbito legislativo. Esta forma de funcionamiento se había mantenido inalterada durante los 10 primeros años del Programa, pero las evaluaciones y el seguimiento de los grupos que se comenzó a realizar desde mediados de los 90 eran parte de una estrategia que apuntaba a recortar el espacio de poder de los legisladores y a desplazar la toma de decisiones hacia el poder ejecutivo.

Esta pelea por definir el monto de los subsidios no era simplemente una disputa por los recursos económicos. Lo que estaba en cuestión era la posibilidad misma de establecer lo que los técnicos llamaban “*reglas del juego claras*”. Recordemos que la Secretaría estaba desarrollando una política de intervención muy activa para intentar disciplinar a los

---

<sup>32</sup> Aunque pueda resultar obvio, conviene aclarar que planteamos estas estrategias a modo de tipos ideales pues en la práctica los grupos combinaron varias de ellas o recurrieron alternativamente a unas y otras.

grupos y acercarlos a un determinado modelo de organización comunitaria. Con ese propósito, llevaba adelante evaluaciones periódicas, imponía controles y formulaba sugerencias. Para ello, necesitaba generar un sistema eficaz de premios y castigos, y la asignación de los subsidios era tal vez el incentivo más directo y efectivo con que contaba el Estado para transmitir a los grupos lo que se esperaba de ellos. Pero estos esfuerzos de disciplinamiento se veían desautorizados porque en definitiva la última palabra sobre el monto de los subsidios la tenía la Legislatura y allí los criterios que primaban eran distintos de los que buscaban imponer los técnicos estatales.

Durante 1998 y 1999, el equipo técnico del Programa concurrió a la Legislatura a discutir y negociar con los legisladores los montos que se iban a asignar a cada grupo. Su intención era evitar que aquellos grupos que no prestaban el servicio en buenas condiciones y que no atendían a las recomendaciones formuladas por los técnicos continuaran percibiendo el mismo subsidio que años anteriores, pues consideraban que ello desacreditaba los controles estatales y operaba como un desestímulo para los otros grupos que se esforzaban en dar un buen servicio y hacer el trabajo correctamente. Esos acuerdos lograron plasmarse en la elaboración de una nueva normativa, lo cual constituyó un paso importante en términos de consolidación institucional del Programa pues durante la década previa no se habían producido modificaciones en el marco legal y todo se basaba en las ordenanzas originales.

A fines de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó una ley que no sólo estipulaba el monto del subsidio que correspondía a cada grupo, tal como había ocurrido en las ordenanzas anteriores, sino que además incorporaba un listado con aquellos grupos comunitarios cuyo funcionamiento había sido evaluado como *regular* o *malo*.<sup>33</sup> La inclusión en ese listado, que alcanzaba a más de un tercio del total de los grupos, no implicaba dejar de percibir el subsidio, pero la ley establecía la creación de una Comisión *ad hoc* compuesta por representantes del Poder Ejecutivo y de la Legislatura que estaría encargada de evaluar y controlar muy de cerca el funcionamiento de esos grupos. El hecho de que la ley incorporara explícitamente las evaluaciones realizadas por el equipo técnico significó un importante reconocimiento a la política que venía desarrollando la Secretaría de Promoción Social. No obstante, la Comisión *ad hoc* nunca llegó a conformarse y los subsidios de ese año reflejaron el carácter ambiguo y contradictorio que surgía de la combinación de criterios técnicos con otros que respondían más a lealtades o filiaciones político partidarias.

Lo expuesto revela que desde mediados de la década del 90 el centro de decisión se fue desplazando hacia la Secretaría de Promoción Social (Ejecutivo), en desmedro de los políticos de la Legislatura. Sin embargo, ese desplazamiento no se tradujo necesariamente en una profunda redistribución de recursos, ni hubo cambios bruscos en el monto asignado a cada grupo. Por el contrario, parece haber primado un cierto gradualismo. Ese gradualismo se explica, en parte, por el poder que conservaban los políticos de la Legislatura para incidir sobre las decisiones del Ejecutivo y también por la capacidad de presión que supieron ejercer algunos de los grupos comunitarios. Ambos factores

---

<sup>33</sup> Se trata de la Ley N° 122, sancionada el 10/12/1998 y promulgada por el Jefe de Gobierno de la Ciudad a través del Decreto N° 2.926.

combinados convirtieron a los subsidios en un terreno sobre el cual resultaba muy difícil avanzar.<sup>34</sup>

En diciembre de 1999, la Legislatura aprobó la Ley 320 que establecía en su artículo segundo que “*el pago de los subsidios se efectuará a través de la Secretaría de Promoción Social, quién establecerá los montos que a cada Grupo Comunitario corresponda de acuerdo a la evaluación y consideraciones generales que, de cada uno de ellos, ha realizado esa Secretaría.*” La sanción de esta ley constituyó un cambio significativo en la gestión del PAGC, pues a partir de ese año la aprobación de los subsidios se hizo directamente a través de decretos del Poder Ejecutivo sin la intervención formal de la Legislatura. Lo cual no eliminó completamente, pero redujo la incidencia de las presiones político partidarias en la distribución de los recursos.

La Legislatura pasó a cumplir un rol de fiscalización y de control, en particular de lo que se hacía desde la Secretaría. Durante la discusión de la ley, varios legisladores aprovecharon para señalar algunas falencias notorias en el PAGC, como por ejemplo que la Comisión *ad hoc* creada por ley el año anterior para controlar a los grupos de mal desempeño no hubiera llegado a funcionar, o que el método de asignación tanto de los subsidios como de las raciones de alimentos careciera de toda lógica. La crítica más fuerte señalaba que el PAGC tenía ya varios años de ejecución, pero que en todo este tiempo no había habido ninguna evaluación de su impacto o de los resultados obtenidos.<sup>35</sup> Esa carencia impedía tomar decisiones racionales y convertía al Programa en un lugar donde se iban acumulando grupos correspondientes a distintas etapas pero sin que existiera ninguna clase de integración.<sup>36</sup>

### **Crisis social y repliegue sobre lo alimentario**

En los años siguientes se utilizaron los decretos no sólo para la asignación de los subsidios, sino también para formalizar y explicitar las obligaciones que debían cumplir los grupos. Esto significó un fuerte respaldo político al control que se intentaba imponer desde la Secretaría. Un decreto del Poder Ejecutivo, por ejemplo, mencionaba entre las condiciones establecidas para el cobro del subsidio: “*cumplir con los requisitos administrativos que exige el Programa, firmar el Acta de Compromiso sobre la utilización del subsidio [...] y presentar en la Coordinación General Área de Política Alimentaria: la planilla actualizada de beneficiarios y la rendición del subsidio percibido...*”.<sup>37</sup> Las Actas de Compromiso eran un nuevo requerimiento creado por el equipo técnico del PAGC para tener un mayor control burocrático administrativo sobre el uso de los recursos. Consistían en una suerte de documento donde los grupos comunitarios detallaban cómo pensaban gastar el subsidio en los próximos meses. En algunos casos las actas fueron el resultado de un trabajo conjunto entre los grupos y los técnicos estatales, en el que analizaban y

<sup>34</sup> En la práctica, los subsidios se distribuyen tomando como punto de referencia los montos del año anterior, y a partir de allí se discute caso por caso sobre la conveniencia de una suba o una leve reducción.

<sup>35</sup> Acta de Sesiones de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondiente al 21/12/1999.

<sup>36</sup> El artículo 5º de la Ley 320 creaba una “*Comisión ad hoc integrada por representantes del Poder Ejecutivo y de la Comisión de Políticas de Promoción e Integración Social de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires para la evaluación total del impacto y los resultados del programa*”. Esta Comisión *ad hoc* tampoco llegó a funcionar.

<sup>37</sup> Decreto N° 1.608 del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 3/12/2002.

acordaban previamente las prioridades y necesidades a satisfacer en los próximos meses. En otros casos, las actas se armaron de manera inconsulta el mismo día del cobro en la oficina del Programa. Lo cierto es que hasta ese momento los subsidios se habían utilizado de modo discrecional y muchas veces para cubrir necesidades o resolver problemas difíciles de prever. Presentar una propuesta detallada de cómo se iban a gastar esos fondos en los próximos meses y comprometerse a cumplirla aparecía como una práctica bastante irreal y algunos líderes comunitarios intentaron oponerse a la firma de esas actas denunciando que se trataba de una imposición burocrática que limitaba innecesariamente el margen de acción de los grupos. Sin embargo, la formalización de esas exigencias a través de un decreto del Jefe de Gobierno resultó decisiva para desactivar las resistencias de aquellos grupos más conflictivos. El ejemplo de las Actas de Compromiso resulta interesante pues permite mostrar como los requerimientos del equipo técnico estuvieron orientados más por la necesidad de llevar adelante un control burocrático administrativo, antes que por garantizar efectivamente un adecuado uso de los recursos públicos.

Otro de los objetivos en los que el equipo técnico había venido trabajando desde fines de los '90 era impulsar a los grupos a cumplir un rol comunitario que fuera más allá de la mera distribución de alimentos. Se incentivaba y se evaluaba muy positivamente que aquellos grupos cuyo servicio principal era el de comedor desarrollaran también otras actividades tales como controles de salud, cursos de capacitación o apoyo escolar. Lo cual obligaba a los grupos a gestionar y conseguir otros recursos además de los que ofrecía el Programa. También se procuró lograr una mayor articulación entre los grupos de una misma zona y con los Centros de Salud Comunitarios para llevar adelante un trabajo más integrado y de complementación. Más allá de cuánto se logró efectivamente, esas directrices estaban en la línea de lo que había sido el proyecto original del PAGC.

De cualquier manera, la profundización de la crisis social y económica que conoció el país entre el 2001 y 2002 significó un duro golpe para esa estrategia. El fuerte deterioro en las condiciones de vida volvió a colocar lo alimentario en el centro de la escena, ocupando una parte importante de las actividades de los grupos y, por ende, de los esfuerzos del PAGC. El empeoramiento y encarecimiento del servicio de provisión y distribución de alimentos, hasta entonces en manos privadas, dio lugar a innumerables quejas y protestas de parte de los grupos. Finalmente, se terminó decidiendo que el propio Estado se hiciera cargo de la compra y distribución de los alimentos. Esto insumió una parte importante del tiempo y las preocupaciones de los técnicos del Programa durante el año 2002.

No hemos prestado atención en este trabajo a los sucesivos cambios y reformulaciones en la estructura y organigrama del Gobierno de la Ciudad con sus respectivas Secretarías y Subsecretarías. Sin embargo, vale la pena mencionar que en los últimos años el PAGC ha quedado bajo el control de la Coordinación General Área de Política Alimentaria. En tal sentido, resulta por demás de significativo que un Programa que había sido creado con el propósito de promover y fortalecer el desarrollo de los grupos comunitarios termine quedando en el área de asistencia alimentaria.

## II. RELACIÓN ENTRE TÉCNICOS ESTATALES Y LÍDERES COMUNITARIOS

La primera parte de este trabajo sirvió para mostrar que la implementación de una política social no es, como muchas veces se ha querido ver, un proceso lineal en el cual “desde arriba” se planifica y se toman decisiones que luego son “bajadas” y aplicadas a unos actores locales pasivos. Por el contrario, la ejecución de cualquier política pública activa una dinámica cultural y organizacional propia que da lugar a sucesivas transformaciones o reformulaciones de los objetivos iniciales. Abre el juego a un proceso de conflictos y negociaciones entre los distintos actores involucrados. Aun aquellos que se encuentran en una posición subordinada son capaces de generar respuestas y estrategias que les permitan disputar o defender su propio espacio social y su capacidad de incidir en los resultados.

En esta segunda parte, nos proponemos acercarnos al lente para analizar con mayor detalle cómo es la relación entre los técnicos estatales y los líderes o referentes de los grupos comunitarios. Estos actores participan activamente en la ejecución del PAGC, pero lo hacen con intereses, racionalidades y esquemas de percepción distintos y hasta contradictorios. La perspectiva del análisis de interfaz que utilizamos en este trabajo enfatiza precisamente la importancia de explorar el modo en que las discrepancias de intereses, conocimientos e interpretaciones culturales son procesadas en un punto crítico de cooperación y conflicto. En consecuencia, debemos prestar atención tanto a las voces contrapuestas de los actores, como a las prácticas y rutinas con las que se busca hacer frente a las situaciones de ambigüedad e incertidumbre que se presentan en las interacciones cotidianas.

La presentación de algunos ejemplos servirán para mostrar que aun cuando es posible identificar ciertos objetivos comunes, los técnicos estatales y los líderes de los grupos ocupan posiciones inevitablemente ambivalentes pues deben responder a demandas y expectativas de distintos sectores, lo cual los obliga a mantener una relación siempre tensa y conflictiva.

### La cultura del equipo de técnicos profesionales

El equipo técnico del PAGC está compuesto por un grupo de profesionales jóvenes de entre 25 y 35 años, en su mayoría mujeres, y con predominio de egresadas de las carreras de Trabajo Social y Nutrición.<sup>38</sup> Estos profesionales se incorporaron en distintos momentos de la segunda mitad de la década del '90 y desarrollan tareas vinculadas exclusivamente con el Programa. Sus jornadas laborales se reparten entre las “*salidas al campo*”, para visitar a los grupos comunitarios que tienen asignados, y las “*guardias*” en la oficina, donde se dedican a atender las demandas y reclamos de los grupos, cumplimentar tareas burocráticas, planificar las actividades del equipo y supervisar el trabajo que vienen desarrollando.

---

<sup>38</sup> La composición del equipo técnico ha ido variando a lo largo de los años, al momento de escribir este informe se integraba con 7 Lic. en Trabajo Social, 3 Lic. en Nutrición y 1 estudiante avanzado de Veterinaria y Tecnicatura en Alimentos. Todos ellos con una carga horaria de 25 horas semanales.

Constituye un dato interesante que los técnicos estatales utilicen la palabra “*equipo*” para autodefinirse.<sup>39</sup> Expresa una identidad y una cultura compartida, un sentimiento de estar trabajando colectivamente. Aunque no todos los miembros ingresaron al PAGC en el mismo momento, supieron desarrollar un conjunto de percepciones y representaciones comunes. Es indudable que el haber tenido una formación profesional semejante contribuyó a crear una cierta homogeneidad cultural. Las charlas, discusiones, encuentros grupales, es decir las interacciones cotidianas en el ámbito de la oficina, hicieron el resto. De ese modo se fue consolidando un acervo de conocimientos, un bagaje cultural que les permitió decodificar en un mismo sentido prácticas y comportamientos que podrían haber aparecido como ambiguos o inciertos.<sup>40</sup>

Una parte importante de ese conocimiento estaba centrado en cómo comportarse con los grupos. Por varias razones, algunas de las cuales ya fueron expuestas, el trato de los técnicos estatales con los grupos comunitarios conllevaba siempre una cuota de tensión y conflictividad. La participación en el *equipo* brindaba los elementos necesarios para saber manejar esa tensión y hallar las mejores estrategias que permitieran cumplir con las obligaciones y sacar adelante la relación.<sup>41</sup>

Una de las primeras cosas que se aprenden al estar en contacto con los técnicos estatales es a tomar con desconfianza todo lo que suceda en los grupos cuando los van a visitar. En sus charlas aparecen, una y otra vez, referencias a situaciones en las que uno de los miembros del grupo, por lo general el responsable, trató de engañarlos o de hacerles creer algo que no era. Para decirlo con sus palabras, es preciso estar atento a que “*no te monten la escenita*”. Esto puede ser improvisar una salita de guardería allí donde normalmente no funciona, reunir a un grupo de chicos para una supuesta clase de apoyo escolar o hacer pasar dos veces las mismas personas por el comedor para aumentar el número de población que concurre. El técnico debe ser capaz de reconocer esas maniobras para no dejarse engañar. El riesgo es que “*te tomen por tonto*”. Esto se convierte en algo serio. No se trata simplemente de unas notas en un informe burocrático, sino que lo que está en juego es la propia estima personal y una cierta relación de poder entre el técnico y el grupo.

Podría pensarse que la desconfianza es un rasgo propio de toda relación humana, pero lo interesante en el caso de los técnicos es que la desconfianza no sólo está exacerbada sino que además viene a cumplir una función. Uno de los problemas que deben enfrentar los técnicos en sus visitas a los grupos es el carácter molesto e invasor que tiene toda inspección. Mucho más cuando, como ocurre con la mayoría de los grupos, el espacio comunitario se confunde con el ámbito privado de la familia o de las personas. Frente a la inhibición o la incomodidad que supone hurgar en lo ajeno, la desconfianza y el temor a

---

<sup>39</sup> La expresión “*equipo técnico*” engloba al conjunto de profesionales que trabajan en el PAGC, incluyendo al coordinador y a la supervisora del Programa. No incluye al personal administrativo o de planta, que también trabaja en la oficina. Hay entre unos y otros una marcada separación.

<sup>40</sup> Como bien ha explicado Ann Swidler, la cultura provee a los individuos de un conjunto de herramientas, de recursos expresivos y de esquemas emotivos que les permiten organizar sus prácticas. La cultura es más que una lista de preferencias o valores, es todo un repertorio de acciones, recursos, destrezas y sentidos que los individuos ponen en juego, aunque no de manera consciente e interesada (Swidler, 1986).

<sup>41</sup> Tuve la fortuna de que un miembro nuevo ingresara en el equipo poco antes de que yo comenzara mi trabajo de campo. Varios de los comentarios más interesantes que sirven de sustento a esta parte surgieron cuando los profesionales con más años en el Programa le transmitían a éste sus experiencias y le “enseñaban” a lidiar con los grupos. Buena parte de ese conocimiento práctico se me hubiera pasado por alto de no ser por ese hecho fortuito.

“pasar por tonto” les permiten abrir heladeras o revisar alacenas como una forma de corroborar lo que les están contando sin sentir culpa alguna. Los referentes pueden mostrarse poco dispuestos a colaborar e, inclusive, esbozar alguna protesta. Para los técnicos esas resistencias constituyen un indicador más de que hay algo oculto y no harán más que aumentar el recelo y la desconfianza hacia el grupo.

Otra de las cosas que deben aprender los técnicos estatales, y para lo cual la interacción con el resto del equipo resulta decisiva, es a manejar las actitudes prepotentes de algunas líderes comunitarias.<sup>42</sup> Estas mujeres son conscientes de que manejan un cierto poder y suelen emplear un trato frontal y directo, con pocas sutilezas, que no rehuye los conflictos allí donde éstos se presentan. A través de las relaciones cotidianas que mantienen con sus colaboradores y con los beneficiarios que concurren al servicio se acostumbraron a imponer su voluntad de un modo tajante y sin mediaciones. Y no fueron pocas las veces que emplearon esa misma actitud para confrontar con los técnicos estatales. Estos últimos no vacilan en presentar esos comportamientos como “aprietes” o “patoteadas” ejercidos contra ellos. En su descripción suelen poner énfasis en el carácter injustificado e innecesariamente violento de esos episodios y no dudan tampoco en atribuirle un claro propósito extorsivo. Los técnicos no creen que se trate de simples reacciones extemporáneas o ligadas a una forma de ser, sino que las consideran como demostraciones de fuerza que apuntan a intimidarlos o presionarlos para conseguir algo en particular.<sup>43</sup> El equipo actúa advirtiendo sobre las características de tal o cual líder y socializando las posibles estrategias para sortear o manejar esas situaciones conflictivas. En el caso de que sean reiteradas o que lleguen a perverse, el equipo puede decidir enviar a más de un técnico o bien que vaya la supervisora del Programa, que cuenta con mayor autoridad.<sup>44</sup>

Dentro de la cultura del equipo técnico, esa mirada crítica y desconfiada hacia los grupos está contrabalanceada por un permanente reconocimiento de la importante función que cumplen. Más allá de todas las diferencias, cuestionamientos y objeciones que puedan tener a la calidad del servicio o a la organización interna, valoran el trabajo comunitario que desarrollan la mayoría de estos grupos. Aceptan que el Estado los necesita porque, “*en definitiva los que están peleándola en los barrios son ellos*”. Y en algunos casos desde hace muchos años. Este respeto que los técnicos estatales tienen por el trabajo y la

---

<sup>42</sup> En casi todos los ejemplos mencionados por los técnicos, las portadoras de estas actitudes prepotentes eran mujeres. Aunque hay líderes varones, y los hay “*muy conflictivos*”, no aparecieron como protagonistas de estos “aprietes”.

<sup>43</sup> Una de las técnicas recordó que en una oportunidad le tocó visitar a un grupo comunitario considerado “*difícil*”. Mientras conversaba con la responsable, y ante la evidencia de que había una larga fila de personas esperando para retirar su vianda, aprovechó para recordarle las recomendaciones del Programa sobre la conveniencia de comer en el lugar y de reducir al mínimo las raciones entregadas para llevar. La responsable sin excitarse ordenó suspender en el acto la entrega de viandas y les comunicó a las personas que estaban esperando “*acá la señorita dice que no les puedo entregar más comida*”. La reacción de la gente no se hizo esperar. “*Fue una situación de lo más fea -recordó la técnica-. Todo el mundo se me vino encima, me arrinconaron contra una pared y me querían comer. Me costó un rato largo tranquilizarlos y explicarles... Igual fue una situación muy fea. La mina estuvo muy jodida, porque no fue que no sabía. Lo hizo a propósito para tirarme toda la gente encima*”. En este ejemplo fue de manera indirecta, en otros casos es la propia referente la que increpa o amenaza a quién va a realizar la intervención.

<sup>44</sup> En algunos casos esto puede servir para respaldar al técnico interviniente y evitar una situación incómoda. Sin embargo, también puede debilitar la posición del técnico, dando la sensación de que las cuestiones importantes lo exceden y sólo pueden ser tratadas con personas “*de peso*” dentro del Programa.

trayectoria de varios de los líderes refuerza las posiciones de poder de estos últimos frente al Programa.

### **Las intervenciones del equipo técnico: un intento de disciplinamiento**

Un comentario puede servir para encuadrar el tipo de intervenciones que realizó el equipo técnico. En una de las primeras entrevistas le pedí a mi interlocutor, quien había trabajado en la Subsecretaría de Acción Social durante la segunda mitad de la década del '90, que me hablara de los grupos comunitarios: *“Existen tres clases de grupos -me explicó, mientras trazaba con sus manos tres franjas imaginarias sobre la mesa- aquellos que trabajan muy bien, que hacen un buen laburo con independencia de lo que se haga desde el programa, que serán... pongamos un 25 %; aquellos grupos muy malos, que no hacen nada, que serán otro 25 %..., tal vez menos. Y la mayoría que está en el medio, que oscila entre unos y otros, depende de cómo esté funcionando el grupo en ese momento y de lo que se haga desde el programa..., pero que si se les exige pueden llegar a laburar bien”*. Con pequeños matices y diferencias, este esquema de clasificación básico apareció una y otra vez en cada ocasión en que solicité a los técnicos estatales una descripción de los grupos comunitarios. Podían diferir en cuanto a los criterios que servían de base a la evaluación, pero por lo general comenzaban la explicación señalando que dentro del programa había algunos grupos muy buenos y otros muy *“chantas”*.

Este esquema de clasificación, aunque elemental, contiene elementos interesantes para comprender la racionalidad de los agentes estatales. En primer lugar, plantea una fuerte heterogeneidad en el funcionamiento de los grupos. Reconoce la existencia dentro del programa de grupos con un pésimo desempeño, que serían los responsables de la mala imagen y del desprestigio del PAGC; pero también enfatiza la existencia de otros que trabajan, están organizados y cumplen muy bien su tarea. Finalmente, expresa la confianza en que las acciones que se llevan adelante desde la Secretaría tienen incidencia real en el funcionamiento de los grupos.

Las estrategias de intervención desarrolladas por el equipo técnico estuvieron orientadas, en buena medida, por ese esquema. Asesoramiento, capacitación y apoyo técnico para los que trabajan bien. Vigilancia y control estricto para los grupos que no cumplen. En la práctica, siempre se produjo una combinación o complementación entre ambas. Lo que dio lugar a que entre técnicos estatales y grupos comunitarios hubiera relaciones tanto de cooperación como de conflicto.

El equipo técnico tuvo a su cargo la realización de dos tipos de intervenciones que diferían en sus objetivos y en la forma de implementación: las de capacitación y las de evaluación. Las primeras consistían básicamente en la transmisión de conocimientos y asesoramiento técnico. No se realizaban individualmente sino que por lo general reunían a varios de los grupos de una zona (villas o barrios cercanos) y se les ofrecían charlas o talleres sobre nutrición, seguridad alimentaria, manejo y preparación de los alimentos, violencia familiar, entrenamiento para madres cuidadoras, uso del tiempo en las guarderías. Los temas surgieron del equipo técnico, aunque en algunos casos fueron una respuesta a las demandas de los propios grupos. Estas intervenciones apuntaban también a generar espacios de articulación zonales. Razón por la cual se convocaba a participar también a otros actores gubernamentales (centros de salud, CGP) y no gubernamentales que actuaran en la zona.

Para llevar adelante estas actividades los técnicos estatales requerían de la participación y cooperación de los grupos. Pero como las capacitaciones no involucraban obligatoriamente a todos sino que tenían un alto componente de selectividad, tanto en las zonas elegidas como en los grupos convocados, pudieron realizarse con un bajo grado de conflictividad. Si bien se proclamó la necesidad de que los talleres y los encuentros fueran un espacio participativo y horizontal, lo cierto es que por la forma en que estaban organizados se terminó imponiendo el saber específico de los profesionales quienes en muchos casos aprovecharon esas instancias para transmitir información pero también para “bajar línea” sobre la forma correcta de hacer las cosas. Para los grupos comunitarios, la participación en esas actividades supuso una carga de tiempo adicional, pero a la vez les permitió tener un contacto más fluido y regular con los profesionales del Programa en un ámbito relativamente distendido. En particular para los grupos más nuevos constituyó una forma de obtener información y comenzar a generar contactos. Aquellos grupos menos interesados en la capacitación pudieron elegir entre prestar un compromiso menor, participando poco, o tratar de utilizar esos espacios para plantear sus reclamos y demandas. Si bien formalmente estos espacios no eran de evaluación, les permitieron a los técnicos comprobar cuál era la actitud y la disposición que los distintos líderes de los grupos tenían hacia ellos y hacia el Programa.<sup>45</sup>

El equipo técnico también tuvo su a cargo la realización de intervenciones de evaluación para controlar y fiscalizar el funcionamiento de cada uno de los grupos y la calidad del servicio que ofrecían. A diferencia de las intervenciones de capacitación, las evaluaciones alcanzaron indefectiblemente a todos los grupos, sus resultados fueron de carácter público y la intención de los técnicos era que sirvieran como base para reorientar la distribución de recursos. Todo ello generó resistencias, fricciones y conflictos con varios de los líderes de los grupos comunitarios.

A partir de los primeros relevamientos el equipo técnico constató y expresó su preocupación por la precariedad y el serio déficit que presentaban varios de los grupos en aspectos básicos de infraestructura o calidad del servicio. Muchas veces el lugar era absolutamente inapropiado o, por ejemplo, carecían de vajilla propia y de los elementos mínimos necesarios para cocinar. Lo cual a su criterio resultaba inadmisibles teniendo en cuenta que muchos de esos grupos llevaban ya varios años recibiendo subsidios dentro del Programa.

Dada la casi completa inexistencia de informes o relevamientos anteriores, resultaba muy difícil ponderar cuál había sido la evolución de cada uno de los grupos y la utilización que habían hecho de los recursos estatales. Si bien en algunos casos se podía apreciar la consolidación de un espacio comunitario con recursos propios, en otros la ayuda estatal parecía haberse escurrido sin dejar trazas. Las primeras evaluaciones que llevó adelante el equipo técnico apuntaron a captar con un alto grado de detalle y precisión esas diferentes situaciones. Para ello utilizaron un instrumento estandarizado, fuertemente cuantitativo y que tomaba en cuenta varias dimensiones complejas: Calidad del servicio, Equipamiento, Infraestructura, Condiciones de salubridad e higiene, Organización institucional y Relaciones con la comunidad. Para obtener toda esa información se requería de varias entrevistas e intervenciones en el lugar y según recordaron varios testimonios el

---

<sup>45</sup> Como señaló una de las trabajadoras sociales del equipo: “*ya en las primeras reuniones te das cuenta con quienes vas a trabajar bien y con quienes vas a renegar*”.

instrumento resultó muy difícil de aplicar y no pocas veces generó resistencias y protestas de parte de los líderes de los grupos que lo consideraban demasiado invasivo.<sup>46</sup>

Con el paso del tiempo, y a medida que el contacto entre los técnicos y los grupos se fue haciendo más fluido y personalizado, las grillas de evaluación pasaron a ser menos exhaustivas y detalladas, dejando mayor libertad a los profesionales para que decidieran qué observar y formularan una evaluación global.<sup>47</sup> De a poco comenzó a trabajarse con cada grupo para que fueran ellos quienes identificaran y reconocieran las propias debilidades y elaboraran un proyecto de actividades que sería luego tomado como criterio para la evaluación. Esos cambios en las formas de seguimiento y evaluación de los grupos no deben ser leídos como un debilitamiento de la voluntad fiscalizadora, sino por el contrario, como una búsqueda de mejores y más efectivas formas de control. La idea era que los técnicos “acompañaran” el proceso de cada grupo, haciendo señalamientos, sugiriendo correcciones, identificando aspectos a modificar, consensuando una evaluación compartida, de modo que la calificación no apareciera como algo impuesto desde fuera.<sup>48</sup>

### Lógicas contrapuestas

Como vimos en la sección anterior, la intervención de los técnicos no se limitó únicamente a ofrecer talleres de capacitación y a formular un diagnóstico detallado de los grupos, sino que adoptó una actitud muy activa en términos de trazar lineamientos, inducir prácticas y sugerir pautas de funcionamiento. Las evaluaciones sirvieron para categorizar a los grupos, pero también para explicitar cuáles eran los tipos de organizaciones y de actividades que se buscaba promover y qué clases de prácticas se censuraban.

Hubo desde el Estado un claro esfuerzo por disciplinar a los grupos a partir de un determinado esquema normativo que aspiraba a regular aspectos tan diversos como la forma de preparar los alimentos, la circulación de la información dentro del grupo, el uso de los subsidios, la articulación con otras organizaciones o el trato que debían tener los colaboradores con los beneficiarios.

Veamos algunos ejemplos. Una parte importante de las intervenciones del equipo técnico estuvo dirigida al servicio alimentario. Hasta la llegada de los técnicos, el Estado se había limitado a repartir el alimento entre los grupos, dejando en las organizaciones comunitarias la responsabilidad de la preparación y distribución entre los beneficiarios. Los comedores, como cualquiera de las otras actividades que desarrollaban los grupos, estaban organizados según el criterio dispuesto por los líderes antes que por las autoridades del

---

<sup>46</sup> Ante mi pregunta, uno de los técnicos que había participado en la elaboración de esa grilla de evaluación recordó con una sonrisa: “Uy sí, ese cuestionario..., no me hagas acordar!!! Estábamos relocos. No, ¿sabés qué pasaba?... Éramos muy jóvenes, estábamos recién recibidos, queríamos saber todo, registrar todo. Después a la hora de aplicarlo nos querían matar”. Del otro lado, una de las responsables de un grupo recordó con cierta indignación, y sin que yo se lo preguntara, episodios tales como que “las chicas [por las nutricionistas y trabajadoras sociales] te pidieran abrir las alacenas para contar cuántos platos teníamos”. El diseño de ese instrumento revelaba, por un lado, la falta de un contacto regular entre los grupos y los técnicos y, por otro lado, la vocación de control y de fiscalización que movía a estos últimos.

<sup>47</sup> Se mantuvo sí un control preciso y detallado de cuánta gente concurría al servicio y de la calidad de la comida que se ofrecía. Estos aspectos se volvieron ineludibles cualquiera fuera la forma de evaluación.

<sup>48</sup> Una de las críticas que se había formulado desde la Legislatura al equipo técnico del Programa era que se había limitado a evaluar el funcionamiento de los grupos sin ofrecer el asesoramiento necesario para mejorarlo.

Programa. Con la conformación de un equipo de profesionales, el Estado asumió la responsabilidad de supervisar la organización y el funcionamiento de los comedores.

Desde el PAGC se realizó una política muy activa informando y asesorando a los grupos sobre el manejo y almacenamiento de los comestibles, las condiciones de higiene y seguridad o la mejor forma de preparación, a la vez que ayudando a conseguir el equipamiento necesario para una adecuada conservación o cocción. Pero las recomendaciones y sugerencias no se limitaron a eso sino que se extendieron a múltiples y diferentes aspectos. Por ejemplo, señalando la conveniencia de tener un registro de beneficiarios y controlar diariamente la asistencia, dividir en turnos cuando la población supera la capacidad del lugar, reducir al máximo la entrega de viandas o procurar que el tamaño de las porciones esté en relación con la edad. También se enfatizó la necesidad de prestar atención a la ambientación del lugar y al trato con la gente.<sup>49</sup> La idea, según me expresaron los propios técnicos, era jerarquizar el espacio del comedor para evitar que estos lugares se convirtieran “*en simples comederos, donde la gente va y se les tira la comida*”. De ahí la insistencia en el uso de cubiertos y de manteles, en el respeto a la gente, el trato por el nombre, la limpieza del lugar o la posibilidad de disponer del tiempo suficiente para comer de manera tranquila. Aun sin ignorar las necesidades y las condiciones de precariedad en las que se movían, los técnicos aspiraban a que los comedores fueran verdaderos espacios de contención y socialización.

Estas recomendaciones, por loables que fueran, muchas veces entraban en contradicción con la lógica práctica de los propios grupos comunitarios. En la organización del comedor, los colaboradores realizaban prácticas que no estaban orientadas únicamente por la preocupación de ofrecer un buen servicio sino también por regular la relación con los beneficiarios. Por ejemplo, las nutricionistas enfatizaban en que la vajilla debía ser provista por el grupo para evitar la falta de higiene que resultaría de trasladarla desde los hogares hasta el comedor. Ahora bien, para el grupo obligar a cada comensal a llevar sus propios platos y cubiertos podía ser una forma de comprometerlo con el servicio<sup>50</sup> o simplemente de reducir el trabajo posterior que implicaba lavar toda la vajilla utilizada. Algo similar ocurría con la entrega de viandas, que era fuertemente resistida por los técnicos del Programa pero que solía ser funcional en la organización de algunos grupos e inclusive en la lógica de las propias familias. Del mismo modo, el intento de que los beneficiarios se tomaran más tiempo para el momento de la comida podía chocar con ciertas pautas culturales de los propios beneficiarios -acostumbrados a hacer de esa comida un trámite rápido-, como con la voluntad de los miembros del grupo que verían alargarse sus jornadas de trabajo.

Otro ejemplo interesante es el que resulta de la distribución de alimentos y la preparación de los menús. Uno de los puntos que solía generar conflictos entre los técnicos y los grupos era la asignación de raciones. En principio, a cada grupo se le

---

<sup>49</sup> Estas no eran simples recomendaciones lanzadas al pasar, sino que se trabajaban y se intentaban inculcar en los miembros de los grupos y luego volvían a reaparecer como criterios de evaluación en los informes sobre los grupos.

<sup>50</sup> Como me explicaba una de las líderes, “*sino ni siquiera se toman el trabajo de lavar lo que ensuciaron. Se llevan todo de arriba*”. Cabe señalar que, aunque con una racionalidad diferente, los miembros de los grupos también llevaban adelante un disciplinamiento de la población beneficiaria que concurre a los comedores. Obligar a alguien a comer sin los cubiertos o en un recipiente inapropiado puede ser una forma de sancionarlo por su “olvido”. Una porción demasiado pequeña o una fea presa puede ser un castigo sutil para una madre demasiado quejosa o que llega regularmente tarde.

entregaba una cantidad determinada de raciones diarias según la población que supuestamente atendía. El problema era que el número de personas que concurría a un comedor era muy variable, lo cual conspiraba contra cualquier forma de organización demasiado precisa y abría el juego para un proceso de permanente negociación y disputa. Así como los técnicos tuvieron una capacidad limitada para incidir en la asignación de los subsidios, tuvieron amplias facultades para decidir aumentar o reducir la cantidad de raciones según consideraran que hubiera subutilización o sobreutilización de las mismas. Obvio resulta que los líderes de los grupos pugnaban por acceder al mayor número de raciones posibles. Cuanto mayor fuera la cantidad de alimentos que recibieran mejor podrían manejar las demandas de los beneficiarios y no tendrían que preocuparse por el problema recurrente de la escasez o de las raciones deficitarias.<sup>51</sup> Por otra parte, es preciso señalar que para los líderes de los grupos la mercadería sobrante constituía una importantísima moneda de cambio con la cual retribuir, por ejemplo, el trabajo voluntario de algunos de sus colaboradores o compensar otro tipo de favores. Entre los técnicos estatales, responsables de lograr una asignación racional de los recursos, siempre estaba la preocupación porque los grupos no recibieran un número de raciones muy superior al que efectivamente utilizaban. En ese sentido, cabe destacar que una de las tareas centrales e infaltable en todas las evaluaciones fue la de contar cuántas personas efectivamente concurrían al comedor.

Las inquietudes de los técnicos no se referían solamente a la cantidad de raciones, también se preocupaban porque toda la comida llegara en condiciones a los beneficiarios. A los efectos de garantizar una adecuada alimentación y para evitar que los miembros del grupo acapararan parte de la mercadería, las nutricionistas pusieron mucho énfasis en que la preparación de la comida respetara las formas y la proporción de los alimentos<sup>52</sup> y hasta llegaron a confeccionar una planilla detallada con los menús que se debían realizar cada día de la semana. En una oportunidad, manifesté mi asombro por el nivel de regulación que se pretendía alcanzar con los menús y una de las técnicas del Programa se apresuró a explicarme que: *“es preciso llegar a eso, porque si fuera por ellos se la pasarían haciendo guisos todos los días”*. Ahora bien, esa aludida preferencia por los guisos no era sólo una cuestión cultural o de gustos, sino que constituía un mecanismo muy utilizado en los comedores comunitarios para adecuar una cantidad limitada de alimentos a un número por lo general demasiado elevado de comensales. De ese modo, siempre se lograba “estirar” lo que había para que comieran algunos más. El cumplimiento de los menús preestablecidos dificultaba esa estrategia tan común en los sectores populares.<sup>53</sup>

Muchas veces la gente que se acercaba a los comedores superaba la cantidad de raciones que cada grupo tenía asignada. En esos casos, los líderes debían optar entre rechazar la incorporación de nuevos beneficiarios, para seguir cumpliendo con las pautas propuestas por el equipo técnico, o bien aceptarlos y recurrir a distintas estrategias

---

<sup>51</sup> No nos detendremos acá a analizar el tema de los proveedores de alimentos, sólo queremos señalar las irregularidades que surgían como consecuencia de la distribución de menos raciones que las pautadas, de que fueran demasiado pequeñas o que una parte de ellas se encontrara en mal estado, lo cual obligaba a los cocineros a realizar distintos mecanismos de ajuste para que la comida alcanzara. Por el contrario, si el número de raciones asignadas superaba al de la población concurrente, se evitaban estos problemas a la vez que se podía ganar el favor de los beneficiarios otorgándoles porciones más grandes o permitiéndoles repetir.

<sup>52</sup> Otro de los puntos a los que se prestaba atención en las evaluaciones era al aspecto que presentaba la comida, tamaño de las presas, consistencia y densidad de los líquidos.

<sup>53</sup> De todas maneras, los grupos no siempre respetaban los menús preestablecidos.

alternativas para hacer rendir más los limitados recursos con los que contaban, mientras comenzaban un proceso de negociación con los técnicos del Programa para conseguir aumentar el número de raciones. Este proceso distaba de ser algo rápido y automático. A veces por ejemplo, se reconocía que los comensales superaban la cantidad de raciones, pero se negaba un aumento por considerar que la infraestructura o la capacidad del grupo no estaba en condiciones de incorporar más población que la que tenía.

Estos ejemplos dejan entrever la férrea voluntad de los técnicos estatales para tratar de imponer un tipo de prácticas que ellos consideraban como la forma correcta de hacer las cosas. El convencimiento con el que llevaban adelante esa tarea “civilizatoria” se debía, en buena medida, a que sus consejos estaban basados en un saber técnico profesional, con toda la autoridad y seguridad que ello ofrece a su portador. No obstante, los grupos comunitarios crearon sus propias estrategias para resistir, desafiar o subvertir los lineamientos y las prácticas que se les intentaba imponer.<sup>54</sup> Los ejemplos muestran también que una política pública nunca se pone en práctica de manera lineal y directa, como algunos podrían creer, sino que está constantemente mediada, transformada y reformulada por la dinámica cultural y organizacional de los distintos actores que intervienen en su aplicación.

### **Resistencias al disciplinamiento estatal**

El intento de disciplinamiento de los grupos por parte del Estado encontró fuertes obstáculos y resistencias. En primer lugar, la idea de aplicar criterios burocráticos administrativos chocaba contra un conjunto de prácticas consolidadas durante años y que se caracterizaban por una flexibilidad y una informalidad muy grandes. Como tuvimos oportunidad de mostrar, los líderes de los grupos comunitarios habían impuesto un modo de gestionar el servicio y distribuir los recursos que en muchos casos difería sustancialmente con lo que se quería “bajar” desde el Estado.

Otra limitación importante surgía del carácter relativamente autónomo de los grupos comunitarios. Recordemos que en la formulación inicial del proyecto, y así quedó expresado en la normativa, el objetivo del programa era apoyar la labor de grupos y organizaciones precarias surgidas de la sociedad civil y con independencia del Estado. Era precisamente esa autonomía lo que se valoraba como positivamente. En consecuencia, resultaba siempre difícil y complicado establecer el límite hasta dónde podía llegar el control del Estado. Era evidente que algún tipo de control o supervisión debía existir, pero no quedaba claro la naturaleza y el alcance de los mismos. En todo caso, ese sería un punto de permanente negociación y disputa.

Dado que el aporte estatal no era menor, sino que representaba una parte importante de los recursos que se distribuían, los técnicos del PAGC estaban siempre tentados de definir los grupos como simples apéndices o prolongaciones del Estado en los barrios y no dudaban en tratar de imponerles prácticas, controles y regulaciones si los consideraban necesarios. Rara vez los vi preguntarse explícitamente por los límites de sus intervenciones o en qué medida creían que sus regulaciones violaban la autonomía de los grupos. Por el contrario, asumían como una tarea propia e indelegable la responsabilidad de velar por la

---

<sup>54</sup> Para un interesante análisis de cómo un grupo subordinado elabora estrategias de resistencia frente al disciplinamiento y el control que acompaña a la aplicación de una determinada política social se puede consultar P. Schnorr (1994).

calidad de los servicios que prestaban los grupos y de fiscalizar el uso que hacían de los recursos. En el cumplimiento de esa tarea, a veces iban todavía más allá y trataban de incidir en el funcionamiento o en la propia organización interna de los grupos.

Fueron los líderes comunitarios los que debieron salir a defender su autonomía, poniéndole límites a las pretensiones e intervenciones de los técnicos estatales. Reivindicando el espacio de los grupos como un espacio conquistado y construido por ellos: *“Lo que les tiene que quedar claro [a los políticos y a los técnicos del programa] es que todo esto es nuestro, les guste o no”*. Llegados a ese punto, no vacilan en trazar una línea divisoria que separa *“lo que es nuestro, del barrio, de la gente del barrio”* de aquello que pretenden *“los políticos”*.

Es interesante ver cómo esos actores resignifican de modo diferente el apoyo del Programa. Los técnicos enfatizan que los recursos son cedidos o entregados por el Estado. Les molesta cuando algunos de los líderes comunitarios tienen oportunidad de hablar públicamente sobre lo que hacen y no reconocen la ayuda que reciben del Estado, *“como si los recursos que distribuyen fueran propiedad de los grupos”*. Consideran que de este modo se subestima el importante esfuerzo que realiza el gobierno para apoyarlos diariamente con alimentos, además de subsidios y otros tipos de beneficios (como por ejemplo haberles cedido el terreno en el que funcionan o colaborar con materiales para mejorar la infraestructura). Inclusive en algunos casos, los técnicos llegan a calcular cuál es el monto total de dinero que el Estado ha destinado a un grupo o un *pool* de grupos<sup>55</sup> en concepto de subsidios a lo largo de todos estos años. Lo cual da como resultado cifras, en principio, impactantes.<sup>56</sup>

Los responsables de los grupos comunitarios tienen una percepción muy distinta. Ven el apoyo estatal como el cumplimiento de una obligación, la satisfacción de un derecho impostergable. Consideran que la ayuda que ofrece el PAGC está justificada por las necesidades mismas de la gente y no se la deben a ningún político de turno, sino que se ganó con la lucha y la movilización. En particular, los líderes más viejos y con larga trayectoria en el programa fueron los que más trabajaron para imponer y defender estas ideas. Fueron ellos también los que resistieron con mayor firmeza a las intervenciones de los técnicos que amenazaban con recortar o limitar su autonomía.

Es preciso hablar acá de *“las históricas”*, pues ellas jugaron un papel decisivo en ese sentido. Tan pronto como inicié mi trabajo de campo comencé a oír hablar de *“las históricas”*.<sup>57</sup> Se trata de un grupo de mujeres cuyos grupos están en el Programa desde los primeros años y que jugaron un papel muy activo durante la crisis social que acompañó al proceso hiperinflacionario de 1989. Protagonizaron por entonces la experiencia de *Madres*

---

<sup>55</sup> En la jerga interna, los técnicos llaman irónicamente *“holding”* al conjunto de grupos que pertenecen a un mismo líder comunitario. Por lo general estos grupos funcionan en el mismo predio o en un lugar muy cercano y los que aparecen formalmente como responsables son los cónyuges, hijo/as u otras personas de máxima confianza del referente principal. Los técnicos del Programa han procurado desactivar la existencia de estos grupos satélites que funcionan en condiciones muy irregulares y que sirven de sustento a muchas de las peores críticas y objeciones que pesan sobre el PAGC. Esta no es una tarea fácil. Para poder llevar a cabo esa depuración sin generar duros conflictos con líderes comunitarios de peso, en algunos casos se llegó a negociar un aumento de recursos para los grupos principales a cambio de aceptar el cierre de estos otros grupos.

<sup>56</sup> En los casos más importantes, el total recibido sólo en concepto de subsidios varía entre un cuarto y medio millón de pesos según el grupo.

<sup>57</sup> Varios de los técnicos estatales, apenas les comenté que estaba estudiando el Programa me dijeron: *“vos tenés que hablar con las viejas”*, *“las históricas te pueden contar cosas que ningún otro te podría contar”*.

de Intervillas<sup>58</sup> que acompañó el fuerte crecimiento del PAGC. Ellas mismas se encargaron de promover la creación y apertura de nuevos grupos comunitarios. En algunos casos, directamente bajo su control o el de una persona de confianza.

Dentro del PAGC, estas líderes comunitarias manejan una interesante cuota de poder. Cuentan a su favor, además de un cierto respaldo político, con toda una trayectoria de luchas sociales y de trabajo comunitario, lo cual les otorga un importante reconocimiento social y las convierte en referentes de otros grupos. Por el protagonismo que tuvieron, estas mujeres se sienten con legítimos derechos sobre el Programa.<sup>59</sup> No es extraño entonces que fueran precisamente algunas de ellas las que se opusieron con mayor dureza a los cambios que el equipo técnico intentó llevar a cabo durante la segunda mitad de la década del '90. Las intervenciones de los técnicos estatales apuntaban directa o indirectamente a establecer un recorte en su capacidad de maniobra y en su cuota de poder.

En esos años, “*las históricas*”, junto a otros grupos, realizaron varias acciones colectivas frente a las oficinas de la Secretaría o del Programa.<sup>60</sup> Aprovechando que tenían acceso a los despachos oficiales, no vacilaron en plantear airadamente sus quejas y reclamos en la cara de las autoridades.<sup>61</sup> Existen elementos para pensar que esas situaciones de conflictos fueron en cierto modo sobreactuadas por las responsables de los grupos. Las protestas no apuntaban muchas veces a conseguir respuesta para un reclamo particular, sino más bien a ofrecer una pura demostración de fuerza, un ejemplo de hasta donde eran capaces de llegar. Preciso es señalar que esas acciones colectivas se realizaron contra un gobierno local que se había mostrado sumamente permeable y receptivo a las demandas de estos grupos.<sup>62</sup> Con lo cual las líderes tenían altas probabilidades de salir de esos conflictos, fortalecidas y con más poder. La receptividad que encontraban entre los funcionarios locales no se debía únicamente a la efectividad de sus acciones colectivas, sino también a que ellas se combinaban con presiones ejercidas por dirigentes políticos de peso, tanto a nivel de la Legislatura como del propio gobierno nacional.<sup>63</sup>

Quienes se movilizaron en esos años no representaban más que a una parte pequeña del total de grupos comunitarios; sin embargo, por la trayectoria de algunos de los líderes y

---

<sup>58</sup> Las disputas y diferencias internas ayudaron para que esta comisión se desarticulara tan pronto perdieron el espacio de poder que tenían en la Subsecretaría de Acción Social. No obstante, siguieron en contacto y en algún momento, varios años después, intentaron reflotar la idea de una organización que las represente pero esta vez sin demasiado éxito.

<sup>59</sup> En un primer contacto telefónico con una de “*las históricas*” le comenté mi interés en realizarle una entrevista pues sabía que ella había estado en el Programa desde el inicio. “*Desde el inicio no -me corrigió al instante- yo soy una de las creadoras del Programa*”.

<sup>60</sup> A partir del estudio de los asentamientos en el Gran Buenos Aires, María Cravino señala que “*a pesar de las transformaciones de las organizaciones barriales hacia la descomposición, las primeras formas organizativas aparecen como una experiencia acumulada (en el sentido de organización latente) y como redes de defensa ante posibles conflictos*” (Cravino, 1998). Esto parece aplicarse a lo ocurrido con los grupos comunitarios en la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>61</sup> Varios testimonios recordaron una reunión en la que durante una acalorada discusión las líderes se fueron encima del por entonces Subsecretario de Acción Social y una de ellas lo tomó de la corbata y estuvo cerca de abofetearlo. Ese episodio quedó grabado en la memoria de las personas que participan del PAGC.

<sup>62</sup> Como recordó una de las autoridades del Programa, “*en esa época, a De la Rúa [por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires] lo único que le importaba era llegar a ser Presidente. Lo último que quería ver, era a chicos de los comedores cortando las calles en reclamo de comida*”.

<sup>63</sup> El coordinador del equipo técnico recordó que en oportunidad de estar discutiendo la posible reducción del subsidio a uno de los grupos con mayor historia, fue un ministro del gobierno nacional en persona quién llamó a las autoridades del PAGC para “interesarse” por la situación particular de ese grupo.

por su peso dentro del Programa, alcanzaron una amplia repercusión y visibilidad. Esas acciones sirvieron, entre otras cosas, para limitar o contrarrestar la vocación reguladora y fiscalizadora que los técnicos habían querido darle a la intervención del Estado. En los últimos años la intensidad de esos conflictos se redujo. No obstante, esas acciones dejaron una clara impronta sobre el modo en que se implementa esta política social. La “apretada” al Subsecretario de Acción Social, para dar sólo un ejemplo, quedó grabada en la memoria de los técnicos estatales como un hito capaz de recordarles lo difícil que puede resultar tratar de imponerle a los grupos algo que no haya sido consensuado previamente o que vaya contra su voluntad.

En los últimos años el número de acciones colectivas o de protestas organizadas se redujo. Los conflictos o las disputas se concentraron en las interacciones y los espacios cotidianos. Como hemos tenido oportunidad de mostrar, la relación entre los técnicos estatales y las líderes de los grupos continuó siendo tensa y nunca faltan las fricciones y los encontronazos. Cuando ello sucede, las referentes no dudan en recurrir a frases despectivas o que subestiman el trabajo de los técnicos, recordándoles su trayectoria o su antigüedad en el Programa.<sup>64</sup>

### **Los líderes comunitarios y su capacidad de gestionar recursos**

La descripción anterior, aunque detallada, puede transmitir una impresión equívoca si da lugar a pensar que la preocupación principal de los líderes comunitarios está puesta en cómo tratar a los técnicos estatales. Ya tuvimos la oportunidad de mostrar que las relaciones entre ellos están atravesadas por múltiples asimetrías. Una de ellas, y no tal vez la menor, es la dedicación y la atención que se dispensan unos a otros. Mientras que el equipo técnico está abocado casi exclusivamente a tratar cuestiones vinculadas a los grupos, los líderes comunitarios dedican sólo una parte menor de su tiempo a cuestiones estrictamente referidas al Programa. Una breve alusión a mi experiencia durante el trabajo de campo puede ayudar a explicar esto.

Las primeras entrevistas que realice con los referentes o líderes comunitarios estuvieron marcadas por una cierta insatisfacción. Yo pretendía que me hablaran sobre el Programa y ellos estaban más dispuestos a contarme sobre las actividades que realizaban, los problemas del barrio, como se articulaban con otras organizaciones o como obtenían recursos de otros programas sociales. Sobre el PAGC parecían tener poco para decir. Si yo les preguntaba explícitamente por el tema me respondían sin demasiado interés, como de compromiso, dando a entender que no había problemas y luego volvían a los temas sobre los que ellos tenían ganas de hablar.<sup>65</sup> De pronto, en medio de una anécdota o un relato sobre otras cosas, aparecía una referencia a la visita de una trabajadora social o a la vez que habían tenido que ir a quejarse a la Secretaría por algún problema con los alimentos. Esas

---

<sup>64</sup> Una frase muy frecuente es enrostrarles a los técnicos que “*Uds. cobran su sueldo gracias a que nosotras creamos el Programa*”. O bien descalifican las recomendaciones de los profesionales apoyándose en su mayor experiencia: “*Qué me vas a explicar, si a vos todavía te daban de comer en la boca y yo ya tenía mi propio comedor*”.

<sup>65</sup> No tuve prácticamente dificultades para conseguir entrevistar a los líderes comunitarios, es más casi todos ellos se mostraron gustosos y contentos de recibirme. Me resultó más difícil orientar la charla hacia los temas que, en principio, yo había definido como ejes a abordar.

primeras veces volví a casa con la sensación de haber hecho unas entrevistas largas, muy interesantes, pero sin conseguir lo que había ido a buscar.

Vista a la distancia, mi experiencia puede no resultar tan atípica o particular, pero recuerdo cuanto impactó en mis expectativas. Yo había comenzado mi trabajo de campo algún tiempo antes en las propias oficinas del PAGC. Durante varias tardes me había dedicado a consultar informes, revisar legajos y charlar con los miembros del equipo, mientras observaba el funcionamiento del lugar. Allí pude comprobar que los técnicos de la Secretaría organizan sus rutinas y sus actividades a partir de la atención a los grupos. Están dedicados exclusivamente a planificar, capacitar, evaluar, controlar y resolver los problemas que plantean los grupos. Esas preocupaciones insumen casi todo su tiempo.<sup>66</sup> Pero la situación es muy distinta con los líderes comunitarios. Ellos no están completamente pendientes de lo que sucede con el programa. Sus mayores esfuerzos están puestos en otras cosas.<sup>67</sup> Una parte del tiempo la dedican a resolver los problemas e imprevistos que se presentan en el funcionamiento del grupo. Por lo general cuentan con un séquito de colaboradores que se encargan de la ejecución de las tareas habituales y rutinarias (recibir los alimentos, preparar y servir la comida, limpiar el lugar, cuidar y entretener a los niños, etc.). Los líderes intervienen básicamente en aquellas actividades que suponen la toma de decisiones o que requieren de una cierta autoridad (reasignar tareas o saldar disputas entre los colaboradores, permitir o no la incorporación de nuevas personas al servicio, ponerse firme frente a los proveedores, atender el pedido de un beneficiario o responder a una queja, decidir una compra o supervisar el funcionamiento general del servicio). Aunque realizadas cotidianamente, esas actividades tampoco son las más importantes que deben cumplir los responsables de los grupos.

Una de las características comunes en la mayoría de los líderes comunitarios es la capacidad que demostraron para gestionar y conseguir recursos de distintos organismos estatales, principalmente, pero también de empresas privadas, fundaciones y ONGs. A excepción de algunos casos en los que la actividad del grupo se concentra únicamente en el servicio ofrecido con los recursos del programa, la mayoría de los grupos cuenta con aportes y beneficios provenientes de otras fuentes. Buena parte del trabajo y la preocupación de los responsables de los grupos radica en estar atentos a las oportunidades que se presentan de conseguir "*otras cosas*". Esos beneficios adicionales pueden ser utilizados para consolidar o mejorar la situación del grupo o bien para favorecer a algunos de sus miembros.<sup>68</sup> A lo largo de los años, los líderes comunitarios lograron desarrollar *contactos*, relaciones y un vasto conocimiento de las distintas "ventanillas" que distribuyen recursos y cuáles son las mejores estrategias para acceder a ellas.

Los cambios en las políticas sociales durante la década del '90, orientados hacia una mayor focalización y descentralización, junto con las recomendaciones de reforzar las organizaciones de la sociedad civil, incrementaron notoriamente las oportunidades de estos grupos de incorporarse a distintos programas de apoyo. El acceso a créditos y subsidios ofrecidos conjuntamente por el Estado y los organismos multilaterales es un buen ejemplo de ello. Otros recursos frecuentes fueron los planes de empleo o de apoyo para supuestos microemprendimientos en los que inscribían a los colaboradores o a personas cercanas. El

---

<sup>66</sup> Cabe aclarar acá, que cada técnico estatal tiene a su cargo entre 20 o 30 grupos comunitarios.

<sup>67</sup> Esto no significa que el apoyo del PAGC no sea importante, sino más bien que se da por supuesto.

<sup>68</sup> Esta distinción no siempre resulta fácil de establecer, pues muchas veces los beneficios particulares que obtienen algunos de los miembros suelen ser formas informales de recompensar el trabajo voluntario.

gobierno de la ciudad, además de cederles el terreno donde funcionaban, aportó regularmente materiales para mejorar la infraestructura del lugar.

Los recursos obtenidos no siempre estuvieron dirigidos a favorecer al grupo. Otras veces tuvieron por objeto directamente a los beneficiarios. Como por ejemplo cuando se reclaman más lugares en las colonias de verano que organiza el gobierno de la ciudad, juguetes para el día del niño, se consiguen visitas gratis a parques de diversiones o la posibilidad de viajar a alguna ciudad de la costa.

Los contactos y relaciones de los líderes comunitarios no pasan únicamente por las oficinas de gobierno sino que se extienden a fundaciones, universidades y distintas clases de ONGs. Allí pueden conseguir recursos de la más variada naturaleza: exámenes de salud gratuitos para los niños que concurren al lugar, donaciones de alimentos a través de diferentes redes solidarias -las que han proliferado en los últimos años- o bien profesores para dictar talleres y cursos de formación y capacitación. Una presencia frecuente es la de grupos de jóvenes solidarios externos al barrio que se acercan para aportar donaciones o bien para ofrecerse a dar apoyo escolar u organizar actividades recreativas para los chicos.<sup>69</sup>

A diferencia de lo que ocurre con el apoyo del PAGC, estos otros recursos y beneficios externos tienen la particularidad de que son esporádicos, intermitentes o acotados a un período de tiempo. Por eso, más allá del éxito que se alcance, es preciso tener una actitud constante de búsqueda de nuevas oportunidades. De los recursos adicionales que sean capaces de conseguir dependerá el peso y la influencia que tengan el líder y el grupo en su comunidad.

Para los líderes de los grupos comunitarios el apoyo del PAGC es una base importantísima, pero es algo que ya está dado, que no necesita ser conquistado día a día. Es un recurso que fluye de manera constante y regular desde hace varios años. Como ya señalamos antes, los líderes que llevan más tiempo en el Programa consideran que *“todo esto se ganó con la lucha”* y, por ende, les pertenece. Llegado el caso estarían dispuestos a movilizarse si alguien lo quisiera cortar, pero lo cierto es que actualmente no ven eso como una amenaza real o posible. Fueron pocos los entrevistados que creían que les podían llegar a cortar los subsidios o la entrega de alimentos. La mayoría lo consideró una idea descabellada e impracticable.<sup>70</sup>

Unos recursos llegan en forma segura y regular, otros son ocasionales y discontinuos. Los líderes comunitarios logran complementarlos adecuadamente. La capacidad que tienen de obtener recursos de otras fuentes les permite mejorar su posición frente al PAGC, pues los técnicos estatales no pueden evaluar aisladamente el uso que el grupo hace de los recursos del Programa, sino que toman en cuenta en general el conjunto de las actividades que se desarrollan, la calidad del servicio y el nivel de organización y funcionamiento interno. Ahora bien, todo ello depende estrechamente de la capacidad del grupo de obtener recursos de otras fuentes. Cuanto mayor sea la cantidad de recursos adicionales que consigan, mejores serán las condiciones en las que enfrentan la evaluación.

---

<sup>69</sup> En algunos casos se trata de un contacto más “institucional”, como por ejemplo cuando surge de un acuerdo con un colegio secundario o con algún centro de estudiantes, en otros es más informal. En todos los casos se trata de jóvenes que no pertenecen al grupo comunitario, y el compromiso y el grado de colaboración que presten va a depender fundamentalmente de la relación que establezcan con los referentes de los grupos.

<sup>70</sup> Como manifestó uno de las responsables de un grupo *“¿Sabés cuánta gente come diariamente en los comedores? Nadie tiene pelotas suficientes para bancarse que toda esa gente te corte la avenida dos meses seguidos”*. Las únicas dos personas que expresaron dudas o temores sobre la continuidad del Programa pertenecían a grupos incorporados en los últimos años.

En tal sentido, recordemos que una de las recomendaciones en la que el equipo técnico ponía mucho énfasis era en la importancia de que los grupos desarrollaran distintas actividades para no quedarse únicamente en lo alimentario. De este modo, se buscaba estimularlos para que se convirtieran en un actor comunitario de peso.<sup>71</sup> Lo cual forzó todavía más a los líderes a cumplir con el papel de gestor de recursos y proyectos.

Recíprocamente, la posibilidad de contar con una provisión regular de fondos y de alimentos por parte del PAGC les permitía tener en funcionamiento un servicio de atención de necesidades que los habilitaba para salir a la búsqueda de nuevos recursos. A modo de hipótesis, podemos postular que la magnitud de recursos adicionales que se obtiene está en relación con el tamaño y las actividades del grupo. Llega más a los grupos que más tienen. Al punto que aquellos grupos comunitarios que lograron un grado de desarrollo y reconocimiento muy importante comienzan a recibir propuestas de ayuda sin necesidad de tener que salir a buscarlas.

En un contexto de aumento de la pobreza y de progresivo deterioro social, los líderes comunitarios supieron utilizar las carencias y necesidades de la gente como una forma de legitimar sus demandas ante el Estado y el conjunto de la sociedad. Se convirtieron en una suerte de “*empresarios de la necesidad*”. En muchos casos, forzando con su lucha la apertura de nuevos canales de distribución de recursos. Otras veces su habilidad estuvo en conseguir que los canales ya existentes pasaran a través de ellos.

### **III. LAS PARTICULARIDADES DEL “PROGRAMA DE APOYO A GRUPOS COMUNITARIOS”. UNA COMPARACIÓN CON OTROS PROGRAMAS SOCIALES**

Como planteamos en la introducción, durante la década del '90 se produjo en toda América Latina la emergencia de nuevas formas de políticas sociales que se caracterizaron, entre otras cosas, por una tendencia a la focalización y a la descentralización. La fuerte crítica ideológica a la ineficiencia y la inflexibilidad burocrática de las políticas universales de asistencia social, acusadas de favorecer precisamente a los sectores que menos lo necesitaban, dio lugar a la aparición de innumerables programas asistencialistas, que focalizaban la ayuda sobre individuos, hogares o comunidades pobres. Esos programas eran controlados por niveles de gobierno subnacionales o locales e involucraban la participación de grupos u organizaciones de la propia comunidad. El PAGC reúne esas características y se encuadra claramente dentro del grupo de las “nuevas” políticas sociales. Aunque en verdad, podría ser considerado como uno de los precursores pues sus orígenes se remontan a la segunda mitad de la década del '80.

De cualquier manera, esta caracterización general no debiera hacernos perder de vista las importantes diferencias que existen entre un programa social y otro, o bien entre las distintas formas de implementar una misma política social. Con la descentralización, los gobiernos locales adquirieron mayor participación y protagonismo, a la vez que aumentó el número de actores involucrados, dando lugar a una mayor heterogeneidad de situaciones y

---

<sup>71</sup> Vale señalar que en una de las evaluaciones se pedía a los grupos que detallaran todas las otras actividades que realizaban además del servicio principal. Actividades para las cuales el PAGC no ofrecía ninguna clase de apoyo.

de discursos ideológicos.<sup>72</sup> La riqueza de los estudios de caso radica precisamente en su capacidad de alumbrar esas diferencias, dejando entrever un panorama más complejo y con matices. En esta parte final nos proponemos mencionar, muy brevemente y de manera tentativa, algunas de las particularidades del PAGC, así como los aspectos en los cuales se distancia de otras políticas sociales. Para ello, nos apoyamos en la comparación con otros trabajos o investigaciones sobre el tema.

En un libro dedicado al análisis de la asistencia social desde la perspectiva de los beneficiarios, escrito a comienzos de la década del '90, Laura Golbert sostiene que lo que tradicionalmente se conoce como políticas asistencialistas se definen más por la población a la que van dirigidas que por el tipo de necesidad que tienden a satisfacer. Se diferencian de otras políticas sociales porque no especifican los derechos y obligaciones de los eventuales beneficiarios. Así, por ejemplo, *“cuando los distintos gobiernos implementan medidas destinadas a brindar asistencia alimentaria no lo hacen en virtud del cumplimiento de una ley determinada sino, en todo caso, de un genérico principio constitucional y, fundamentalmente, como un acto solidario con una población carenciada. En consecuencia, -continúa la autora- los que reciben la ayuda se convierten en meros receptores de estas políticas que tienen la particularidad de no otorgar a sus beneficiarios un ‘derecho’ que eventualmente se puede reclamar: sólo es posible recibir lo que el Estado u otras organizaciones públicas o privadas estén dispuestas a otorgar”*. Como no se sabe quienes tienen legitimidad para formular un reclamo, ni qué es lo que se puede reclamar, estas estrategias de intervención social generarían una población beneficiaria dependiente, temerosa y sin ninguna capacidad de participación en la toma de decisiones o en la continuidad de los programas. Esa incapacidad se debería, en parte, a que los que brindan la ayuda -sean organismos públicos o privados- son percibidos como entidades abstractas, distantes y difíciles de identificar (Golbert, 1992).

Ahora bien, como hemos tenido oportunidad de mostrar el PAGC no sólo no encaja en esa descripción sino que además parece contradecirla. En nuestro caso, los beneficiarios lograron tener bastante injerencia en la implementación de la política social, llegando inclusive a controlar aspectos sustantivos de la misma. A partir del trabajo y la prédica de sus líderes han conseguido resignificar la ayuda que reciben como una responsabilidad del Estado y como un derecho de cumplimiento efectivo que les debe ser garantizado. Cuando en algún momento creyeron que esos aportes estaban en peligro, lograron movilizarse y actuar en defensa de sus intereses, teniendo muy en claro a qué lugares debían ir a reclamar y cuáles eran los mecanismos de presión más eficaces. La transferencia de una mayor responsabilidad a los niveles de gobierno local operó objetivamente acercando a los beneficiarios con los responsables políticos y técnicos de ejecutar el Programa. Estos

---

<sup>72</sup> A partir del análisis de los programas sociales en cuatro municipios del conurbano bonaerense, Andrenacci, Neufeld y Raggio (2001) señalan que *“en efecto, los programas asistenciales se insertan y se reciben de diferente forma en cada municipio. Son diseñados y ‘enviados’ desde el gobierno provincial o nacional y son recibidos a nivel municipal, en donde los diversos contextos y estilos de gestión modelan su implementación. En algunos casos la adopción de los nuevos programas implica ‘insumos’ para cumplir rutinas que existían antes de la aparición de los mismos. Estas nuevas estructuras, sin embargo, pueden tener impactos insospechados que deben luego readecuarse a las distintas lógicas municipales. En otros casos los nuevos ‘insumos’ permiten realizar acciones para las cuales el gobierno local presentaba un déficit o directamente carecía de capacidades o iniciativas de intervención”*.

últimos dejaron de ser un ente abstracto para convertirse en un actor claramente visible y reconocible por las organizaciones y beneficiarios.

Siguiendo los trabajos ya clásicos de Bourdieu, Emilio Tenti señala que la acción colectiva requiere de la instauración de un mecanismo de representación que tiene básicamente dos dimensiones. Por un lado, se trata de generar un conjunto de ideas, valores y representaciones compartidas (éstas son tanto de naturaleza descriptiva como prescriptiva). Por otro lado, es preciso que se constituya la representación como delegación, es decir que uno de sus miembros sea ungido como representante y portavoz del conjunto. Sin esas dos condiciones es difícil que un grupo sea capaz de funcionar y actuar como tal. *“En las comunidades urbanas pobres los problemas no resueltos de representación y organización constituyen obstáculos para emprender acciones colectivas estables y exitosas.”* La heterogeneidad en las situaciones de pobreza, las críticas condiciones de vida y la escasa predisposición para establecer negociaciones y acuerdos son algunas de las causas que, según el autor, aumentan las probabilidades de encontrarnos con situaciones de fragmentación de la representación. *“La inestabilidad es una de las características de las instituciones generadas en el contexto de la pobreza. Aquí las instituciones y relaciones sociales son siempre provisionales, siempre sospechosas, siempre amenazadas por otras formas y relaciones. Desde la familia, la sociedad de fomento, los liderazgos, las asociaciones vecinales, hasta las amistades, las pandillas, los grupos informales, todo se mueve, todo se transforma. Los que vienen del exterior (militantes políticos, religiosos, administradores de programas sociales, agentes de Organizaciones No Gubernamentales, etc.) saben que no pueden contar con interlocutores orgánicos sólidamente instalados.”*

*“Todos los liderazgos deben trabajar permanentemente por la revalidación de sus títulos. No hay legitimidad institucionalizada por un procedimiento que haga previsible las vías de acceso al liderazgo, ni su cuestionamiento y duración”.*

Por otra parte, el hecho de que el representante pertenezca a la misma comunidad que el representado intensifica las disputas por ocupar los lugares de liderazgo. *“En efecto, -señala Tenti- la cercanía hace más probable la percepción de los ‘defectos’. La posición del representante se encuentra siempre amenazada por alguno de los representados, los cuales, dada la proximidad, pueden imaginarse como estando en el lugar del representante y gozar las ventajas (reales o imaginarias) asociadas con el puesto”.*

En este punto, el PAGC también revela su atipicidad pues los referentes barriales han conseguido erigirse y mantenerse como portavoces y representantes legítimos de la población a la que prestan servicios. En la absoluta mayoría de los casos, los líderes de los grupos consiguieron mantener su posición de poder y centralidad a lo largo de 10 o 15 años. Todavía hoy continúan ejerciendo su autoridad prácticamente sin objeciones o cuestionamientos. En un contexto de crisis de representación generalizada, donde las posiciones de autoridad se encuentran seriamente cuestionadas, los líderes comunitarios conservaron un importante ascendiente social no sólo entre sus colaboradores más cercanos o la población de beneficiarios, sino también a nivel de la comunidad. Algunos de ellos, inclusive, alcanzaron un amplio reconocimiento de la sociedad en su conjunto.

Otro punto interesante de comparación es el referido a la *partidización*<sup>73</sup> de los programas sociales. En ausencia de un Estado nacional fuerte, la descentralización de las políticas sociales permitió que se siguiera haciendo un uso clientelista de las mismas, esta vez para consolidar una base política local. En los últimos años, distintas investigaciones han mostrado con interesantes descripciones como se utilizan los recursos de la asistencia social para generar lealtades y obtener apoyo político partidario en distintos municipios del Conurbano Bonaerense (Andrenacci, Neufeld y Raggio, 2001; Auyero, 2001; Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2002; Woods, 1997). Ha habido menos estudios sobre ese tema en la Ciudad de Buenos Aires. El análisis de la implementación del PAGC presenta algunas diferencias. Aun cuando pudieron existir fuertes vinculaciones entre los grupos comunitarios y los dirigentes políticos locales, la relación no parece haber sido tan monolítica y excluyente como en el Gran Buenos Aires, sino que dio lugar a una multiplicidad y heterogeneidad de situaciones diferentes. El hecho de que el manejo de los recursos estuviera en manos del Poder Legislativo, y no pasara exclusivamente por el Ejecutivo como ocurre en el conurbano bonaerense, probablemente ayude explicar esa mayor pluralidad de criterios y de filiaciones.

A diferencia de lo que sucede con muchos de los programas sociales en la provincia de Buenos Aires, en donde se asocia la llegada de los recursos con el nombre de alguna figura política en particular, en la ciudad los grupos beneficiarios tienden a percibir que la continuidad del PAGC está garantizada con independencia de cuál sea el partido político que llegue al gobierno. Esto sin dudas le otorga a los líderes de los grupos comunitarios una mayor libertad para construir un espacio autónomo. Pues aun cuando puedan tener lazos fuertes con los dirigentes políticos, que los tienen y tratan de sacarles el máximo de provecho, saben que su destino no está indisociablemente ligado a lo que ocurra con su referente político. Dado que existe una mayor “institucionalización” en la distribución de los recursos estatales, las lealtades políticas no constituyen la única vía posible de obtención de beneficios.

---

<sup>73</sup> Preferimos el término *partidización* al de *politización* pues entendemos que en la implementación de todo programa social resulta inevitable que se dé un complejo entramado de alianzas y conflictos de naturaleza política. Un problema distinto es que el programa quede atrapado en las disputas de intereses estrictamente partidarios, como muchas veces sucede.

## Bibliografía

- Andrenacci, Luciano: (2002) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines. Ed. Al Margen.
- Andrenacci, L; Neufeld, M. y Raggio, L: (2001) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires. Ed. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Auyero, Javier: (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires. Ed. Manantial.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén: (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila
- Cravino, María: (1998) “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones” en Neufeld, M. y otros (comps.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires. Ed. Eudeba.
- Cravino, M; Fournier, M; Neufeld, M. y Soldano, D: (2002) “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes” en L. Andrenacci (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines. Ed. Al Margen.
- Golbert, Laura: (1992) “La asistencia alimentaria. Un nuevo problema para los argentinos” en S. Lumi, L. Golbert y E. Tenti Fanfani, *La Mano Izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- Grassi, E; Hintze, S. y Neufeld, M: (1994) *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Long, Norman: (1999) “The Multiple Optic of Interface Analysis” UNESCO Background Paper on Interface Analysis.
- Roberts, Bryan: (2001) “Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz” University of Texas at Austin, Wageningen.
- Schnorr, Paul: (1994) “Power and Resistance in Human Service Provision: The Politics of Degraded Clients and Frustrated Providers” American Bar Foundation, *Working Paper # 9414*.
- Swidler, Ann: (1986) “Culture in Action: Symbols and Strategies”, *American Sociological Review*, vol. 51.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

Tenti Fanfani, Emilio: (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

Tenti Fanfani, Emilio: (1992) “Representación, delegación y acción colectiva en comunidades urbanas pobres” en S. Lumi, L. Golbert y E. Tenti Fanfani, *La Mano Izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

Woods, Marcela: (1997) “Políticas sociales y redes clientelares en un municipio del Gran Buenos Aires” en *Cuadernos de Antropología Social*, nº11. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras. UBA.