

Edición Nº 59 - primavera 2010

## Organizaciones comunitarias y atención de las necesidades básicas.

Los comedores comunitarios frente a los procesos de pauperización en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Por Martín Ierullo

Licenciado en Trabajo Social (UBA). Maestrando en Políticas Sociales (UBA). Becario de investigación en el marco del proyecto UBACyT S091 "Niñez y familia. Políticas, contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural". Docente de la Carrera de Trabajo Social (UBA).

El presente trabajo propone estudiar los fenómenos vinculados a la situación de pobreza extrema y las estrategias desarrolladas por las organizaciones comunitarias para el abordaje de las necesidades básicas. Específicamente se apunta a analizar las características que adquieren los comedores comunitarios del AMBA frente a la persistencia de los procesos de pauperización en los barrios marginados.

Con la finalidad de alcanzar este objetivo, la presentación se estructurará en dos partes:

- La primera de ellas se centrará en el análisis de las principales características que adquirieron los procesos de pauperización en nuestro país en las últimas décadas. Para tal finalidad se considerará la conceptualización que desarrolla Loic Wacquant (2001:167) acerca de las características que adquiere la nueva marginalidad en los contextos urbanos, la cual será revisada en función de los procesos que se dan a nivel nacional.

- La segunda parte estará destinada a describir las particularidades que presenta la aparición de comedores comunitarios en tanto estrategias de abordaje de las necesidades básicas. Los principales ejes de análisis serán: las condiciones de surgimiento, la vinculación con las políticas estatales y el nivel de consolidación institucional que adquieren estas organizaciones en el contexto actual. Estos aspectos se estudiarán tomando como fuente una base de datos construida por el autor la cual describe las características que presentan 160 organizaciones que prestan asistencia alimentaria en el AMBA -I-.

Este trabajo constituye un avance de la tesis de Maestría del autor (actualmente en curso). A partir del mismo se apunta a problematizar y establecer algunas conclusiones preliminares acerca de los fenómenos vinculados a las estrategias comunitarias desarrolladas en el marco de los procesos de pauperización.

### **La configuración de los procesos de marginalidad urbana en la Argentina actual**

Wacquant (2001) plantea que en el contexto mundial que se configura a partir de la década del '70, la marginalidad urbana presenta nuevas características. Esta nueva configuración se expresa no solamente en la magnitud y agudeza que adquiere la situación de pobreza en los ámbitos urbanos, sino también en el debilitamiento/quiebre de los mecanismos de integración social y del lazo social (Castel, 2010:249; Karsz, 2000:20).

Si bien Wacquant (2001) analiza la manera en la que se producen estos procesos en Europa, la matriz de análisis que desarrolla resulta sumamente útil para revisar la configuración que adquiere la marginalidad urbana en América Latina y particularmente en Argentina -2-.

En este sentido, se desarrollan a continuación las dinámicas o lógicas estructurales que el autor señala como factores explicativos de esta nueva marginalidad, resaltando las características particulares que las mismas adquieren en el contexto local.

### **1. Dinámica económica: la mutación del trabajo asalariado.**

Castel (1995:214) analiza de manera pormenorizada las transformaciones a la que se ve expuesto el mercado laboral en los últimos cuarenta años. En el caso de Argentina, al igual que en Chile y Uruguay, estas transformaciones se expresaron fuertemente ya que en estos países el trabajo asalariado había presentado altos niveles de generalidad, asemejándose a los niveles que presentaban los países europeos (Barbeito y otros, 2003:2).

En Argentina, las medidas produjeron el incremento de las situaciones vinculadas a la precarización laboral y el crecimiento de los índices de desempleo se expresan a partir de la década de 1970 y se agudizan en los '90. Estos procesos tuvieron como consecuencia una suba de los índices de pobreza y la expresión de situaciones de insatisfacción de las necesidades básicas en numerosos grupos familiares. Al mismo tiempo que se expresó un debilitamiento de los procesos de inclusión social, lo cual se vincula directamente con la centralidad que había adquirido el trabajo asalariado en tanto condición de acceso a los derechos sociales.

### **2. Dinámica política: la mutación en la relación entre el Estado y los ciudadanos.**

Si bien existen controversias acerca de si se constituyó un Estado de Bienestar en la Argentina, puede afirmarse que durante el período 1945-1976 se conformaron diversas instituciones de bienestar social las cuales se potenciaban con alto nivel de empleo.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970 se evidencia la aplicación progresiva de políticas de corte neoliberal que propendieron a la desregulación y apertura de los mercados y a la eliminación del déficit fiscal a través del recorte del gasto público. Estos cambios trajeron aparejados una redefinición de la relación entre el Estado y los ciudadanos, lo cual se expresa en la reconfiguración del modelo de políticas sociales. En palabras de De Martino (2004) *«la política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macroeconómicos realizados. (...) Parecería que las Políticas Sociales pierden su función integradora y son concebidas como transitorias en la medida en que luego de una fase inicial, el modelo económico producirá crecimiento y generación de empleos, haciendo innecesarios los programas sociales»*. (De Martino, 2004:115)

Se consolida el modelo de ciudadanía invertida (Fleury, 1997:140), en tanto el Estado interviene a partir de la identificación de situaciones de carencia o necesidad de determinados sujetos o grupos sociales y no en base al reconocimiento de sus derechos.

### **3. Dinámica estructural: agudización de la desigualdad social.**

Las mutaciones en la dinámica económica y política antes desarrolladas, trajeron como consecuencia un marcado proceso de concentración económica y la agudización de los procesos de desigualdad social. En este sentido, puede sostenerse que como consecuencia de la implementación de estas

medidas se conforma en la Argentina una sociedad dual o polarizada (Svampa, 2005:80), lo cual se asocia al debilitamiento de los procesos de integración social.

#### **4. Dinámica espacial: los procesos de relegación urbana.**

Los procesos antes desarrollados se expresan en el espacio urbano de manera particular. En este sentido puede afirmarse que se ponen de manifiesto procesos de fragmentación y relegación urbana (Koldorf, 2000:21). Estos procesos se materializan en el crecimiento y consolidación de las villas de emergencia y otros barrios marginados en las periferias de las grandes ciudades, los cuales presentan condiciones de precariedad y estigmatización.

Esta nueva configuración que adquiere la marginalidad urbana en el contexto actual implica un salto cualitativo con respecto a las formas que había adquirido en el período de constitución del Estado Social (1945-1976). En este sentido, se expresa en un debilitamiento/quiebre del lazo social lo cual tiene implicancias en la estructura identitaria de los sujetos (Karsz, 2000:28).

Frente a la gravedad de esta situación, es posible identificar dos estrategias fundamentales: a) por un lado el Estado pone en marcha una serie de políticas focalizadas de asistencia social dirigidas a los grupos en situación de vulnerabilidad socio-económica. Estas políticas constituyeron acciones meramente compensatorias y paliativas frente a la magnitud de los procesos excluyentes. Sin embargo han generado en los sectores que han permanecido fuera del mercado laboral por períodos prolongados de tiempo una fuerte dependencia del Estado, en tanto estas prestaciones resultan determinantes en la reproducción social de estos grupos. b) por otro lado, frente a los procesos de marginación y a la debilidad que presentan los mecanismos estatales de protección social, observa el desarrollo de una serie de acciones que pueden ser conceptualizadas como «protecciones vecinales» (Castel, 2010:146). En este sentido, puede afirmarse que durante el período surgen nuevas formas de asociatividad en los espacios territoriales mayormente afectados por los procesos excluyentes. Los cuales se expresan en el surgimiento de organizaciones sociales que desarrollaron diversas acciones orientadas a la satisfacción de necesidades. Dentro de este grupo se encuentran los comedores comunitarios, los cuales serán el objeto de análisis de los próximos apartados.

#### **Los comedores comunitarios, estrategias frente a la nueva marginalidad urbana**

En el presente apartado se apunta a analizar de qué manera los procesos descriptos anteriormente inciden en el surgimiento y consolidación de los comedores comunitarios y otras estrategias destinadas a facilitar la reproducción social de los sujetos y grupos sociales mayormente afectados por los procesos de pauperización.

En este sentido, se analizará el contexto de surgimiento de los mismos y las características que adquieren los mismos en el contexto actual.

#### **Contexto de surgimiento y consolidación de los comedores comunitarios**

Si se desea analizar el contexto de surgimiento de los comedores comunitarios en la Argentina, es necesario remontarse a la situación de crisis hiperinflacionaria ocurrida en 1989. La misma no constituyó una crisis cíclica como las que se habían expresado durante los cuarenta años precedentes, sino que constituyó una ruptura (Basualdo, 2001). En palabras de Svampa (2005), representó un punto de inflexión en la historia nacional en tanto trajo aparejado una reducción de los salarios reales y un fuerte impacto económico, «en 1989 los índices de pobreza treparon al 47,3%, y la tasa de indigencia, al 17,5% (Lozano, 2005). Asimismo solo en ese año, el total de nuevos pobres alcanzó el 23,3% (Minujín y Kessler, 1995)» (Svampa, 2005:27). De manera que puede afirmarse que esta crisis puso

en evidencia un desmoronamiento del modelo de inclusión social y de movilidad social ascendente constituido en base a las posibilidades educativas y laborales en el marco de la constitución del Estado Social.

La notable alza de los índices de inflación generó una situación de profunda inestabilidad económica, política y social, la cual se manifestó en diversas expresiones de conflictividad social (saqueos, protestas, etc.).

El deterioro en las condiciones de vida, se expresó en el campo de la satisfacción de las necesidades alimentarias en una mayor dependencia de las familias a las ayudas estatales<sup>3</sup> para garantizar su supervivencia. Sin embargo, estas ayudas resultaron insuficientes para el abordaje de la situación de carencia que presentaban las familias, por lo cual se evidencian en este período el desarrollo de diversas estrategias de colectivización del consumo en los barrios populares (Jelin, 1998:103), entre las que se pueden enunciar la conformación de ollas populares y de comedores comunitarios. Estas estrategias constituyeron verdaderos mecanismos de lucha y resistencia frente a los efectos de la crisis hiperinflacionaria en las unidades familiares.

Si bien estas formas de asociación en los sectores populares surgieron como prácticas temporarias, se consolidaron durante la década del noventa como consecuencia de la continuidad de los procesos de pauperización y de los programas de apoyo a comedores comunitarios implementados fundamentalmente desde los gobiernos provinciales y municipales. En consecuencia, algunos de los comedores comunitarios surgidos en la crisis hiperinflacionaria continuaron (y aún continúan) prestando asistencia alimentaria en diversas zonas.

Sin embargo, en la indagación acerca del contexto de surgimiento y consolidación de los comedores comunitarios deberá tomarse en cuenta la grave crisis ocurrida en 2001. La misma constituyó un marco propicio para la aparición masiva de comedores en los barrios populares debido las cifras elevadas que adquirieron los índices de pobreza y desempleo **-4-**.

En este contexto se produce un incremento en el financiamiento a comedores comunitarios por parte del Estado, el cual se materializa tanto en los planes nacionales (Plan de Emergencia Alimentaria y FOPAR -Fondo Participativo de Inversión Social) como en los programas provinciales y municipales. De esta manera se favoreció a que estas organizaciones actuaran como contención frente a la grave situación a la que se vieron expuestas numerosas familias en el marco de la crisis.

Si bien los indicadores macroeconómicos han mejorado en los últimos años y se observa el fortalecimiento de una serie de programas de asistencia social familiar (Ierullo, 2010:89), puede afirmarse que gran parte de los comedores surgidos durante los noventa y en el marco de la crisis de 2001 continúan brindando asistencia alimentaria en los barrios populares. Esta continuidad puede explicarse en que las dinámicas y procesos generadores de la nueva marginalidad todavía no han podido ser revertidos, lo cual se expresa en las condiciones de suma precariedad y marginación a la que se ven expuestos los barrios populares.

### **Caracterización de los comedores comunitarios**

A los fines de describir algunos aspectos vinculados a estas organizaciones territoriales, se parte de una base de datos conformada por 160 organizaciones que prestan asistencia alimentaria, ubicadas en distintas zonas del AMBA **-5-**, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: 25% pertenecen diferentes barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 54% a los partidos de la Zona Oeste del Conurbano Bonaerense, 15% a partidos de la Zona Sur y 6% a la Zona Norte.

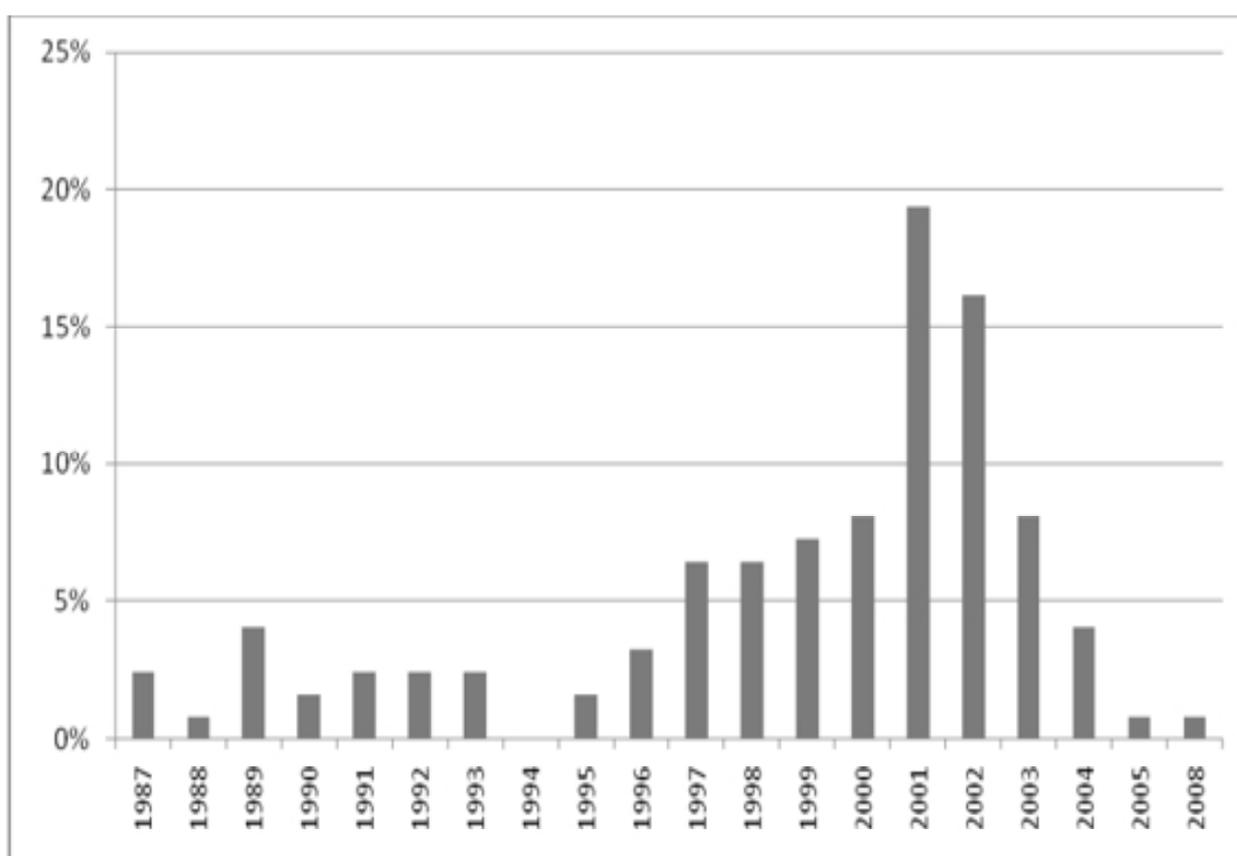
Primeramente, a partir de la interpretación que puede realizarse de los relatos acerca de las **condiciones de surgimiento** de estas organizaciones, puede afirmarse que en su mayoría nacieron como organizaciones territoriales frente al reconocimiento de la situación de carencia a la que se ven expuestas las familias y principalmente los niños y ancianos. El 77,5 % de las organizaciones consultadas surgen como comedores comunitarios. El resto se distribuyen de manera equitativa entre:

a) organizaciones con trayectoria histórica en los barrios (asociaciones civiles, sociedades de fomento, juntas vecinales, etc.) que incorporan durante los noventa o a partir de la crisis de 2001 la asistencia alimentaria a sus prestaciones,

b) movimientos sociales o cooperativas surgidas en los últimos 12 años que si bien incluyen acciones de asistencia alimentaria poseen objetivos de cambio social o generación de ingresos que exceden estas acciones asistenciales.

En este sentido se refuerza lo señalado por Clemente (2010): «*los comedores, salvo algunas excepciones, no surgen como una ampliación de las actividades de una institución consolidada, sino que generan una institucionalidad propia asociada a la emergencia y con una expectativa de transitoriedad que luego se resigna*» (Clemente, 2010:163).

Con respecto a la antigüedad de las organizaciones que surgieron como comedores comunitarios, es posible sostener que si bien las mismas presentan fechas diversas de surgimiento (el rango va desde 1987 hasta 2008), la mayoría de los casos (35% de los mismos) se concentra en el período 2001-2002, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:

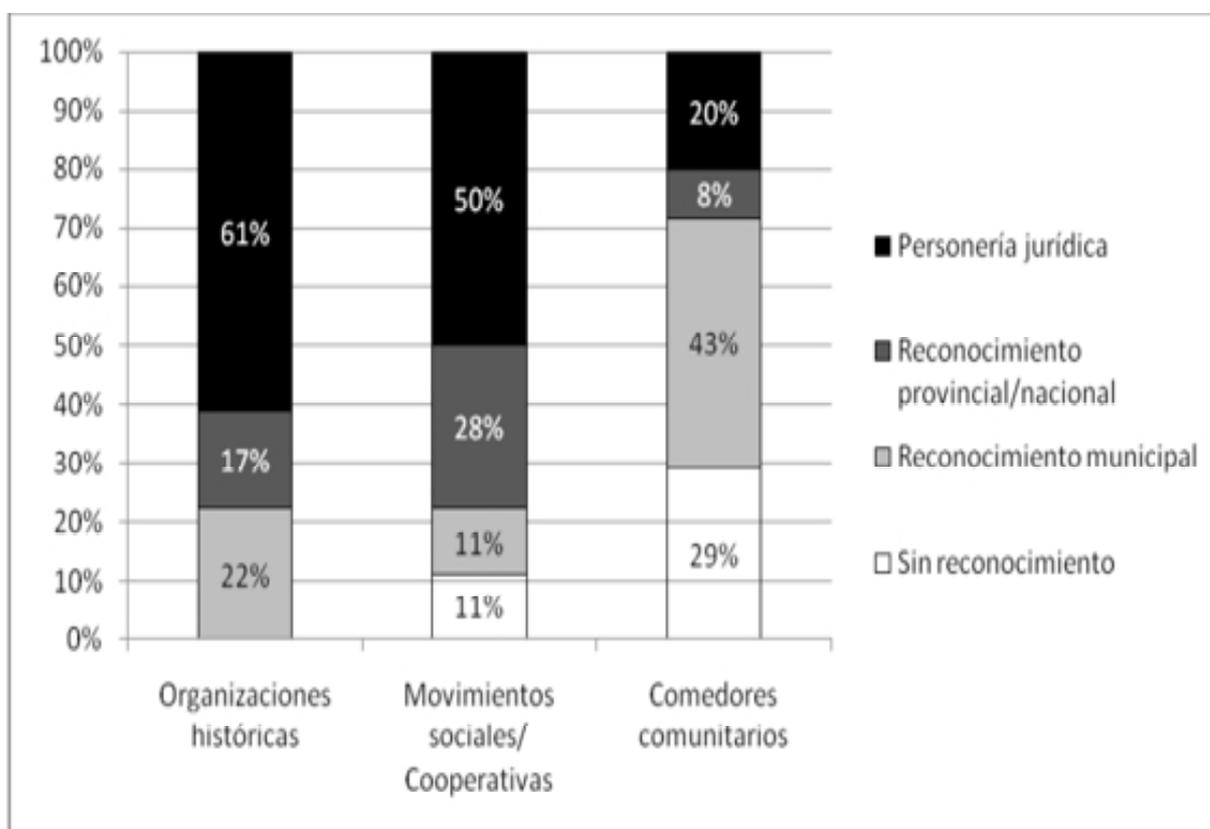


Elaboración propia. Fuente: Base de Datos Organizaciones Comunitarias. n=124

En cuanto al surgimiento de los comedores comunitarios puede sostenerse también que en su mayoría (69% de los casos) nacen como iniciativas de familias o grupos de vecinos **-6-** que residen en barrios marginados. También, otros comedores surgen de la iniciativa de grupos externos al barrio que

identifican las necesidades alimentarias (principalmente de los niños y ancianos) y deciden intervenir frente a las mismas -7- (22% de los casos). Por último puede identificarse otras organizaciones que surgen como consecuencia de la implementación de programas sociales municipales o provinciales (8% de los casos).

En cuanto a la **consolidación institucional** que presentan las organizaciones relevadas pueden reconocerse diversos aspectos. En primer lugar puede describirse el nivel de formalidad institucional alcanzado. Para tal fin se considerará el máximo nivel de reconocimiento estatal alcanzado por la organización. Con respecto al mismo, se observa que varía de acuerdo al perfil que poseen las organizaciones que prestan acciones de asistencia alimentaria. Aquellas organizaciones históricas que incorporaron la asistencia alimentaria a sus líneas de acción en el marco de la agudización de los procesos de pauperización presentan un mayor nivel de reconocimiento formal, al igual que los movimientos sociales o cooperativas. Sin embargo, la situación resulta distinta en cuanto a aquellas organizaciones surgidas como comedores comunitarios. En las mismas prevalecen aquellas que no cuentan con ningún tipo de reconocimiento o cuentan solamente con reconocimiento municipal, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:



Elaboración propia. Fuente: Base de Datos Organizaciones Comunitarias. n=160

Esta situación se profundiza en aquellas surgidas como iniciativas familiares o vecinales sin apoyos externos que favorezcan su institucionalización.

Con respecto a este aspecto también es posible argumentar que si bien el nivel de formalidad institucional varía de acuerdo al perfil que posee la organización y a sus condiciones de surgimiento, no sucede lo mismo con la antigüedad que poseen las mismas. A partir de un análisis de correlación entre ambas variables es posible afirmar que esta relación no es significativa, ya que existen comedores comunitarios que si bien poseen una antigüedad considerable persisten con un bajo nivel de formalidad institucional (sin ningún tipo de reconocimiento o solamente con un reconocimiento municipal).

En cuanto a la incorporación de otras prestaciones a las acciones de asistencia alimentaria, puede afirmarse que el 85% de las mismas sumaron en su trayectoria como organizaciones otras acciones que exceden la provisión de alimentos. La mayoría de los comedores (76% de los casos) ha incorporado prestaciones vinculadas a la asistencia y el cuidado familiar, las cuales en cierta manera complementan la tarea desarrollada por el comedor (cuidado y actividades para niños, adolescentes y ancianos, apoyo escolar, guarderías, ropero comunitario entre otras). Un 38% de los mismos ha incorporado acciones que apuntan a intervenir sobre la situación barrial (planes de mejoramiento de vivienda, de promoción de la salud, generación de ingresos y otras acciones de desarrollo comunitario), las cuales permiten replantear los objetivos institucionales.

Otro aspecto vinculado a la consolidación refiere al trabajo conjunto con otras organizaciones. Al respecto puede afirmarse que la mayoría de organizaciones relevadas ha desarrollado este aspecto (59% de los casos). En algunos casos se evidencia el trabajo en redes barriales o municipales, lo cual en cierta manera ha posibilitado un mejor abordaje de las problemáticas comunitarias.

### **Conclusiones**

A partir de los aspectos desarrollados en el presente trabajo es posible afirmar que los procesos de desintegración social adquirieron en nuestro país características específicas, en función de las particularidades que poseyó el Estado Social que se sostuvo hasta mediados de los 70' y de la persistencia de los procesos de pauperización y exclusión social en las últimas décadas.

Frente a la marginación que se expresa en los contextos urbanos como consecuencia de estos procesos, las respuestas brindadas por el Estado resultaron insuficientes para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la sociedad. Por lo cual se expresa el surgimiento de diversas estrategias comunitarias que operan en el campo de la satisfacción de las necesidades básicas. Dentro de este grupo se destacan los comedores comunitarios.

Al respecto es posible afirmar que los mismos surgieron principalmente en los períodos de agudización del deterioro de las condiciones de vida en el marco de las crisis de 1989 y 2001. Si bien originalmente muchos de los comedores comunitarios habían sido concebidos como estrategias temporarias o provisorias, los mismos han persistido y se afianzaron en tanto nuevas formas de asociatividad en los barrios marginados. Esta situación puede explicarse no solo en el apoyo estatal a estas iniciativas, sino principalmente en la persistencia de las condiciones estructurales que configuran la marginalidad urbana.

Al respecto es posible afirmar que estas organizaciones si bien han podido incorporar otras acciones (en su mayoría asistenciales) a las prestaciones alimentarias, no han podido (en general) superar las condiciones de precariedad, principalmente en cuanto a su nivel de formalidad institucional y a las condiciones de infraestructura. Aunque debe reconocerse que frente a la persistencia de los procesos de pauperización en los barrios marginados, las mismas pudieron funcionar como redes de contención (Clemente, 2010:162) frente a las problemáticas familiares más acuciantes sobre las que el Estado no ha intervenido o ha dado una insuficiente respuesta.

***Bibliografía citada***

- BARBEITO, ALBERTO Y OTROS (2003). La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, OIT, Buenos Aires.
- BASUALDO, EDUARDO (2001). Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina: notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera, 1976-2001, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Buenos Aires.
- CASTEL, ROBERT (2005). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CASTEL, ROBERT (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CLEMENTE, ADRIANA (2010). Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza, Ed. Espacio, Buenos Aires
- DE MARTINO, MÓNICA (2004). Políticas sociales y familias: reflexiones y desafíos, Documento Electrónico - Biblioteca Digital INAU, Montevideo. Disponible en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/MonicaDi.pdf> (marzo de 2010)
- FLEURY, SONIA (1997). Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- IERULLO, MARTIN (2010). La consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007) en Clemente, Adriana «Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza», Ed. Espacio, Buenos Aires
- JELIN, ELIZABETH (1998). Pan y afectos. La transformación de las familias, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- KARSZ, SAÛL (2000). La exclusión: bordeando sus fronteras, Ed. Gedisa, Barcelona.
- KOLDORF, ANA (2000). Votar con los pies en Achilli, Elena «Vivir la Ciudad. Espacios urbanos en disputa», Laborde Editor, Rosario.
- SVAMPA, MARISTELLA (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Ed. Taurus, Buenos Aires.
- WACQUANT, LOIC (2001). Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio, Ed. Manantial, Buenos Aires.

***Notas***

**-1-** La base de datos se conforma a partir de la integración de fuentes secundarias de datos relevados por el Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Organizaciones Sociales y Comunitarias dependiente de la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires (actualizado a 2009) y en el Proyecto UBACyT (Secretaría de Ciencia y

Tecnología de la Universidad de Buenos Aires) S753 (realizado en 2009) (Programación Científica 2006-2009) (instancias donde el autor del presente trabajo ha participado)-

**-2-** Cabe señalar que el caso Argentino presenta particularidades, en tanto la situación socio-económica que presentaba el país hasta la década del '70 difería de la situación de otros países latinoamericanos. En palabras de Svampa (2005): «en un contexto de pleno empleo – y más allá de las asimetrías regionales y los bolsones de marginalidad- la pregnancia del modelo nacional-popular fue tal, que durante mucho tiempo se consideró que la Argentina estaba más cerca de las «sociedades salariales» del Primer Mundo (con quienes compartía índices de distribución de la riqueza, tasas de sindicalización y fuerte desarrollo de las clases medias) que de otros países latinoamericanos, donde la fractura social aparece como una marca de origen, en muchos casos, multiplicada por las diferencias étnicas (Svampa, 2005:75).

**-3-** Estas ayudas se incrementaron y se canalizaron a través de la conformación de Consejos de