

**ROMPIENDO LAS BARRERAS DE LA RELEGACIÓN:**  
REFLEXIONES SOBRE UN PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA  
APLICADO DESDE INSSJP-PAMI EN COGESTIÓN CON UN CENTRO  
DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

*Juan Francisco Di Meglio*  
UNLP

**RESUMEN**

El presente escrito tiene la intención de componer un conjunto de reflexiones sobre la importancia que adquieren las organizaciones sociales de personas mayores, concretamente los Centros de Jubilados y Pensionados, en la implementación de políticas sociales, la aplicación efectiva de los derechos sociales en el territorio y la recreación de los lazos sociales. Para dicho objetivo se parte de la experiencia del inicio, en el año 2015, de la prestación “bolsón de alimentos”, perteneciente al Programa ProBienestar del INSSJP-PAMI, en el Centro de Jubilados y Pensionados “Mi segunda casa”, ubicado en Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA).

**Palabras clave:** relegación - seguridad alimentaria - cogestión

**ABSTRACT**

This paper intends to compose a set of reflections on the importance of older people social organizations, specifically the Center for the Retired, in the implementation of social policies, the effective application of social rights in the territory and the recreation of social ties. For this purpose, we start from the experience of the beginning, in 2015, of the provision “food bag”, belonging to the Pro-welfare Program of the INSSJP-PAMI, in the Center for the Retired “Mi segunda casa”, located in Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA).

**Keywords:** relegation - food security - co-management

---

Recibido: 08/08/2018 / Aceptado: 21/01/2019

---

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene la intención de componer un conjunto de reflexiones sobre la importancia que adquieren las organizaciones sociales de personas mayores, concretamente los Centro de Jubilados y Pensionados, en la implementación de políticas sociales, la aplicación efectiva de los derechos sociales en el territorio y la recreación de los lazos sociales.

Para dicho objetivo se parte de la experiencia del inicio, en el año 2015, de la prestación “bolsón de alimentos”, perteneciente al Programa ProBienestar del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante INSSJP-PAMI), en el Centro de Jubilados y Pensionados “Mi segunda casa”, ubicado en Ciudad Oculta (Villa Lugano, CABA). De tal experiencia, es importante la aclaración, participó quien escribe junto a un grupo interdisciplinario de profesionales.

Partiremos de la premisa de que las prestaciones del Programa ProBienestar (PPB) son un estímulo, en forma indirecta, para la formación de Centros de Jubilados y Pensionados (CJyPs) en sectores populares. A su vez veremos cómo, paradójicamente, esta premisa se tensiona en el caso analizado de Ciudad Oculta, ya que el INSSJP-PAMI, en sus niveles de gestión intermedios, se negaba a establecer el PPB en el CyJP del lugar, por ser catalogada esta como una zona riesgosa y ponía como condición instalarlo en un espacio fuera de la villa.

La consolidación del programa PPB en el mencionado territorio, de la mano de la consolidación del CyJP, operaba y hacía, siguiendo a Catini (2014), a la visibilización de poblaciones que han sido históricamente postergadas, apuntando así a incluirlas en el menú prestacional de PAMI. Esto es necesario debido a que, como intentará dar cuenta este escrito, los desfases en la cobertura de la población se pueden interpelar, en gran medida, por la capacidad de demanda de las organizaciones de jubilados. Catini habla de “conciliar” las necesidades de las poblaciones y la demanda constante de cada dispositivo de atención, ya que “tanto en el ámbito de atención local como en los niveles centrales de gestión se tiende a repetir indefinidamente el esquema: responder a la demanda espontánea cotidiana sin cuestionar inequidades en el acceso y en la distribución territorial de los recursos” (Catini, 2014:11).

## EL PROBIENESTAR

El PPB, perteneciente a la Gerencia de Promoción Social y Comunitaria,<sup>1</sup> fue creado en el año 1992 y diseñado como una política de seguridad alimentaria para las

personas mayores afiliadas al INSSJP-PAMI. Está destinado a afiliados que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias por medio de sus ingresos. Está conformado por las prestaciones de “bolsón de alimentos”, “comedor” y “vianda domiciliaria”. Para este escrito, nos centraremos en la prestación “bolsón de alimentos”, un conjunto de alimentos secos de entrega mensual. El menú es elaborado por nutricionistas conforme las características de la población destinataria.

El programa tiene un alcance nacional y logra una amplia inserción territorial. Teniendo en cuenta el Registro Nacional de Entidades de Jubilados y Pensionados, en junio de 2015, cuenta con 500.000 afiliados cubiertos, distribuidos en 2.730 CJyPs a nivel nacional.

Los desafíos que han estructurado al PPB son tener una mirada integral, trabajar con otros actores territoriales, construir una población objetivo, tener un abordaje territorial, ver a los afiliados con la capacidad de cogestión y la transparencia en los fondos públicos. Por otra parte, en la página institucional del INSSJP-PAMI puede leerse este objetivo genérico del programa:

Elevar la calidad de vida de los afiliados que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-sanitaria: beneficiarios con ingresos escasos para acceder a condiciones de vida dignas y suficientes para conservar o mejorar su estado de salud y no cuenten con sostén económico familiar. Se brinda Beneficio de Complemento Alimentario y se distribuyen a través de los Centros de Jubilados adheridos.<sup>2</sup>

Desde este encuadre, el PPB aparece como una herramienta para el desarrollo de otras acciones del INSSJP en relación con las organizaciones sociales de personas mayores en busca de mejorar la calidad de vida de la población afiliada y la comunidad.

En este sentido, el INSSJP-PAMI se compone como una institución de despliegue y articulación nacional. Cuenta con un presupuesto total de \$145.784.774.000, tiene 15.000 empleados, 700 oficinas y casi 5 millones de afiliados.

Los efectores del ProBienestar en el territorio son los CJyPs en gestión asociada con el Instituto, que contrata un operador territorial encargado de hacer el seguimiento del centro en la implementación del programa. Esta dinámica es pensada como un elemento que fomenta el protagonismo y la participación de los afiliados desde sus comunidades, fortaleciendo el rol de las personas mayores en ámbitos de decisión comunitaria. La intención es trabajar con otros actores territoriales para lograr una intervención integral, constituyendo una interesante interrelación entre la Gerencia de Prestaciones Sociales, el Departamento de Relación con los Benefi-

organigrama: <http://datos.pami.org.ar:5000/dataset/a483b15f-18ff-45d7-b997-50216714d889/resource/84cb2df2-aaef-4b2d-ac44-105416e67850/download/pers-g-inssjp-14-11-18-copia.pdf>.

<sup>2</sup> El programa y sus objetivos está disponible aquí: <http://institucional.pami.org.ar/result.php?c=4-1-1-3>.

<sup>1</sup> Dentro de la arquitectura institucional del INSSJP-PAMI las gerencias son instancias de gestión intermedia. La Gerencia de Promoción Social se ocupa de monitorear la implementación de programas y prestaciones sociales. Las distintas gerencias del Instituto pueden verse en el siguiente

ciarios de PAMI y los CJyPs. Es en ese sentido que creemos que el PPB como política del INSSJP construye determinados arreglos cualitativos entre los actores arriba mencionados, encontrando el programa su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de su población objetivo, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996).

## LOS CENTROS DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

Siguiendo a Paola y Danel, la incorporación de las personas mayores en espacios de organizaciones genera un proceso de adscripción a una identidad colectiva, las cuales “se constituyen una estrategia de adquisición de visibilidad, de inscripción en la agenda pública y por ende de adquisición de ciudadanía” (Paola y Danel, 2010: 16). En este sentido, se puede considerar que los derechos sociales requieren de espacios colectivos que habiliten su demanda, su aplicación efectiva y, en ese marco, las organizaciones de personas mayores se constituyen como espacios sociales que permiten –o generan la posibilidad de– estimular la ciudadanía.

Por otra parte, los centros de jubilados y pensionados son organizaciones institucionales que aglutinan a personas de la tercera edad según diferentes motivaciones y ejercen cierto poder e influencia sobre distintas áreas territoriales. Son espacios políticos por fuera de lo institucional y lo partidario, que tienen una capacidad para reforzar los lazos sociales, generar *grupalidad*, mostrar a la tercera edad como “un grupo social que se colectiviza, afectado por condiciones de vida semejantes, que comparte el mismo espacio y que mantiene vínculos interactivos” (Paola, 2003: 25). Además, pertenecer a una organización de personas mayores se configura para muchos en la posibilidad de transitar un espacio con vínculos y sentimientos de pertenencia y amistad que permite romper el aislamiento que genera el fenómeno de la dependencia en la vejez.

Retrospectivamente, vemos que desde la década de 1980 se registró un crecimiento de los CJyPs, fundamentalmente en los espacios urbanos: el área metropolitana y las principales ciudades del interior del país. La tendencia en el año 1991 (Paola, 2003: 26) mostraba que, pese al crecimiento que mostraban los CJyPs, la mayoría de las personas mayores los desconocían o no participaban en ninguno, ya que solo el 15% participaba en uno, según datos de una encuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Hacia el año 2001, se mantenía esa participación pero con un mayor crecimiento relativo en la adhesión de las personas mayores de sectores populares.

En sus orígenes, los CJyPs fueron pensados básicamente para desarrollar funciones recreativas en el uso del tiempo libre, pero no como una forma de participación

comunitaria. Originalmente, se emparentaban con los clubes sociales de los barrios de sectores medios y con las actividades de fomento del mutualismo vecinal (Paola, 2003: 25). Tras la transformación del campo estratégico de la política social, fundamentalmente en la década del noventa, entre gobierno local y organizaciones de base comunitaria, los CJyPs adquirieron una dimensión central para pensar las distintas dimensiones de la accesibilidad (Ferrara, 1987) a las prestaciones y la implementación de prestaciones en el territorio. De esta forma, el desarrollo local, entendido como la reestructuración productiva del territorio y su capacidad de responder a la crisis del trabajo asalariado clásico; las nuevas formas de la política social en un contexto de crisis del modelo universalista y/o distributivo centrado en el Estado nacional; la democracia local y la cogestión, entendidas como formas autónomas de conformación de la voluntad política en los planos municipales, son parte de las variables que se imponen en la implementación de la prestación del bolsón de alimentos dependiente del PPB.

Autores de referencia en la temática como Jorge Paola y Paula Danel han mostrado cómo el aumento de la participación de los sectores populares en estos espacios sociales generó un cambio en la lógica de funcionamiento de los CJyPs. Se instrumentan “centros que dirigen su acción a sectores sociales que no responden a las características de los centros de corte recreativo que captan la atención de los sectores medios de la población” (Paola-Danel, 2010: 134). Se visualiza cómo aquellas organizaciones sociales que eran pensadas con funciones recreativas de pronto empezaron a ser habitadas por personas mayores con necesidades diferentes. Algunos de los CJyPs fueron reconfigurándose en la recién mencionada nueva coyuntura, convirtiéndose en espacios sociales que son atravesados por problemáticas sociales y que generan estrategias para su solución. El crecimiento, entonces, de los CJyPs y la implementación de programas alimentarios actualmente confluyen y dialogan en el territorio con una mayor frecuencia a la prevista en décadas anteriores.

## CIUDAD OCULTA COMO EMPLAZAMIENTO DEL PPB

Villa Lugano se destaca por la fuerte presencia de urbanizaciones informales desarrolladas a partir de la década de 1940, bajo la tipología de las “villas miserias”. El barrio contiene en sus límites cuatro de las 23 villas existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), entre ellas, la Villa 15, más conocida como Ciudad Oculta.

En el conjunto de los barrios del corredor sudoeste de CABA el crecimiento de la población ha sido relativamente lento desde 1980. Sin embargo, en Villa Lugano, entre los años 1991 y 2001, la población creció el 6,4%, crecimiento que se explica

fundamentalmente por el aumento de la población en villas de emergencia.<sup>3</sup> Con la excepción de unas pocas localizaciones, el barrio muestra un padrón en el que predomina la población con nivel socioeconómico bajo. Se trata de un área de la ciudad donde se localiza la mayor cantidad de emprendimientos de vivienda social; no obstante, la falta de relación entre nuevos proyectos y deudas habitacionales históricas consolida un escenario de crecientes demandas por la población de las villas y ausencia de soluciones integrales para su situación habitacional.

La Villa 15, conocida como Ciudad Oculta, se ubica, decíamos, en el barrio de Villa Lugano (CABA) y se corresponde con la comuna 8 de dicha ciudad y con la Agencia 1-Unidad de Gestión Local VI del INSSJP-PAMI. Según las estadísticas oficiales del Gobierno de CABA,<sup>4</sup> esa comuna tiene una población de 187.233 personas, de las cuales 19.000 a 20.000 son adultos mayores (65 años o más). Asimismo, según Cerruti (2009), esta comuna tiene la particularidad de contar con un peso relativo mayor que el promedio general de la ciudad en términos de inmigración, teniendo Villa Soldati el 16% y Villa Lugano el 14%.

Actualmente, la Agencia 1 cubre una extensión territorial más amplia que el resto de las agencias de PAMI en CABA, siendo la única que se encuentra debajo de la Avenida General Paz. Lo recién expuesto, que se podría plantear en términos de segregación institucional o de recursos, se expresa también en el sistema de salud: entre las dos comunas arriba mencionadas hay un solo Hospital de Agudos,<sup>5</sup> el Hospital Santojanni. Esta situación no es menor si se analiza, pensando en la dependencia en la tercera edad, la relación de constante ida y vuelta que tienen los adultos mayores con las instituciones de salud.

Si bien es cierto que, siguiendo la conformación de las regiones sanitarias que muestran las estadísticas oficiales del gobierno de la Ciudad, existe una buena cantidad de unidades dedicadas a la atención primaria y comunitaria de la salud, esto se tensiona y complejiza con el tipo de accesibilidad que tienen las personas mayores, mostrando PAMI que, por lo menos hasta 2016, el 97% de los afiliados usa las prestaciones médicas y solo el 2%, los talleres destinados a la promoción vincular y comunitaria,<sup>6</sup> mostrando no solo la vigencia del modelo médico hegemónico sino también cómo con la inclusión conviven fenómenos que no necesaria-

<sup>3</sup> *Villas de emergencia* o *villas miseria* es la denominación que se les da en la Argentina a los asentamientos informales caracterizados por una densa proliferación de viviendas precarias, muchas veces carentes de servicios públicos o trazado urbano.

<sup>4</sup> Datos de la Dirección de Estadísticas de CABA. Pueden consultarse aquí: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=77719>.

<sup>5</sup> El mapa de regiones sanitarias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede verse aquí: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=955>.

<sup>6</sup> Estos datos pueden consultarse en la base estadística del gobierno abierto del INSSJP-PAMI: <https://gobiernoabierto.pami.org.ar/>.

mente hacen al bienestar general de la población, como el mayor consumo de terapias medicamentosas.

En los casos de la Agencia 1, por las particularidades de su población objetivo, se interrelacionan problemáticas particulares de la vejez con situaciones de pobreza coyuntural y estructural. En su gran mayoría, las prestaciones de PAMI solo alcanzan para dar soluciones parciales a situaciones de exclusión histórica estructural o décadas de precarización total de la vida social. Así, la vulnerabilidad propia del aislamiento y la pérdida de redes vinculares se suman a las dificultades de tipo habitacional y a las carencias materiales.

En los barrios que cubre la Agencia 1 conviven adultos mayores de trayectorias laborales formales con otros que han ingresado al sistema previsional tras la moratoria impulsada en el ciclo de gobierno kirchnerista (2003-2015), que amplió al 96% el total de cobertura de los servicios sociales para jubilados y pensionados.<sup>7</sup>

Ciudad Oculta merece un párrafo aparte dentro del área de influencia de la Agencia 1, en tanto es la expresión de una de las manifestaciones más gráficas de la desigualdad en América Latina, proliferando como uno de los focos duros de pobreza que hay en CABA, ya que las dificultades de accesibilidad al suelo urbano han dejado a un alto porcentaje de ciudadanos en situación de ilegalidad/informalidad (Cepal, 2006). Así las cosas, en nuestra línea de intervención se partió de considerar que las desigualdades en el acceso al espacio urbano y la ciudad (Oszlak, 1991; Segura, 2015) es una fuerte implicancia en el acceso diferencial a bienes y servicios para los habitantes de Ciudad Oculta. La villa, entonces, presenta una forma particular de expresión de los problemas sociales, al constituirse en un lugar social donde se objetivan las manifestaciones de la Cuestión Social contemporánea (Carballeda, 2006), imponiéndole al Estado desafíos de gestión e intervenciones sociales de necesaria mayor complejidad.

Por otra parte, Ciudad Oculta constituye no solo un enclave de pobreza dentro de la ciudad, sino también un espacio estigmatizado en el que la trama cultural construye en sus habitantes una identidad también estigmatizada. El sentimiento de pertenencia a un grupo humano –la adscripción a una identidad social– es siempre determinado por un contexto debido a nuestro carácter multidimensional. Sin embargo, la mayoría de las personas elegimos entidades relacionadas al espacio territorial; el ser social está profundamente ligado al segmento urbano en el que *le toca vivir*; el lugar de residencia junto al origen social, el tipo de experiencias y la

<sup>7</sup> La moratoria previsional fue una medida oficial de gobierno que fue refrendada por el Poder Legislativo, donde tuvo impulso y apoyo del, por entonces, oficialismo y de sectores de la oposición. La medida apuntaba a incorporar al sistema previsional a adultos mayores que no contaban con la totalidad de aportes para jubilarse y contemplaba casos como, por ejemplo, el de la necesidad de incluir a quienes realizaron históricamente quehaceres domésticos de manera informal.

posición ocupada en los distintos ámbitos sociales que ha transitado van forjando formas casi inconscientes de mirar el mundo y de representarse en él. Este proceso va originando disposiciones de percibir, actuar, demandar, que varían según las clases sociales, tal lo mostrado por Grimson y otros (2009) para el caso de los barrios populares de Buenos Aires.

Las personas mayores que habitan en *La Oculta*, tal el elocuente nombre nativo que han acuñado varios de quienes reciben el PPB, atraviesan numerosas condiciones adversas. Para satisfacer sus necesidades desarrollan estrategias generando o seleccionando satisfactores por medio de la combinación de las posibilidades a su alcance y a través de un entramado de actividades que las relacionan con los demás agentes sociales. Asimismo, para garantizar su subsistencia económica y la del grupo familiar desarrollan prácticas cotidianas diferenciadas según el género, autonomía, jubilación, años de residencia en el lugar, creencias y nacionalidad.

En varios de los casos trabajados en el territorio, las personas mayores se convierten en el principal sostén económico del hogar, al aportar el único ingreso estable con su haber jubilatorio y albergan, además, una cotidianidad en la que se vislumbra una organización de tipo familia ampliada y/o familias nucleares de dos y hasta tres generaciones.

### IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA: ENTRE LA TENSIÓN Y LA BÚSQUEDA DE CONSOLIDACIÓN

Las instituciones con presencia en Ciudad Oculta adquieren una importante relevancia como potenciales satisfactores o como promotores de redes de sociabilidad. Entre esas instituciones se pueden mencionar organismos gubernamentales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), el PAMI y el Gobierno de CABA, que confluyen en el Salón de Usos Múltiples (perteneciente al Ministerio de Seguridad de Nación) u organizaciones de la sociedad civil como el CJyP “Mi segunda casa”.

En este último es donde el PPB desarrolla su intervención destinada a afiliados que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En un intento de romper con la lógica reproductivista de asignación y de conciliar la necesidad de llegar a quienes aún no se llega, el dispositivo establece un convenio con el CJyP por la prestación del bolsón de alimentos, según el cual se transferirán fondos al Centro para el armado de cada bolsón. La comisión directiva del CJyP es la encargada de gestionar el complemento alimentario nutricional orientado por el PAMI, los últimos miércoles de cada mes, siendo un técnico de campo de la misma obra social el encargado de hacer seguimientos de forma semanal.

Según datos recabados, la primera entrega del bolsón se realizó el día 27 de mayo de 2015, con la presencia de un equipo del Nivel Central del INSSJP-PAMI y de la Agencia 1, quienes entrevistaron y encuestaron a los afiliados. En esa primera instancia se entregaron 30 bolsones de alimentos. Pudo observarse un importante crecimiento para la segunda entrega, ya que participaron 47 afiliados, la mayoría de ellos jubilados *nuevos*, que habían accedido por la moratoria.

El panorama dispuesto por las dos primeras entregas de la prestación en el territorio nos generó una serie de interrogantes a quienes éramos parte de los equipos técnicos llamados a intervenir: ¿Por qué, pese a tener una importante demanda, no se había podido implementar antes el PPB en ese territorio? ¿Qué tipos de barreras se alzaban para trabar la prestación en Ciudad Oculta? ¿Estas barreras, tras las dos primeras entregas, ya han sido superadas o se constituirán en una tensión permanente en el devenir del programa? Estas preguntas nos interpelaban profesionalmente y nos obligaban a indagar nuevas variables para pensar nuestra intervención. La primera forma de desmenuzar esos interrogantes implicó un trabajo de reconstrucción del rompecabezas de actores y las distintas instancias de gestión (Meny y Thoenig, 1992) para bucear en las distintas áreas institucionales y recuperar el recorrido administrativo de la prestación. Así las cosas, consultando con la Unidad de Gestión Local encargada de nuestro territorio,<sup>8</sup> instancia intermedia del INSSJP que monitorea a las Agencias que ofician como primera boca de atención para los afiliados, dimos con explicaciones del tipo de que el desarrollo de la prestación en *La Oculta* había tenido muchos problemas, ya que no se encontraba ningún operador de territorio que quisiera entrar al barrio, ya que se lo consideraba peligroso. Indagando, descubrimos dos cosas: 1) que el presidente del CJyP “Mi segunda casa” era quien había motorizado los trámites administrativos para el impulso del bolsón de alimentos en su institución, haciendo largos viajes desde Villa Lugano hasta el microcentro porteño, donde queda la sede central de PAMI, en una estrategia de visibilización en términos de Catini (2014). 2) Que en zonas lindantes, a muy pocas cuadras de distancia del CJyP ubicado en Ciudad Oculta, funcionaban prestaciones de distintos programas del INSSJP, hecho que reforzaba la relegación y las fronteras simbólicas que emergían en la villa, generando afiliados *de segunda* en tanto no podían acceder a todos sus derechos.

Motorizar una nueva estrategia, lograr cambiar el foco o la mirada de intervención y gestión, nada de esto estuvo exento de tensiones. Desde los reproches por los largos viajes, la espera o las trabas burocráticas de quienes participaban en el centro de jubilados hasta los debates en torno a los modos de intervenir “sin cuestionar

<sup>8</sup> El organigrama institucional del INSSJP-PAMI puede consultarse aquí: <http://datos.pami.org.ar:5000/dataset/a483b15f-18ff-45d7-b997-50216714d889/resource/84cb2df2-aaef-4b2d-ac44-105416e67850/download/pers-g-inssjp-14-11-18-copia.pdf>.

inequidades en el acceso y en la distribución territorial de los recursos”, como nos aporta nuevamente Catini (2014: 11).

Como resultante de este ejercicio, que puede ser entendido en términos de análisis institucional (Lourau, 2001), se estableció la presencia semanal de un equipo técnico del Departamento de Poblaciones Vulnerables del INSSJP-PAMI en el territorio a los fines de consolidar una boca de atención directa en Ciudad Oculta. Esa presencia, de mayor cotidianidad, abrió la puerta a nuevas interacciones con actores del territorio, utilizando las redes que se iban armando para dar con un operador territorial del barrio dispuesto a hacer el seguimiento de la prestación en el Centro de Jubilados. Esto, dentro del escenario planteado, se nos presentaba como una victoria de gestión, un paso más en la difícil tarea de generar accesibilidad al menú prestacional del INSSJP.

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de las reflexiones de este trabajo, consideramos fundamental el desarrollo de aquellas instituciones que a nivel microsociales se confeccionan como efectores comunitarios. Nos referimos puntualmente a los CJyPs, los cuales, desde el lugar estratégico que ocupan en la trama barrial, son capaces de construirse como promotores de política pública y de redes de sociabilidad.

Consideramos que la Argentina ha sufrido un proceso de fragmentación y polarización social que se manifiesta en los territorios y las poblaciones descritas en este trabajo. Este proceso produjo el emplazamiento de las clases sociales en urbanizaciones precarias en las que se observa un distanciamiento social y simbólico de otras zonas no estigmatizadas. Como hemos visto, no obstante la cercanía física, el uso y la accesibilidad diferenciada de los bienes y los espacios generan territorios diferentes, habitados de maneras diferentes. Se observó en el territorio la reproducción de patrones de segregación, la conformación de barrios relegados, donde los pobladores no encuentran en la institucionalidad administrativa preexistente las posibilidades de acceder al menú prestacional del INSSJP-PAMI, lo cual motivó la motorización de una boca de atención directa hacia adentro de Ciudad Oculta, que ayudó a generar las condiciones para la implementación del PPB.

Para el caso de Ciudad Oculta, con las particularidades que hemos mencionado a nivel de segregación espacial y urbana, pensamos en la necesidad de potenciar las experiencias organizativas que se dan en el marco de las decisiones locales. Creemos que en este terreno es donde se juega la accesibilidad como punto nodal del acceso pleno a los derechos y a la ciudadanía.

Pensando puntualmente en la intervención profesional dentro de la experiencia de un programa del INSSJP-PAMI, consideramos que el fortalecimiento de la participación y la capacidad de decisión local es el inicio de un proceso que debe contemplar la integralidad del abordaje en busca de un mejoramiento de la calidad de vida. Este abordaje conlleva el desafío de pensar estrategias que favorezcan el acceso a bienes colectivos y servicios sociales, para los cuales, como hemos desarrollado en este escrito, se vuelve estratégica la adopción de enfoques territoriales de intervención.<sup>9</sup> ■

<sup>9</sup> Cabe aquí el planteo de un dilema recurrente, que se puede decir que atañe al diseño y gestión de políticas sociales: el pasaje “del concepto al enfoque”. Desde hace algunos años el enfoque o abordaje territorial es utilizado para el análisis de situaciones y, al mismo tiempo, como herramienta para la intervención social. Específicamente el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha hecho del abordaje territorial uno de sus principales ejes de interpretación e intervención, pero también muchos estudios relacionados sobre todo con el desarrollo rural. “La diferencia fundamental entre el uso y el significado conceptual e instrumental del territorio es que el sentido analítico requiere que se establezcan referencias teóricas y aun epistemológicas que puedan ser sometidas al examen de la experimentación empírica y, después, reconstruidas de forma abstracta y analítica. El uso instrumental y práctico no requiere estas prerrogativas y, por eso, se puede hablar en enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica una manera de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman”. (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006: 13)

## Referencias bibliográficas

---

CARBALLEDA, Alfredo, *El trabajo social desde una mirada histórica centrada en la intervención*. Buenos Aires: Editorial Espacio, 2006.

CATINI, María Alejandra, "Herramientas georreferenciadas de gestión para orientar políticas públicas. Probar que la realidad es transformable". En: *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social - Miradas sobre la intervención*, Nº 7, CABA, 2014.

CEPAL, *Panorama Social en América Latina*, 2006.

CERRUTTI, Marcela, "Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina". En: *Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población*, CABA, 2009.

DANANI, Claudia, "Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de Población Objeto". En: *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Colección CEA-CBC. UBA, CABA, 1996.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS DE CABA.

FERRARA, Floreal, *Teoría Social y Salud*. Buenos Aires: Catálogos, 1987.

GRIMSON, Alejandro, M. Cecilia Ferraudi y Ramiro Segura (comps.), *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

INSSJP-PAMI, Estadísticas oficiales.

LOURAU, René, *El análisis institucional*. Madrid: Amorrortu, 2001.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las Políticas Públicas*. Ariel, 1992.

OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Cedes/Hvmanitas, 1991.

PAOLA, Jorge, *Construyendo el trabajo social con adultos mayores: realidad y análisis de los centros de día*. Buenos Aires: Espacio, 2003.

PAOLA, Jorge y Paula Mara Danel, "Modelos Comunitarios e Institucionales de Gestión Gerontológica". En: *Módulos de la Especialización en gerontología comunitaria e Institucional*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2010.

SCHNEIDER, Sergio e Iván Peyré Tartaruga, "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En: Manzanal, Mabel, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (orgs.). *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ciccus, 2006.

SEGURA, Ramiro, *Vivir afuera: Antropología de la experiencia urbana*. Buenos Aires: Unsam Edita, 2015.