



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Argentina**

Ayacucho 551 - (1026) Buenos Aires, Argentina

Tel 5238-9300

E-mail: polSOC@flacso.org.ar

**MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS Y
PROGRAMAS SOCIALES**

Tesis para optar por el grado de Magíster

**DEL COMEDOR COMUNITARIO
A LA MESA FAMILIAR**

**La modalidad de intervención del Proyecto *Comiendo en Familia*
de la provincia de Formosa entre 2006 y 2009**

Reflexiones en torno a una experiencia

Tesista

Gabriela Stein

Directora

Mag. Gisela E. Spasiuk

Buenos Aires, 4 de septiembre de 2011

ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN A MODO DE PRESENTACIÓN	9
PARTE I: MARCO TEÓRICO	17
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS SOCIALES: ¿PARA QUÉ?	19
1.1. <i>Las Políticas Sociales</i>	25
1.2. <i>El concepto de pobreza: el punto de vista de las capacidades y realizaciones</i>	28
1.3. <i>El capital social</i>	33
1.4. <i>La participación</i>	41
1.5. <i>La gestión asociada</i>	45
CAPÍTULO 2: LA CUESTIÓN ALIMENTARIA	51
2.1. <i>La alimentación como hecho social</i>	52
2.1.1. Alimentarse es mucho más que comer	53
2.1.2. Las formas de la comensalidad	62
2.2. <i>La alimentación en crisis</i>	66
2.2.1. El derecho a la alimentación	67
2.2.2. La Seguridad Alimentaria	72
2.2.3. La Soberanía Alimentaria	77
2.2.4. La cuestión alimentaria en la Argentina.....	80
PARTE II: COMER EN CASA – UN DERECHO DE TODOS Y UN PRIVILEGIO DE ALGUNOS	89
CAPÍTULO 3: LOS COMEDORES COMUNITARIOS	91
3.1. <i>Un breve repaso por las décadas del '80 y '90</i>	91
3.2. <i>La crisis y el surgimiento de los comedores comunitarios</i>	95
3.3. <i>El Abordaje Comunitario del PNSA</i>	101
3.4. <i>El comedor Norte Lindo de la ciudad de Formosa</i>	107
CAPÍTULO 4: EL PROYECTO “COMIENDO EN FAMILIA”	119
4.1. <i>El comienzo de un proceso de cambio</i>	120
4.2. <i>Las piedras en el camino</i>	128
4.3. <i>Se hace camino al andar</i>	135
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	169

Para vos, Tisa, estás donde estás

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a Gisela Spasiuk, por dedicarme su tiempo, porque cada vez que lo requerí, estuvo allí para guiarme y orientarme en esta investigación, pero fundamentalmente, por confiar en mí.

A mis compañeros de la Maestría, en particular a Camila Vicente, Gabriel Charrúa, Eduardo Tuite, Esteban Bogani, Sandra Albertocco y Virginia Ayala, porque me ayudaron en momentos difíciles para que pudiera continuar.

En el ámbito de FLACSO, a Alfredo Monza y a Martín Campos, por comprender y respetar mis tiempos, acompañándome a la distancia en este proceso. También a Lucía Miranda, por su infinita paciencia.

Al equipo de Abordaje Comunitario en la Provincia de Formosa: a Silvana Kunz, por acompañarme al Barrio Eva Perón cada vez que fue necesario, y muy especialmente a Patricia Pérez, por su amistad, su constante colaboración y por poner a mi disposición todo el material para esta investigación.

A la Asociación Civil Norte Lindo, particularmente a Daniela, por el tereré y las largas conversaciones en la siesta formoseña.

A las madres integrantes del Proyecto Comiendo en Familia, que me dedicaron su tiempo, me abrieron sus corazones y me dejaron robarles un pedacito de su vida para volcar en esta investigación.

A toda mi familia, que me apoyó de mil formas para que pudiera hacer esta Maestría, particularmente a mi madre, Élide, quien leyó una y mil veces los fragmentos de esta tesis.

Y un particular agradecimiento a mi hijo Joaquín y a Carlos, por apoyarme siempre para que continuara, por haberme acompañado a lo largo de estos años y brindarme en todo momento el placer de su compañía.

RESUMEN

La presente investigación, de tipo descriptivo, analiza la modalidad de intervención y participación interactoral del Proyecto *Comiendo en familia* de la ciudad de Formosa entre los años 2006 y 2009, en el marco del *Abordaje Comunitario* del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Procura recuperar la perspectiva de los distintos actores involucrados, analizando el Proyecto desde su proceso y no desde los resultados. El Proyecto no será visto en esta investigación como un producto terminado, sino más bien como un proceso continuo que genera instancias de participación comunitaria.

El objetivo central de la tesis consiste en analizar las características, alcances y limitaciones de la modalidad de intervención en gestión asociada instrumentada en el Proyecto, estudiando los modos de relación, participación y gestión establecidos entre *Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil-Familias*, considerando fundamental caracterizar las prácticas interactorales surgidas en este proceso. Para ello se describen los mecanismos y dispositivos puestos en práctica en la modalidad de gestión del proyecto, contemplando sus aspectos técnicos.

INTRODUCCIÓN A MODO DE PRESENTACIÓN

Esta investigación desarrollada en el marco de la Maestría en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales de FLACSO, analiza la modalidad de intervención y participación interactoral del Proyecto *Comiendo en familia* del Barrio Eva Perón de la ciudad de Formosa, en el período 2006-2009, en el marco del *Abordaje Comunitario* del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (en adelante, PNSA) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDS). Pretende aportar a la producción del conocimiento de las Políticas Sociales vistas como un proceso de construcción, desde la perspectiva de la gestión en la implementación de un Proyecto surgido a partir del trabajo conjunto entre actores diversos como el Estado, Organizaciones de la Sociedad Civil y las familias de un barrio de la ciudad de Formosa.

Se procura así recuperar la perspectiva de los distintos actores involucrados, analizando el Proyecto desde su proceso y no desde los resultados. El Proyecto no será visto, en esta investigación, como un producto terminado que debe ser estudiado, sino más bien como un proceso continuo puesto en marcha en el marco de un Programa nacido en la emergencia pero que se vincula con la comunidad, generando instancias de participación.

El análisis de un Programa social o, como es este caso, de un proyecto específico enmarcado en las actividades desarrolladas por un Plan Nacional, puede realizarse a partir de sus instrumentos, diseñados para desarrollar un determinado modelo de intervención. Estos modelos son construcciones ideales, formadas por una serie de postulados, instrumentos y estrategias, que se encuentran en la base de los programas sociales que intentan operar sobre el mundo social. Constituyen un concepto complejo, en el que se conjugan factores y componentes múltiples que le imprimen a cada programa sus particularidades.



Cada modelo de intervención está basado en una concepción teórica determinada, por lo que detenta marcos conceptuales y supuestos teóricos acerca de su visión del desarrollo social, de las necesidades, de los derechos y del sujeto. Cada planteo metodológico implica instrumentos, técnicas y líneas de acción particulares, una forma de gestión institucional y cierta estructura organizativa, como así también relaciones institucionales, fuentes de financiamiento –con sus posibles condicionamientos-, etc.

La ejecución de los programas no consiste en la simple aplicación de los modelos de intervención, sino que cuando éstos son llevados a la práctica, se desatan procesos sociales en constante construcción y negociación, conocidos como prácticas de intervención (Long, 1992). A partir de su análisis, se puede cambiar la visión que suele tenerse de los beneficiarios de los programas sociales, pasando de categorías despersonalizadas y pasivas al lugar de participantes activos, protagonistas informados que desarrollan estrategias de negociación con diversos actores. Se abre así un nuevo espacio común a dos o más campos sociales, una intersección en la que existen lugares de encuentro como así también rupturas debidas a diferencias de valores, normas e intereses (Long, 1989).

Como hemos visto, la concepción que se tenga del desarrollo social y de las políticas sociales condicionará los mecanismos y prácticas de intervención. Ya que existen distintas concepciones que implican a su vez no sólo una forma de análisis y diagnóstico, sino también una política de acción determinada, es importante aclarar cuál es el enfoque que se le dará a estas cuestiones en la presente investigación.

Amartya Sen afirma que las personas deben tener oportunidad de lograr el bienestar, pero llamó particularmente la atención sobre la condición de las personas (como por ejemplo, su nivel de nutrición), independientemente de su inventario de bienes (su provisión de alimentos) o de su nivel de bienestar (el placer o la satisfacción de deseos obtenida a

través del consumo de alimentos). Propuso así un nuevo punto de vista respecto de algunos conceptos: pasar del estado real a la oportunidad o -tal como lo denominó- a la *capacidad*, y de los bienes con que cuenta una persona, a sus *funcionamientos* (Cohen, 1996: 28).

En este sentido plantea que para analizar la pobreza no se debe considerar el dato aislado de consumo, sino el espacio de los elementos constitutivos de la vida. Desde su concepción, superar la pobreza implica asegurar que las personas se constituyan como seres humanos. Antes de analizar si las personas ejercen su libertad de elección a partir de una cierta dotación de recursos, se debe garantizar que todos los seres humanos cuenten con esa dotación de recursos que les permita ejercer la libertad de elección. Seguridad y libertad deben ser garantizados y no darse por supuestos.

Este enfoque es el que se ha considerado a los fines de esta investigación, ya que contempla una visión distinta de la pobreza, analizando no los resultados sino las causas, no los bienes adquiridos sino la capacidad para hacerlo, no los logros obtenidos sino la libertad de elegir. Amartya Sen analiza esta cuestión y plantea que el ser humano no es un medio para el desarrollo, sino un fin último. Al respecto, señala:

“Si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines.” (Sen, 1998: 600)

El tema de esta investigación atraviesa ejes muy complejos, ya que en el mismo se cruzan cuestiones políticas, técnicas, de gestión e implementación que van desde la escala macro -relacionada con la presencia de un Plan Nacional- a la micro: la escala familiar, pasando previamente por una escala intermedia, constituida por la presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil intervinientes en el barrio.



Mucho se ha escrito sobre programas sociales, sobre las políticas macro en las cuales se circunscriben y sobre la evaluación de sus resultados e impactos. Sin embargo, no es frecuente encontrar análisis de las metodologías de intervención, de las acciones concretas que llevan adelante los distintos actores involucrados en todas las etapas de un Proyecto. A través del análisis de un caso se pretenden detectar mecanismos de acción que inter-relacionan la estrategia del Estado Nacional, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las familias. Cada uno de estos actores tiene sus intereses, sus conflictos, sus luchas de poder y sus visiones particulares.

El proyecto *Comiendo en Familia* de la ciudad de Formosa inició su ejecución en 2006 y continúa aún implementándose. A los fines de esta investigación se ha acotado el período de estudio hasta fines de 2009, considerando que un lapso de cuatro años es adecuado para el análisis que se quiere realizar.

La línea de *Abordaje Comunitario* del PNSA, surgida como la continuidad de una línea programática pensada originalmente para atender una situación de emergencia, se transformó en una experiencia alternativa que, a partir de su prolongación en el tiempo, ha ido modificando y adaptando gradualmente su metodología de intervención de modo de adecuarse a las distintas realidades de las organizaciones y las familias involucradas. De la misma forma se fueron modificando las relaciones interpersonales y los modos de participación, fortaleciendo tanto a los equipos técnicos, a las Organizaciones de la Sociedad Civil que actuaron como solicitantes del financiamiento como a las familias involucradas.

Asimismo, a partir de la puesta en marcha del Proyecto de estudio, se ha modificado la relación Estado / Organizaciones de la Sociedad Civil / Familias, generando vínculos más fluidos, nuevos roles de los actores intervinientes y una mayor participación de las familias directamente involucradas, que pasaron de tener un rol pasivo como simples

espectadoras a ser protagonistas directas, responsables de la toma de muchas decisiones y, por ende, hacedoras del cambio.

Por lo tanto, el objetivo central de la tesis consiste en analizar las características, alcances y limitaciones de la modalidad de intervención en gestión asociada instrumentada desde el *Abordaje Comunitario* del PNSA a partir del caso del Proyecto *Comiendo en familia*, llevada adelante desde la Asociación Civil Norte Lindo del Barrio Eva Perón de la ciudad de Formosa. En este sentido, se estudian los modos de relación, participación y gestión establecidos entre *Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil-Familias* a partir de la implementación del Proyecto, considerando fundamental caracterizar las prácticas interactorales surgidas en este proceso. Para ello se describen los mecanismos y dispositivos puestos en práctica en la modalidad de gestión del proyecto, contemplando sus aspectos técnicos.

La tesis se desarrolla en dos partes: en la primera, se plantea el marco teórico-conceptual del que se ha partido para la realización de la investigación, mientras que la segunda se enfoca en el caso específico de estudio, en un período acotado desde su inicio en el año 2006 hasta diciembre de 2009.

Para poder abarcar los aspectos teórico-conceptuales, la primera parte de la tesis está estructurada en dos capítulos. El primero describe los aspectos que han sido considerados dentro del marco de las políticas sociales para esta investigación. En el segundo se explican los distintos conceptos en torno a la cuestión alimentaria, tanto desde el punto de vista social como de los conceptos de índole política relacionados que están en discusión en la actualidad.

Una vez establecido el marco conceptual, la segunda parte de la tesis también se estructura en dos capítulos: en el primero se realiza una puesta en contexto en nuestro país



al momento de iniciado el Proyecto, particularmente en los aspectos relacionados con la cuestión alimentaria, partiendo de un breve repaso por las décadas anteriores hasta llegar al Abordaje Comunitario del PNSA, y dentro de éste, al Comedor Norte Lindo del Barrio Eva perón de la ciudad de Formosa. En el cuarto y último capítulo, se desarrolla la modalidad de intervención del Proyecto *Comiendo en Familia*, del citado comedor.

Finalmente, en la última parte se vuelcan las conclusiones que se procura verificar.

FACTIBILIDAD

La viabilidad de esta investigación se basa en la existencia de fuentes bibliográficas, páginas web, documentos inéditos, registros fílmicos, informes e instrumentos de seguimiento del Proyecto Comiendo en Familia, entrevistas con actores clave; así como en la posibilidad concreta de acceso de la investigadora a las mismas para alcanzar los objetivos propuestos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La presente investigación es de tipo descriptiva. Se trata de un análisis cualitativo basado en un estudio de caso. Las fuentes de datos utilizadas son:

- ✓ *Primarias*, conformadas por: entrevistas realizadas como parte del proceso de supervisión del Proyecto en el marco del PNSA y entrevistas tomadas personalmente a actores clave.
- ✓ *Secundarias*, constituidas por informes, registros, documentos del Plan, trabajos y registros específicos del Proyecto, tanto de la supervisión de Abordaje Comunitario como de la Organización de la Sociedad Civil ejecutora del Proyecto.

- ✓ *Otras*: filmación a cámara fija ubicada en la casa de una de las familias participantes en el proyecto; entrevistas y registros fílmicos relacionados.

A los fines de obtener la información necesaria para realizar esta investigación, se ha recurrido a la realización de entrevistas a distintos actores intervinientes, todos ellos directamente involucrados en el proceso de diseño, gestión e implementación del Proyecto:

- ✓ *Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo (entrevista realizada en la sede de la Asociación Civil Norte Lindo el 30 de octubre de 2009)*
- ✓ *Grupo de doce madres integrantes del proyecto (entrevista realizada en la sede de la Asociación Civil Norte Lindo, ciudad de Formosa, el 15 de septiembre de 2010)*
- ✓ *Equipo técnico de la Oficina Territorial de Abordaje Comunitario –PNSA- en la provincia de Formosa. (entrevistas realizadas en octubre de 2009, septiembre de 2010 y agosto de 2011).*

Todos los testimonios citados se han obtenido a través de entrevistas personales, algunas realizadas como parte del proceso de implementación del proyecto y otras hechas ad-hoc para la presente investigación. Todas ellas han sido grabadas y sus fragmentos son reproducidos textualmente, respetando las modalidades y el lenguaje de cada uno de los actores.

Esta tesis pretende constituir un aporte para aquellos que, sabiendo que otros han transitado este camino, quieran adentrarse en el mundo de la gestión asociada, aprendiendo de los errores y aciertos y aportando nuevas semillas para este proceso que continúa y apuesta por la generación de mejores condiciones de vida para la población de una de las zonas más desfavorecidas de nuestro país.

PARTE I:
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS SOCIALES: ¿PARA QUÉ?

*“Si quieres conocer el pasado
mira el presente que es su resultado.
Si quieres conocer el futuro,
mira el presente que es su causa”*

Sidhartha Gautama – Buda

Nuestro país atravesó, durante las décadas del '60 y '70, períodos de crecimiento económico acelerado, con posibilidades de ascenso social para las clases menos favorecidas. En la década del '80 el Mercado y el Estado dejaron de constituir la única instancia de salida, y la fuerte presencia de la sociedad civil apareció como portadora de intereses universales que se expresaron a través de sus organizaciones. Surgieron entonces muchas organizaciones sociales sin una articulación única, que pronto se constituyeron en una nueva forma de hacer política.

Durante los '90 se produjo una importante transformación social y económica. La apertura económica y el mantenimiento de la paridad cambiaria por más de una década generaron numerosos cambios en la estructura productiva: cerraron fábricas y empresas, se produjo una fuerte concentración de capital en pequeños sectores de la población y aumentó fuertemente la incidencia del capital extranjero en la economía. A la crisis de la deuda se le sumó un paquete de ajustes estructurales que si bien generó estabilidad de precios y crecimiento económico, dejó a gran parte de la población sumida en la pobreza, aumentando la desigualdad de la distribución del ingreso y generando una crisis de valores sin precedentes.

A partir de las reformas estructurales surgidas en respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, las políticas públicas reemplazaron su modelo característico del Estado burocrático al del Estado gerencial, pasando del universalismo a la focalización y la



gerencia social. Se produjo entonces una articulación entre la sociedad civil y el Estado que se concretó en varios niveles: entre el Estado y la sociedad civil, entre las organizaciones entre sí y con empresas privadas. El primer caso –Estado y sociedad civil-, denominado *gestión asociada*, intenta generar una mayor eficiencia en el gasto, promover la descentralización y un mejor control de la gestión por parte de los propios beneficiarios. Esta relación ha adquirido en los últimos años un rol decisivo en la lucha contra la pobreza. (García Delgado, 2002: 2)

Este nuevo paradigma de articulación trajo aparejado el concepto de solidaridad asociado a la creación de redes encargadas de las problemáticas locales. Se partía de la premisa de que para contrarrestar las prácticas habituales de la intervención política gubernamental (prácticas clientelares, política partidaria y de punteros y caudillos locales), se requería del control de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, ONG), descentralizando la gestión, generando mayor control y auditoría de los gastos e incluso delegando responsabilidad en la ejecución del gasto público, transfiriendo recursos de ámbitos nacionales a provinciales, municipales o directamente al tercer sector².

En este marco, durante los '90 se produjo la reforma del Estado, que tuvo como ejes principales las privatizaciones, la descentralización de áreas enteras desde la esfera del Estado Nacional a los gobiernos subnacionales. Paralelamente, la desregulación y la tercerización de servicios, no solo redujeron el aparato estatal sino que expandieron las responsabilidades del mercado y de la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. (Oszlak, 1999: 8)

² Las características de la relación histórica entre los distintos sectores de la sociedad y el Estado, se repiten frecuentemente en la relación Estado-ONGs, ya que éstas terminan dependiendo fuertemente del Estado. Desde el punto de vista de García Delgado, la presencia del Estado es tan fuerte en vastas regiones de nuestro país –tanto en lo real como en el imaginario de la gente-, que tiene un peso muy elevado en la articulación con las ONGs, al punto que plantea que las mismas no deberían llamarse “no gubernamentales” sino “neoestatalistas”. (García Delgado, 2002: 5)

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil implicó una reducción del papel del Estado en la ejecución directa de las políticas sociales, que se plantearon como objetivo “*mejorar la calidad, ampliar la cobertura e incrementar la eficiencia de las prestaciones universales (especialmente educación, salud y seguridad social), al tiempo de impulsar la ejecución de programas focalizados con el propósito de provocar impactos distributivos a favor de los sectores socioeconómicos menos favorecidos de la población*”. (Frigerio, 1999: 9)

Los cambios en el área social estuvieron asociados a la fuerte incidencia del financiamiento internacional para la ejecución de Programas Sociales³.

Vale la pena recalcar que la decisión de conservar el manejo de las Políticas Sociales en el ámbito nacional, difirió enormemente de lo ocurrido con otras áreas del Estado, como la salud o la educación, que fueron descentralizadas a las provincias, manteniendo el gobierno nacional sólo funciones de coordinación y planificación. (Oszlak, 1997: 14)

La intervención estatal a través de proyectos sociales privilegió la participación de los beneficiarios en todas las etapas de los proyectos. Fueron políticas basadas en la demanda, cuya metodología de intervención permitió la construcción de espacios sociales que favorecieran la organización comunitaria. Los Programas fueron el instrumento de financiamiento, y la ejecución de los proyectos recayó en las Organizaciones de la Sociedad Civil (generalmente Organizaciones de Base), generando aprendizajes organizacionales y habilidades en los beneficiarios que trascendieron los límites del proyecto específico que estaban ejecutando. Un claro ejemplo de estas políticas fueron los Fondos de Inversión Social, financiados por organismos internacionales, que surgieron como un nuevo modelo de gestión de Políticas Sociales. En nuestro país se creó en 1995 –

³ Estos recursos, antes de la década del '90, estaban destinados a otras áreas, particularmente las grandes obras de infraestructura construidas desde la obra pública.



en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social⁴- el Fondo Participativo de Inversión Social (en adelante, FOPAR), con relativa autonomía de la estructura burocrática preexistente y con fondos financiados por el Banco Mundial (BIRF).

Es importante recalcar la importancia del análisis de estas políticas en general, y del funcionamiento del FOPAR en particular, ya que la línea de *Abordaje Comunitario* del PNSA continuó la ejecución de los Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias del FOPAR a partir de la finalización del último convenio de préstamo con el BIRF en diciembre de 2005.

La metodología de intervención del FOPAR se basó en la transferencia de la prestación de servicios sociales desde el Estado Nacional hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto en lo relativo a la transferencia de fondos como a la administración y ejecución de los proyectos. En tal sentido, los documentos del FOPAR expresaban:

“El argumento básico sobre el cual se asienta la conveniencia de la descentralización es la posibilidad de brindar mayor participación a la población en la gestión de determinados servicios públicos y prestaciones sociales, permitiendo que el proceso de toma de decisiones sea responsabilidad de los actores directamente involucrados en la gestión”.

(FOPAR, 2002-a: 13)

La particularidad de este Fondo de Inversión Social con relación a otros Programas Nacionales fue la participación de las comunidades destinatarias quienes, con apoyo técnico del Programa, participaron en el diagnóstico, elaboración, administración y ejecución de los proyectos.

⁴ La Secretaría de Desarrollo Social funcionó en dependencia directa de Presidencia de la Nación hasta que, en 1999, se creó el Ministerio de Desarrollo Social. En 1998 se registraban 23 programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Repetto, 2000).

El eje fundamental de la política económica de los '90 en nuestro país fue el Plan de Convertibilidad, que si bien redujo en los primeros años los niveles de pobreza, más tarde comenzaron a crecer sin pausa. El reemplazo de mano de obra por tecnología trajo aparejado el incremento del desempleo, que en poco tiempo se convirtió en un problema estructural de difícil solución. La tasa de desocupación a nivel nacional pasó del 6% en octubre de 1991 al 18,3% en el mismo mes de 2001, alcanzando su pico en octubre de 2002, en que alcanzó el 21,5% (INDEC, 2003-a). En la ciudad de Formosa la desocupación en ese mismo mes alcanzaba al 9,2% de la población, habiendo alcanzado su pico máximo en octubre de 2001, en que ascendía al 14,5% (INDEC, 2003-b).

El incremento del trabajo informal, la precarización de las condiciones laborales, la reducción de los salarios reales y nominales y el aumento del desempleo de larga duración fueron algunos de los problemas que se agudizaron a partir de este período. Como resultado de este proceso, se produjo una fuerte caída de los niveles de ingreso, cuya distribución se tornó fuertemente regresiva.

Hacia fines de 2001 Argentina sufrió una de las crisis más importantes de su historia reciente. Tras un fuerte proceso de recesión económica, el fin de la convertibilidad y la cesación de pagos a organismos internacionales marcaron un punto de inflexión en la economía argentina. La salida de la convertibilidad, la disparada del dólar y la reaparición de la inflación, aceleraron los fuertes problemas que ya se advertían en algunos indicadores sociales.

El porcentaje de habitantes con ingresos por debajo de la línea de pobreza saltó de 38,3% en octubre de 2001 a 57,5% en octubre de 2002 como resultado del aumento en el nivel de precios que deterioró el poder adquisitivo del salario; la tasa de desocupación trepó de 16,4% en mayo de 2001 a 21,5% en mayo de 2002. (INDEC, 2003-a)



Esta debacle significó la caída de 750 mil hogares más por debajo de la línea de pobreza, mientras que un millón ochocientas mil personas más se vieron imposibilitadas de cubrir sus necesidades alimentarias básicas. De esta forma, en diciembre de 2002 la cantidad de indigentes se estimaba en más de nueve millones de habitantes (Novakovsky, 2003: 8).

Las regiones más afectadas históricamente por la pobreza han sido el NEA y el NOA. Este fenómeno es conocido como *territorialización de la pobreza*, es decir, sectores sociales que no sólo se identifican por no tener acceso a condiciones mínimas necesarias para lograr un desarrollo pleno, sino que existen vastas regiones del país cuyos habitantes, sólo por habitar una determinada zona geográfica, se ven condicionados y cercenados en sus oportunidades desde su nacimiento. Según los datos censales de 2001, mientras que la cantidad de hogares con NBI en el promedio del país ascendía al 14,3%, el promedio para la región NEA era del 25,77% y en la provincia de Formosa alcanzaba el 28,0%, es decir, el doble del promedio nacional (INDEC, 2001).

La creciente pauperización de los sectores medios de la sociedad, sumada a la tendencia general regresiva de la estructura social de nuestro país, hizo que muchos pobres pasaran a ser indigentes, mientras que muchos miembros de los estratos medios pasaron a ser pobres, generando mayor presión sobre las instituciones públicas de salud y educación, así como una fuerte demanda para que el Estado asuma responsabilidad para con la sociedad. Esta situación, que excedió ampliamente el ámbito socioeconómico, derivó en una importante crisis de representación que culminó en los acontecimientos de diciembre de 2001.

La recesión continuada y la depresión económica que se acarrea desde fines de los '90, trajo aparejado un aumento exponencial de la cuestión social. Los indicadores de pobreza y las tasas de marginalidad se encontraban muy por encima de lo que las políticas sociales focalizadas podían resolver, ya que mientras los programas crecían

aritméticamente, los indicadores de pobreza lo hacían en forma geométrica (García Delgado, 2002: 9)

Este escenario marcó el establecimiento de un nuevo rol del Estado Nacional para paliar la crisis social. En ese plano, se crearon planes de emergencia ocupacional como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados⁵ (2002), de emergencia sanitaria como el Programa Remediar (2002) y de emergencia alimentaria, como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (2003). Estos planes se constituyeron en los pilares de las políticas sociales del país. Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de Políticas Sociales?

1.1. Las Políticas Sociales

Intentar una única definición de Políticas Sociales no es tarea fácil, ya que el concepto de *política social* es de por sí complejo, pero además ha sufrido cambios a través del tiempo, pasando de la protección de los trabajadores formales hasta la promoción de oportunidades equitativas de bienestar. Si bien la superación de la pobreza constituye un aspecto fundamental de las intervenciones de las políticas sociales, no es la única ni constituye todo su campo de acción.

Basado en el concepto de equidad, el sociólogo Raúl Atria plantea que la política social es:

“[...] un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales”. (Atria, 2005: 55)

⁵ Este Plan, dirigido a jefes o jefas de hogar desocupados que tuvieran hijos de hasta 18 años de edad, tenía el fin de propiciar la incorporación de los menores a la educación formal o cursos de capacitación que les ayudaran a una futura inserción laboral. Por otra parte, la entrega de un subsidio de \$150 (US 40 aproximadamente en aquella época) garantizaba una circulación de dinero entre la comunidad que tenía de ese modo un ingreso mínimo con el cual cubrir parte de sus necesidades básicas.



Desde este punto de vista, las políticas sociales deberían tener un efecto correctivo, privilegiando a algunos grupos por sobre otros, ya que su orientación se centraría en corregir la distribución de oportunidades de bienestar, aplicando instrumentos y mecanismos que permitan priorizar las acciones dirigidas a los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.

Este tipo de visión fue la que prevaleció durante la década del '90: las políticas sociales como paliativo de los efectos causados por las políticas económicas aplicadas. Esta fue la concepción con que fue diseñada la política de intervención del FOPAR, que luego fuera continuada por el *Abordaje Comunitario* del PNSA.

Considerando que esta investigación se refiere a la aplicación de una política pública, llevada adelante en el marco de un Plan Nacional, resulta fundamental explicitar la definición de Políticas Sociales que figura en la página oficial del Gobierno Nacional, que plantea que:

“Las políticas sociales intentan dar respuestas que protejan y garanticen los derechos básicos y universales de los habitantes del país. Estas políticas están dirigidas principalmente a los sectores excluidos del sistema laboral y a aquellos que se encuentran más desprotegidos.”

(www.argentina.gov.ar)

En este sentido, considerando el derecho a la alimentación como un derecho básico y universal, se diseñó la política alimentaria del Estado Nacional, implementada a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y dirigida a los sectores más vulnerables de nuestro país.

Una cuestión básica para comprender y analizar una política dirigida a población en situación de pobreza, es definir el concepto de pobreza, que para muchos estudiosos del tema tiene un carácter multidimensional, reconoce gradaciones y debe ser situado y no ser

considerado y definido en abstracto. Se lo considera multidimensional ya que la privación no es restrictiva a un único elemento, sino a un sistema relacionado de elementos. En cuanto a las gradaciones, éstas reflejan que la privación de los elementos que definen la pobreza no es igual para todas las dimensiones sino que se identifican segmentos o bandas, y que existe una dispersión para cada una de ellas. En cuanto a la idea de que la pobreza debe ser situada, significa que la misma reconoce coordenadas de tiempo y espacio. Según este concepto, una persona no es pobre sino que vive en situación de pobreza.

En nuestro país, pareciera que hablar simplemente de pobreza no es suficiente, ya que existen los *pobres estructurales*, los *nuevos pobres* y los *empobrecidos*. Estas definiciones varían según si han sido pobres desde siempre, si lo son hoy pero no lo eran antes o si han revertido el antiguo movimiento ascendente pero aún conservan cierto acceso a bienes y servicios básicos. (Orsi y Riqué, 1996: 23)

En palabras de Minujin y Kessler, estas categorías

“[...] se emparentan en que todos ellos resultaron perdedores en la Argentina de las últimas décadas. Todos ellos han debido resignar algo: en algunos casos, cosas vitales; en otros, cosas accesorias, pero todos han perdido. Algunas de las pérdidas corresponden a los bienes y servicios a que cada familia o individuo había logrado acceder en el pasado por su propia cuenta. Otras pérdidas, en cambio, se refieren a servicios que el Estado prestaba a toda la comunidad a través de la escuela, el hospital o los servicios públicos y que hoy han desaparecido, se han encarecido al privatizarse o simplemente su calidad se ha deteriorado”.

(Minujin y Kessler, 1995: 41)

De la definición del concepto de pobreza surgen diferentes estrategias de políticas públicas para enfrentarla. Algunos autores plantean que las cuatro concepciones básicas de la pobreza son: la idea de *economía de bienestar*, que plantea que toda persona controla



una dotación de recursos (como por ejemplo, su capacidad de trabajo) a partir de la cual realizan elecciones racionales dentro de un sistema de preferencias; el punto de vista de las *necesidades básicas*, que plantea que dentro del sistema de elementos y relaciones que definen el bienestar de una persona, hay jerarquías que deben ser reconocidas; la consideración del *hogar como dimensión de análisis*, que plantea que las estrategias en materia de producción y distribución de bienes y servicios, así como la percepción de ingresos, no se decide en forma individual sino que son los grupos familiares los involucrados en el proceso de toma de decisiones; y finalmente, la concepción de *capacidades de funcionamiento* que se desarrolla en esta investigación. Según la concepción de las capacidades de funcionamiento, los logros de una persona no solo se refieren a su situación individual, sino que dependen en gran medida de la situación del individuo en la sociedad. (Lo Vuolo et al, 1999: 20/27/33/40)

Dado que esta última concepción es la que se relaciona íntimamente con el proyecto de estudio, será desarrollada más detenidamente.

1.2. El concepto de pobreza: el punto de vista de las capacidades y realizaciones

*“La capacidad refleja la libertad de una persona
para elegir entre diferentes formas de vida”*

Amartya Sen

Esta perspectiva tiene como principal aporte los trabajos de Amartya Sen, que desarrolló una aproximación multifuncional a las cuestiones del bienestar y la pobreza de las personas. Para Sen (1993), las cuestiones del bienestar están relacionadas en gran medida con los logros o los méritos de las personas que actúan en un determinado contexto. El ser de las personas está íntimamente relacionado con el hacer.

Sen distingue así entre los logros de las personas en términos de su propio bienestar personal y aquellos logros como agentes sociales. Plantea además que los logros deben ponderarse mediante los funcionamientos de las personas, es decir, la variedad de cosas que las personas manejan en el ser y el hacer de sus vidas. Es decir que los bienes y servicios no son importantes en sí mismos sino que lo son las características o cualidades que proveen a las personas para tener posibilidades de elegir un vector de funcionamiento dentro del conjunto de capacidades que pueden adquirir. El vector de funcionamiento real de una persona es el que define su bienestar, su situación de pobreza o sus privaciones.

Existen numerosos propósitos para los cuales el enfoque sobre la capacidad toma importancia. Entre ellos, este aporte particular del enfoque sobre la capacidad en el análisis de la pobreza. En tal sentido, Sen agrega que si realmente queremos conocer sobre el progreso de un individuo y/o sus conciudadanos, *“necesitaremos saber no sólo del dinero que tienen o del que carecen, sino también qué tan capaces son de conducir sus vidas.”* (Sen, 1996: 15)

Según esta perspectiva, la vida de una persona puede ser considerada como una combinación de varios quehaceres y seres, a los que Sen da el nombre de *funcionamientos*, que varían desde aspectos absolutamente elementales –como el estar bien nutrido y libre de enfermedades–, hasta quehaceres y seres mucho más complejos, como la preservación de la dignidad humana, la autoestima, la participación en la vida comunitaria, etc.

De acuerdo a esta perspectiva, el trabajo mancomunado de un grupo de vecinos en un comedor comunitario en pos de lograr mejorar la calidad nutricional de los niños, genera variaciones en sus funcionamientos.

En palabras de Amartya Sen, la capacidad de una persona se refiere:



“[...] a las combinaciones alternativas de funcionamientos, entre cada una de las cuales (esto es, de combinaciones) una persona puede elegir la que tendrá. En este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida.”
(Sen, 1996: 18)

En *Equality of What?*, Conferencia Tanner de 1979⁶, Sen preguntaba acerca de la métrica que debía ser utilizada por los igualitaristas para establecer la medida en que se ha realizado su ideal en una sociedad determinada, qué aspectos de la condición de una persona debían ser considerados fundamentales (Sen, 2001: 36). Su argumento contra la métrica de los bienes primarios es simple pero poderoso: consiste en que las personas conformadas de diferentes maneras, situadas en distintos lugares, requieren distintas cantidades de bienes primarios para satisfacer las mismas necesidades, por lo que no es posible juzgar las ventajas en bienes primarios. Incluso, expresó:

“Lo que las personas obtienen de los bienes depende de una variedad de factores, y juzgar la ventaja personal sólo por el tamaño de la propiedad personal de bienes y servicios puede ser muy desorientador [...] Parece razonable que nos alejemos de un enfoque que se concentra en los bienes como tales, a uno que se concentre en lo que los bienes hacen a los seres humanos”. (Sen, 1982: 29)

En definitiva, Sen ve el concepto de *capacidad* como una expresión que representa las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser, los distintos *funcionamientos* que puede lograr (Sen, 1993: 54). Al aplicar el enfoque de capacidad, se

⁶ Las Conferencias Tanner fueron una idea de Obert Clark Tanner, que en la actualidad es Catedrático Emérito de Filosofía en la Universidad de Utah. Pretenden servir para hacer avanzar y ser un reflejo del conocimiento científico relacionado con los valores y las apreciaciones humanas. Inauguradas formalmente en el Clare Hall de Cambridge, el 1 de julio de 1978, tienen lugar anualmente en Harvard, Michigan, Standford, Utah, el Brasenose College de Oxford, en el Clare Hall y, ocasionalmente, en otras instituciones. Parte del objetivo de las conferencias es su publicación, llevada a cabo por el Departamento de Publicaciones de las Universidades de Utah y Cambridge, en volúmenes editados por Sterling McMurrin con el título genérico de *The Tanner Lectures on Human Values* (Conferencias Tanner sobre los Valores Humanos). Una versión resumida de las conferencias impartidas por Amartya Sen aparece en el volumen VII (Sen, 2001: XI).

plantea la ventaja de una persona, es decir, su habilidad para lograr funcionamientos valiosos para su vida. Los funcionamientos son parte del estado de un individuo, particularmente, lo que logra hacer o ser al vivir. Las combinaciones de alternativas de funcionamientos que una persona pueda lograr, determinan su capacidad, combinando *quehaceres y seres*.

Existen funcionamientos fundamentales –como el estar bien nutrido, gozar de buena salud, etc.- que deben tener una ponderación alta en una evaluación. Otros pueden resultar más complejos, aunque aún así apreciados, como integrarse en la sociedad, aumentar la autoestima, etc. Cada individuo puede tener una ponderación de estos funcionamientos muy disímil, contemplando tanto ventajas individuales como sociales para realizar estas apreciaciones. En consecuencia, es preciso realizar elecciones para establecer la importancia de los funcionamientos.

Se propone igualar lo que ha denominado *el acceso a la ventaja*, que es un conjunto heterogéneo de estados deseables de las personas, que no puede reducirse a paquetes de recursos ni a su nivel de bienestar. El acceso incluye todo aquello a lo que una persona considere que puede acceder, sin importar la forma en la que lo obtenga. Pero no es lo mismo acceder a un bien por derecho propio, por un patrón de funcionamiento normal, que hacerlo por vías de excepción. Tampoco es lo mismo entregar un bien que el poder de compra para adquirirlo, ya que de este último modo otorgamos además la capacidad de elección.

En nuestro caso de estudio, este ejemplo se ve con claridad, ya que no es lo mismo dar de comer que generar los medios que permitirán a cada familia decidir qué comer, cuándo y con quién comerlo. La diferencia radica en el papel que se le otorga a la libertad



de elegir entre distintos funcionamientos, es decir que las formas de acceso a la satisfacción de las necesidades es tan importante como la propia satisfacción.

Gerald Cohen, plantea que existe una ambigüedad en las afirmaciones de Sen, ya que en algunos casos, cuando se refiere a *lo que las personas obtienen de los bienes*, utiliza el término *obtener* significando *extraer*, por lo que obtener cosas de los bienes representa un ejercicio de capacidad. Sin embargo, *obtener* también puede significar *recibir de*, y en tal sentido, no se requiere capacidad para obtener algo de los bienes. De estos dos sentidos del término, sólo el primero se relaciona con la capacidad. Plantea como ejemplo el beneficio de estar libre de paludismo, que puede deberse a la política pública para combatir las epidemias y no se lo puede incluir dentro de lo que una persona logra como el ejercicio de una capacidad de cualquier clase. Es decir que una persona obtiene muchos beneficios para cuya obtención, no procuró nada. (Cohen, 1996: 43)

Existe en el planteo de Cohen una visión a considerar, ya que el funcionamiento de un individuo será diferente si la ventaja a la cual tiene acceso fue obtenida por sus propios medios o si le ha sido concedida sin que haga nada para lograrla. Sin embargo, si bien algunos logros pueden provenir de acciones externas, siempre generan una ventaja en el individuo que puede disfrutar de su beneficio. Éste obtiene un acceso real a esa ventaja, lo cual lo posiciona en un nuevo lugar, es decir, modifica su vector de funcionamiento. Esto es fundamental considerando que no se puede desear lo que no se puede imaginar como posible. Por esa razón es preciso establecer la diferencia entre logro y libertad de lograr. En palabras del propio Sen,

“[...] la calidad de vida de que disfruta una persona no es sólo cuestión de lo que logra, sino también de cuáles eran las opciones entre las que esa persona tuvo la oportunidad de elegir.” (Sen, 1993: 59)

El conjunto de capacidades es una representación de la efectiva libertad de que goza una persona para elegir uno u otro modo de vida. Esta libertad tiene sus grados y se refiere a la efectiva posibilidad de obtener los logros que la persona se propone alcanzar porque los considera valiosos. En tal sentido, Sen (citado por Lo Vuolo et al) expresa que “*el logro se refiere a lo que conseguimos cumplir, y la libertad a la oportunidad real que tenemos de lograr lo que valoramos.*” (Lo Vuolo et al, 1999: 35)

Pero estas capacidades no nos hablan de cuestiones individuales, sino que como individuos, estamos insertos en una sociedad, en un contexto que nos favorece o nos limita, es decir que influye sobre cada persona y, en definitiva, sobre las posibilidades de desarrollo de una sociedad. A partir de esta idea, hace ya un par de décadas comenzaron a hacerse investigaciones acerca de ciertos componentes no visibles del funcionamiento cotidiano de una sociedad, relacionados con el tejido social, que inciden fuerte y silenciosamente en sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. Estos comportamientos de la sociedad, denominados *capital social*, comenzaron en la década del '90 a formar parte del diseño de las políticas de los países más desarrollados, constituyendo parte fundamental del proyecto de desarrollo de los organismos de cooperación internacional, considerando las mejoras y progresos en términos de capital social como criterios de medición del grado de éxito de los proyectos implementados.

En el párrafo siguiente se desarrolla más en profundidad este concepto.

1.3. El capital social

El concepto de capital social apareció inicialmente en los escritos de Pierre Bourdieu que, a partir de la combinación de los conceptos de organización social como esferas relativamente autónomas (concepto weberiano) y de la visión de la sociedad



estructurada en clases sociales (concepción marxista), elaboró la *Teoría de los Campos*, definiendo un campo como “*un espacio socialmente estructurado donde los agentes luchan en función de la posición que ocupan en dicho espacio, ya sea para modificarlo, ya sea para conservar sus fronteras y configuración*”. (Bourdieu, 1995: 70).

Bourdieu identificó capitales que los actores se esfuerzan por acumular y controlar. Definió el *capital* como el conjunto de bienes y medios de intercambio –producto del trabajo acumulado- que sirven para la producción de otros bienes. Desde su visión, el capital sólo existe y funciona en relación con un campo y confiere poder sobre éste; “[...] *permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia, por lo tanto existir en un determinado campo.*” (Bourdieu, 1995: 65 y 67)

Por ejemplo, el *capital económico* -constituido por los ingresos y los bienes-, el capital cultural –determinado por la posesión de grados escolares y por las prácticas distintivas que forman el gusto (o el buen gusto) y el capital social, al que define como el acervo de redes de contacto social, relaciones sociales y reciprocidad.

Según su concepción, en toda sociedad moderna diferenciada, la vida social se reproduce en campos que funcionan con verdadera independencia y que operan como un sistema estructurado de fuerzas objetivas. Según la esfera en la que esta configuración de relaciones de individuos e instituciones se desenvuelva, podremos hablar de campo político, intelectual, económico, etc. Para Bourdieu, si bien cada campo tiene su propia lógica y su propia jerarquía, la jerarquía que se establece entre las especies de capital y el vínculo estadístico entre los diferentes haberes hacen que el campo económico tienda a imponer la estructura a los otros campos. Los agentes son participantes activos de estos campos y poseen intereses, creencias y valores: participan de un juego social y comparten el hecho de estar jugando un juego; poseen también *ilusio*, es decir, que están involucrados

en el juego, están atrapados en él y por él en función de ventajas e intereses específicos, característicos de cada campo. En palabras del propio Bourdieu:

“Hay tantos intereses como campos, como espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propios”. (Bourdieu, 1986: 108)

En este sentido, Bourdieu plantea que la posición de un agente en un espacio social determinado, depende de tres factores: el volumen de su capital, la composición de su capital y su trayectoria. Explica al respecto que los agentes se distribuyen en el campo social, en una primera dimensión, según el volumen global del capital que poseen y, en una segunda, según la composición de su capital: es decir, según el peso relativo de las diferentes especies en el conjunto de sus posesiones. (Bourdieu, 1984: 283)

Coincidiendo con Pierre Bourdieu, se puede afirmar entonces que si se contribuye a modificar el volumen de capital social de un individuo o de un grupo de individuos, también se tenderá a modificar su posición como agente en el campo. Esto es fundamental para comprender la importancia de la construcción de capital social a partir de la implementación de un proyecto de gestión asociada.

Bourdieu se refiere también al habitus, definiéndolo como

“[...] sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser el producto de la obediencia a reglas.”

(Bourdieu, 1986: 74)



Algunos autores como Coleman (1988) y Putnam (1993) incorporaron el concepto de capital social al análisis económico como recurso adicional al capital físico y al humano. Su existencia se asocia con las redes sociales, y el capital social es considerado un bien público ya que sus beneficios no son aprovechables solamente por quienes contribuyen a crearlo, sino que también pueden extenderse a otros individuos, generando mayor participación de la sociedad civil, fortaleciendo de ese modo la democracia. (Tecco, 2004: 223)

Por su parte, Robert Putnam define el capital social como aquellos “*rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas*”. (Putnam, 1993: 167)

En sus trabajos de investigación Putnam estableció un marco conceptual y metodológico que permitió comprender y medir el desarrollo social considerando esencial el proceso de democratización. Según su concepción, el capital social consiste en el activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros sobre la base de determinadas normas sociales de cooperación, internalización de valores como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, etc., y la existencia de un tejido social –que denomina redes de compromiso–, generando mayor eficacia en la consecución del bienestar.

El concepto de capital social, muy expandido desde entonces, ha servido como base para dos tipos de enfoque respecto de la organización de la sociedad civil: por un lado, los postulados del Banco Mundial en torno al buen gobierno y al esfuerzo de la sociedad civil como contrapeso al Estado⁷; por otro, los debates teóricos en el campo del desarrollo, que

⁷ La idea del capital social penetró con fuerza en el Banco Mundial: en 1994 creó un grupo de trabajo sobre el tema dentro de su unidad de Desarrollo Social. En varios de sus estudios al respecto, así como en su Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997, insiste en la importancia que tiene el capital social y la organización de los actores sociales para el crecimiento económico y el desarrollo, por cuanto favorecen el intercambio de información, la

defienden la descentralización de la gestión política para acercarla a los ciudadanos a través de la participación comunitaria y el empoderamiento de la población y de los grupos más vulnerables.

El capital social, tal como puede observarse en el proyecto de estudio, resulta decisivo para el desarrollo comunitario y la satisfacción de las necesidades personales de los individuos. Se basa en un conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de reciprocidad y confianza que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades coordinadamente. Se constituye así en un factor decisivo para los individuos y sus grupos familiares, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades.

Esta concepción puede observarse en el desarrollo del grupo involucrado en el proyecto, tanto en la Asociación Civil Norte Lindo y su crecimiento como tal, como en los colaboradores y particularmente, en las familias involucradas en el Proyecto *Comiendo en Familia*, que a partir del un trabajo asociado lograron mejorar las condiciones de vida de sus integrantes y generar asimismo un proceso de desarrollo de toda su comunidad. Los recursos de las personas, derivados de sus relaciones sociales, son utilizados como instrumentos que permiten aumentar su capacidad de acción, satisfaciendo objetivos y necesidades y facilitando la coordinación y cooperación en beneficio mutuo.

El concepto de capital social surgió como reacción al pensamiento económico clásico y neoclásico, que concibió durante siglos a la sociedad como una serie de individuos independientes, con objetivos particulares que originan la competencia en el

coordinación de actividades y la toma colectiva de decisiones. Subraya que el capital y la cohesión social son factores cruciales para aliviar la pobreza y lograr el desarrollo humano y económico sostenible. De este modo, afirma, en sus proyectos y programas para reducir la vulnerabilidad de las personas y familias un objeto central de análisis radica en la falta de organización o vertebración social, así como en la creación de redes familiares y sociales. Igualmente, recomienda a los donantes que promocionen formas “deseables” de capital social mediante el apoyo a las ONG y los gobiernos locales, camino que efectivamente ha sido emprendido por algunos de aquellos.



mercado. Por el contrario, quienes hacen uso del concepto de capital social subrayan que las personas utilizan sus recursos sociales para conseguir, a través de la cooperación mutua, objetivos que de lo contrario serían difícilmente alcanzables. (Coleman, 1990: 300)

Putnam (citado por Kliksberg) propone una distinción entre lazos fuertes y débiles en la conformación de las relaciones de confianza y compromiso cívico. Los primeros (lazos fuertes) incrementan la cohesión del grupo interno, lo que denomina el *in-group*, mientras que favorece la exclusión del grupo externo o *out-group*. Sin embargo, los lazos débiles logran relacionar grupos diferentes. Dentro de los grupos fuertes, incluye las amistades íntimas y el grupo familiar, y entre las débiles, la relación entre personas conocidas o la membresía compartida en asociaciones secundarias. (Kliksberg, 2000: 117)

Sobre esta clasificación, Lechner (2000) considera al grupo familiar y las amistades más cercanas como núcleos fuertes de capital social, al distinguir entre dos formas del mismo: el capital social *instrumental* y el *expresivo*. El primero, es utilizado por las personas como un recurso para obtener algo a cambio. Es decir, el que es utilizado para potenciar las capacidades de las personas e incidir en la marcha de las cosas. El segundo, consiste en una expresión absolutamente expresiva y gratuita, considerada un fin en sí mismo. Dentro de este segundo grupo incluye las relaciones de parentesco y la amistad, a las que considera núcleos fuertes de capital social.

Se puede afirmar entonces que las redes familiares son fundamentales para otorgar a un individuo un lugar de pertenencia, una identidad. Sin ese piso, difícilmente pueda aprender a relacionarse y confiar en el prójimo. Partiendo de la construcción de lo que Putnam denomina el *in-group*, se podrá iniciar un proceso de relación hacia fuera, con el *out-group*, generando nuevas relaciones sociales y modificando el sentido de identidad. Pero la falta de esas primeras relaciones básicas deja a los individuos incapacitados de

generar nuevas relaciones de confianza que permitan construir una identidad social colectiva. La falta de una familia presente, de amistades fuertes y duraderas, la orfandad de los sentimientos más íntimos que se aprenden en el seno familiar, constituye una importante barrera para el desarrollo de un individuo, por lo que sin ese primer grupo básico de pertenencia (el *in-group*), será más compleja la relación con el afuera (el *out-group*). Es necesario delimitar un *in* para así identificar y relacionarse con el *out*.

La familia es el componente básico de toda sociedad. El espacio familiar crea condiciones favorables para la generación de estrategias clave de supervivencia en sectores desfavorecidos. Los niños criados en familias con padres involucrados en su crianza y madres presentes, tendrán un capital social más elevado que aquellos criados en el seno de un hogar con padres ausentes. Para probar la influencia que tiene el capital social en la generación de otros tipos de capital, y particularmente del capital humano, Coleman (1988) muestra en sus investigaciones que el capital social del que dispone una familia influye fuertemente en el logro escolar. Un niño con un alto capital social tiende a permanecer en el sistema educativo por más años y alcanzar mayores logros que otros.

Albert Hirschman aporta una visión particular al tema, afirmando que el capital social es la única forma de capital que no se reduce ni agota con su uso (Hirschman, 1984: 89). Por el contrario, su utilización lo hace crecer y multiplicar. En ese mismo sentido, James Coleman afirma que el capital social es un recurso acumulable que crece en la medida en que se hace uso de él. En sus propias palabras, “*el capital social se devalúa si no es renovado*” (Coleman, 1990: 321).

Si bien el capital social se construye básicamente a partir de relaciones horizontales, no se debe perder de vista la importancia de los liderazgos en la creación y reproducción de relaciones de cooperación cívica, ya que las organizaciones de base tienen



una vida sumamente ligada a la fuerte presencia de reconocidos dirigentes y líderes sociales (Lechner, 2000: 118).

Un claro ejemplo es la Asociación Civil Norte Lindo, que si bien fomenta la participación de todos los vecinos, genera actividades para fomentar el compromiso, la participación, etc., está liderada por su Presidente desde el momento de la creación de la Organización en el año 2000. Su presencia constante, su perseverancia, su esfuerzo por generar inclusión, le han valido el rol de líder indiscutida dentro del grupo.

El capital social estimula la cultura de la participación y el compromiso con el otro; influye en gran medida en el desenvolvimiento económico de una nación y sus habitantes. El crecimiento económico por sí solo, no asegura un fortalecimiento de capital social: un alto desarrollo económico puede coexistir con un debilitamiento de las relaciones de confianza y cooperación cívica. No debe perderse de vista que el capital social puede ser también reducido o destruido, particularmente en contextos de población vulnerable, ante situaciones de crisis. Al respecto, Caroline Moser (1998) afirma:

“Mientras que los hogares con suficientes recursos mantienen relaciones recíprocas, aquellos que enfrentan la crisis se retiran de tales relaciones ante su imposibilidad de cumplir con sus obligaciones.” (Kliksberg, 2000: 32)

Pareciera entonces que existe un círculo vicioso: quienes más necesidades tienen, suelen tener menor capacidad de respuesta para permanecer en relaciones recíprocas que favorezcan su desarrollo. Será entonces fundamental la generación de capital social como herramienta para generar el desarrollo de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Sin embargo, en nuestro país han sido escasos los incentivos para la acción colectiva. El clientelismo y las grandes desigualdades económicas han desalentado

continuamente las relaciones de confianza generalizada y han fomentado la búsqueda de soluciones materiales a corto plazo.

El sentimiento de desprotección que dejó en nuestro país la destrucción de las redes tradicionales de la sociedad a principios del milenio, la carencia de sentido y de seguridad social, impulsaron la búsqueda de nuevas formas de vinculación y espacios de pertenencia. Pero si bien para algunos estas dificultades fueron barreras infranqueables, otros pudieron encontrar bases para el desarrollo de capital social. Este fue el caso de algunos comedores comunitarios, que pudieron aprovechar la concurrencia diaria de algunos integrantes de las familias del barrio, para comenzar a trabajar en distintas formas de participación, formación de redes y desarrollo del capital social a partir del trabajo conjunto entre el Estado, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las familias involucradas. Tal fue el caso de la Asociación Civil Norte Lindo de la ciudad de Formosa.

1.4. La participación

Muchas veces se plantea que la participación es uno de los requisitos fundamentales para la construcción de ciudadanía. Pero ¿qué es participar? Desde el punto de vista de José Luis Coraggio, “*participar es tomar parte, tomar parte de algo o en algo. ¿En qué? En procesos, en acciones, en decisiones colectivas*”. (Coraggio, 1989: 1)

Pero es importante recalcar que la noción de participación no hace referencia simplemente a la participación en el hacer, sino en todo el proceso, incluyendo fundamentalmente el de toma de decisiones, es decir que favorece el ejercicio de la ciudadanía porque:

“[...] se ejerce, se ejercita, cuando participamos para defender o hacer valer nuestros derechos, diseñando, decidiendo y eligiendo soluciones colectivas. Tiene que ver con la participación pero también con la existencia de



condiciones para que esa participación sea libre y tenga consecuencias efectivas en cuanto a la definición de las maneras de vivir juntos en una sociedad.” (UNICEF, 2006: 14)

Ya en la década del '90 gran parte de los organismos internacionales comenzó a adoptar la participación como estrategia de intervención para muchos de sus proyectos, llegando incluso a institucionalizarla como política oficial.

El Banco Mundial publicó su *libro maestro* sobre participación en 1996, en el que resaltó que “*la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión*” (Klikberg, 2000: 167). Asimismo, se establecieron pautas y lineamientos concretos a largo plazo, entre los que se encontraba el fortalecimiento de las iniciativas que fomenten la participación de las comunidades como aspecto explícito de diálogo, fomentando y financiando la asistencia técnica para fortalecer el involucramiento de la gente de escasos recursos y otras personas afectadas por los proyectos.

En ese contexto fue creado el FOPAR, generando la participación de los sectores involucrados en los proyectos desde su formulación, los procesos de evaluación, la ejecución y posterior sostenimiento. Con esa lógica se continuó luego trabajando en la línea de Prestaciones Alimentarias Comunitarias que fuera más tarde continuada por el Abordaje Comunitario del PNSA.

Fueron muchos los organismos de cooperación internacional que se sumaron a esta iniciativa⁸, pero fue también la misma población la que comenzó a demandar espacios de participación, suponiendo que en la participación comunitaria podría haber gran potencial para la obtención de logros significativos, mejorando la equidad.

⁸ En la misma línea que el Banco Mundial se manifestaron otros organismos como Naciones Unidas, en sus programas de Cooperación Técnica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de su “*Libro de Consulta sobre Participación*” de 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), etc.

La participación comenzó a percibirse como una alternativa con ventajas competitivas netas para la producción de resultados con relación a las vías tradicionales hasta entonces utilizadas para la aplicación de las políticas públicas, es decir, no como “*imposición de algún sector, sino como oportunidad*” (Kliksberg, 2000: 169).

La participación comunitaria es fundamental en cada una de las etapas de un proyecto o Programa: desde su diseño hasta el proceso de gestión, el monitoreo, el control y la evaluación. La comunidad puede constituirse en una pieza fundamental para la detección de necesidades relevantes y para la priorización de las mismas, ya que es quien más conocimiento cierto tiene de sus déficits, de la urgencia relativa de los mismos y puede realizar aportes decisivos sobre diversos aspectos tendientes a lograr un diseño exitoso, así como prever algunas dificultades que pueden surgir, o detectar oportunidades que pueden ser aprovechadas en pos del proyecto (Kliksberg, 2000: 177).

Por esta razón, la integración de la comunidad en la gestión de los programas logra efectos positivos en los aspectos organizacionales que pueden poner en marcha procesos innovadores, rescatando a favor del proyecto las costumbres, saberes y tradiciones de la comunidad que pueden convertirse en valiosos aportes, asegurando las bases para un buen proceso de gestión conjunta. A su vez, durante la etapa de ejecución de un proyecto, la participación favorece la prevención de actos de corrupción. En este sentido los aportes de la participación comunitaria resultan insustituibles, ya que el control social obliga a la transparencia permanente, tornándose un seguro contra desvíos que permite tener idea a tiempo de desarrollos indeseables a efectos de actuar en forma inmediata sobre los mismos.

Lo mismo ocurre en el proceso de evaluación de resultados, ya que nadie mejor que los mismos beneficiarios para evaluar los efectos reales de la aplicación de las políticas sobre su vida cotidiana. Las metodologías modernas de evaluación participativa permiten



que la comunidad pueda identificar los verdaderos logros obtenidos, las deficiencias, los efectos inesperados –sean éstos favorables o desfavorables-, teniendo en cuenta cada uno de ellos para diseños futuros (Kliksberg, 2000: 178).

El involucramiento de la comunidad en cada una de las etapas de un proyecto, genera en la comunidad un sentido de pertenencia que favorece su sostenibilidad. La movilización generada en torno a él, en cuanto a esfuerzos compartidos, creará conciencia sobre la necesidad de protección de los logros, posibilitando asimismo procesos de aprendizaje que favorecerán la gestión y la creación de capacidades locales. Estos elementos potenciarán a su vez la autoestima individual y colectiva, fundamentales en todo proceso grupal y de generación de capital social.

La participación genera cambios en los propios actores involucrados, potenciando grupos antes desfavorecidos, generando confianza en sus propias capacidades y contribuyendo a la articulación entre distintos grupos. Pero no se debe perder de vista que la participación también enfrenta fuertes resistencias por parte de algunos sectores ya que puede vulnerar sus intereses. En palabras de Bernardo Kliksberg,

“[...] la participación comunitaria es, en definitiva, un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal, es factible que genere resistencias y que, al vulnerar intereses instalados, se desarrollen estrategias que impidan su concreción.” Para ello, *“[...] es fundamental dilucidar de dónde provienen las principales trabas a su avance, para poder diseñar políticas adecuadas que permitan superarlas.”* (Kliksberg, 2000: 185)

La participación constituye un motor fundamental para los miembros de una sociedad en cuanto portadores de derechos, particularmente en lo que se refiere a la participación en la representación política y en las decisiones referidas al destino colectivo. Así, el individuo-ciudadano, puede discutir la organización de su comunidad y de su propia

identidad dentro del cuerpo social, generando un permanente proceso de cambio y creación voluntaria (Kliksberg, 2000: 157). Es entonces imprescindible generar alianzas de interés entre los niveles locales y nacionales mediante la generación de procesos de desarrollo participativo. Para ello es necesario encontrar en cada ámbito (social, político, gubernamental) a los actores dispuestos a trabajar en este sentido, personas capaces de promover, aceptar, alentar y llevar a cabo el proceso de cambio. Se trata de articular acciones entre los distintos actores involucrados para que se nutran mutuamente. Se requiere de una clara voluntad del Estado para favorecer los procesos de construcción de voluntades colectivas que favorezcan la recuperación, generación y movilización racional de recursos y capacidades que la extensa crisis nacional ha ido socavando.

Un claro ejemplo lo constituye el trabajo conjunto realizado entre el equipo territorial de Abordaje Comunitario en la provincia de Formosa, y la Asociación Civil Norte Lindo de esa ciudad. Si bien el trabajo con las Organizaciones Comunitarias se venía llevando adelante desde hacía varios años (desde 2002 en el sostenimiento de los comedores comunitarios), se encontró en esta Asociación un grupo con voluntad real de participación, tanto en el seno mismo de la organización como en la relación con las familias beneficiarias del comedor. Esta participación hizo posible el trabajo conjunto entre el equipo técnico de *Abordaje Comunitario*, la Asociación Civil encargada del comedor Norte Lindo y las familias beneficiarias, que gestionaron en forma asociada el Proyecto *Comiendo en Familia*.

1.5. La gestión asociada

La gestión asociada es una asociación de iguales a partir de las diferencias de cada uno, pero para que el proceso de gestión pueda ser efectivo, las distintas partes deben



aprender a trabajar en conjunto, confiando las unas en las otras, con el objetivo de lograr un fin común.

Según Héctor Poggiese (citado por Caldarelli y Rosenfeld), se entiende por gestión asociada a los *“modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: una red de redes de gestión asociada”* (Caldarelli y Rosenfeld, 2002: 1).

Esta idea que había comenzado a surgir con el advenimiento de la democracia en los años ´80, tomó más fuerza en los ´90 cuando los organismos internacionales y los multilaterales de crédito comenzaron a hacerse eco de esta propuesta, entendiendo que la cooperación entre los ciudadanos, la participación en organizaciones y movimientos sociales y la capacidad de establecer relaciones recíprocas articuladas en redes de diversos tipos, contribuía a afianzar los lazos entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, entendida como una red de asociaciones independientes constituidas por ciudadanos que defienden sus derechos y afrontan sus responsabilidades. (PNUD/BID, 2000: 25)

Por aquella época, la descentralización del Estado fomentaba el impulso del desarrollo local, acompañando los procesos de estimulación de la autonomía de los municipios y la promoción de su independencia político-institucional.

Como metodología de intervención social, la gestión asociada requiere la articulación del Estado y las organizaciones de base y/o las ONG de desarrollo. Al respecto, Claudio Tecco sostiene que:

“[...] el desarrollo de sinergias entre organizaciones públicas, estatales y no estatales, permite potenciar las prácticas y mejorar el desempeño. Esta asociatividad se expresa en la existencia de redes de iniciativas, involucrando cuestiones de competencia, de cooperación, de difusión y de innovación.” (Tecco, 2004: 223)

La gestión asociada promueve la creación de espacios de concertación entre distintos actores: el sector público, el privado, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de base. En estos espacios se construyen diagnósticos y estrategias que permiten resolver problemas detectados con anterioridad y priorizados por los mismos actores intervinientes. Prevé la creación de Comités de gestión en el ámbito local, de modo que se encuentren representados todos los intereses del lugar y las organizaciones comunitarias puedan participar en condiciones igualitarias en la negociación según dos premisas fundamentales: la concertación y la descentralización. (Ruiz, 2004: 26)

La asociación entre diferentes actores sociales para el logro de objetivos comunes favorece el fortalecimiento de las organizaciones asociadas y de las instituciones involucradas, a la vez que favorece los procesos democráticos de toma de decisiones. Estos procesos además de favorecer a todos los involucrados incrementan el poder de negociación de los más débiles, es decir, a las organizaciones comunitarias de base y a sus miembros (Ruiz, 2004: 25).

Esto pudo ser claramente observado en la Asociación Civil Norte Lindo, que comenzara como una Organización de Base, sin Personería Jurídica, realizando algunas actividades espontáneas en su sede y, varios años más tarde, tras la experiencia de gestión asociada llevada a cabo en conjunto con Abordaje Comunitario, llegara a manejar proyectos de Desarrollo Local, Microcrédito, Banquito de la Buena Fe, etc.



Pero no hay que perder de vista que la asociación de actores tan diversos puede traer aparejados serios problemas si los espacios y las cantidades de poder de cada uno de los asociados no está definida y clara: uno de los requisitos básicos para que haya gestión asociada es la generación de *áreas de igualdad* para los procesos de toma de decisiones entre los distintos actores involucrados. Son estas áreas la clave fundamental para la construcción de una verdadera participación (Ruiz, 2004: 25).

El concepto de áreas de igualdad fue planteado ya en la década del '70 por Pizzorno, quien sostenía que en un sistema de solidaridad es necesario ser reconocido como idéntico a los semejantes y distinto de quienes pertenecen a otras colectividades. Quienes pertenecen a un sistema de solidaridad se identifican con él y se sienten en oposición y conflicto con otros sistemas. Así, la acción dentro de esa unidad de pertenencia se realiza en un ámbito de igualdad de participación. De este modo, Alessandro Pizzorno (citado por Ruiz) plantea que:

“[...] cuando un sistema de solidaridad opera sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses, el resultado es un proceso de formación de áreas de igualdad [...] hay sociedad en la medida en que los participantes saben que existe alguna regla igual para todos”.

(Ruiz, 2004: 26)

Quienes participan de estos espacios de concertación con el fin de lograr acuerdos que suponen gestión asociada, se ubican como iguales frente a un sistema de intereses que presenta marcadas desigualdades, favoreciendo la generación de áreas de igualdad a través de la participación, ejercida desde el lugar de la igualdad en la toma de decisiones y de la búsqueda de un consenso de intereses. De esta forma, la participación se produce en un ámbito que busca conservar o modificar los valores del sistema de intereses dominante, en un espacio de solidaridad con otros (Ruiz, 2004: 26). Esas áreas de igualdad en el campo

de la gestión asociada, permiten a los participantes saber que existe un espacio en que las desigualdades son dejadas de lado, generando reglas parejas para todos.

En casi todos los casos, las experiencias de gestión asociada se originan en el ámbito local, y sus objetivos principales son la generación de actores con poder real, que constituyan más que la suma de las partes y que sean capaces de influir sobre las políticas públicas a través de proyectos puntuales, generando cambios dentro de las instituciones en las que participan y mejorando la sustentabilidad de los proyectos.

“La práctica de la gestión asociada –en términos ideales- está destinada a facilitar una nueva forma de vinculación social interactoral con procesos decisorios transparentes y a propiciar la conformación de lazos solidarios que permitan la realización de los derechos y responsabilidades ciudadanas. Es un proceso que requiere la creación y recreación de una visión y misión compartidas entre los actores intervinientes, el diseño de una estructura organizativa innovadora que privilegie la participación de las organizaciones comunitarias involucradas y el establecimiento, en todos los niveles, de una cultura del compartir a través de las diferencias.”

(Ruiz, 2004: 119)

Para las organizaciones comunitarias, la gestión asociada constituye una posibilidad de garantizar el ejercicio de ciudadanía emancipada mediante la creación de procesos transformadores. En el marco de un Programa como Abordaje Comunitario, la gestión asociada puede significar la posibilidad de capacitación, formación o reafirmación de liderazgos, trabajo sobre la autoestima, planificación estratégica, mecanismos de recaudación de fondos, y la gestión de un proyecto que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población, como así también a la generación de un proceso de ampliación de la ciudadanía. Como modalidad de acción colectiva, debería estar orientada



a incrementar el poder de negociación de los más débiles a través de la práctica concreta de gestión. Coincidiendo con Violeta Ruiz,

“[...] la construcción de gestión asociada requiere, por parte de todos los actores involucrados, apertura, persistencia y un tiempo de maduración durante el cual se establezca la recíproca confianza para aceptar una nueva forma de distribución del poder. En este reordenamiento, los involucrados juegan diferentes papeles, ya que una vez iniciado el cambio, al emprenderse el movimiento transformador de las instituciones y las personas, éste requiere que cada uno “aprenda a hacer” en forma diferente. Todos deben transparentar los mecanismos de toma de decisiones y la discusión abierta de los asuntos que los convocan a asociarse; las instituciones del Estado y los otros actores no comunitarios deben estar dispuestos, además, a una verdadera participación de las organizaciones de base en esos asuntos.”
(Ruiz, 2004: 130)

En el caso de estudio, fueron fundamentales los años de trabajo conjunto previos al inicio del proyecto, ya que a través de las acciones que se fueron desarrollando durante todos esos años entre la Asociación y el equipo técnico de Abordaje Comunitario, se fueron generando paulatinamente lazos de confianza que permitieron abrir espacios de diálogo, gestar la idea que fue madurando lentamente y poder definir los nuevos roles de cada uno de los actores involucrados para poder llevar a la práctica el proyecto anhelado.

CAPÍTULO 2: LA CUESTIÓN ALIMENTARIA

La alimentación de los seres humanos debe ser analizada como un fenómeno sociocultural de naturaleza interdependiente, por lo que requiere de un tratamiento integrado según conceptos y prácticas productivas, ecológicas, sociales, políticas y religiosas, propias de cada contexto. La alimentación es un instrumento básico en la socialización de los individuos, por lo que analizar el contexto social y psicológico en el que se dan la producción, la preparación y el consumo de alimentos será imprescindible para analizar y dar respuesta a problemas de base nutricional⁹ (Carrasco Henríquez, 2004: 47).

Por otro lado, el estado de nutrición de la población es un indicador de su calidad de vida y el resultado de una amplia gama de factores ecológicos, económicos, sociales y culturales. Refleja el grado de acceso de la población a los alimentos, lo que se encuentra directamente relacionado con el precio de los mismos, el ingreso de los hogares, el empleo, la situación de salud, los servicios de saneamiento ambiental y el desarrollo en general. La alimentación no sólo es una necesidad básica del ser humano, algo esencial para el mantenimiento de la vida misma, sino que además forma parte de la identidad de las personas y de los pueblos (PROSALUS et al, 2009: 4).

Dado que la naturaleza de los problemas alimentarios es de condición múltiple, su abordaje requiere enfoques diversos, ya que reconoce aspectos científico-nutricionales, sociales, políticos y económicos, por lo que será necesario contemplar dichas facetas para conocer el fenómeno y sus implicancias. Estas cuestiones serán analizadas en este capítulo.

⁹ Este enfoque proviene de la tradición funcionalista, que se origina en la vinculación universal que existiría entre los componentes biológicos y sociales, las relaciones entre la organización social y el consumo de alimentos. El funcionalismo destaca la función social de la alimentación a partir de hechos tales como la comensalidad y la socialización de los individuos en el contexto alimentario que reproducen (Carrasco Henríquez, 2004: 101)



2.1. La alimentación como hecho social

La alimentación es una función biológica vital, pero al mismo tiempo constituye una función social esencial. Es un fenómeno complejo, con innumerables facetas que se ordenan en dos dimensiones: la primera abarca desde lo biológico a lo cultural, es decir, de la función nutritiva a la función simbólica; la segunda va de lo individual a lo colectivo, es decir, de lo psicológico a lo social. En el acto alimenticio se mezclan el hombre biológico y el hombre social, la fisiología y lo imaginario, por lo que podemos decir que la alimentación humana tiene un carácter multidimensional. (Fischler, 1995: 14)

La alimentación cumple un importante rol en la socialización de los individuos en el seno de un grupo. Audrey Richards (citada por Fischler) plantea que la alimentación *“determina, más generalmente que cualquier otra función fisiológica, la naturaleza de los reagrupamientos sociales y la forma que toman sus actividades”*. (Fischler, 1995: 18)

En el caso de estudio, la comida en torno a un comedor comunitario determina no solamente las formas de agruparse de las personas involucradas, sino también las actividades que realizan en torno a la alimentación. El viaje de ida y vuelta al comedor, el horario del mismo, la elección del miembro de la familia que retirará los alimentos, quiénes asisten y quiénes no en el seno del mismo grupo familiar. Algunos niños comen en el comedor, rodeados de muchos otros niños que, muchas veces, les son completamente desconocidos. Sus hermanos, en tanto, comen en su casa con la comida que les traen del comedor y otros, deben proveerse el sustento. La comida en casa es escasa y no aglutina: divide. Todas estas cuestiones no sólo modifican las relaciones familiares y sociales, sino que también condicionan las demás actividades de los miembros de la familia. La existencia de los comedores comunitarios representa una respuesta a las cuestiones alimentarias vistas como una mejora a las condiciones nutricionales de quienes asisten,

pero dejan un bache importante en el seno familiar. Quienes añoran la mesa familiar e intentan el cambio, deben generar aún otro cambio: nuevos roles, nuevos tiempos, nuevas relaciones y agrupamientos.

Para comprender la complejidad de estos procesos, comenzaremos por analizar la alimentación como un hecho social, y no como el simple hecho de ingerir alimentos. Asimismo veremos que no sólo es importante considerar qué comemos, sino dónde, con quién y cómo lo hacemos.

2.1.1. Alimentarse es mucho más que comer

El acto alimentario constituye una actividad repetitiva y cotidiana para cualquier grupo humano, en cualquier tiempo y lugar, por lo que ostenta un lugar central en todas las sociedades y se organiza según estructuras locales, a partir de la definición de roles y estatus. En palabras de Patricia Aguirre:

“[...] la cultura alimentaria es lo que permite a leer en clave simbólica elementos naturales (los alimentos, las necesidades) como si fueran relaciones sociales (por eso los alimentos organizados en forma de comida clasifican a los clasificadores de manera que con analizar el menú podemos advertir qué edad tiene, a qué género y clase social pertenece el comensal).”

(Aguirre, 2007-a: 1)

Para poder comprender por qué la gente come como come, habrá que analizar qué se piensa del cuerpo (la forma ideal que debería tener y qué se debe hacer para lograrlo), de los alimentos (sus cualidades positivas y negativas, los sistemas de clasificación que convierten sustancias en comestibles, luego en alimentos y finalmente en comidas) y de la comensalidad (es decir, la forma en que los alimentos se comparten). Estos tres aspectos forman parte de lo que se denomina la *cultura alimentaria*.



La elección de los alimentos que vamos a ingerir no se basa en el conocimiento que tengamos de las propiedades nutritivas de los ingredientes. Incluso podríamos afirmar que en la definición de *comestible* no sólo interviene la fisiología de la digestión, sino que existen fuertes factores culturales que lo determinan: lo que una cultura define como *comestible*, no necesariamente lo es para otra.

Así como una comida no es una simple combinación de proteínas seleccionadas a partir de una racionalidad biológica, comer no es una simple actividad orgánica. Resulta entonces fundamental diferenciar entre *alimento* y *comida* para comprender tanto las implicancias nutricionales como las culturales de la alimentación. El primer concepto es bioquímico, y se lo valora a partir de sus propiedades desde el punto de vista de la salud. El segundo es un concepto cultural, construido desde el propio grupo que consume. Tal como plantea Roberto Damatta¹⁰,

“No todo lo que alimenta es siempre bueno o socialmente aceptable. Del mismo modo, no todo lo que es alimento es comida. Alimento es todo aquello que puede ser ingerido para mantener a una persona viva; comida es todo lo que se come con placer, de acuerdo con la reglas más sagradas de comunión y comensalidad. En otras palabras, el alimento es como un gran marco, pero la comida es el cuadro, aquello que fue valorizado y escogido dentro de los alimentos, aquello que debe ser visto y saboreado con los ojos y después con la boca, la nariz, la buena compañía y, finalmente, la barriga...”

(Damatta, 1986: 36)

Mientras el concepto de alimento hace referencia a la sustancia comestible capaz de satisfacer el hambre y dar sustento al cuerpo, la comida involucra los sentidos sociales del alimento. Podríamos decir entonces que la comida es el alimento definido socialmente. Es por eso que le corresponde a la comida, y no al alimento, definir identidades y aglutinar a

¹⁰ Traducción propia (texto original en portugués)

la gente, por lo que la comida y la cocina expresan de un modo particular quiénes somos.

Al respecto, Claude Fischler afirma que:

“Incorporar un alimento es, tanto en el plano real como en el imaginario, incorporar todo o parte de sus propiedades: llegamos a ser lo que comemos.

La incorporación funda la identidad [...] los alimentos que absorbemos proporcionan no solo la energía que consume nuestro cuerpo, sino también la sustancia misma de este cuerpo, en el sentido de que contribuyen a mantener la composición bioquímica del organismo.” (Fischler, 1995: 66)

Dando por válida esta afirmación, cuando la alimentación de ciertos grupos es definida por terceros, su identidad también está siendo modificada y definida por éstos. Quienes concurren a los comedores comunitarios en busca de alimentos, comen los alimentos que les son ofrecidos y servidos, sin tener ninguna posibilidad de elección, por lo que difícilmente podrán influir sobre las pautas fundantes de su identidad en lo que a la cuestión alimentaria respecta.

Dado que el significado de los alimentos depende en buena medida de valoraciones culturales otorgadas por distintos grupos, existen comidas que son elementos de cohesión dentro de los grupos, como las comidas familiares, y otras que pueden servir como elementos distintivos para identificar personas o grupos culturales. En tal sentido, los consumos y los gustos, las prácticas y representaciones funcionan como elementos útiles para que las personas y los grupos logren identificarse, distinguiéndose los unos de los otros y a la vez, igualándose con sus pares. Este proceso que separa y une, integra y diferencia simultáneamente, construye identidad social. Porque la comida es mucho más que aquello que ingerimos por la necesidad de alimentarnos. Por el contrario, está cargada de sentidos, emociones y significaciones que sobrepasan ampliamente la necesidad biológica. En este juego que resalta semejanzas y oposiciones, mediante el cual se



construyen identidades, las comidas tienen un papel protagónico: expresan la identidad de las personas, indican pertenencia a un grupo social determinado; los platos relacionados con tradiciones étnicas, regionales o de clase, constituyen un claro indicador del origen y de la trayectoria de los consumidores. Cada comida se relaciona con grupos específicos, con historias y sentidos diferentes (IEIMA, 1997). En nuestro país existen según las zonas, consumos muy diferenciados y platos característicos. En el noreste en general, y en Formosa en particular, son típicos algunos platos como el borí-borí y la sopa paraguaya, platos consumidos por toda la sociedad sin distinción de clases. La torta parrilla, por su parte, es un plato distintivo de las clases bajas, mientras que el soyo, de origen paraguayo, es típico de las culturas toba y wichi.¹¹

Pero para comprender mejor la lógica de las elecciones en cuanto a la alimentación, es importante distinguir entre *uso*, *preferencia* y *gusto*. El *uso* se refiere a si un alimento en particular es consumido o no, y en qué cantidad, por una persona o grupo. La *preferencia* implica una elección, es decir, cuál de dos o más elementos se escoge. El *gusto*, que suele medirse mediante escalas verbales –mediante la manifestación oral de las personas–, involucra una respuesta afectiva a los alimentos y constituye uno de los determinantes de la *preferencia*. Pero estos dos términos no deben confundirse, ya que a una persona puede gustarle más un alimento que otro, pero no lo elige, por ejemplo, por su elevado precio. El *gusto* por una comida está relacionado con sus propiedades sensoriales, que producen placer a una determinada persona (sabor, textura, olor, etc.). Es decir que se puede preferir un determinado alimento porque, por ejemplo, es muy sano, pero puede gustarnos más

¹¹ El borí-borí consiste en un caldo con albondiguitas de maíz y carne de pollo y res; la sopa paraguaya es una sustanciosa tarta de harina de maíz con queso. Ambas recetas varían en la calidad y cantidad de ingredientes, modificando sustancialmente su costo de modo de adaptarse a las posibilidades o limitaciones de quien las prepare, pero son consumidas en todas las clases sociales formoseñas. La torta parrilla se prepara de manera similar a las tortas fritas, pero se cocina sobre las brasas. Resulta muy económica y se come con las manos. El soyo es una sopa de carne y verduras tradicional de los pueblos originarios de la región.

otro. Hecha esta distinción, queda claro que mientras que la disponibilidad, el precio y la conveniencia son determinantes críticos del *uso* de determinados alimentos, pueden influir en las *preferencias* pero no modificarán el *gusto* (Rozin, 1997: 87).

Es de destacar entonces que si bien los comensales pueden tener sus preferencias y sus gustos bien marcados, quienes determinarán el uso de los alimentos en un comedor comunitario serán quienes realicen las compras, quienes cocinen o, primeramente, quienes establezcan las pautas que el comedor debe cumplir en cuanto a prestaciones alimentarias. Es decir que la determinación del uso en estos casos no está influenciada por el gusto de los comensales.

Pero es importante señalar que las preferencias y el gusto, pueden ser influenciados: la costumbre, el comportamiento de los mayores, los alimentos a los cuales un niño tiene acceso, la valoración positiva y el respeto que los demás tengan por un alimento puede constituir un mecanismo para el establecimiento del gusto. Más aún: si un determinado alimento es utilizado como recompensa, esta valoración positiva estimula la preferencia.

En tal sentido, los comedores han permitido, en muchos casos, dar a conocer ciertos alimentos que no estaban en la dieta de la población beneficiaria anteriormente, ya sea por desconocimiento, por tradición o costumbre en las pautas alimentarias locales o bien por la imposibilidad de acceder a ellos por cuestiones presupuestarias. Un claro ejemplo para muchos de los niños que asisten a los comedores financiados por Abordaje Comunitario, es la fruta: como parte integrante de la prestación principal (almuerzo o cena), hay una fruta por persona o, algunos días, un postre elaborado con leche (flan, budín de pan, etc.). Esta fruta que en un principio no era bien recibida por los niños por la falta de costumbre y el desconocimiento que tenían en muchos casos, fue paulatinamente valorada y hasta reclamada.



Asimismo, la familia y la educación constituyen factores determinantes en la transmisión de los gustos alimentarios. En palabras de Pierre Bourdieu (citado por Fischler):

“Y es sin duda en los gustos alimentarios donde se encontraría la marca más fuerte y más inalterable de los aprendizajes primitivos, los que sobreviven durante más tiempo al alejamiento o al derrumbe del mundo natal y que sostienen de modo más durable la nostalgia [...]” (Fischler, 1995: 98)

Siguiendo la concepción de Bourdieu, los gustos deben ser entendidos como sistemas normativos socialmente construidos desde prácticas y representaciones diferenciadas, como sistemas de clasificación que clasifican a los clasificadores: gusto popular, gusto burgués, etc. El cambio de gusto suele explicarse básicamente por la movilidad social de los individuos o por el cambio de la composición social. Los *habitus* cambian poco o nada en su contenido; son básicamente los individuos los que cambian o buscan cambiar su estatus social. Bourdieu opone los gustos de las clases populares que define como *gustos de necesidad* a los de las clases acomodadas, o *gustos de lujo*, a los que también llama *gustos de libertad*. Define los gustos de necesidad de las clases populares como *necesidad hecha virtud*. Pero en realidad, según su concepción, la idea misma de gusto es típicamente burguesa, ya que supone una absoluta libertad de elección y no puede concebir las paradojas del gusto de necesidad. (Bourdieu, 1979: 198)

Pero el principal determinante de lo que se come es probablemente la accesibilidad, fuertemente influida por factores económicos. Podemos afirmar entonces que el gusto es un hecho social que tiene características subjetivas: se aprende a gustar lo que se puede comer. El gusto se construye de acuerdo al acceso, es decir que hace que aceptemos una comida cotidiana que estaríamos obligados a comer de todos modos porque es lo que se puede comer. El gusto entonces adquiere características protectivas, ya que se aprende a

gustar lo que la supervivencia nos permite comer. Los padres van transmitiendo a sus hijos –tanto por acción como por omisión- las opciones gustativas dentro de las cuales los niños se moverán de acuerdo a sus posibilidades de acceso. En palabras de Patricia Aguirre,

“Las familias ejercen esta presión a través de un sistema de reglas y representaciones que no sólo tienden a restringir el abanico de los alimentos que pueden probar y gustar sino a exponer los fundamentos que hacen de esta comida parte de la identidad, la construcción del nosotros donde esas reglas y representaciones tienen valor. Compartir estas representaciones integra y protege al individuo que aprende a gustar lo que sus padres, sus amigos y su entorno encuentran tanto aceptable como posible, excluyendo como un sueño imposible, por lo tanto rechazado, lo que de todas maneras difícilmente estuviera a su alcance. A partir de allí construyen su identidad alimentaria como parte de su identidad”. (Aguirre, 2001: 11)

Es decir que ampliando el espectro de alimentos que se ofrece diariamente a un niño, se ampliará su universo culinario y con él, su mundo de relaciones. En este sentido, algunos comedores comunitarios brindan a muchos niños la posibilidad de conocer y acceder a alimentos que antes le resultaban desconocidos o ajenos, logrando incorporarlos a su universo culinario y por ende, modificando su identidad. Tal es el caso del Comedor Norte Lindo, que brinda gran variedad de alimentos, muchos de ellos desconocidos previamente por sus comensales.

La alimentación produce relaciones sociales y es a la vez el producto de ellas. Estas relaciones le dan forma a la cocina compartida a través de la cual los seres se identifican y se vinculan con su pasado (Aguirre, 2007-b: 1).

Pierre Bourdieu ya planteaba hace dos décadas la relación existente entre los gustos o preferencias culinarias y la estructura social en la que los individuos se desenvuelven. Pero estos estudios se limitaron al universo de las clases sociales, en donde la dimensión



social de las dietas quedó supeditada a la movilidad social, a partir de la cual los individuos reproducían determinado tipo de dieta en función de las características representativas de clase. Las nuevas teorías encabezadas por Claude Fischler (1995) en las últimas décadas afirman que los cambios y continuidades en el comportamiento alimentario deben ser interpretados en relación con el sistema social, económico y político global. Es decir, que los universos de observación no deben reducirse a las clases sociales sino también a lo que denomina los *modelos de prestigio*. Estos modelos orientan la transformación alimentaria mediante mecanismos empíricos de sustitución, reemplazo o adición, que son dirigidos desde un contexto externo hacia la esfera doméstica, y nunca en dirección contraria.

Fischler argumenta que la transformación alimentaria puede responder a distintas circunstancias, que no necesariamente responden a la lógica de la movilidad social. Querer comer algo en particular no solamente implica un afán de pertenencia o estatus social, sino que también acarrea la ambición de ser identificado con cierta ideología. De alguna forma, comer lo que los otros comen puede acercarme a ellos y, además, dejar de comer lo que he comido hasta ahora toda mi vida hace que deje de ser lo que era. Nuevamente aparece el problema de las transformaciones forzadas, es decir, aquellas situaciones de cambio alimentario inesperado, acontecido como parte de una historia mayor de despojo, como es el claro ejemplo de las familias que han debido modificar sus patrones alimentarios –tanto en lo que hace a la selección de los alimentos como a la comensalidad- para refugiarse en los comedores comunitarios, donde son otros quienes deciden el menú, la forma de la comensalidad, etc.

Si bien la comida servida en una mesa familiar o en un comedor comunitario o institucional puede ser la misma, la situación social (privada/pública) y su significación para la vida de las personas es completamente distinta, al punto que cambia el evento alimentario

–el momento de la comida– que es un momento clave en la vida de las personas. En palabras de Mabel Gracia Arnáiz, *“la incorporación de los alimentos supone también la incorporación de sus propiedades morales y comportamentales, contribuyendo así a conformar nuestra identidad individual y cultural”* (Gracia Arnáiz, 1996: 15). Las personas somos clasificadas e identificadas de acuerdo a lo que comemos y a lo que no comemos, y esas mismas características son las que nos limitan a una pertenencia específica o bien nos dan la posibilidad de pertenecer y poder desenvolvemos en un contexto socio-cultural determinado. *“Los individuos transportamos nuestra identidad a través de nuestro comportamiento alimentario”* (Carrasco Henríquez, 2004: 76).

Al igual que en otras actividades, en la alimentación las relaciones sociales están siempre presentes, pero están tan internalizadas que operan en la oscuridad: cuanto más natural aparente ser un fenómeno, más ocultas y opacas quedarán las relaciones sociales que las condicionan. Así, las categorías sociales que dan forma a sustancias comestibles para convertirlas en comida, aparecen de forma tan silenciosa que no las percibimos. Es por ello que percibimos el acto de comer como un hecho natural. (Aguirre, 2004: 17)

Y así como resulta común, normal y natural el hecho de comer a diario, de hacerlo cuatro veces al día, se olvida que no todos pueden hacerlo, que aquello que para muchos sectores es un hecho casi rutinario, para otros es excepcional. Por lo tanto, para analizar una cultura o un grupo determinado a partir de su alimentación, no sólo hay que observar lo que comen, sino cómo, cuándo y con quién lo comen. Es decir que al modificar cualquiera de estos factores, necesariamente se interviene en su cultura.

Habiendo analizado los aspectos relacionados con los alimentos, surge un cuestionamiento: ¿cómo influye en las personas, en su identidad, en su cultura, dónde y



con quién comparten estos alimentos? Para poder comprender estas cuestiones, se analizarán los aspectos relacionados con la comensalidad.

2.1.2. Las formas de la comensalidad

Tal como lo expusimos anteriormente, los alimentos son portadores de sentidos que les permiten a los comensales ejercer efectos simbólicos y reales, individuales y sociales. Permiten construir y poner en escena la realidad y las relaciones sociales. Son utilizados según representaciones y usos compartidos por los miembros de una determinada clase, de un grupo en particular o bien, de una cultura. La naturaleza de la ocasión, la calidad y el número de comensales, el tipo de ritual que rodea el consumo son elementos necesarios, significantes y significativos. Los alimentos, combinados en comidas y en ocasiones de consumo, permiten estructurar situaciones y tiempos. Es decir que el contexto de consumo de alimentos, los ritos que lo rodean, ejercen una compleja serie de funciones imaginarias, simbólicas y sociales (Fischler, 1995: 80).

Desde tiempos paleolíticos, el hombre ha buscado estrategias de supervivencia. Los fogones comunes después de la cacería ya hablaban no solo de una comensalidad compartida sino de un sentido de reciprocidad, ya que todos los miembros de una comunidad se reunían alrededor de un fogón para compartir la comida que había sido juntada en forma individual o colectiva, y que se repartía de acuerdo a reglas pre-establecidas, suponiendo que quien no había contribuido ese día, lo haría al siguiente (Aguirre, 2007-a: 9).

Este sentido de reciprocidad puede entenderse como una adaptación a la situación de contar con recursos inciertos, como un seguro contra el riesgo. El compartir la comida con aquellos que la necesitan y no tienen posibilidad de acceso, es no sólo un acto solidario sino un seguro para la sociedad: alrededor de los comedores comunitarios hay trabajo

colectivo, solidaridad, pero también un sentimiento de que si algún día se encuentran en esa situación, habrá alguien que les ofrezca un plato de comida. Así surgieron también las ollas populares y los comedores comunitarios, como una forma de compartir lo que había, como un seguro para las contingencias.

La comensalidad va cambiando con los tiempos y también varía dentro de los distintos estratos de la sociedad. En el mundo globalizado actual, en los sectores económicamente activos en que las imposiciones del trabajo asalariado dependen más de los tiempos del producto que de las necesidades biológicas humanas, comer es cada vez un acto más individual y menos colectivo. En contraposición, en nuestro país los sectores más desfavorecidos dependen de comedores institucionales, e instalan una comensalidad diferente a la de la mesa hogareña, que en algunos casos ha tendido a desaparecer y en otros se limita a un mate cocido con leche por la noche como última comida del día (Aguirre, 2007-a: 20).

Aquellos que pueden decidir qué comer, porque tienen trabajo y acceden a un ingreso suficiente, muchas veces deben adaptar sus horarios de comida a los de su trabajo, llegando en muchos casos (particularmente en las grandes ciudades) a comer en el lugar de trabajo, sin poder regresar a sus hogares a comer con su familia. En estos casos, una vez al día se come en el trabajo –la comida elaborada en el comedor de una fábrica, en un restaurante, o simplemente un sándwich o lo que quedó de la cena de la noche anterior, en el mismo escritorio-. *“En este evento alimentario el otro cultural desaparece, la comida deja de compartirse material y simbólicamente y también se diluye la identidad alimentaria, que es parte de la identidad.”* (Aguirre, 2004: 33)

Y no son sólo los adultos quienes comen fuera del hogar, sino que también los niños lo hacen. Ya sea porque su condición de pobreza los incluye dentro de comedores



asistenciales o porque la doble escolaridad así lo requiere –en buena medida producto de la jornada laboral completa de sus padres-, en cualquier caso el almuerzo en familia tiende a desaparecer, siendo de uno u otro modo, institucional. Según este esquema, sólo las mujeres amas de casa comen en su hogar (que a su vez puede ser considerado su lugar de trabajo), es decir que cada vez más gente realiza por lo menos una comida fuera del hogar. La mesa familiar deja de ser una realidad para comenzar a funcionar como un ideal, como un *deber ser*, una práctica anhelada pero perdida en el tiempo. Avanza la alimentación vagabunda de algunos y la del anonimato de los comedores institucionales en otros, pero en todos los casos el evento alimentario se desestructura. Y con él, se desestructura también el lenguaje de lo culinario, propio de cada región, país, familia y que contribuye a la creación de identidad. Ese lenguaje establece pautas que van desde cuántas comidas deben tomarse al día hasta las características que cada una de ellas debe tener, introduciendo un orden y una combinatoria legitimada de sabores, texturas y temperaturas¹² (Aguirre, 2007 –b, 25).

Si tomamos en consideración que el tiempo compartido con la familia en general, y la mesa compartida en particular, son potentes espacios de transmisión de normas, reglas y símbolos, las consecuencias son evidentes. El comensal es cada vez más solitario, sea porque come efectivamente solo o porque lo hace en el anonimato de un comedor institucional. Las normas compartidas de la gastronomía desaparecen, como también desaparece el otro cultural; la comida deja de ser compartida tanto en el aspecto material como en el simbólico (Aguirre, 2007-b: 25).

¹² Ese lenguaje pauta cuántas comidas hay que tomar al día (desayuno, almuerzo, merienda, cena), qué características debe tener cada una (líquidos en el desayuno y merienda frente a sólidos como producto principal en almuerzo y cena), introduce un orden en los platos (fiambre-plato principal-postre-café), como así también una normativa de sabores y temperaturas (entrada salada y fría, plato principal: salado y caliente, postre: dulce y frío, infusión: dulce y caliente) (Aguirre, 2007 –a: 21).

“La autonomía progresa, pero con ella progresa la anomia [...] se pueden calificar las tendencias más modernas de la alimentación como gastro-anómicas¹³” (Fischler, 1995: 206)

La comida se convierte en un placer solitario de masas. En la mesa no sólo se enseñan reglas culinarias, transmitidas de generación en generación, sino que se transmiten del mismo modo historias personales y familiares, normas, valores de la sociedad, etc. Allí es donde, sin siquiera notarlo, los niños y jóvenes aprenden la posición de su núcleo familiar sobre determinados temas éticos, el comportamiento esperable para las distintas edades –tanto en la mesa como en la vida cotidiana-. Por todas estas razones, la comensalidad hogareña es uno de los momentos más importantes en la socialización de los jóvenes y en la elaboración y transmisión de valores por parte de los adultos (Aguirre, 2007-a: 21).

De este modo, al no compartir los tiempos, los rituales, los platos familiares que identifican a las personas con su región, su país, su cultura, la comida deja de compartirse tanto en el sentido material como en el simbólico que acarrea.

Pero la comensalidad no es igual en todos los sectores, sino que en buena medida el nivel de ingresos determina no sólo los alimentos consumidos sino también las formas de la comensalidad. Cuanto más pobres son los hogares, más predominan los platos colectivos como sopas y guisos, ya que son funcionales a los tiempos de las cocineras, a la tecnología de cocción, a los elementos de los cuales disponen para cocinar, además de ser adecuados a la percepción que los más pobres tienen de su cuerpo y su lugar en el mundo.

Cuanto más tiempo requiera la cocinera para dedicar a otras tareas, más buscará comidas en las que pueda poner todos los ingredientes en forma simultánea. Además,

¹³ El autor hace referencia al sentido etimológico de la palabra gastronomía (nomos: la ley, la regla). Aclara que las sociedades consideradas “gastro-nómicas”, tienen una alimentación regida por reglas, gramáticas y sintaxis complejas y rígidas. Por tal razón llama a las sociedades modernas “gastro-anómicas”, ya que esas reglas han ido flexibilizándose o disgregándose, se aplican con menos rigor, toleran una libertad individual mayor (Fischler, 1979: 206)



muchas casas cuentan con un único ambiente dividido por cortinas, donde se cocina, se come, y se desarrolla toda la vida familiar. Allí la cocina –cuando la hay-, suele ocupar un lugar central en el que los guisos, sopas y frituras son protagonistas por ser funcionales a la atención de las tareas hogareñas y los niños. En muchos hogares, las limitaciones de vajilla, utensilios y tecnología para la cocción de los alimentos (generalmente un fogón o un anafe de una única hornalla y una sola cacerola), limita las posibles preparaciones a sopas, guisos o frituras. El uso del horno es poco frecuente, particularmente en el noreste de nuestro país, donde no existe la red de gas sino que el mismo es envasado, con el altísimo costo que implica su uso. La falta de heladera, combinada con las altas temperaturas reinantes en el norte del país -como es el caso de la provincia de Formosa-, es muy frecuente entre las familias más carenciadas y constituye una limitación importante en el armado del menú familiar, ya que cuando se consiguen alimentos frescos deben ser consumidos en el día, dejando los secos para el resto de la semana.

Por otra parte, las preparaciones como los guisos o las sopas pueden estirarse ante la presencia de nuevos comensales, situación habitual en los sectores marginales que generan redes de relaciones como estrategia de vida y de supervivencia. Estas comidas que se estiran ante el agregado de agua y pan son funcionales a los lazos de red (Aguirre, 2001: 8).

Habiendo analizado los aspectos sociales de la alimentación, el análisis se centrará en la cuestión alimentaria vista desde las distintas concepciones que la rigen en la actualidad, cada una de ellas con enfoques diferentes.

2.2. La alimentación en crisis

Una alimentación adecuada es decisiva para el crecimiento físico y social de toda persona y para su autonomía, y por ello se requieren políticas activas orientadas a asistir a

la población en situación de pobreza y propender a su autonomía en materia alimentaria. Pero los sistemas económicos organizan el acceso de la población a los recursos, y las relaciones de poder implantan condiciones alimentarias en los pueblos, por lo que es de fundamental importancia comprender todos los enfoques de este fenómeno multidimensional. Tomar conciencia de su complejidad nos permitirá analizar las estrategias de intervención posibles.

Existen concepciones y terminologías complejas para abordar la temática alimentaria que incluyen enfoques éticos, políticos y jurídicos muy diversos que buscan proteger y asegurar la calidad de vida de las personas en todo el mundo. De allí surgen conceptos como el *Derecho a la Alimentación*, la *Seguridad Alimentaria* y la *Soberanía Alimentaria*. Estos conceptos están íntimamente relacionados entre sí y con el problema del hambre, pero tienen distinta naturaleza y concepciones, por lo que tienen distintas consecuencias políticas que podrían darse como resultado de su implementación.

El primero es, de hecho, un pilar fundamental para los otros dos, ya que el carácter de derecho humano hace que éste no descansa en un conjunto particular de políticas sino que se concentra en las obligaciones de los Estados y en permitir a las personas que hagan uso de recursos jurídicos para el reconocimiento de sus derechos. Estos tres conceptos son los que desarrollaremos a continuación.

2.2.1. El derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental que consiste en el acceso a una alimentación adecuada para todas las personas, y se relaciona estrechamente con otros derechos humanos como el de la educación, la igualdad, la salud y la vida misma.



Una alimentación adecuada ha sido reconocida como derecho por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴ (en adelante DUDH), adoptada por las Naciones Unidas en 1948. Si bien podría considerarse que los derechos recogidos en la DUDH surgen de la misma naturaleza humana y, por lo tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva, para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia deben ser explicitados y garantizados por las leyes nacionales de cada país. Se entiende además que son derechos universales, inviolables e inalienables¹⁵ (Merchán Mesón et al, 2009: 28).

El artículo 25 de la DUDH recoge varios de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, se refiere al derecho a la alimentación diciendo:

“[...] Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a la familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (ONU, 1948)

Este derecho posteriormente fue apoyado y reforzado en varias oportunidades gracias a la aprobación de diversas medidas internacionales: la más importante fue la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que en su artículo 11 reconoce: “[...] *el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados [...]*” (párrafo 1) y

¹⁴ La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada por unanimidad en la Asamblea de las Naciones Unidas reunida en París el 10 de diciembre de 1948. En 30 de sus artículos se reconocen los derechos y libertades de las personas, sin distinción de raza, credo o sexo.

¹⁵ El término “Universales” implica que son válidos para todos los seres humanos, sin excepción alguna. “Inviolables” quiere decir que no es lícito privar a nadie de ellos, e “Inalienables” se refiere a que no se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio.

“[...] *el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre* [...]” (párrafo 2).¹⁶ (ONU, 1966)

Casi una década más tarde, en noviembre de 1974, se celebró en Roma la primera Conferencia Mundial de la Alimentación, que aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, que en su Artículo 1 proclama:

“[...] *Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficiente y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda* [...]” (ONU, 1974)

Asimismo, en el Artículo 2 plantea que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar “*para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y entre ellos*” (ONU, 1974).

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, - órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, respondiendo al objetivo marcado en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente, aprobó la Observación General 12 relativa al derecho a una alimentación adecuada. Los elementos constitutivos del derecho a la alimentación, allí enumerados son: *Alimentación suficiente* (párrafo 9); *Adecuación* (párrafo 7); *Sostenibilidad* (párrafo 7); *Inocuidad* (párrafo 10); *Respeto a las culturas* (párrafo 11);

¹⁶ Mediante la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya son 157 los Estados que han aceptado el Derecho a la Alimentación como obligación jurídica que debe cumplirse sin condición para la protección de los derechos humanos en cada país. (Almeida Filho et al, 2008: 12)

Disponibilidad (párrafo 12); *Accesibilidad económica* (párrafo 13) y *Accesibilidad física* (párrafo 13). (ONU, 1999-b)

En el párrafo 15 de la Observación General 12, se plantea:

“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente [...]” (ONU, 1999-b)

Pero uno de los puntos fundamentales de esta Observación General 12, es que por primera vez plantea la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Al respecto, el párrafo 20 establece:

“Aunque solamente los Estados son Partes en el Pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del

derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades [...]” (ONU, 1999-b)

Así, por primera vez, la sociedad toda quedó directamente involucrada en el cumplimiento del derecho a la alimentación, siendo el Estado responsable de crear los medios para facilitar el ejercicio de esta responsabilidad a estos otros actores.

En nuestro país, desde fines de la década del '90 y particularmente a partir del año 2000, las Organizaciones de la Sociedad Civil comenzaron a involucrarse en la cuestión alimentaria en forma espontánea, a partir del nacimiento de ollas populares, comedores comunitarios, merenderos y copas de leche. La solidaridad de la población sirvió de sostén para los sectores más desfavorecidos hasta que finalmente el Estado Nacional se hizo eco de esta situación y apoyó, con políticas activas y financiamiento, estas iniciativas comunitarias. Este cuestión será desarrollada en el capítulo siguiente.

El 22 de abril de 2002 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

“[...] alienta a todos los Estados a que adopten medidas para lograr gradualmente la realización del derecho a la alimentación, incluso medidas encaminadas a promover condiciones que permitan que nadie padezca hambre y todos disfruten plenamente cuanto antes del derecho a la alimentación, y a que formulen y aprueben planes nacionales de lucha contra el hambre [...]” (ONU, 2002)

Son varios los países que han consagrado en sus Constituciones el derecho a la alimentación. Sin embargo, a la fecha, son muy pocos los que han adoptado una legislación nacional para el cumplimiento específico de este derecho. Uno de los países que ha avanzado en tal sentido es la República Argentina: con la reforma constitucional de 1994, el Estado argentino incorporó a su Constitución Nacional diferentes tratados e



instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con esto, el derecho a una alimentación adecuada, en tanto que norma de derecho internacional de derechos humanos, goza en el ordenamiento jurídico argentino de rango constitucional.

Desde fines de los '80 y en la década del '90 las organizaciones internacionales dieron otro paso importante en la lucha contra el hambre: la incorporación de la Seguridad Alimentaria en el plano del derecho, inscribiendo esa noción en la Convención de los Derechos del Niño de 1989 y en las Conferencias Internacionales de Nutrición de 1992 y 1996 en Roma.

2.2.2. La Seguridad Alimentaria

El concepto de Seguridad Alimentaria se fue construyendo a lo largo de décadas, en el marco de las confrontaciones debidas al hambre que exigía acciones amplias por parte de los organismos multilaterales, los Gobiernos, ONGs y movimientos sociales. Fue propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en adelante, FAO) y fue ganando jerarquía una vez finalizada la segunda guerra mundial, particularmente en Europa. Fue planteado como un término ético que traducía de manera concreta la idea de hacer frente al hambre con acciones a corto, mediano y largo plazo, poniendo de manifiesto la necesidad vital de aumentar las ofertas y producciones de alimentos para un consumo autosuficiente.

Los gobiernos europeos, luego de la destrucción provocada por dos guerras sucesivas en su territorio, se comprometieron activamente a cambiar sus condiciones productivas, particularmente aquellas relacionadas con la producción de alimentos, incluyendo la incorporación de tecnologías y técnicas modernas de producción agrícola, que elevaron significativamente los rendimientos de los cultivos y la oferta final de alimentos.

A principio de los '70 la demanda mundial superaba con creces la oferta alimenticia por las sucesivas pérdidas de cosechas debidas a factores climáticos, particularmente en África. Esta fue la señal de alarma que motivó la realización de la Primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación realizada por FAO en Roma en 1974.

El concepto de Seguridad Alimentaria descrito en esa cumbre se vinculaba básicamente a la producción agrícola. La persistencia del hambre puso de manifiesto la necesidad de cambiar el enfoque, incorporando una nueva dimensión: el acceso a los alimentos. El concepto se fue ampliando oficialmente, planteando la necesidad de que la población tenga en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesite.

Finalmente, el concepto de Seguridad Alimentaria introducido en la Cumbre de Roma de 1996, permitió analizar la dinámica de la alimentación desde dos niveles: el macrosocial, ligado a los regímenes de acumulación económicos, y el microsociales, el de la cocina familiar, de gran importancia por ser los hogares los espacios de producción de la mayor cantidad de relaciones y de significados respecto de la alimentación.

Esta Cumbre que fue un punto de inflexión en la lucha contra el hambre, finalizó con la firma de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. En ella los participantes se comprometieron a “*reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el número de personas que padecen hambre*”¹⁷. Para ello, se estableció un Plan de Acción que “*establece las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial*” (FAO, 1996).

¹⁷ Seis años más tarde, la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada por la FAO y celebrada entre el 10 y el 13 de junio de 2002 reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, reiteró el compromiso de reducción a la mitad del número de personas hambrientas para el 2015, pero al mismo tiempo reconoció la imposibilidad de alcanzar el objetivo dadas las tendencias registradas hasta ese momento.



La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 reafirmaron “[...] *el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre [...]*”, para lo cual resulta imprescindible la aplicación de “[...] *políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos [...]*”¹⁸ (FAO, 1996)

Mientras que en la Declaración de Roma se formulan siete compromisos en los que se sientan las bases para conseguir una seguridad alimentaria sostenible para todos, en el Plan de Acción se exponen los objetivos y las medidas pertinentes para poner en práctica esos siete compromisos¹⁹. En la declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación se reconoce la pobreza como el factor más importante de causalidad de la inseguridad alimentaria, por lo que las políticas públicas deberían estar dirigidas a:

“[...] suprimir la pobreza y desigualdad, para mejorar el acceso físico y económico de todos, y en todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados y seguros, así como su uso eficiente.”

(FAO, 1996)

¹⁸ La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fueron aprobados por 112 Jefes de Estado y de Gobierno o sus adjuntos, y por más de 70 representantes de alto nivel de otros países, en una reunión en la que participaron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) y de organizaciones no gubernamentales (ONG).

¹⁹ Los siete compromisos planteados consisten en: 1. garantizar el entorno político, social y económico propicio para crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y la paz duradera; 2. aplicar políticas de erradicación de la pobreza y la desigualdad, mejorando el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos; 3. adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles para el desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural; 4. asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos; 5. prevenir y afrontar catástrofes naturales y emergencias de origen humano; 6. promover la asignación y utilización óptimas de inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y 7. aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción en todos los niveles de cooperación con la Comunidad Internacional.

De allí derivan las cinco dimensiones de la seguridad alimentaria que son: la *suficiencia* (alimentos en cantidad suficiente para proveer a toda la población), la *estabilidad* (que estos suministros sean estables o con variaciones mínimas), la *autonomía* (o la escasa dependencia de recursos externos), la *sustentabilidad* (de modo de no comprometer el abastecimiento en el futuro) y la *equidad* (el acceso a los alimentos para toda la población).

La producción industrial de alimentos es lo que ha permitido, a nivel mundial, que el planeta llegue a contar con disponibilidad plena de alimentos²⁰. Desde 1985 existe en el mundo disponibilidad excedentaria de alimentos, es decir que hay producción suficiente para alimentar a toda la población mundial. Sin embargo, la FAO registra 880 millones de personas desnutridas que hablan de acceso restringido a los alimentos, básicamente por problemas de ingresos. Actualmente, el 20% más rico de la población del planeta consume el 80% de los alimentos. En consecuencia, no será mediante la producción, por más excedentaria que resulte, que se resuelva la situación del hambre en el mundo, sino a través de una distribución más equitativa de los alimentos.

A partir de la década del '80, en un mundo atravesado por ideologías neoliberales, la Seguridad Alimentaria –en cuanto a posibilidad real de alimentarse- fue vista como una capacidad, es decir que la responsabilidad del tema se trasladó al individuo. Fue Amartya Sen quien más tarde criticó fuertemente esta postura desde el punto de vista ético, económico y político, planteando que las capacidades de los individuos dependen siempre de las estructuras de derechos de las sociedades en que se desarrollan, siendo en las economías de mercado el salario real el que opera en la obtención del Derecho a la Alimentación. (Aguirre, 2004: 50)

²⁰ La FAO estima la situación alimentaria y nutricional de los países a través de un índice de disponibilidad alimentaria, calculando un promedio diario de la energía per cápita disponible para consumo humano. A partir de la confección de las hojas de balance, cada país declara el volumen de su producción, que podrá luego incrementarse por la importación o el stock remanente de años anteriores o reducirse por exportación o pérdidas en el transporte o el proceso de industrialización. (Aguirre, 2004: 42)



Sen planteó que estar bien alimentado es decisivo para la libertad y que el hambre es un atentado contra esta libertad, por lo que justifica una política activa orientada a tutelar el derecho a los alimentos hasta que los pobres puedan asumir su propia autonomía. Propuso otorgar al derecho a no tener hambre una categoría especial, debido a la magnitud de las consecuencias del hambre en el ser humano. Afirmó que el status del derecho a estar libre de hambre es variable de un país a otro, cambiando de derechos concretos e institucionales –en países con seguridad social con claras prioridades establecidas- a derechos abstractos –en países en que los derechos carecen de intermediación institucional y no han establecido prioridades concretas-. (Sen, 2002: 15)

Planteó además que las personas pueden tener *titulaciones*, que son el conjunto de bienes que pueden obtener mediante el ejercicio de sus derechos. El paquete de bienes que adquiere una persona dependerá de la forma en que ejerza sus derechos. Y hace particular hincapié en que “*el derecho a estar libre de hambre es en realidad más un asunto de titulaciones que solamente de derechos*”. (Sen, 2002: 18) Una dieta nutricionalmente adecuada puede formar parte de las titulaciones morales de una persona, aunque no forme parte de sus titulaciones jurídicas.

Uno de los aportes más importantes de Amartya Sen en relación con la Seguridad Alimentaria, ha sido el de alertar sobre una cuestión fundamental: aunque los alimentos existan, la disponibilidad no garantiza que todos puedan acceder a ellos. Es decir, que estén disponibles en teoría no significa que necesariamente sean accesibles. Nos encontramos así ante la paradoja de que una alta disponibilidad alimentaria puede coexistir con el hambre y la desnutrición (Aguirre, 2004: 48).

2.2.3. La Soberanía Alimentaria

Si bien los conceptos de Seguridad Alimentaria y de Soberanía Alimentaria presentan ciertos componentes comunes, no son homólogos ya que provienen de concepciones ideológicas distintas.

El concepto de Soberanía Alimentaria surgió en los años 90 y fue desarrollado por la sociedad civil como respuesta a diversos enfrentamientos políticos basados, principalmente, en modelos de desarrollo capitalistas. Su presentación formal se hizo en 1996 en Roma, en forma paralela a la celebración de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO. Fue presentado por el movimiento internacional Vía Campesina²¹ como una alternativa a las políticas neoliberales imperantes en aquella época. Según la definición propuesta en 1996, la Soberanía Alimentaria (citado por Almeida Filho et al) es:

“[...] el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su alimentación y su agricultura, a proteger y regular la producción y el mercado nacional de los productos agrícolas con el objetivo de conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, a determinar el grado de autosuficiencia y a limitar el “dumping” de productos alimenticios a sus mercados nacionales.” (Almeida Filho et al, 2008: 4)

El concepto se refiere a la facultad de cada Estado de definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria, lo cual implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que pueden adquirirse más baratos en el mercado internacional, y contra las prácticas de dumping. La Soberanía Alimentaria incluye la priorización de la producción agrícola local para alimentar a la

²¹ Vía Campesina está formado por organizaciones provenientes de 56 países de Asia, África, Europa y América. Se auto-definen como un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas que defienden los valores y los intereses básicos de sus miembros. Se trata de un movimiento autónomo, plural, multicultural, independiente y sin filiación política, económica o de otro tipo. (www.viacampesina.org)

población, el acceso de los campesinos y de los sin tierra a la tierra, el agua, las semillas y el crédito. De allí la necesidad de mantener el agua como bien público que se reparta de forma sostenible. Incluye también el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir, como así también cómo y quién lo produce.

Este nuevo concepto generó una ruptura en relación con la organización imperante de los mercados agrícolas puesta en práctica por la Organización Mundial del Comercio. Contrastando con el concepto de Seguridad Alimentaria definido por la FAO, que se centra en la disponibilidad de alimentos, la Soberanía Alimentaria incide también en la importancia del modo de producción de los alimentos y su origen, resaltando la relación entre la importación de alimentos baratos con el debilitamiento de la producción y de las poblaciones agrarias locales.

Si bien la definición de Soberanía Alimentaria ha ido cambiando con el correr de los años²², todas las definiciones sostienen una posición homogénea en cuanto a los componentes básicos que deben constituirlos, es decir, una clara oposición a la globalización como proceso de desarrollo regulado en forma predominante por el mercado, poniendo énfasis en la toma de conciencia de la existencia de los derechos de los pueblos y su autonomía en poder elegir cuánto, qué y cómo alimentarse. Esto implica un rol fundamental de los Estados nacionales en la definición de sus políticas de producción, distribución y acceso a los alimentos a partir de aspectos culturales, étnicos, hábitos

²² En 2002, en ocasión de la celebración de una nueva Cumbre Mundial de la Alimentación también celebrada en Roma, se realizó en forma paralela un Foro sobre Soberanía Alimentaria con la presencia de más de 400 ONGs y agrupaciones campesinas. En el mismo se redefinió el concepto como *“el derecho de los pueblos, las comunidades y los países a definir sus propias políticas agrícolas, de trabajo, pesca, alimentación y tierras, que sean adecuadas desde el punto de vista ecológico, social, económico y cultural a sus circunstancias únicas. Esta incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir el alimento, lo que significa que todo el mundo tiene el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada y a los recursos para producir estos alimentos, así como el derecho a poder alimentarse a sí mismo y a sus sociedades”*. Una de las definiciones más recientes corresponde a la Declaración de Nyéléni, Mali, de febrero de 2007. Fue presentada durante el Foro Social Mundial de ese mismo año, y su definición de Soberanía Alimentaria es: *“el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”*.

alimentarios, etc. Este rol implica una posición de supremacía en la regulación de la economía nacional, en oposición a lo que ocurre con los procesos de globalización. (Almeida Filho et al, 2008: 5)

La particularidad de la concepción de la Soberanía Alimentaria radica en su enfoque de derechos, particularmente el derecho de los agricultores de pequeña escala, pastores y pescadores artesanales a recursos para la producción de alimentos, así como el derecho a la alimentación y disponibilidad de mercados justos. Está redactado más desde una perspectiva rural, sector en que la pobreza es más difícil de manejar, por lo que puede ser visto como un nuevo plano para políticas de desarrollo rural. Actualmente el concepto se está revisando de modo de incorporarle los niveles de hogares e individuos, con el objetivo de incorporar nuevos marcos jurídicos nacionales e internacionales.

El concepto de Soberanía Alimentaria sustenta fuertemente la tesis de que las comunidades rurales del mundo periférico no pueden prescindir de sus culturas y sus hábitos alimentarios, ya que forman parte de la esencia misma de los pueblos. Dado que este concepto tiene que ver con el rechazo al modelo de desarrollo global (tanto a escala local como regional), no parece posible que la FAO lo incorpore a su terminología como forma evolucionada, ampliada o complementaria del concepto de Seguridad Alimentaria surgido de su seno, aunque es posible que se elabore y adopte un concepto propio compatible con esta idea, tendiente a la generación de Sustentabilidad Alimentaria (Almeida Filho et al, 2008: 15).

Habiendo explicado los conceptos que rigen actualmente la problemática alimentaria, que constituyen un marco de referencia para abordar las cuestiones relacionadas con este problema, cabe preguntarse: ¿cuál es la situación de nuestro país en este sentido?



2.2.4. La cuestión alimentaria en la Argentina

Tal como se ha mencionado, la Argentina adhirió a los tratados internacionales en la Constitución reformada en 1994, por lo que el derecho a la alimentación incluido en ellos, goza en nuestro país de rango constitucional.

Desde 2003 se han promulgado en Latinoamérica cuatro leyes específicas en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El país pionero fue Argentina, seguido de Guatemala, Brasil y Ecuador²³. La Ley Nacional N° 25.724 expresa la voluntad de intervención para superar la situación de indigencia de una parte importante de la población de nuestro país. En su Título I, Artículo 1°, crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación *“en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía.”* Tal como lo expresa la reglamentación contenida en ese mismo Artículo, el objetivo del Programa es *“propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población”*. (H.C.N., 2003)

El Programa Nacional de Nutrición y Alimentación surgió como un Programa *“destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza”*, dando prioridad *“a las mujeres embarazadas y a los niños de hasta 5 (cinco) años de edad.”* La autoridad de aplicación sería ejercida en forma conjunta por los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación.

Dispuso además en su artículo 12° *“la unificación y coordinación, a partir de la sanción de la presente ley, de todos los programas vigentes, financiados con fondos*

²³ Otros países –como Bolivia, Panamá y Perú– han establecido Decretos Gubernamentales sobre este tema, y hay también varios proyectos de ley en países como Haití, Panamá, México, Nicaragua y Paraguay.

nacionales en todo el territorio nacional destinados a este efecto, a los fines de evitar la superposición de partidas dinerarias presupuestadas que quedarán afectadas al cumplimiento de esta ley, cuyo objetivo es desterrar la desnutrición en todo el territorio nacional.” (HCN, 2003)

Pero efectivizar el derecho a la alimentación depende no sólo de la capacidad de las personas y de la estructura de derechos de la sociedad, sino también de los recursos disponibles. En las economías de mercado, ese derecho opera a través del ingreso que condiciona, junto con los precios, la cantidad y calidad de alimentos a los que cada persona o grupo puede acceder. Para ese entonces en nuestro país, prácticamente una de cada cuatro personas en edad económicamente activa estaba desocupada, por lo que su grupo familiar carecía de ingresos, factor determinante para acceder a la canasta básica de alimentos, y más de la mitad de la población tenía ingresos por debajo de la línea de la pobreza. La implementación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación y la creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria generaron una mejora en la situación de la población, pero las acciones de corto plazo previstas inicialmente debieron prolongarse en el tiempo ya que si bien los indicadores tendían a mejorar, la situación no remitió del modo que se pretendía. De hecho, se estima que en 2006, año de inicio del Proyecto de esta investigación, en nuestro país el 21% de la población aún era pobre, un 7% era indigente y un 3% de la población no accedía al mínimo diario de consumo de energía alimentaria (Sánchez Liste et al, 2008: 2).

Tal como se ha visto, la Seguridad Alimentaria abarca varios aspectos a considerar. En nuestro país, la suficiencia, la estabilidad y la autonomía están aseguradas²⁴, mientras que la sustentabilidad y la equidad son aún asignaturas pendientes. Si bien la producción

²⁴ De acuerdo a las Hojas de Balance de la FAO del año 2006, en nuestro país se registraba una disponibilidad de 3100 kcal/persona/día, cuando los valores recomendados para una persona con gasto moderado se establecen en 2700 kcal/persona/día. (Aguirre, 2007-b: 15)



de alimentos es suficiente para alimentar a toda la población (y aún mucho más), muchos aún no tienen acceso a ellos. (Aguirre, 2004: 10)

Esto significa que con la producción sola no basta si no se tiene en cuenta la distribución. Sucede entonces que los alimentos entran también en el circuito de la desigualdad, por lo que los problemas alimentarios son claramente problemas políticos: es el uso de los recursos lo que determina la condición en que se encuentran los sistemas alimentarios (Aguirre, 2004: 36). Por otra parte, si consumimos ciertos alimentos, es porque están disponibles, porque nos gustan, porque nuestro cuerpo los elige o porque existe algún significado en su ingesta por el cual somos tentados a consumirlos. Pero la disponibilidad y el costo son condiciones necesarias para el consumo, ya que difícilmente se pueda consumir un alimento que no se encuentre disponible o no esté accesible, ya sea por su costo en dinero, en tiempo o en energía (Fischler, 1995: 20).

Entonces, si los problemas de la seguridad alimentaria están relacionados con el acceso a la alimentación, para comprender la problemática tendremos que analizar la capacidad de compra de la población y las políticas públicas para determinar por qué unos pueden y otros no pueden comer. Si consideramos que en nuestro país el 90% de la población es urbana, es obvio que la autoproducción de alimentos está vedada a la mayoría por falta de espacio, por lo que el acceso a los alimentos depende en gran medida del Estado y de las condiciones del mercado (Aguirre, 2004: 59).

En un modelo con predominancia de agricultura extensiva, los pequeños y medianos productores se reducen para dejar paso a los grandes productores, que generan un mercado concentrador con el consiguiente despoblamiento y migración rural-urbana. La soja se ha transformado en el principal cultivo de exportación, y los altos costos que demanda el paquete tecnológico asociado a ella, han estimulado la agricultura por contrato. Los grandes capitales

financieros se han apropiado de la explotación de estos cultivos, y la inversión agrícola ya no se diferencia de cualquier otra inversión. Por esta razón, la sustentabilidad no es para estos grupos una preocupación prioritaria, ya que predomina en ellos la lógica del pensamiento de generación de ganancias a corto plazo. (Aguirre, 2007 –b, 15)

Por otra parte, la distribución diferencial de los alimentos dentro de nuestro país nos muestra una clara apropiación de clase. Los sectores económicamente más favorecidos comen más frutas, verduras, carnes blancas, lácteos (sobre todo quesos), golosinas y bebidas (alcohólicas, gaseosas), mientras los más pobres sólo los superan en consumo de pan, fideos secos y papas. Y dado que en los contextos privados del ámbito familiar y doméstico se siguen reproduciendo normas de comportamiento propias de la cultura, también dentro de los hogares la distribución de alimentos es diferencial: frente a los hombres adultos, las mujeres tienden a autoexcluirse y los niños y ancianos obtienen menor cantidad de alimentos y, en muchos casos, de menor calidad. Los sectores de bajos recursos, alimentados con los productos más baratos –generalmente tubérculos (papas) y cereales (son los principales consumidores de pan y harinas)-, presentan carencias de micronutrientes esenciales como el hierro y el calcio, que los expone tanto a las dolencias de la escasez de alimentos como a la desventaja de la obesidad. Los cambios en la alimentación debidos a la falta o escasez de ingresos, han transformado los perfiles antropométricos de la población, estableciendo cuerpos delgados en los sectores más ricos y gordos en los sectores más desfavorecidos. El acceso diferencial a los alimentos condena a los pobres a comer hidratos, azúcares y grasas –alimentos baratos-, mientras los lácteos, las frutas y las carnes, que son los alimentos que tienen proteínas de calidad y contienen micronutrientes esenciales, son todos alimentos caros que sólo están accesibles para quienes pueden pagarlos. El cuerpo es entonces el resultado de las elecciones estratégicas



en materia de alimentación, que se manifiesta en las dimensiones, las formas y los modos del cuerpo (Aguirre, 2007-b: 18).

Si analizamos la capacidad de compra de la población, veremos que en las últimas décadas nuestro país pasó de ser un país de alimentos baratos a ser un país de alimentos caros para sus habitantes. La capacidad de compra de la población está condicionada por el nivel de ingresos, y nuestro país ha pasado de ser un país de ingresos medios a ser una nación de ingresos bajos. Pero no solamente disminuyó el ingreso medio, sino que a pesar del constante crecimiento del PBI, las ventajas de ese incremento se concentraron en los sectores de mayores ingresos, aumentando la significativa brecha entre ricos y pobres (Aguirre, 2004: 60).²⁵

A esto debemos sumarle los crecientes niveles de desocupación, que dejaron en las últimas dos décadas a muchas familias sin ingresos. Y en un área urbana donde los alimentos se compran, la falta de empleo se traduce en reducción de ingresos y por ende, en menor acceso a la alimentación. Debemos considerar además, que la desocupación afectó más fuertemente a mujeres que a varones. Este no es un dato menor, ya que son las mujeres las que aportan el mayor porcentaje de su salario a la alimentación familiar, por lo que el desempleo y la reducción de los ingresos de las mujeres inciden en forma directa en el nivel de consumo alimentario de toda la familia²⁶ (Aguirre, 2004: 62).

Pero los cambios económicos no son los únicos que influyeron en las transformaciones del consumo, sino que los aspectos culturales también condicionaron las elecciones, dando lugar a nuevas estrategias de consumo que comprenden prácticas y representaciones. Las prácticas se basan fundamentalmente en la diversificación de las

²⁵ Mientras en 1980 el 10% más pobre de la población se apropiaba del 3,6% de la riqueza y el 10% más rico concentraba el 25,9% del total, a fines de la convertibilidad el 10% más pobre se quedaba con el 1,5% mientras que el 10% más rico ostentaba un 36,4%. (Aguirre, 2004: 61)

²⁶ En los hogares en donde ambos cónyuges trabajan, mientras los varones destinan el 22,2% de sus ingresos a la comida familiar, las mujeres le destinan el 43%. (Aguirre, 2004: 62)

fuentes de ingreso y de abastecimiento y el manejo de la composición familiar. La diversificación de fuentes de ingresos incluye la utilización de distintos mercados de trabajo (formal e informal); el desarrollo de redes personales y familiares de modo de constituir sistemas de ayuda mutua; la complementación de ingresos con la asistencia social alimentaria del Estado y la autoproducción de alimentos a través de huertas y granjas familiares. En cuanto a la diversificación de fuentes de abastecimiento, se trata de incluir los circuitos formales de ferias, almacenes, supermercados, etc. y el circuito informal de vendedores ambulantes, quintas, trueque de alimentos, etc. (Aguirre, 2004: 80). Por otra parte, hasta hace una década las familias pobres captaban miembros ya que los niños eran generadores tempranos de ingresos que fluían hacia sus padres, mientras que en las familias más acomodadas eran los padres quienes transferían ingresos hacia los niños. Sin embargo el crecimiento de los servicios y la desaparición de puestos de trabajo redujeron las posibilidades de trabajo infantil, de modo que las familias grandes dejaron de ser funcionales en la pobreza (Aguirre, 2001: 6).

La estructura de consumo de los distintos sectores sociales nos habla de las igualdades o desigualdades, de las diferencias y similitudes a través de la historia, por lo que a través de la comida se puede analizar la sociedad de los comensales.

La Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares realizada en 1965, analizó el consumo de familias de sectores diversos, encontrando que no existían consumos exclusivos por sectores: en esa época los mismos productos se encontraban representados en todos los sectores sociales en cantidades diferentes (los ricos comían más que los pobres) y en calidades diferentes (por ejemplo en la carne, los sectores más pobres comían cortes del cuarto delantero y los más ricos de los cuartos traseros). Esto significa que en



aquella época existía un patrón único que cortaba transversalmente la estructura de ingresos (Aguirre, 2005: 68).

Un patrón de consumo unificado, habla de una sociedad en la que todos los habitantes accedían a una canasta de consumo similar, sin grandes diferencias en el acceso a los alimentos y a la tecnología para procesarlos. Por aquel entonces los niveles de pobreza eran cercanos al 5% de la población, y la diferencia de ingresos entre los sectores de los extremos era de 7 veces, con un índice de desocupación inferior al 5%. Es decir, una sociedad más igualitaria que la actual, en la que todos los hogares podían comer de forma similar. Este esquema respondía a una sociedad salarial, en que el trabajo era fundante de las relaciones entre las personas y constitutivo de su identidad. Existía una posibilidad concreta de progreso material en un mundo en que la escasez alimentaria no era un problema. La unificación alimentaria daba cuenta de un acceso no problemático a los alimentos. La diferenciación entre distintos estratos no pasaba por los consumos alimentarios sino por otros consumos tales como la vivienda, la indumentaria, la educación, etc. (Aguirre, 2007 –b, 12).

Pero en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares realizada por el INDEC en 1996 –después de la hiperinflación y la estabilidad-, ya no aparecía un patrón unificado, sino dos patrones marcadamente opuestos: apareció la *comida de pobres* y la *comida de ricos*. Una vez más, la comida se constituyó en un indicador que mostraba con claridad las relaciones de la sociedad de los comensales. Los sectores de ingresos medios fueron desapareciendo en forma progresiva, dando lugar a muchos pobres más pobres, menos ricos más ricos y una menguante clase media. (Aguirre, 2004: 74)

Comparando las encuestas de 1965 y 1996, hay una reducción del 33% en el consumo global de alimentos, lo que ocurre a expensas del consumo del quintil más pobre.

La reducción de la capacidad de compra y los cambios en la comensalidad (aumento de comidas tomadas fuera del hogar) son los principales factores que influyen en este cambio. De acuerdo a estos estudios, un tercio de la alimentación de los sectores más pobres estaba conformada por tan solo 7 alimentos: pan, fideos guiseros, carnaza, hueso con carne, harina de trigo, margarina y papas. En contraposición, en los quintiles centrales y superiores se alcanzaba este porcentaje con 20 y 33 alimentos respectivamente. (Aguirre, 2007-b: 20)

A partir de esta situación, la cocina de la pobreza se vio condenada a la monotonía, a repeticiones evidentes, debido al costo del resto de los alimentos que los convirtió en prohibitivos para estos sectores de la población. *“Las familias no comen como quieren ni como saben, comen como pueden y en un área urbana ese poder comer está – fundamentalmente- condicionado por la capacidad de compra”*. (Aguirre, 2007 –b, 20)

Y así como no ingerimos calorías sino comida, tampoco comemos productos –que son los que registran las encuestas de consumo- sino platos con mayor o menor nivel de elaboración. Por lo tanto, es la transformación doméstica de los productos de la canasta en platos de comida lo que determina las estrategias de consumo. Los sectores pobres afirman que forman su canasta de consumo con productos que consideran *rendidores*; los sectores con ingresos medios eligen alimentos *ricos* en nutrientes, mientras que aquellos de mayores ingresos buscan alimentos *sanos*. Cada elección explicita en sí misma un acceso diferencial a los alimentos a partir de los ingresos. Los sectores pobres resumen su ideal corporal en la noción de un cuerpo *fuerte*, es decir, un cuerpo saludable caracterizado por el sobrepeso, lo cual se relaciona con los trabajos de mano de obra intensiva que suelen realizar. Y más allá del motivo, el ideal corporal guía el principio de incorporación de alimentos: si el ideal está en la fuerza, los alimentos seleccionados para nutrir el cuerpo serán los considerados *fuertes*. Dentro de este grupo, que se designa bajo el concepto de



rendidores, encontramos las carnes rojas, las papas, el pan, los vinos y los picantes. La definición de alimento rendidor es “*que sea barato, que llene y que guste*”. Los guisos y sopas tienen la característica de poder comerse demostrando esa *fortaleza* buscada: se sirven en un plato hondo, se toman de a tragos, la carne se come a mordiscones. La comida se *ataca* demostrando el interés por la comida y el agradecimiento a la cocinera a través de la voracidad. Es que la comida, en las representaciones, es femenina, madre y mujer. En cambio la forma de incorporarla corresponde a la construcción social de la masculinidad, de agresión y voracidad consideradas socialmente correctas para estos sectores de la sociedad. (Aguirre, 2001: 8 y 9)

El mercado, el Estado y los hogares a través de sus estrategias de consumo, dan al problema una misma respuesta: entregar energía barata, sustituyendo con cantidad la densidad nutricional. El mercado ofrece energía barata y micronutrientes caros. Estas acciones desplegadas para paliar la crisis de empobrecimiento han generado un cambio en el sentido de la abundancia y la carencia de antaño, dando una nueva forma al hambre: a la antigua obesidad de la abundancia, se opone ahora la obesidad de la pobreza.

Habiendo analizado la cuestión alimentaria en sus distintos aspectos, se analizará en la segunda parte de esta investigación la situación de los comedores comunitarios de nuestro país, yendo de lo general a lo particular, hasta desarrollar el proceso que culminó con la implementación del Proyecto *Comiendo en Familia, del Comedor Norte Lindo de la ciudad de Formosa*.

PARTE II:
COMER EN CASA – UN DERECHO
DE TODOS Y UN PRIVILEGIO DE
ALGUNOS

CAPÍTULO 3: LOS COMEDORES COMUNITARIOS

Habiendo analizado algunas de las cuestiones relacionadas con la problemática alimentaria, cabe adentrarse en las políticas adoptadas para paliar la situación de los más necesitados en este aspecto. Las mismas son variadas y pueden abarcar desde la incidencia en el mercado laboral, la fijación o regulación de precios de determinados alimentos, los planes compensatorios por la caída del empleo o la asistencia alimentaria directa.

Tal como se ha analizado, nuestro país –a través de la firma de pactos y tratados internacionales- se ha comprometido a garantizar la alimentación de todos sus habitantes. Y para dar efectivo cumplimiento a tan importante derecho se han implementado políticas de transferencia de recursos, de fomento a la producción y otras complementarias, como así también la asistencia alimentaria directa a través del financiamiento a comedores escolares y comunitarios. Dado que estos últimos son el objeto de análisis de esta investigación, y con el objetivo de comprender los fenómenos relacionados con esta problemática, se hará un breve repaso por las políticas públicas de los últimos años de nuestro país que han afectado en forma directa la problemática alimentaria en relación con los comedores comunitarios.

3.1. Un breve repaso por las décadas del '80 y '90

Hasta mediados de los años '80, las políticas de índole universalista caracterizaron las intervenciones alimentarias en nuestro país, cuando la problemática se circunscribía a ciertos sectores de la población, concentrados geográficamente (básicamente en el Noroeste y Noreste del país), pero en ningún momento se aplicaron políticas que implicaran articulación en la intervención de distintos puntos de la cadena alimentaria.



Con el advenimiento de la democracia llegó el reconocimiento del deterioro de las condiciones alimentario-nutricionales de una parte importante de la población. A partir de la sanción de la Ley 23.056 en 1984, se creó el PAN -Programa Alimentario Nacional- que se convirtió en un hito fundacional en la historia contemporánea de los programas alimentarios. Si bien este programa nació con carácter transitorio, se prolongó en el tiempo con distintos nombres y modelos de gestión. El PAN, creado con una concepción absolutamente asistencialista, se caracterizó por su componente alimentario, consistente en la distribución de cajas de alimentos no perecederos²⁷, alcanzando una cobertura de 1,3 millones de familias (Britos et al, 2003: 23).

Los programas que en los '80 entregaban cajas de alimentos o cheques para que las familias organizaran sus comidas, se fueron convirtiendo –una década más tarde- en comedores manejados por instituciones, o bien pasaron a entregar dinero bajo la supervisión de los punteros locales. Y en la medida en que la asistencia se convirtió en clientelismo, la gestión fue pasando de las mujeres a los varones (Aguirre, 2004: 77).

En los '90, durante los años de la Convertibilidad hubo dos grandes programas tendientes a diagramar una política alimentaria: el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición, del Ministerio de Salud, y el Plan Social Nutricional de la entonces Secretaría de Desarrollo Social. Ninguno de los dos tuvo trascendencia, ya que trataban la cuestión alimentaria dentro del área específica de su competencia: si bien se hablaba de Políticas Alimentarias, sólo se trataba de Programas de asistencia directa. No se trabajaba sobre las causas del deterioro de la alimentación de la población, relacionadas con las políticas económicas que afectaban la capacidad de compra de alimentos, sino simplemente sobre sus efectos. Como consecuencia, estos Programas no sólo no

²⁷ Las cajas PAN tuvieron variaciones en su contenido, pero básicamente incluían leche en polvo, legumbres, cereales, aceites, productos enlatados, etc., contribuyendo en un 20% al total del aporte nutricional de una familia. (Britos et al, 2003: 23)

resolvieron la situación sino que terminaron actuando procíclicamente: entregaron más mercadería en la primera etapa de la convertibilidad (1991-1994), en que el país atravesaba un período de bonanza, pero se fue reduciendo la asistencia a medida que la crisis alimentaria se agudizaba, al compás del deterioro de la economía nacional. Si bien el porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado a estos Programas se mantuvo, se repartió menos debido al decrecimiento del PBI y por el aumento constante de la pobreza. Es decir que el resultado fue justamente opuesto a lo que se debe intentar desde el punto de vista social y nutricional (Aguirre, 2004: 64).

Por su parte, el tipo de cambio fijo alentó la importación masiva de alimentos. A partir de 1991 los productos importados invadieron las góndolas de los supermercados que compitieron en forma desleal con los de producción local. Mientras mejoraba la capacidad de compra de la población, la agroindustria local no pudo competir con los productos alimentarios importados de buena calidad, en muchos casos fuertemente subsidiados por sus países de origen.

La política impositiva tampoco ayudó: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se elevó al 21% y se eliminó la exención de cargas tributarias para muchos productos. Sólo la leche entera y el pan de panadería conservaron este privilegio. El IVA se convirtió en el puntal de la recaudación impositiva, dando lugar –desde el punto de vista de la alimentación- a políticas sumamente regresivas, ya que son los consumidores de los quintiles más bajos quienes destinan mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos.

Ya se ha mencionado que en un país en que el 90% de la población vive en zonas urbanas, el acceso a los alimentos está íntimamente relacionado con su capacidad de compra. En tal sentido, las políticas de empleo instrumentadas en estos años tampoco contribuyeron a una mejora de la situación. Las privatizaciones, la desregulación del



mercado de trabajo, la falta de asistencia a los desocupados, la creación de empleos inestables y con bajos salarios y la paulatina eliminación de los aportes patronales llevaron a una caída brusca en el nivel de ingresos de la población, agravada por la reducción del 13% de los salarios públicos y jubilaciones.

La concepción del Estado neoliberal del gasto público social alimentario consistía en dejar ejercer al mercado su rol redistribuidor: el Estado sólo debía actuar para corregir las fallas del mercado. Sus responsabilidades fundamentales consistían en garantizar el libre juego del mercado y compensar las fallas asistiendo en forma directa a quienes por su incapacidad no pudieran integrarse al sistema. Pero nuestro país, que se había caracterizado históricamente por ser productor y exportador de alimentos, vio aparecer los comedores comunitarios como muestra de la demanda social de alimentos ante la escasa respuesta de los limitados programas estatales en la materia, poniendo en evidencia que el hambre en la Argentina ya no era un problema individual o circunscrito geográficamente a ciertos bolsones de miseria, sino que comenzaba a ser un problema generalizado al que había que dar respuesta. (Grassi et al, 1994: 175)

En resumen, en nuestro país durante las últimas décadas se han llevado adelante distintos programas de asistencia alimentaria orientados a paliar las consecuencia de la pobreza, la indigencia y el desempleo, todos ellos con distintas fuentes de financiamiento y ejecutados por jurisdicciones muy disímiles. La descentralización en la ejecución, delegada a los niveles subnacionales –tanto provinciales como municipales-, acompañó los proyectos financiados con presupuestos nacionales, provinciales, municipales o bien a través de organismos internacionales. Por otra parte, los distintos programas se orientaron a paliar la situación de grupos poblacionales específicos, como mujeres embarazadas, niños menores de 2 o de 5 años, niños en edad escolar, ancianos, niños con problemas de

desnutrición, etc., y su diseño e implementación ha variado de acuerdo a su población objetivo. La regularidad en las prestaciones brindadas fue variable y rara vez fueron programas insertos en políticas de combate a la pobreza más amplias. Las pretendidas políticas integrales fueron muy limitadas, y se encontraron con fuertes problemas para garantizar la continuidad del financiamiento como así también para vencer los obstáculos institucionales para poder llevarlas a cabo. Por todas estas cuestiones, se han caracterizado por ser políticas que han fragmentado la problemática de acuerdo a sus criterios específicos y a su autoridad de aplicación, dando como resultado inevitable la dispersión de las políticas y los programas, con un resultado muy magro. (Hintze et al, S/D: 2)

3.2. La crisis y el surgimiento de los comedores comunitarios

La fuerte crisis de fines de 2001 y principios de 2002 dejó en nuestro país heridas profundas, con una pobreza extendida, marginación y exclusión social, siendo particularmente notorio en las provincias del NEA y NOA.

De acuerdo a los datos de la EPH de octubre de 2002, el 57.5% de la población de nuestro país se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 27.5% por debajo de la línea de indigencia. Esa misma medición para la zona Noreste de nuestro país era aún más cruda: el 71.5% de las personas estaba por debajo de la línea de pobreza y el 41.9% por debajo de la línea de indigencia (INDEC, EPH octubre de 2002). Si tomamos los datos para la ciudad de Formosa para esa misma fecha, la pobreza alcanzaba un 68.5% y la indigencia un 36.8%, habiendo alcanzado cifras aún más alarmantes en mayo de ese mismo año, en que el 78.3% de la población era pobre y el 45.4% indigente. (INDEC, EPH mayo y octubre de 2002).

La falta de respuesta inmediata del mercado y del Estado, impulsó a vastos sectores de la sociedad a desarrollar iniciativas individuales, familiares, barriales, colectivas, como



forma de solidaridad y manifestación de deseo de recuperación de su integridad como ciudadanos. Ante la imposibilidad de generación de empleo privado y público en respuesta a esta demanda, se recurrió a la libre iniciativa, a la organización por fuera de los canales institucionales (Coraggio, 2003: 9).

Surgieron y proliferaron así las ollas populares²⁸, los comedores comunitarios, los merenderos y copas de leche, que en una primera instancia, funcionaron con la colaboración de los comerciantes de la zona, los vecinos y los mismos beneficiarios que aportaban lo que tenían en sus casas para contribuir a una olla mayor y colectiva.

La fragmentación social trajo aparejado un proceso de debilitamiento de los vínculos familiares: las familias más afectadas vieron vulnerado su derecho a ejercer su función básica e indelegable de criar y sostener a sus hijos, siendo los niños los más afectados. Por esta razón, las familias se volcaron en gran medida a las organizaciones que les ofrecieron asistencia alimentaria, enviando allí a los niños menores y quedando los adultos relegados y sin un ámbito específico en el cual compartir un plato de comida. En algunos casos, los hombres adultos que tenían trabajo, comían en sus lugares de trabajo. Las mujeres por su parte, lo hacían en el hogar, las más de las veces solas y otras con sus hijos adolescentes que no querían asistir a los comedores o, en algunos casos, ya no eran admitidos en los mismos.

Estas prácticas debilitaron aún más las relaciones en el seno familiar, modificando conductas de la rutina cotidiana y llevando a la pérdida del hábito de la mesa familiar, ámbito por excelencia de comunicación, transmisión de valores, etc. Así también se fueron

²⁸ Las ollas populares surgieron en nuestro país en la década del '30 como consecuencia de los sucesos comprendidos en la depresión económica mundial y su reflejo en Argentina. Años más tarde, las ollas populares acompañaron el proceso de marginalidad social en los cinturones periurbanos de las grandes ciudades. Antes de fines de la década del '80 los comedores y ollas populares eran hechos absolutamente aislados y localizados. Con el paso de los años algunos de ellos fueron desapareciendo, mientras que otros se fueron organizando y se perpetraron en el tiempo. (Britos et al, 2003: 24)

diluyendo los lazos afectivos, contribuyendo todo esto a la dilución del vínculo familiar. Los roles y funciones de cada uno de los miembros de la familia, otrora claros y marcados, fueron desapareciendo junto con la mesa familiar, atomizando su estructura al son del crecimiento de los comedores comunitarios.

Si bien el tema ingresó en forma tardía a la agenda política argentina, una vez instalada la problemática alimentaria se fueron implementando las acciones comprendidas en la Conferencia Internacional de Nutrición de Roma promovida por la FAO, hasta que finalmente, en 2002, la Ley de Seguridad Alimentaria dio coherencia a las acciones. Además de la intervención estatal en la cadena agroalimentaria, el apoyo a la producción para el autoconsumo, el rasgo más visible de la política alimentaria lo constituyeron los subsidios monetarios (tickets, tarjetas magnéticas, vales), la entrega directa de alimentos y el sostenimiento de comedores comunitarios y escolares. La participación activa de las familias que en los '90 se esgrimía como ideología, terminó convirtiéndose en un elemento indispensable para la aplicación de las políticas, no sólo para el funcionamiento de los programas asistenciales que sumaron mano de obra gratuita, sino para asegurar el control social de los caudillos locales –cuando no el clientelismo político- (Aguirre, 2004: 77).

Ante la reducción de los ingresos del grupo familiar y la discrecionalidad de la asistencia, los hogares aumentaron la confianza en la ayuda de su propio entorno. Se afianzaron las redes de ayuda mutua; las relaciones de amistad, vecindad y parentesco basadas en la confianza entre amigos, vecinos y parientes pasaron a conformar la red de contención de la mayoría de las familias carenciadas, formando un verdadero sistema de seguridad social. Aquellos que se encontraban en mejores condiciones, por contar con ciertos ingresos, un núcleo familiar más amplio, etc., se solidarizaron con aquellos que estaban atravesando mayores dificultades, sabiendo que a su vez éstos devolverían los



favores cuando mejorase su situación o bien cuando fueran los primeros quienes se encontrasen más necesitados. Cuanto más numerosa, densa y heterogénea fuera la trama de relaciones de un hogar, mayores eran sus posibilidades de éxito en el sostén de las familias a través de acciones mancomunadas. (Aguirre, 2004: 78)

Pero a medida que los hogares en crisis fueron aumentando, las redes fueron perdiendo capacidad de contención material, aunque preservaron su rol de sostén psicológico a través del afecto, la transmisión de esperanzas de un cambio, que terminó convirtiéndose en un elemento clave para la supervivencia (Aguirre, 2004: 79). Muchos sectores excluidos del mercado laboral, sin ningún ingreso familiar ni posibilidad cierta de sustento, se volcaron a las ollas populares y comenzaron a surgir en forma espontánea muchos comedores comunitarios a lo largo y a lo ancho de nuestro país. Y no sólo surgieron nuevos, sino que los comedores pre-existentes incrementaron exponencialmente la cantidad de personas atendidas a diario, aunque sin contar con los recursos adecuados, manejándose en su gran mayoría con aportes esporádicos de comerciantes de la zona y la colaboración voluntaria de algunos miembros de la comunidad que pusieron su esfuerzo y en muchos casos, sus propias viviendas al servicio de estos comedores. El gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil en general debieron acompañar este proceso.

De acuerdo a los indicadores de esa época, el 50% de los niños entre 0 y 13 años eran pobres y representaban a su vez el 34% de la población del país por debajo de la línea de pobreza. Con respecto al tramo entre 14 y 22 años, el 40% era pobre, cifra que representaba cerca del 22% del total de pobres. Al mirar los indicadores de indigencia para ambas franjas etarias, se presentaba un nivel cercano al 20% siendo más alto para el grupo entre 0 y 13 años. Si tomamos en cuenta los datos de mortalidad infantil para el año 2002, el índice a nivel nacional era del 16,8%. Mientras tanto, el promedio para las provincias de la región

NEA ascendía al 24,57%, siendo Formosa la provincia del país con el segundo índice más crítico –detrás del Chaco, que contaba con un 26,7%–, con un 25,5% (INDEC, 1991/2004).

Puede afirmarse entonces que el flagelo de la pobreza y la indigencia que afrontaba nuestra sociedad se concentraba en la población joven, principalmente en los menores de 13 años. A esto debemos sumarle que estos niños provenían en su gran mayoría de familias cuyos padres jamás habían trabajado o, en algunos casos, lo habían hecho en forma precaria, sin estabilidad ni relación alguna con el mercado formal de trabajo, lo que significa que las seguridades que otorga un trabajo asalariado eran para ellos absolutamente desconocidas.

En respuesta a la crítica situación, paralelamente a la declaración de la Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, en el mes de enero de 2002 se declaró la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Se creó además el Programa de Emergencia Alimentaria, destinado a la compra de alimentos, para la atención prioritaria de las necesidades básicas de la población de alta vulnerabilidad y en riesgo de subsistencia. El mismo sería administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. (P.E.N., 2002) La emergencia alimentaria fue varias veces prorrogada²⁹, y en diciembre de 2002 se creó mediante la Ley 25.724, el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, que tal como plantea en su artículo 1, surgió con el objetivo de dar cumplimiento al deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (H.C.N., 2003). El mismo fue creado como un programa de emergencia destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza (artículo 2). La autoridad de aplicación sería ejercida en forma conjunta por los Ministerios

²⁹ La emergencia alimentaria, establecida originalmente hasta el 31 de diciembre de 2005 a través del decreto 108/2002, fue prorrogada en forma sucesiva a través de los decretos 1121/2003; 1069/2003 y finalmente, el 1693/2004, que estableció su finalización el 31 de diciembre de 2005 (PEN, 2004).



de Salud y de Desarrollo Social de la Nación (artículo 3). Se dispuso, a partir de la sanción de la ley, la unificación y coordinación de todos los programas destinados a este efecto, vigentes al momento y que fueran financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional, con el objetivo de evitar la superposición de partidas presupuestarias (artículo 12). Para la Coordinación del Programa se creó la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación³⁰, Comisiones Provinciales, Municipales y/o Comunales. Entre las funciones de la Comisión Nacional se encontraba el diseño de las estrategias para la implementación del Programa, fijando mecanismos de control, estableciendo un Sistema Permanente de Evaluación del estado nutricional de la población, la implementación de un Programa de Educación Alimentaria Nutricional y la incorporación de todos los mecanismos de control necesarios para garantizar que los fondos fueran destinados a la atención de los beneficiarios. A estos efectos, se creó el Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional, con carácter intangible, para ser aplicado a la implementación del Programa establecido por Ley. El mismo estaría integrado por partidas presupuestarias que se asignarían anualmente en la Ley de Presupuesto Nacional³¹ y aportes o financiamiento de carácter específico que el Estado Nacional obtuviera de organismos e instituciones internacionales o de otros Estados.³²

³⁰ La Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación estaría integrada por representantes de los Ministerios de Salud y Ambiente, de Desarrollo Social, de Educación, Ciencia y Tecnología, de Economía y Producción, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios (todos ellos integrantes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) y por las siguientes Organizaciones No Gubernamentales: Cáritas, AMIA, FAIE, Fundación Judaica, UNICEF, FAO, Red del Adulto Mayor.

³¹ El Artículo N° 9 de la Ley 25.724 facultó además en forma expresa a la Jefatura de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas que fuesen necesarias para el cumplimiento de la ley.

³² De acuerdo a lo establecido en el decreto 1018/2003 (reglamentario de la Ley 25.724), "Podrán afectarse al programa los subsidios, subvenciones, legados, donaciones y todo otro recurso que reciba el poder Ejecutivo Nacional a través de sus distintas Jurisdicciones, cuando así lo disponga. Asimismo, los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social podrán instar, por ante las instancias competentes la reasignación, con destino al Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, de los créditos o préstamos internacionales que administren o los que determine el Poder Ejecutivo Nacional en el marco del presente, así como también los nuevos préstamos que se gestionen u obtengan en ocasión y con motivo de la Ley N° 25.724". (P.E.N., 2003)

3.3. El Abordaje Comunitario del PNSA

En la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, funcionaba desde 1995 el FOPAR, Programa financiado por el Banco Mundial focalizado en las regiones NEA y NOA, que ejecutaba pequeños proyectos de infraestructura comunitaria, emprendimientos productivos y proyectos de fortalecimiento comunitario.

El objetivo del FOPAR era “*desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas y concretas de formulación, gestión y ejecución de proyectos destinados a mejorar las condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza*”. (FOPAR, S/D: 3)

El Programa, desde sus inicios mantuvo ciertas líneas que marcaron claramente su intervención: la identificación de la participación y la organización comunitaria como requisitos necesarios para el desarrollo de los proyectos. La metodología de intervención del FOPAR promovió el desarrollo de capital social mediante experiencias locales de gestión, favoreciendo la generación de recursos por parte de las comunidades involucradas en los proyectos, de modo de hacerlas partícipes activas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en la constitución de redes sociales. Esta perspectiva se relacionaba con la definición de pobreza como fenómeno que incluye aspectos materiales y no tangibles, culturales, organizativos, etc., vinculados con el concepto de capital social. Por ello, se consideró fundamental la participación comunitaria, el desarrollo de capacidades de autogestión por parte de las organizaciones de base y su participación activa en la administración de los recursos del proyecto.

Ante la declaración de la Emergencia Alimentaria por parte del Poder Ejecutivo Nacional en el 2002, se estableció que los distintos programas bajo la órbita de los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social podrían reasignar sus fondos al programa



Nacional de Nutrición y Alimentación³³ (P.E.N., 2003). Mientras dichos Ministerios reorganizaban todos los programas de índole alimentaria, el FOPAR incorporó a su menú de proyectos los de “Prestaciones Alimentarias Comunitarias”. A pesar de que esta nueva línea de financiamiento no reemplazó sino que se sumó a las preexistentes en el Manual Operativo, se abandonó el financiamiento de los anteriores tipos de proyectos para dedicar la totalidad del crédito a los alimentarios. Si bien esta nueva línea de financiamiento había nacido a partir de la declaración de la Emergencia Alimentaria, la metodología de intervención del FOPAR se mantuvo, dando lugar a una nueva modalidad de gestión conjunta entre Estado y Sociedad Civil para la atención de los comedores comunitarios, es decir que a partir de ese momento, el Programa continuó trabajando a partir de estrategias definidas para el desarrollo comunitario en la atención de la emergencia alimentaria.

Los proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias estaban “[...] *orientados a resolver un déficit de financiamiento en los servicios alimentarios destinados a la población en situación de pobreza con vulnerabilidad social, que prestan Redes y Organizaciones Comunitarias formales o informales que vienen atendiendo esta problemática*”. (FOPAR, 2002-b)

Los Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias se orientaron principalmente a menores de 18 años, mujeres embarazadas o madres de niños lactantes, mayores de 60 años y adultos en situación de abandono o con algún tipo de discapacidad, que concurrían a los comedores por propia decisión, es decir que se trabajó con criterios de autofocalización.

³³ De acuerdo a lo establecido en el decreto 1018/2003 (reglamentario de la Ley 25.724), “Podrán afectarse al programa los subsidios, subvenciones, legados, donaciones y todo otro recurso que reciba el poder Ejecutivo Nacional a través de sus distintas Jurisdicciones, cuando así lo disponga. Asimismo, los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social podrán instar, por ante las instancias competentes la reasignación, con destino al Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, de los créditos o préstamos internacionales que administren o los que determine el Poder Ejecutivo Nacional en el marco del presente, así como también los nuevos préstamos que se gestionen u obtengan en ocasión y con motivo de la Ley N° 25.724”.

En diciembre de 2003 se creó en el marco del Ministerio de Desarrollo Social el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria *El hambre más urgente*, destinado a financiar acciones de ejecución integral, tendientes a garantizar la Seguridad Alimentaria de personas en condición de vulnerabilidad social, priorizando la atención de la emergencia alimentaria (M.D.S., 2003). El FOPAR fue incorporado a la estructura del PNSA, y continuó financiando Proyectos de Prestaciones Alimentarias en comedores comunitarios gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil en los grandes aglomerados urbanos del país, ampliando los criterios previos de focalización que fueran más restrictivos para las líneas de financiamiento anteriores. El PNSA -aún vigente- está formado por varios componentes, uno de los cuales es el denominado de *Asistencia Alimentaria*³⁴. Dentro de este componente, se encuadró la atención de los comedores comunitarios.

Se continuó con el modelo descentralizado: el mecanismo adoptado para la implementación de los proyectos alimentarios fue el mismo que se venía aplicando hasta el momento: la transferencia directa de recursos a las Organizaciones de la Sociedad Civil efectoras de los proyectos, es decir, a los propios comedores o a Organizaciones que – actuando como redes- nuclearan a varios comedores que no se encontraban en condiciones de autogestionar sus recursos.

Dado que se partió de la preexistencia de los comedores comunitarios, que eran organizaciones creadas por la comunidad para satisfacer la problemática del déficit alimentario, lo comunitario fue anterior a los proyectos, lo que permitió la articulación de las políticas estatales con las iniciativas surgidas de la sociedad civil. El saber técnico de las Políticas Sociales estableció un diálogo con el saber propio de las organizaciones que

³⁴ Otros componentes del Plan son: la Asistencia Técnica para la Gestión, el Fortalecimiento Familiar en Nutrición y Desarrollo Infantil, la Educación Alimentaria Nutricional, el Refuerzo a los Servicios Alimentarios Escolares, el Encuentro con las Escuelas, el Autoabastecimiento y Autoproducción de Alimentos, la Prevención de la Salud Materno Infantil y el Fortalecimiento de Espacios de Participación.



nucleaban a la población en situación de pobreza, y fueron éstas quienes, siguiendo las pautas nutricionales establecidas por el Programa, diseñaron su menú de acuerdo con el tipo de alimentación de la zona, sus costumbres, la disponibilidad geográfica y estacional de determinado tipo de alimentos y determinaron el modo de preparación de los mismos.

Y con el cambio en la concepción de las nuevas políticas alimentarias, encuadradas dentro del marco del derecho a la alimentación, se pasó de la concepción de *beneficiarios* a la de *sujetos de derecho*.

Las familias que requerían asistencia alimentaria tomaron contacto con los comedores, distribuidos en los barrios más carenciados de los grandes aglomerados urbanos del país, y de ese modo las organizaciones a cargo de los comedores fueron confeccionando el listado de comensales, que si bien inicialmente tenían grandes variaciones de un mes a otro, con el tiempo se fueron estabilizando. Sin embargo, los cambios en la situación de algunas familias continuó generando ciertos cambios y modificaciones en los listados, que se continuaron actualizando no sólo en la cantidad de comensales (con pequeñas variaciones en más o en menos en distintos momentos del mes o del año), sino también en las personas que asistían a los comedores y en la modalidad del servicio (presencial, de entrega de viandas o mixto)³⁵.

Desde un principio se consideró la opinión de las propias organizaciones en varios aspectos, como el menú –siempre que cumpliera con las pautas nutricionales establecidas por el Programa-, la estructura de funcionamiento del comedor, su localización, etc. Es

³⁵ Es importante aclarar que si bien la cantidad de asistentes a los comedores siempre ha sido variable, el criterio establecido para poder fijar un monto a financiar fue el siguiente: se determinó el promedio diario de asistentes a cada comedor, de acuerdo a lo declarado por las organizaciones solicitantes y lo corroborado en cada caso por los equipos de Supervisión del Programa. Se establecieron dos categorías: la mejora a las prestaciones existentes previas al financiamiento del Programa (diferencia entre el monto establecido por el Programa y los recursos con que contaba la organización) y la incorporación de nuevos beneficiarios. A partir de ese dato se hacía el cálculo de la cantidad de prestaciones por día (cantidad de mejoras y de nuevas prestaciones), multiplicado por el costo establecido por el Programa para cada tipo de prestación (desayuno, almuerzo, merienda, merienda reforzada o cena –mejora o nueva prestación para cada una de ellas-), por 22 días al mes, multiplicado por la cantidad de meses del proyecto. A este valor se le sumaba un porcentaje para gastos generales, otro para gastos bancarios, y otro para imprevistos. El monto resultante se reflejaba en el Convenio de Financiamiento.

decir que la gestión de los comedores se basó en el aprovechamiento de las propias capacidades de la comunidad.

La emergencia alimentaria, varias veces prorrogada, finalizó el 31 de diciembre de 2004, a pesar de lo cual el Ministerio de Desarrollo Social continuó financiando los comedores comunitarios a través de los Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias. El 31 de diciembre de 2005 al terminar el Convenio de Préstamo del Banco Mundial³⁶, finalizó la ejecución del FOPAR, pero a partir del 1 de enero de 2006, ya con fondos nacionales administrados a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) se continuaron las acciones anteriores, respetando la modalidad de intervención y dando plena continuidad a las acciones. El Proyecto PNUD ARG/06/001, denominado “*Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y fortalecimiento de sus efectores*” se creó dentro del marco del PNSA y bajo la órbita de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias (PNUD, 2006). En 2007, al firmarse la revisión del Proyecto³⁷, el nombre del Programa cambió a “*Apoyo a la gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)*” (en adelante, Abordaje Comunitario) (PNUD, 2007). Si bien el Proyecto administrado por el PNUD constituye formalmente un nuevo programa, continúa hasta la actualidad trabajando en la misma línea de financiamiento del FOPAR, con el mismo personal técnico –tanto a nivel central como provincial-, con las mismas organizaciones que venían ejecutando hasta el momento, sin incorporación de nuevos comedores u organizaciones solicitantes. Es decir que su accionar establece la continuidad de las acciones desarrolladas por la línea de Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias del FOPAR.

³⁶ Convenio de Préstamo BIRF 4398-AR

³⁷ El Proyecto PNUD ARG/06/001, que comenzara el 1 de enero de 2006, tenía fecha de finalización el 31 de diciembre de 2007. Sin embargo, la revisión del Punto G del Proyecto estableció la continuidad de las acciones y las líneas de financiamiento anteriores, más la incorporación de nuevas líneas de trabajo hasta el 30 de junio de 2012.



Con el apoyo y seguimiento permanente de los equipos técnicos del programa, se continúa trabajando con las mismas organizaciones comunitarias que fueron incorporadas en el marco del FOPAR hasta el año 2003³⁸.

Si bien el Programa funciona como un organismo de gestión y transferencia de fondos asignados, también tiene funciones de supervisión y acompañamiento, tanto de las cuestiones administrativo-financieras como de los aspectos nutricionales de las prestaciones que se brindan.

En la ciudad de Formosa, en el año 2002 y al iniciarse la convocatoria a Proyecto Alimentarios Comunitarios con financiamiento del Banco Mundial –bajo la órbita del FOPAR-, se comenzaron financiando 153 comedores administrados por 57 organizaciones³⁹, y para 2006 cuando se inició la etapa de financiamiento con fondos nacionales administrados por el PNUD quedaban 99 comedores administrados por 38 organizaciones⁴⁰, distribuidos en los distintos barrios de la ciudad.

³⁸ La primera convocatoria a presentación de Proyectos se realizó en 2002 en grandes aglomerados urbanos: Ciudad de Buenos Aires, Localidades del Gran Buenos Aires (Merlo, Tigre, Vicente López, San Isidro, San Miguel, Morón, Moreno, San Fernando, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Ituzaingó, Tres de Febrero, Gral. San Martín, Hurlingham, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Berazategui, Almirante Brown, Florencio Varela, Esteban Echeverría, La Matanza, Lomas de Zamora), Mar del Plata y Batán, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Concordia, Salta, San Salvador de Jujuy y Palpalá, Santiago del Estero y La Banda, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, Gran Resistencia, Corrientes, Formosa, Posadas, San Carlos de Bariloche, Gran Mendoza, Gran San Juan. En 2003 se realizó una nueva convocatoria en Gran La Plata, Paraná y Catamarca. Cada aglomerado cerró la presentación de proyectos en la fecha de convocatoria indicada, y desde entonces no se han vuelto a abrir. Sin embargo, al finalizar el Programa PROAME, Abordaje Comunitario se hizo cargo de las prestaciones alimentarias de los Proyectos que recibían atención alimentaria por parte de ese programa. Así, en 2007 se incorporaron nuevos proyectos en Goya, Esquina, San Luis, La Rioja, Santa Rosa, Neuquén y Viedma.

³⁹ Si bien en el caso del Comedor Norte Lindo hay una organización solicitante –la Asociación Civil Norte Lindo– para un único comedor, en algunos casos hay organizaciones que han implementado redes y son responsables de la administración de varios comedores, razón por la cual la cantidad de organizaciones es inferior a la cantidad total de comedores bajo Programa.

⁴⁰ Durante esos cuatro años de ejecución, algunos comedores se unificaron, otros renunciaron al financiamiento, por considerar que los requisitos administrativos y de rendiciones de cuentas, como así también los controles nutricionales, eran exhaustivos, y muchos otros fueron dados de baja por el Programa por no cumplir con las pautas nutricionales o administrativas establecidas. En todos los casos, se trabajó en la relocalización de los sujetos de derecho en otros comedores cercanos.

El Circuito 5, una de las zonas más grandes y más pobres de la ciudad de Formosa⁴¹, contaba a principios de 2006 con un total de 37 comedores bajo la órbita del Programa, entre los cuales se encontraba el Comedor Norte Lindo, ubicado en el Barrio Eva Perón.

3.4. El comedor Norte Lindo de la ciudad de Formosa

El Comedor Norte Lindo, administrado por la Organización Norte Grande, comenzó a funcionar en febrero del año 2000 con donaciones y colaboraciones de comerciantes de la zona, con el aporte de la comunidad en general y con aportes provinciales que si bien eran regulares, no resultaban suficientes para brindar prestaciones a diario a todos los niños que asistían al comedor⁴². En sus comienzos, brindaba sus prestaciones tres veces por semana con cierta regularidad, aunque dependían de la disponibilidad de recursos. Para solventar los gastos y recaudar fondos, los miembros de la comunidad solían hacer venta de loco, empanadas, rifas, etc.

En el año 2002, cuando se realizó la primera Convocatoria a presentación de Proyectos Alimentarios Comunitarios del FOPAR, la Organización Norte Grande solicitó financiamiento para poder continuar atendiendo con regularidad a la comunidad del barrio en el mencionado comedor que funcionaba en la casa de la Presidente de la Organización.

Norte Grande era una Organización sin Personería Jurídica, y fue contratada en la etapa FOPAR, en que aún –bajo la órbita del Banco Mundial-, el programa podía contratar con grupos informalmente constituidos. La organización designaba sus autoridades (Presidente, Secretario y Tesorero), quienes firmaban el Convenio de Financiamiento en

⁴¹ El Circuito 5 está formado por los barrios Juan Domingo Perón, Eva Perón, Simón Bolívar, República Argentina, Antenor Gauna, 20 de julio, Municipal, Nanqom, 8 de octubre, 8 de octubre II, El Porvenir, 1º de mayo, Stella Maris, El Quebranto, Mbiguá, La Esperanza y Luján.

⁴² Si bien el comedor contaba con un total de 250 personas, el Gobierno Provincial le enviaba mercadería para un total de 1200 prestaciones mensuales, es decir, prestaciones de almuerzo para 100 personas 3 veces por semana. Para esa cantidad recibían por mes: 150 kg de carne, 20 kg de porotos negros, 80 kg de arroz, 40 kg de polenta, \$180 en verduras variadas, 48 cajas de puré de tomate, 12 litros de aceite, 12 paquetes de sal y 5 m³ de leña.



representación del grupo, cuyos integrantes quedaban declarados en el Proyecto. Este grupo sólo tenía visos de formalidad para el convenio FOPAR, pero no podían recibir financiamiento de otros organismos estatales, incluyendo otros Programas del propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Una vez presentada, evaluada y aprobada la solicitud, se firmó un Convenio de Financiamiento entre el Ministerio y la Organización Norte Grande, según el cual esta última recibiría fondos para brindar prestaciones alimentarias en su comedor durante un período de 10 meses. La duración de este convenio estaba relacionada con la declaración de la Emergencia Alimentaria, que se suponía finalizaría a fines de 2002. Sin embargo, la realidad demostró que si bien algunos indicadores estaban mejorando lentamente, la crisis alimentaria ameritaba una continuidad en las acciones iniciadas por lo que, al finalizar ese convenio, se realizaron sucesivas extensiones que, con distinta fuente de financiamiento y denominación, continúan hasta la actualidad.

El comedor era muy precario: cocinaban a leña, con una mesa, seis sillas y una olla como único equipamiento, debajo de un árbol del patio de tierra de la casa de la Presidente de la Organización. En un principio se financiaron prestaciones de almuerzo y merienda, de lunes a viernes, para un total de 250 personas, principalmente niños, mujeres embarazadas y ancianos.

“Nosotros habíamos empezado con 200 chicos, 200 y más inclusive. Y en todo este tiempo hubo un proceso, porque cuando empezamos había una crisis, una situación, una realidad, que eso de a poco fue cambiando. Hoy tenemos ya un poquito menos. Eso no quiere decir que no necesite la gente, sino que el que fue teniendo más o menos qué cocinar diariamente en su casa, se fue quedando, y dio espacio a otras personas que realmente, o sea,

*necesitaban. Por ahí también la organización tomó decisiones también de trabajar en eso.*⁴³ (Responsable del Comedor Norte Lindo)

La adquisición de equipamiento con fondos del Proyecto fue de gran ayuda para poder trabajar en mejores condiciones: se compraron mesas y sillas, vajilla y utensilios necesarios para la cocina. Por otra parte, los integrantes de la Organización se contactaron con el Programa Pro-Huerta, también dependiente del PNSA, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y comenzaron a trabajar en la creación de huertas comunitarias, con un máximo de siete integrantes por cada huerta. Además, articularon con la escuela del barrio y junto con el inicio de las actividades del comedor, comenzaron a organizar actividades deportivas para niños y jóvenes y a trabajar con apoyo escolar, de modo que los niños no sólo tuvieran un espacio donde alimentarse, sino que el comedor también comenzó a constituirse en un espacio de contención y de actividad comunitaria. Además tomaron contacto con los profesionales del Centro de Salud Barrial y comenzaron a hacer controles de peso y talla de los niños.

Durante la ejecución del proyecto alimentario, la Organización se fue fortaleciendo, y sus miembros –encabezados y dirigidos por su Presidente, y con el apoyo y colaboración constante del Equipo Provincial del FOPAR-, fueron incorporando saberes, entre ellos, los relacionados con las cuestiones organizativas e institucionales. Realizaron talleres de planificación de las actividades del comedor, trabajo en red, prevención de la salud, promoción de la organización y la participación comunitaria, formación de promotores en nutrición para las colaboradoras del comedor, etc.

Estos progresos, contribuyeron a mejorar el nivel organizativo del grupo y en el año 2003 obtuvieron su Personería Jurídica, pasando a conformar la Asociación Civil Norte

⁴³ Entrevista registrada en DVD “*Fortaleciendo Vínculos*”. Ver bibliografía.



Lindo. Con esa nueva forma jurídica continuaron ejecutando las sucesivas extensiones del financiamiento alimentario hasta el 31 de diciembre de 2005, en que finalizó el Programa FOPAR. En 2006, al iniciarse la contratación de las Organizaciones bajo Programa, pero ya bajo la órbita del PNUD, este programa estableció como requisito que las organizaciones estuvieran formalmente constituidas⁴⁴. Esto no fue un inconveniente para la Asociación Civil Norte Lindo, que ya se había constituido formalmente tres años antes.

“Nosotros cuando empezamos, esta Organización no tenía Personería Jurídica. Esta organización nos fue exigiendo a que teníamos que cumplir ciertas pautas para estar dentro del Programa, y eso nos llevó a tener que tomar conciencia y que teníamos que tener Personería Jurídica. Fuimos conectando esos papeles, [...] con el banco, a hacer ciertas tramitaciones. Todos esos aprendizajes los fuimos evolucionando en todo este tiempo de este Programa.”⁴⁵ (Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

En un principio, el comedor brindaba las prestaciones en forma presencial, es decir que quienes asistían debían comer allí. Sólo se entregaba la comida para ser retirada en forma de vianda para casos excepcionales, como personas enfermas imposibilitadas de moverse, ancianos, etc.

Sin embargo, con el tiempo y con el conocimiento que fueron teniendo de las familias, la responsable del comedor y sus colaboradoras comenzaron a observar que los niños desde los 13 o 14 años, no asistían al comedor aunque la situación económica de sus

⁴⁴ Mientras el Banco Mundial aceptó la contratación con organizaciones que no estaban formalmente constituidas, el PNUD puso como requisito que las Organizaciones que actuaran como solicitantes de los proyectos tuvieran Personería Jurídica. Esto significó un grave inconveniente, ya que buena parte de las Organizaciones que venían ejecutando proyectos, no cumplía con este requisito. Se logró entonces un acuerdo entre el Programa y el PNUD: aquellas organizaciones que estuvieran en condiciones de gestionar sus proyectos y no tuvieran constitución formal, tendrían dos opciones: obtener su Personería Jurídica o constituirse en Simples Asociaciones, figura contemplada en el Artículo 46 del Código Civil de la República Argentina. Estas Asociaciones tienen características similares a las Asociaciones Civiles pero su constitución es mucho más rápida y sencilla, ya que se hace a través de una Escritura ante Escribano Público. Mediante este procedimiento muchas organizaciones pudieron seguir firmando Convenios de Financiamiento en la nueva etapa del Proyecto, aunque tampoco fueron reconocidas por otros Programas del Ministerio ni por otros organismos estatales.

⁴⁵ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

hogares fuera crítica. Lo mismo ocurría con sus hermanos mayores que ya no estaban en edad escolar y por esa razón tampoco eran atendidos en los comedores escolares. La asistencia al comedor ya había comenzado a ser estigmatizante y, para algunos, vergonzante. Los identificaban como “*los chicos que comen de comedor*”, clasificación que estaba cargada de un valor altamente negativo. A su vez, las cocineras y responsables del comedor comenzaron a notar que muchos niños pequeños concurrían al comedor con el recipiente para comer allí, pero no comían toda la comida sino que llevaban una parte para su casa, para compartir con sus hermanos mayores. Incluso guardaban el pan y la fruta entre su ropa y la llevaban disimuladamente, alegando que la comerían más tarde.

Ante esta situación, la Asociación solicitó al Programa un incremento en la cantidad de raciones y comenzaron a brindar prestaciones presenciales para los asistentes regulares, generalmente niños pequeños, y viandas para que retiraran al terminar la prestación, para llevar a sus hermanos mayores. De esta forma se garantizaba que los niños comieran porciones completas, incluyendo el pan y la fruta, y que tuvieran la tranquilidad de poder alimentarse adecuadamente sin sentir que le quitaban el alimento a sus hermanos. Con el tiempo, las cocineras fueron averiguando y constataron que esta comida que era llevada a las casas solía complementarse con algunos otros alimentos, y de ese modo comía el resto del grupo familiar que no asistía al comedor, incluyendo a los adultos.

En sus inicios el comedor contaba con un grupo de colaboradoras conformado por diez mujeres, todas ellas beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁴⁶, que ayudaban con las tareas diarias de preparación, elaboración de la comida, limpieza de los enseres y del comedor, etc. Había un grupo para el almuerzo, que iniciaba sus tareas a la

⁴⁶ Es importante destacar que estas mujeres en general tenían asignada otra tarea ajena al comedor como contraprestación de su Plan, por lo que se puede considerar que el trabajo que realizaban en el comedor era voluntario.



mañana y se retiraba después del mediodía y otro para la tarde, que se encargaba de la preparación de la merienda.

El equipo provincial de Abordaje Comunitario tenía a su cargo la supervisión de los comedores, que se realizaba en forma sorpresiva, sin previo aviso, dentro del horario que cada Organización había declarado para sus prestaciones. En esas visitas se verificaba el cumplimiento de las pautas establecidas por el programa, tanto desde el punto de vista de la asistencia y cantidad de prestaciones brindadas, como del cumplimiento del menú que la organización había declarado, de las cantidades de ingredientes de acuerdo a los comensales, etc. De ser necesario, se realizaban reuniones entre el equipo de Abordaje Comunitario y la Asociación Civil Norte Lindo para corregir algunas situaciones que no eran óptimas o para brindar asesoramiento en las cuestiones que así lo requirieran; con cierta frecuencia se realizaban talleres y capacitaciones en aspectos nutricionales, organizativos, etc., ya fuera para todas las Organizaciones bajo Programa o para aquellas que lo requerían.

“Cómo realizar las compras, los menús, eso fuimos aprendiendo con charlas, con los talleres que se fue dando, qué paso, qué mercadería era mejor, tener en cuenta el vencimiento, [...] Como nos explicaban, tiene que tener un cierto tiempo. Por más que falte un mes, vos no podés tener una mercadería -todo eso nos decía- que ya está muy cerca del vencimiento. Todo eso fuimos aprendiendo.”⁴⁷ (Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Este apoyo y acompañamiento en la gestión se realizó en forma constante, ya que quedaban a cargo de la organización numerosos aspectos para los cuales sus miembros no habían sido capacitados, y hubo que hacerlo a medida que se avanzaba con la ejecución del proyecto; durante este proceso, las demandas de la misma gestión iban dejando al

⁴⁷ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

descubierto la necesidad de nuevos aprendizajes. Entonces el equipo de Abordaje Comunitario se encargaba de organizar algún taller, charla, etc., ya fuera con su mismo equipo técnico o bien articulando con otras áreas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación u otros Organismos Provinciales, de acuerdo a la temática requerida. Con el tiempo, los miembros de la misma Asociación fueron a su vez contactando a distintos sectores de la administración pública provincial, consiguiendo también realizar talleres y charlas sobre temas variados. Por ejemplo, se realizaron allí, dos veces por semana a lo largo de un mes, en forma articulada con la Secretaría de la Mujer de la Provincia, talleres de elaboración de alimentos, en los que se les enseñaba a las mujeres a preparar alimentos económicos, conservas, pan casero, bizcochuelos con harina común, pasta frola, etc. Los insumos de estos talleres eran aportados por la Secretaría, por lo que cada una de las mujeres asistentes llevaba luego a su casa el alimento que había preparado. Esto fue un incentivo importante para la asistencia y continuidad de los talleres, y una herramienta muy útil para la etapa por venir.

La Asociación Civil Norte Lindo era responsable de la compra de mercadería para cumplir con el menú pautado en el comedor, que si bien había sido elaborado por la propia Asociación, debía cumplir con los lineamientos nutricionales establecidos por Abordaje Comunitario. También era responsabilidad de la organización la provisión de un depósito de mercaderías, que fuera seguro –de modo de evitar posibles robos- y que mantuviera las pautas de higiene requeridas para el almacenamiento de los distintos productos⁴⁸. Además, debían garantizar el mantenimiento de la cadena de frío de los productos frescos y, para ello, acordar con los proveedores mecanismos y frecuencias de entrega que garantizaran que la mercadería estuviera disponible y en condiciones adecuadas cada vez que se

⁴⁸ Algunos de los requisitos establecidos por el Programa en tal sentido son: que la mercadería se encuentre en estanterías, separada del piso, sin contacto con la humedad; que no estén mezclados los productos de limpieza con los alimentos; que se mantenga la cadena de frío de los alimentos frescos, etc.



necesitara. Así, por ejemplo, acordaron entregas diarias de pan fresco por parte de una panadería del barrio, entrega semanal de la carne –que quedaba guardada en un freezer que la organización adquirió con fondos del Programa-, entrega cada dos días de las frutas y verduras, etc. Todo esto requirió de un nivel importante de organización y previsión, como así también capacitación a algunos de los miembros de la Asociación, que no tenían la formación adecuada ni experiencia previa en proyectos de este tipo.

Por su parte, el equipo de Abordaje Comunitario se encargó de dictar talleres y charlas sobre el armado del menú, intercambio de recetas, realización de compras, etc. Los resultados, lentamente, fueron apareciendo: el menú se hizo más variado, con comidas que para muchos eran nuevas, ya que no las habían comido antes en sus casas ni en el comedor, incorporando paulatinamente distintos ingredientes y conformando una variedad de platos que requirió trabajo constante y capacitación entre los colaboradores del comedor y a su vez trabajo de éstos con los beneficiarios, ya que la incorporación de nuevos platos no siempre es inicialmente bien recibida. Así, al tiempo el comedor Norte Lindo servía comida muy variada y nutricionalmente equilibrada.

“En el comedor, por ejemplo, varía la comida. Hacen guiso, hacen tallarín, a veces hasta empanadas, milanesas, marinera, hígado. O sea, le hace la lenteja, porotos, toda comida para ellos, polenta con queso, con tuco.

Cocinan muy bien, muy rico.”⁴⁹

(Madre de varios niños asistentes al comedor)

Además, las cuestiones administrativas no fueron menores: todos los meses las organizaciones solicitantes de proyectos deben presentar la documentación respaldatoria de sus actividades en la Oficina Territorial de Abordaje Comunitario: listados de beneficiarios del comedor con registro de asistencia, Certificación Mensual de las Prestaciones

⁴⁹ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

brindadas, facturas de las compras realizadas con tres presupuestos respaldatorios de cada una de las adquisiciones, planillas de rendición de cuentas con el resumen de los gastos, resumen de la cuenta bancaria, etc.

Este último no es un tema menor: la Asociación tuvo que abrir una cuenta bancaria de uso exclusivo para el proyecto, debiendo cumplir con todas las reglamentaciones establecidas por la AFIP para las operaciones, es decir, una limitación de hasta \$1000 para compras en efectivo y emisión de cheques o transferencias bancarias para cualquier tipo de operación superior a dicho monto. Esto implicó la necesidad de capacitar a los firmantes del Convenio y de la cuenta, ya que nunca antes habían operado con un banco, y menos aún, realizado transferencias o emitido cheques.

Simultáneamente a la ejecución del proyecto de Prestaciones Alimentarias Comunitarias, en el año 2006 y en coincidencia con la apertura por parte de Abordaje Comunitario de nuevas líneas de financiamiento complementarias a los Proyectos Alimentarios, un grupo de jóvenes de la Asociación Civil Norte Lindo solicitó al Programa el financiamiento de un proyecto de panadería, que incluía la adquisición de equipamiento específico como amasadora, sobadora, balanza electrónica, un termosellador y un freezer. Se construyó además un horno de barro, se hizo una mejora edilicia en un espacio de la sede de la Asociación para realizar las actividades productivas y se financió una capacitación en temas organizativos vinculados a la ejecución del proyecto productivo. Este financiamiento, al igual que todas las solicitudes complementarias, fue otorgado mediante la firma de un convenio independiente del alimentario, que debía cumplir con las mismas pautas administrativas que el anterior. Si bien los fondos otorgados por Abordaje Comunitario para este tipo de emprendimientos eran subsidios, había un requisito de devolución: la Asociación debía devolver al Comedor Norte Lindo un monto equivalente al



solicitado, pero en los productos que elaboraba. En este caso, durante un período aproximado de dos años, este grupo proveyó de pan y facturas al comedor.

Así fue que, en el marco de este nuevo proyecto complementario, un grupo de jóvenes provenientes de tres familias se capacitó para elaborar panificados: una parte era servida en el comedor diariamente y otra quedaba para su comercialización, obteniendo de ello un beneficio económico. La ejecución del proyecto terminó formalmente en mayo de 2008, cuando terminaron de realizar la devolución que se había comprometido⁵⁰. Sin embargo, aún en la actualidad estas familias y otros miembros de la Asociación continúan utilizando el equipamiento y los saberes adquiridos y elaboran panificados para los asistentes al comedor o, cuando tienen algún encargo o pedido de mercadería, elaboran los productos que son comercializados en circuitos informales.

Paralelamente la Asociación elaboró otro proyecto complementario en el que solicitaban la adquisición de equipamiento para el comedor. Con él se adquirieron enseres, utensilios y mobiliario que mejoraron y facilitaron considerablemente la tarea de cocineras y colaboradoras del comedor. Todo el proceso de elaboración y presentación de estos proyectos, que contaban con formularios específicos, requirió de capacitación y mucho trabajo conjunto entre los miembros de la Asociación y el equipo de Abordaje Comunitario, ya que la formalidad que requieren organismos como el PNUD para la presentación de proyectos implica la necesidad de comprensión de consignas, llenado de gran cantidad de formularios, solicitud de presupuestos, normas de adquisiciones precisas, etc., de modo que además de las mejoras en el equipamiento y los saberes específicos de panadería, la organización se vio beneficiada con mucha capacitación en cuestiones

⁵⁰ Si bien en estos dos años de ejecución del proyecto el costo de los alimentos se incrementó, estos montos no fueron actualizados a los fines de calcular las devoluciones de los proyectos productivos. Por tal motivo, el costo de los insumos aumentaba, mientras que el valor al cual se consideraba la devolución mantenía su valor histórico. Esto hizo que el período de ejecución del proyecto –atado al tiempo de devolución– previsto en 8 meses se extendiera a casi 2 años.

organizativas y administrativas, involucrando a través de estos proyectos a un grupo mayor de madres y jóvenes de las familias asistentes al comedor. El pequeño grupo inicial comenzaba a notar los frutos de tantos años de capacitaciones, talleres y todo tipo de actividades tendientes a incentivar la participación y el involucramiento de la comunidad. Comenzaban a surgir algunas inquietudes y vientos de cambio soplaban en el Comedor Norte Lindo.

CAPÍTULO 4: EL PROYECTO “COMIENDO EN FAMILIA”

“La cocina es el estómago cuyo íntimo trajín mantiene la vida del hogar. Cuando la cocina trabaja activamente lo que allí se guisa es limpio, delicado y copioso, una saludable corriente de optimismo y vigor redobla las energías de la familia: la risa cunde, los niños levantan la voz, la madre canta, todo es orden, limpieza y brillo”. (Zamalois, 1907: 37)

Como se ha descrito, el Comedor Norte Lindo, ubicado en el Barrio Eva Perón del Circuito 5 de la ciudad de Formosa, funcionaba desde el año 2000 en casa de su Presidente. La que otrora fuera una organización barrial, se convirtió con el tiempo en una Asociación Civil que, además de tener a su cargo el comedor, realizaba múltiples actividades destinadas a los vecinos del barrio. Hacia fines del año 2005 comenzó a aparecer en algunas familias la tensión de tener que hacer público un consumo que se supone privado por excelencia, como lo es el alimento, tradicionalmente reservado a la intimidad de la familia. Tener que reconocer la incapacidad de alimentar a la familia, y plantear la necesidad de recurrir a recursos públicos a través de los comedores comunitarios es sumamente difícil de aceptar por parte de los jefes de familia hombres, investidos de un rol de proveedores –entre otras cosas, de alimentos-, aunque en la mayoría de los casos fueran las mujeres quienes determinaran las pautas de gasto y consumo del hogar. La “*inseguridad*” alimentaria quedaba de manifiesto: en un país pródigo en alimentos, que exporta parte de su producción excedentaria, el acceso de vastos sectores de la población a ellos está vedada. La desocupación en muchos casos, los trabajos inestables e irregulares en otros, sumados a los ingresos insuficientes, hacen que muchas personas deban recurrir al Estado Nacional, provincial o a las Organizaciones de la Sociedad Civil para poder acceder a algo tan básico como la alimentación diaria.



Pero tal como se ha mencionado, si bien los comedores comunitarios pueden contribuir a paliar la situación, y pueden considerarse racionales en términos económicos (por la escala en que se realizan las compras) y nutricionales (ya que las prestaciones están dirigidas a los grupos más vulnerables que no tienen capacidad propia para generar su alimento a través de una dieta equilibrada), contribuyen a la crisis de la comensalidad, alejando a los niños de la riqueza del intercambio social y simbólico que tiene la mesa familiar y de los sabores complejos de los platos, quitándoles así parte de su identidad de grupo. Y tal como manifiesta Patricia Aguirre, si planteamos las normas y valores como una representación del capital social, las instituciones responsables de la asistencia que cristalizan esas representaciones populares empobrecen luego el capital cultural de la gente al negar variantes y posibilidades de elección (Aguirre, 2004: 85).

Si consideramos a los valores capital cultural y a los alimentos como producto y productores de relaciones sociales, entenderemos rápidamente que esta asistencia centrada en alimentos rendidores pero de poca variedad contribuyó al empobrecimiento cultural de los sectores más humildes, que no tenían otra alternativa. Los niños que no vivieron el proceso de construcción social del gusto por la variedad alimentaria, particularmente de las frutas y las verduras, las rechazan. Se hace muy difícil incorporar estos alimentos a la dieta de las generaciones que se han criado en los comedores comunitarios y escolares. No sólo la cocina se empobrece, sino la identidad del grupo y de los sujetos mismos.

4.1. El comienzo de un proceso de cambio

Tras más de cinco años de llevar adelante el comedor, la Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo y propietaria de la vivienda en cuyo patio funciona el comedor y la sede de la Asociación, ya conocía a las familias beneficiarias y a sus

integrantes, aunque no todos ellos asistían al comedor. Tal como se ha mencionado, algunos miembros de las familias –los más pequeños- comían de lunes a viernes en el comedor, mientras que los hermanos mayores eran atendidos a través de la comida que se enviaba a las casas en forma de vianda⁵¹.

Desde el año 2002, se realizaban además en el comedor otras actividades, como las clases de apoyo escolar para niños de escuela primaria: todas las tardes los niños asistían al comedor y permanecían por largas horas, por lo que el éste se fue convirtiendo paulatinamente, en la sede de una organización barrial que aglutinaba a los vecinos, particularmente los niños. De a poco, los miembros de la organización fueron organizando todo tipo de talleres, cursos y actividades, algunas con gente externa y otras organizadas por las mismas madres o miembros de la Asociación, de modo de ir transmitiendo sus conocimientos al resto del grupo. De esta forma, durante el transcurso de los años, se dictaron allí talleres de reproducción responsable, repostería, fabricación de jabones, elaboración de berenjenas en conserva, etc. También organizaban allí las celebraciones de fechas especiales, como por ejemplo el día del niño, en que se realizaba una fiesta de gran magnitud para todos los niños del barrio. Todo eso contribuyó a que algunas de las madres de los niños se fueran conociendo, y que paulatinamente aumentara la participación de la comunidad. Para ello, el trabajo constante de los responsables de la organización fue clave para ir generando confianza, acercamiento y finalmente el involucramiento de nuevas personas en todo este proceso.

⁵¹ A mediados del 2009, como consecuencia de la pandemia de gripe A (H1N1), los comedores de la ciudad de Formosa –por expresa decisión del gobierno provincial- dejaron de brindar sus prestaciones en forma presencial, ya que existían serios riesgos de contagio de la población en lugares con tanta concentración de niños. Muchos de los comedores, una vez finalizada la emergencia sanitaria, volvieron a dar sus prestaciones en forma presencial. Sin embargo, el Comedor Norte Lindo continuó desde ese entonces con la entrega de viandas, aprovechando la disponibilidad del espacio físico, antes destinado al comedor, para la realización de otras actividades comunitarias.



“Somos un grupo que todos nos conocemos. Yo en realidad, también aparte de estar muy cerca de ella que es..., no solamente nos conocemos por el tema de la comida, sino siempre, siempre ella es la que está rondando con... En este sector, digo yo, espero no estar equivocandomé (sic), en este sector, todo éste, es la persona que siempre está a nuestro alcance, es pedirle y siempre estás contando con ella para todo. Ella, cualquier circunstancia, de cualquier necesidad que tenemos nosotros, creo que es la persona más cercana que nosotros tenemos en este lugar y que yo conozco, por lo menos de mi parte. Es la que siempre estamos, en cualquier situación que se nos dé, es la que siempre estamos golpeando las puertas de ella para pedir lo que realmente necesitamos y si está a su alcance también ella siempre nos brinda el apoyo en todo.”(Una vecina del barrio, madre de varios niños asistentes al comedor, refiriéndose a la Presidente de la Asociación)

Si bien las familias aún necesitaban del aporte del Estado para poder brindar a sus hijos una alimentación nutricionalmente adecuada, la leve mejora de su situación laboral y económica comenzó a verse reflejada en la disminución del número de asistentes al comedor. Habiendo iniciado su funcionamiento seis años antes con 250 asistentes, a principios de 2006 comían en el comedor 150 niños provenientes de 40 familias.

*“Algunas familias, por ejemplo, mejoraban su calidad de vida, a lo mejor porque tenían otra entrada extra, ya no venían más. Entonces iba bajando, entonces estábamos viendo que iban mejorando. Estaban quedando los que estaban extremadamente necesitados.”*⁵²

(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Algunas madres comenzaron a pensar en la posibilidad de cocinar en sus casas, de estar más tiempo con sus hijos, pero su realidad económica lo hacía imposible: los recursos económicos de los que disponían solían ser provenientes de algún plan social o,

⁵² Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

excepcionalmente, había un hombre en la casa que trabajara, generalmente en situación precaria e informal. Las mujeres que colaboraban con el comedor, pasaban allí buena parte del día y sus hijos, para poder estar con ellas, debían permanecer en el comedor, pero los hijos más grandes ya no querían ir. Fue entonces que le plantearon a la Presidente de la Asociación la posibilidad de cocinar en sus casas, pero con los insumos del comedor.

“Yo sugerí más por el tema de la familia, que es tener a nuestros hijos, ahí con nosotros, como dicen, para que no estén yendosé de un lado a otro y creo que es como dice el comer en familia, estar con los chicos, que no deambulen de aquí para allá también. Creo que es lo correcto para nosotros, para que nuestros hijos estén también más con nosotros.”

(Una de las colaboradoras y cocinera del comedor)

Después de conversarlo un poco en una reunión con varias madres, la Presidente de la Asociación transmitió la inquietud al equipo de Abordaje Comunitario y encontró allí eco para su propuesta. Lo que era un simple deseo debía convertirse en un proyecto factible de ser financiado y puesto en práctica.

“La idea de sí, es que la familia esté unida, la familia coma, todos juntos, mamá, papá [...] que los chicos no estén desparramados.”⁵³

(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Pero esto no era tan sencillo, ya que el financiamiento que recibía la Asociación tenía condicionamientos que debían ser cumplidos. Por otra parte, intervenir en el esquema de funcionamiento del comedor implicaba modificar las relaciones de poder existentes en el barrio, a lo que algunos miembros de la Asociación podrían oponerse. Ante esta situación, comenzó una serie de reuniones entre la Asociación y el equipo provincial de Abordaje Comunitario, con el fin de contemplar diversas alternativas para abordar esta

⁵³ Entrevista registrada en DVD *“Fortaleciendo Vínculos”*. Ver bibliografía.



nueva problemática. Una de las cuestiones analizadas era el cambio de roles de la Asociación: el hecho de gestionar los recursos para que diariamente coman en el comedor tantas personas, concedía a la organización un espacio de poder importante dentro de su comunidad. Además, el hecho de ser ellos los responsables directos de la rendición de los recursos recibidos, hacía que fuera imprescindible que siguieran teniendo el control sobre el destino de los fondos, sobre la calidad de las prestaciones brindadas con los mismos, etc. Fue entonces que la Asociación y el equipo de Supervisión diagramaron en forma conjunta una alternativa que sirviera a todas las partes directamente involucradas y se encuadrara dentro del marco jurídico del Programa.

La solución debía contemplar varios aspectos: en primera instancia, algunos de los puntos a resolver estaban relacionados con todos los actores intervinientes, es decir, con la Asociación, las familias, el Ministerio y el equipo provincial de Abordaje Comunitario. La Asociación quería conservar el manejo de los recursos financieros de este nuevo proyecto por varios motivos: por un lado, el hecho de ser la responsable directa de la rendición de los fondos la hacía también responsable del control de la calidad y cantidad de las prestaciones, aunque éstas se brindaran en las viviendas particulares de las familias; por otro, la declaración de los montos contratados con el Programa la habilitaba como Asociación para poder acceder a otros financiamientos, tanto desde la órbita Nacional como Provincial y/o Municipal. Las familias deberían involucrarse más en la atención de los niños, tarea que desde el punto de vista de la alimentación y por imposición de las condiciones de vida, derivaban al comedor desde hacía varios años. Si bien algunas madres se mostraban entusiasmadas con la idea, otras no veían beneficio en este posible cambio. El Programa debía buscar la forma de hacer cumplir sus requerimientos aunque la población de esta experiencia se ubicara dispersa en múltiples viviendas, en lugar de comer

juntos en la sede del comedor a diario. El equipo de Abordaje Comunitario debía pensar en posibles formas de supervisión de las prestaciones brindadas en un ámbito absolutamente privado, como son las casas de familia, donde el Ministerio no tenía poder de supervisión por no existir con estas familias vínculo contractual alguno.

Los miembros de la Asociación comenzaron a indagar en la situación particular de cada grupo familiar, conversando con las madres de los asistentes al comedor, a través de visitas casa por casa, y de este modo fueron descubriendo distintas realidades: algunas familias deseaban volver a comer en la mesa familiar, pero sólo podían hacerlo cuando contaban con ingresos, situación que duraba unos pocos días al mes. Otras también anhelaban poder cocinar para sus hijos, pero no tenían mesa, sillas, ollas, platos, cubiertos, etc. Algunas contaban con cierto equipamiento pero no sabían cocinar ya que nunca lo habían hecho. Otras, mientras tanto, estaban conformes con la situación tal como estaba, es decir, con los niños asistiendo al comedor, ya que no podían ver en la nueva propuesta más que la incomodidad de tener que cocinar y ocuparse de la atención de los niños, independientemente de su situación familiar.

Una vez que tuvieron un conocimiento general de la situación, los miembros de la Asociación se acercaron nuevamente al equipo de Abordaje Comunitario, y juntos comenzaron a diagramar estrategias para abordar el tema. Se estaba ante una situación en la que debían gestionar asociadamente, involucrando al Estado Nacional, a través del equipo de Abordaje Comunitario; a la Asociación Civil Norte Lindo como organización responsable de la ejecución del proyecto; a las familias beneficiarias como últimas destinatarias y a su vez protagonistas del proyecto. Hasta ese momento, el Estado se vinculaba en forma directa con la organización, y ésta a su vez brindaba los servicios alimentarios en su sede a quienes se acercaban hasta allí para recibirlos. No había un



trabajo casa por casa, y si bien se intentaba permanentemente lograr un mayor grado de participación de la comunidad, la misma se limitaba a unas pocas personas que colaboraban con las tareas de la cocina. La mayoría de los padres y madres de los niños no se acercaba a colaborar ni tampoco a acompañar a sus hijos pequeños o buscar la vianda para los mayores.

A fin de contar con mayor información de cada una de las familias, se diseñó un cuestionario que serviría como relevamiento de la situación de cada hogar, partiendo de la composición del mismo hasta la situación personal de cada uno de sus integrantes. Esto ya trajo aparejada la toma de una importante decisión: ya que en varias viviendas cohabitaban dos o tres grupos familiares, hubo que resolver cuál sería la unidad de análisis. Se resolvió trabajar con el hogar, entendido éste como el grupo de personas *que comparte la olla*. El cuestionario y la posibilidad de inclusión en el proyecto sería sólo para los hogares cuyos niños asistían al comedor. El promedio de integrantes por hogar resultó ser de doce, entre padres, hermanos, abuelos, etc.

El cuestionario, diseñado en forma conjunta entre el equipo de Abordaje Comunitario y los miembros de la Asociación, incluía:

- ✓ identificación del referente del hogar a los fines del proyecto;
- ✓ datos personales de cada uno de sus integrantes (nombre, apellido, fecha de nacimiento, DNI);
- ✓ parentesco o relación con el referente del hogar;
- ✓ ocupación de cada uno de los integrantes;
- ✓ nivel de escolaridad de cada uno de los miembros del hogar;
- ✓ aspectos relevantes de la salud que pudieran modificar las pautas alimentarias (problemas de presión, celiaquía, etc.).

Además de este relevamiento relacionado con los integrantes del grupo familiar, se analizaban aspectos generales de la vivienda, como por ejemplo:

- ✓ características generales de la vivienda;
- ✓ servicios con que contaban: agua potable, luz, televisión por cable.⁵⁴

El cuestionario también incluía preguntas sobre los ingresos del grupo familiar, sin distinción de qué personas los percibían, pero sí aclarando que se refería a los ingresos que se ocupaban para el sostenimiento de todo el grupo. Así, se preguntaba sobre la existencia de salarios o ingresos fijos, Pensiones Nacionales y/o Provinciales; otro tipo de Planes sociales.

Todo el cuestionario estaba armado con el fin de conocer la situación de cada hogar, pero ninguno de los datos allí consignados era excluyente o constituía un requisito para ser incluido en el nuevo proyecto que se estaba gestando. Tampoco se intervino en cuestiones que si bien son de índole obligatoria, como es el caso de la escolaridad en los niños menores o la falta de DNI, excedían el marco del Proyecto. El relevamiento de la información se hizo casa por casa, en forma conjunta entre el equipo provincial de Abordaje Comunitario y miembros de la Asociación Civil Norte Lindo. Visitaron a cada una de las familias cuyos hijos asistían al comedor y de esa forma, además de conocer la realidad social y económica de cada hogar, fueron indagando sobre la situación de cada familia en relación con la alimentación: si además de la comida del comedor, cocinaban en su casa, para quiénes, qué preparaban, etc. Paralelamente, comenzaron a compartir con las familias la idea que se estaba trabajando: que cada uno pudiera cocinar en su casa para todo el grupo familiar.

*“Rellenamos los papeles para ver cuántas personas somos en la casa,
cuántos kilos de carne usamos...”*

(Una de las madres integrantes del proyecto)

⁵⁴ Cabe aclarar que en la provincia de Formosa, como en toda la región NEA, no existe la red de gas natural, razón por la cual este servicio no fue incluido en el cuestionario.



Estas oportunidades eran aprovechadas para invitar a los adultos a acercarse al comedor, a participar en las actividades, charlas y talleres que allí se realizaban. Se respetaron las decisiones, los tiempos, perspectivas y deseos de los actores involucrados. Mientras algunas personas mantuvieron su actitud indiferente, otras comenzaron a concurrir al comedor, manifestando mucho interés por el proyecto. De este modo, quedaron aquellos que realmente querían participar, y con ellos se continuó trabajando en la construcción de una propuesta innovadora y alternativa.

4.2. Las piedras en el camino

Tal como hemos visto, existían ciertos aspectos a considerar en cuanto a las posibilidades reales de implementación del proyecto, que tenían que ver con las limitaciones reales del Programa, relacionadas con su capacidad de generar cambios en el financiamiento, y los intereses de las otras partes involucradas, que debían tener un incentivo y, por sobre todo, no perder ningún beneficio de los que ya tenían con la implementación del proyecto alimentario tal como estaba, para que la idea de emprender un proceso de cambio les resultara tentadora. Si la gestión debía realizarse entre varios actores, todos debían estar comprometidos e involucrados, y para eso la propuesta debía ser satisfactoria para todas las partes.

Un aspecto relevante a considerar para poder comprender este proceso, es que el equipo de Abordaje Comunitario en la provincia de Formosa es reducido: en aquellos años estaba constituido por un Jefe Territorial y dos Supervisoras, que tenían a su cargo el acompañamiento y la supervisión de 99 comedores⁵⁵. Es decir que si bien la formulación y posterior acompañamiento en todo el proceso de este proyecto podría demandarles un

⁵⁵ En el año 2009 se incorporó además un administrativo, por lo que desde entonces son cuatro personas las que integran el equipo provincial de Abordaje Comunitario en la provincia de Formosa.

esfuerzo adicional, debía diseñarse de modo tal que una vez puesto en marcha les permitiera desarrollar la tarea de acompañamiento necesaria, sin que esto les impidiera cumplir con sus funciones en relación con los otros comedores y organizaciones.

Este equipo provincial, dependiente en su estructura de la Región NEA⁵⁶ de Abordaje Comunitario tiene un rol meramente técnico. Las instancias políticas a nivel del Ministerio de Desarrollo Social se mantuvieron absolutamente al margen en el proceso de formulación del Proyecto, por lo que todas las decisiones que se tomaran para buscar una forma adecuada de implementación, debían encuadrarse dentro de los marcos pre-establecidos para los Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias, sin salirse de los lineamientos pre-existentes. Si bien este proyecto difería en varios aspectos de los que se venían ejecutando, las líneas de trabajo y los límites para su encuadre debían ser los mismos que para cualquier otro proyecto: una organización solicitante responsable ante el Programa, prestaciones con días y horarios declarados que pudieran ser supervisadas sin previo aviso, pautas nutricionales a cumplir, etc.

Por otra parte, Abordaje Comunitario podía realizar pequeñas modificaciones en la cantidad de prestaciones del proyecto alimentario, de modo de adaptarse a la realidad cambiante del comedor declarada por la Asociación y verificada en la supervisión, pero la inclusión de los grupos familiares completos implicaría prácticamente duplicar la cantidad de raciones diarias a financiar, lo que no era posible. Además había que considerar la imposibilidad de firmar convenios con cada una de las familias, dado que no se podía firmar convenios con organizaciones que no estuvieran actuando ya como solicitantes y menos aún con grupos que no estuvieran constituidos formalmente. Otro aspecto a

⁵⁶ El Programa tiene una coordinación bipartita: la Coordinación Operativa y la Coordinación Administrativo-Financiera. Por debajo, están los Responsables Regionales, cada uno de los cuales tiene a su cargo una región: NEA (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones), NOA, Centro, Cuyo, Gran Buenos Aires y Buenos Aires Interior. A su vez, en cada aglomerado en donde interviene el Programa hay una Oficina Territorial con un Jefe Territorial y un equipo de supervisión.



considerar, eran las dificultades para supervisar las prestaciones brindadas dentro de las viviendas familiares, ya que el Programa no tendría relación contractual con las familias, por lo que el personal de Abordaje Comunitario no tendría facultades de supervisión hacia el interior de los hogares. Por otra parte, el poco personal con el que contaba hacía imposible la supervisión casa por casa.

Por su parte, la Asociación tenía un Convenio firmado con el Ministerio, por el cual percibía ya desembolsos considerables para brindar prestaciones alimentarias en su comedor, y una modificación en este esquema generaba consecuencias que debían ser contempladas. Tal como se ha mencionado, el manejo de recursos estatales que venía realizando la Asociación era de fundamental importancia para su crecimiento, tanto por las tareas administrativas que se requerían como por el monto de dinero que aparecía en sus balances, que le permitía acceder a otros financiamientos en beneficio de la comunidad, favoreciendo asimismo el crecimiento de la organización. Cualquier alternativa que se pensara, para que fuera bien recibida por la organización, debía contemplar un flujo de caja igual o mayor al actual, por lo que la alternativa de derivar esos fondos directamente a las familias, tampoco era una alternativa para la Asociación.

Y finalmente, había que analizar la situación de las familias, últimas beneficiarias de este cambio que se estaba gestando pero que debía contemplar algunas cuestiones, ya que hasta ese momento se desentendían del almuerzo y la merienda de sus hijos de lunes a viernes, y tendrían que comenzar a reordenar y reorganizar sus dinámicas diarias para cocinar y encargarse de la alimentación de su familia. Si bien algunas familias estaban muy interesadas, no contaban con los elementos necesarios, y además en muchos hogares no había ningún adulto que supiera cocinar, ya fuera porque nunca lo habían hecho, o bien porque hacía tanto tiempo que no cocinaban que ya no recordaban cómo hacerlo.

Finalmente, surgió una propuesta superadora para todas las partes: el comedor seguiría funcionando de lunes a viernes de la misma forma, y el nuevo proyecto se iniciaría brindando prestaciones de almuerzo los sábados para las familias que participaran en el proyecto. Este almuerzo sería elaborado por cada familia en su vivienda, pero la Asociación Civil Norte Lindo sería la responsable de las compras y cada familia debía retirar la mercadería los sábados por la mañana en la sede de la Asociación. Este esquema parecía adecuado para todas las partes, ya que:

La Asociación Civil Norte Lindo:

- ✓ mantenía la cantidad de prestaciones de almuerzo y merienda en el comedor de lunes a viernes, y se hacía también responsable por las prestaciones de almuerzo de los sábados, en el domicilio de cada familia. Es decir que aumentaba la cantidad de prestaciones que estaría brindando y, paralelamente, el financiamiento que recibiría.
- ✓ como firmante del Convenio de Financiamiento y responsable ante el Ministerio de Desarrollo Social, continuaba siendo quien hacía las compras de mercadería, de modo de garantizar que los procedimientos administrativos se cumplieran, que las pautas nutricionales de las comidas realizadas en los hogares fueran las adecuadas, etc. Es decir que seguía quedando bajo su cargo la responsabilidad del cumplimiento de las pautas establecidas por el Programa;
- ✓ se encargaría de hacer la supervisión de las prestaciones brindadas en los hogares, ya que ante el Ministerio seguiría siendo la Asociación, y no las familias, la responsable del cumplimiento de las pautas nutricionales establecidas por Convenio;



- ✓ si bien esto implicaba un mayor esfuerzo y más trabajo para la Asociación, mantenía su lugar protagónico en el barrio y agregaba una nueva actividad con financiamiento adicional a sus tareas.

Las familias beneficiarias:

- ✓ dado que muchos integrantes del hogar no eran antes beneficiados por las prestaciones del comedor –ni en forma presencial ni a través de las viandas-, se sumarían prestaciones alimentarias en el almuerzo de los sábados, ya que la comida enviada sería para todo el grupo familiar. De este modo, no sólo ganaban un día semanal de comida financiada por el Programa, sino que además este día incluía a todos los integrantes del hogar;
- ✓ si bien recibirían los alimentos para elaborar la comida y algunos lineamientos a seguir, serían ellos quienes elegirían el modo de preparación, el horario en que brindarían el almuerzo, etc.;
- ✓ el último aspecto, que fue decisivo y fundamental, fue que de este modo los padres y las madres podrían servirles a sus hijos la comida y compartir con ellos una mesa familiar. Aunque no pudieran proveer los alimentos necesarios para alimentar a sus hijos, sí podrían mostrarles su interés por preparar la comida, servirla, cuidarlos, atenderlos.

Abordaje Comunitario – PNSA:

- ✓ el equipo de Abordaje Comunitario continuaría supervisando el comedor y organizando, junto con la Asociación, mecanismos de contralor sobre la comida de los sábados. Esta supervisión recaería básicamente sobre los colaboradores de la Asociación Civil Norte Lindo, pero el equipo de Supervisión podría acompañarlos cuando lo considerara pertinente;

- ✓ era responsabilidad de la Asociación el control de las prestaciones del día sábado, y ante cualquier inconveniente y por ser ésta la firmante del Convenio, Abordaje Comunitario le reclamaría como única responsable por el posible incumplimiento de las pautas establecidas en el convenio;
- ✓ esta nueva modalidad le implicaría al Programa un nuevo incremento en la cantidad de prestaciones, ya que había que sumar a los miembros de los hogares –principalmente adultos- que no eran antes asistidos por el comedor. Hasta ese momento el programa financiaba prestaciones de almuerzo y merienda de lunes a viernes (22 días al mes) y ahora debía además incorporar nuevas prestaciones para los sábados, es decir, 4 días más por mes para un grupo mayor de beneficiarios.

Pero si bien ya se habían acordado estrategias del tipo operativo, quedaban por resolver otras cuestiones, no menores: en primer lugar, había que definir cómo iniciar el proyecto, si con todas las familias interesadas, si con aquellas que a partir de la encuesta aparecían como más necesitadas, si con aquellas que contaban con los elementos mínimos necesarios en sus casas como para poder iniciar el proyecto, etc. Por otra parte, había que seguir trabajando con las familias para organizar algunas otras cuestiones, como por ejemplo:

- ✓ el menú con que venía trabajando el comedor había sido pensado para cocinar en grandes cantidades, de acuerdo a las prestaciones que se brindaban diariamente en el comedor. La escala familiar requería no sólo de cantidades y modos de preparación diferentes, sino también contemplar los gustos y saberes de cada hogar;



- ✓ los costos establecidos por el programa estaban pensados para grandes escalas, por lo que era necesario contemplar que la mayor parte de los ingredientes utilizados para el almuerzo de los sábados coincidiera con los de uso frecuente del comedor, de modo de conseguir precio por la compra en cantidad;
- ✓ si bien las compras serían realizadas por la Asociación, cada familia cocinaría en su casa. Para ello, se debía garantizar que el menú adoptado fuera aceptado por todas las familias, que supieran prepararlo, que fuera apropiado nutricionalmente y que contemplara situaciones particulares de algunas familias que pudieran requerir comidas especiales para algunos de sus miembros⁵⁷;
- ✓ era preciso definir estrategias a seguir con las familias que carecían de los elementos necesarios para cocinar y servir la comida en su casa, ya que Abordaje Comunitario no podía financiar equipamiento para personas físicas: sólo podía adquirir bienes que fueran de uso comunitario, es decir, para el comedor. Por lo tanto, era preciso resolver estas carencias que en algunos casos eran mínimas, y en otros, importantes. Algunas familias necesitaban desde la mesa y las sillas hasta los tenedores.

Esto último fue una limitante importante, y la falta de conocimiento y preparación de las mujeres en los hogares para hacerse cargo de la elaboración de las comidas, también era un tema preocupante. Algunas familias que estaban interesadas en participar de esta nueva experiencia, no estaban aún en condiciones de hacerlo. Ya que no todos los miembros de la familia comían en las casas, o bien lo hacían en distintos horarios, sólo había un par de platos y cubiertos: solían turnarse para utilizarlos, por lo que nunca habían

⁵⁷ Una vez realizado el relevamiento familia por familia, se constató que dentro del grupo con el que se estaba trabajando no había personas con problemas de presión, celiacía u otros que pudieran requerir una alimentación diferencial, por lo que el menú fue único para todas las familias y para todos sus integrantes.

tenido la necesidad de tener uno por persona. Lo mismo ocurría con las sillas, los vasos, etc. Lo que pretendía ser una mejora para las familias, si no se trabajaba correctamente, podía resultar un inconveniente y no una solución.

“Acá la familia estaba acostumbrada... en distinto horario. A lo mejor tenían..., son diez pero tenían cuatro platos. Pero como era en distinto horario... pero después le vino el problema cuando... Vamos a aplicar de comer todos juntos. Los diez y no teníamos ni un plato.”⁵⁸
(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Se resolvió entonces trabajar con una primera familia, a modo de prueba piloto. Esto serviría para detectar posibles falencias en el diseño del Proyecto y, a su vez, avanzar en forma simultánea con otras actividades tendientes a mejorar la situación del resto de los grupos familiares.

4.3. Se hace camino al andar

*“Caminante,
son tus huellas el camino
y nada más.
Caminante,
no hay camino
se hace camino al andar”*

Antonio Machado

Una vez establecidos los acuerdos básicos entre Abordaje Comunitario, la Asociación Civil Norte Lindo y las familias que participaban de las reuniones, se decidió comenzar la prueba piloto con una primera familia. El hecho de que la familia seleccionada

⁵⁸ Entrevista registrada en DVD *“Fortaleciendo Vínculos”*. Ver bibliografía.



contara con espacio en su vivienda y algún equipamiento básico, fue un factor que influyó en la elección, pero lo que más pesó fue la actitud positiva y luchadora de la madre, manifestando permanentemente su voluntad de cocinar en su casa para toda la familia.

“Yo si tuviera la posibilidad de cocinar todos los días y que coman acá nomás, lo hago. Todos comen en el comedor de Daniela⁵⁹, desde que se hizo el comedor comen ahí [...]”⁶⁰ (Primera madre integrante del Proyecto)

La primera familia estaba conformada por la madre, su pareja y los siete hijos de ella: los más pequeños asistían al comedor, pero los más grandes no iban porque tenían vergüenza. Con lo poco que tenía, producto de un Plan Social, preparaba una comida para ella, su pareja y los hijos mayores.

“Tengo cinco hijos y, bueno, ahora dos más son siete. Siete tengo. A los 17 ya le tuve a mi primer hija que es la que está embarazada ahora. Tuve todos seguiditos. Me crié, en realidad... me crié con mis hijas... Estoy juntada. Hace poco nomás, un par de meses. Bah, un año. Pero vivía solita. Yo sola con mis hijos. Me vino a ver del comedor porque uno... yo estaba sin trabajo, tenía el Jefes de Hogar nomás, no alcanzaba, no tenía trabajo. Los chicos comían en el comedor pero por ahí no querían irse. Y tampoco era obligarle a irse. Pero bueno, la necesidad por ahí obliga un poco a que vayan los chicos al comedor”⁶¹ (Primera madre integrante del Proyecto)

En su casa contaban con un espacio de dimensiones suficientes para que pudiera comer todo el grupo familiar junto, tenía una cocina con algunos enseres y utensilios básicos y se comprometía a ir consiguiendo el resto en la medida de sus posibilidades. Sin embargo, no tenía ninguna olla grande, ya que habitualmente cuando cocinaba, lo hacía para el grupo que no era atendido en el comedor. Es decir que nunca había tenido

⁵⁹ En referencia a la Responsable del Comedor y Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo.

⁶⁰ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

⁶¹ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

necesidad de tener una olla lo suficientemente grande para cocinar para todos. Además, cocinar con una sola olla limitaba mucho las comidas que podía preparar, por lo que durante las primeras semanas, le prestaban una olla del comedor, que como los sábados estaba cerrado, no se utilizaba.

*“Y ahora estoy cocinando en casa”*⁶²
(Primera madre integrante del Proyecto)

Mientras tanto, el equipo de Abordaje Comunitario debía resolver las cuestiones formales del proyecto: dado que el mismo no se encasillaba dentro de ninguno de las opciones de financiamiento complementario previstas, se resolvió financiarlo dentro del mismo convenio de Prestaciones Alimentarias Comunitarias con que se venía financiado el comedor. Es decir, que a los fines de ese Proyecto, sería como haber tenido un aumento en la cantidad de asistentes al comedor, incrementándose de ese modo la cantidad total de prestaciones por mes. Esto prácticamente no repercutió en la duración del convenio, ya que al ser una sola familia, una vez por semana, la cantidad de prestaciones que se sumó al proyecto fue mínima.

Es importante destacar que el proceso de diseño del proyecto y búsqueda de alternativas para su implementación, que había comenzado a principio de 2006 se extendió por más de un año y medio. Recién en el mes de septiembre de 2007 la familia seleccionada para la prueba piloto retiró por primera vez la mercadería para comenzar a cocinar en su casa. Este proceso de diseño de la modalidad de intervención fue trabajado entre todos los actores intervinientes en forma participativa: la coordinación de las acciones quedó en manos del Estado Nacional, representado por el equipo provincial de Abordaje Comunitario, que trabajó en forma conjunta con el Estado Provincial, a través de

⁶² Entrevista registrada en DVD *“Fortaleciendo Vínculos”*. Ver bibliografía.



los aportes de una nutricionista que se sumó al trabajo del equipo, la Asociación Civil Norte Lindo y las familias interesadas. Los distintos actores comunitarios tuvieron participación constante en la toma de decisiones, en los procesos de planificación de las actividades y en el desarrollo de estrategias de intervención. Esta modalidad de gestión se replicó en todo el proceso, tanto en la ejecución como en la gestión del proyecto.

“Yo me acuerdo que hicimos una reunión allá atrás con esta persona, porque cuando primero nos habíamos juntado, que estaba con Daniela. Después ya ella había invitado a la persona ésta para darle todo... la nutricionista, ella fue la que vino, ella también nos dio unas ideas. Fue muy lindo porque creo que todos fuimos a..., vinimos a lo mismo. Fue muy lindo. Todos nos pusimos de acuerdo, se presentó el proyecto, se presentó la lista, se presentó la cantidad de cosas que se necesitaban para cocinar, cuántos eran, más o menos, se calculaba, porque como yo también estaba... yo cocinaba ahí, se presentó todos los cálculos de la comida”.

(Una de las madres ideólogas del proyecto y cocinera del comedor)

Mientras comenzaba la implementación del proyecto mediante esta pequeña prueba piloto, se continuó trabajando con las demás familias. En este sentido, los miembros de la Asociación decidieron invitar a participar de los talleres a las cuarenta familias cuyos niños asistían al comedor, yendo casa por casa⁶³, de modo que nadie pudiera sentirse excluido de la posibilidad de participar; sin embargo, nunca asistieron más de veinte mujeres⁶⁴. Con el tiempo y el transcurso de las reuniones y los talleres, muchas mujeres dejaron de asistir a las reuniones o fueron perdiendo el interés, quedando sólo una decena.

Una de esas actividades, fue la implementación de un *Recetario Viajero*. En él cada familia escribía una receta y le pasaba el recetario a otra familia, y así se continuaba hasta dar

⁶³ Las familias se localizan en un radio de siete cuadras alrededor del comedor.

⁶⁴ Es importante destacar que nunca se acercó ningún hombre a las reuniones. En todos los casos, quienes asistieron a los talleres y se involucraron en el Proyecto, fueron mujeres.

la vuelta completa, es decir que todas las familias recibían en algún momento el recetario con todas las recetas que habían ido escribiendo las demás. Además de detallar allí las recetas, cada familia podía escribir alguna anécdota, una historia familiar o cualquier otra cuestión que considerara interesante en relación con la comida que habían sugerido.

“Otra cosa que también fue muy, muy lindo y que llamó también la atención fue el menú viajero, que surgió también de un taller que organizamos con Patricia⁶⁵ y con la nutricionista, que era... Cada uno hacer una receta, cada familia, e ir pasándole a todas... a las otras familias. Y va pasando a cada familia, y eso vuelve a pasar otra vez en todas las familias. Y que fue algo... algo muy lindo.”⁶⁶ (Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

A través de la implementación de este recetario viajero, las familias involucradas iban aprendiendo a preparar comidas nuevas, modos de economizar y aprovechar lo que tenían en sus casas, y este proceso también le sirvió a la Asociación y al equipo de Abordaje Comunitario para conocer los hábitos alimenticios de quienes estaban por incorporarse al proyecto. De acuerdo a lo observado, había coincidencia en la preparación de guisos, estofados y fideos. Raramente se utilizaban verduras y casi nadie incorporaba la fruta. Es que los alimentos rendidores que se consumen en forma de guisos constituyen una excelente opción para combinar escasez de hornallas, poco tiempo y atención simultánea de varias cuestiones. Este tipo de comidas favorece la comensalidad compartida, que trasciende la familia y se abre a otras personas, ya que cuando la comida es un valor de primer orden, a nadie se le niega un plato: quien llega, se suma y es bienvenido. Y esto se debe a que las comidas de olla se pueden estirar agregando agua y pan, poniendo así en relieve los lazos de solidaridad de la pobreza. (Aguirre, 2004: 85)

⁶⁵ En referencia a la Jefa Territorial de Abordaje Comunitario en la provincia de Formosa.

⁶⁶ Entrevista registrada en DVD *“Fortaleciendo Vínculos”*. Ver bibliografía.



A partir de esa información, se podría trabajar tanto en el armado del menú como para saber qué talleres y capacitaciones serían convenientes para mejorar la alimentación. Y esta tarea también se realizó con la participación de todas las familias involucradas, ya que cada familia le explicaba a la siguiente en qué consistía la idea del recetario.

*“Y éste es un... se llama una receta viajera que cada familia lleva. Hoy por ejemplo yo ya anoté acá qué cocino, por ejemplo, y con las cositas que usted le pone. Cada cosa que le pone a la comida, le va anotando acá. Y por ejemplo un guiso, y ahí le pone qué le pone. No importa que sea una cebolla, un diente de ajo, lo que sea”.*⁶⁷ (Primera madre integrante del proyecto, explicándole a otra familia la implementación del recetario viajero)

Una vez obtenida esta información, el equipo de Abordaje Comunitario organizó en la sede de la Asociación tres talleres con la nutricionista del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia, en los que se fueron planteando algunas cuestiones relacionadas con el armado del menú, las cantidades de ingredientes de acuerdo a la composición de cada familia, los enseres mínimos necesarios para comenzar a cocinar en casa, cómo aprovechar los ingredientes con que ya cuentan para hacer distintas preparaciones, cómo detectar problemas de niños con bajo peso y cómo alimentarlos, etc.

“Uno aprende muchas cosas. Por ejemplo, yo aprendí a cocinar cosas que yo no sabía, a cocinar económicamente con menos cosas. Tuvimos una charla en taller con la nutricionista, que nos explica por ejemplo para los chicos de bajo peso. No sé si usted tiene chicos de bajo peso.” (Ante la afirmación de la vecina, continúa) *“Bueno, yo también. Entonces, bueno... Nos explicaron cosas, por ejemplo muchas cosas que yo no entendía... Bueno, ahora entiendo [...]”*⁶⁸ (Primera madre integrante del proyecto, en conversación con una vecina)

⁶⁷ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

⁶⁸ Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

Un tema importante a destacar es que al variar el menú, fue surgiendo la necesidad de utilizar cuchillo y tenedor en casa. Hasta ese momento, tanto en el comedor⁶⁹ como en las casas, sólo utilizaban la cuchara para comer, lo que da cuenta de la monotonía de las preparaciones. Incluso al llevar el tupper con la vianda a su casa, los miembros del grupo familiar solían comer con la cuchara directamente del recipiente. Con el tiempo, comenzaron a aparecer las mesas con mantel, los platos con cuchillo y tenedor, la jarra de agua y los vasos individuales.

“El ritual de poner la mesa, el mantel, comer juntos se había ido perdiendo. Este era el espacio para que la familia se encontrara. A través de esto se volvió a la organización de las rutinas familiares, evidenciadas en el encuentro de todos los miembros de la familia alrededor de la mesa, que promueven la comunicación y los lazos afectivos.”

(Supervisora del Proyecto, Abordaje Comunitario – PNSA)

Mientras la Asociación y el equipo de Abordaje Comunitario continuaban preparando a las familias para incorporarse al Proyecto, éstas habían ido completando de a poco el equipamiento básico para comenzar. Sólo en un par de casos muy extremos se adquirió equipamiento mínimo con fondos del Proyecto (una olla y algunos platos) para algunas familias, previa autorización del Programa. Esto fue incluso consensuado con el grupo, ya que podía llegar a generar celos entre las demás familias. El resto del equipamiento lo fueron consiguiendo por su cuenta y en algunos casos, se acordó que pedirían prestado lo que les faltara para el almuerzo de los sábados y luego lo devolverían.

De esta forma, hubo un proceso de selección natural de los grupos familiares que se incorporarían al proyecto, ya que la asistencia a los talleres y todo el esfuerzo que debían

⁶⁹ En el Comedor Norte Lindo, por lo general, no se pone cuchillo en la mesa por una cuestión de seguridad. Cuando las preparaciones lo requieren, se les entrega a los más grandes, que están a cargo de cortar su comida y la de los más pequeños.



hacer las familias para poder incorporarse al mismo, hizo las veces de filtro natural para aquellos que no tenían constancia. De esta forma, Asociación y equipo técnico continuaron trabajando con un grupo cada vez más reducido: el de las madres que querían cocinar para sus hijos y buscaban por todos los medios la forma de hacerlo.

“Ellos asumieron un compromiso con nosotros. Porque hay gente que a lo mejor en un principio estaba y hoy no está, pero no porque nosotros no quisimos, sino porque ellos nos abandonaron. Porque a ellos no les gustó, no quisieron. No quisieron participar.”

(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

A lo largo de todo el proceso de trabajo asociado, hubo instancias de búsqueda de información, generación de espacios de opinión y toma de decisiones conjuntas, es decir que se contemplaron los tres aspectos fundamentales que debe incluir un proceso participativo, respetándose tanto la opinión como los tiempos de cada una de las familias que se fue sumando al proyecto.

Al terminar esta nueva etapa de trabajo conjunto, que duró aproximadamente once meses luego de iniciada la prueba piloto, había diez familias listas para sumarse a la ejecución del proyecto. En forma paralela, se fue observando el funcionamiento del mismo con la familia que ya estaba ejecutando, que no requirió mayores cambios. Sólo sería necesario definir algunas cuestiones, dada la nueva escala que adquiriría el proyecto. En una nueva serie de talleres, se acordó el menú con el que se incorporarían las nuevas familias: el mismo variaría todas las semanas, pero para que las compras pudieran hacerse en cantidad, de modo de disminuir los gastos y cumplir con los valores establecidos por el Programa, todos debían recibir la misma mercadería, adecuando la cantidad según la cantidad de integrantes del grupo familiar.

“Yo hice la reunión con todos y después no se aprobó para todos. Primero era con uno, se acuerdan? Que fue Clave⁷⁰, que ahora no pudo venir porque se operó. La prueba piloto, y bueno, o sea, porque justamente ese impacto no queríamos dar. Por eso es que hicimos, por eso yo le preguntaba a ella⁷¹: ¿le invito a todas las mamás o a algunas mamás nomás?, porque después esto corre y..., y como me pasó esa vuelta, que empezamos una familia, y ¿qué pasó que a mí no me salió?, ¿qué pasó que...? Entonces se empezó con Clave, después se sumó la señora Rojas, y después se sumaron las nueve más, creo, que ahí entraron todos ustedes. Porque así pasó [...]”

(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Así, en marzo de 2008 otras diez familias se sumaron al proyecto con el mismo esquema que se venía desarrollando en la prueba piloto, es decir, que la Asociación realizaría las compras, cada familia designaría a una persona para ir a retirar la mercadería que sería entregada en la sede de la Asociación los sábados de 8:00 a 9:00 horas. Se acordó que quienes retiraran la mercadería debían ser adultos o, en caso de no ser posible por tener ocupaciones que se los impidieran, el hijo mayor.

“Queremos sacarle el peso al chico de que no sea que sienta él, a veces él se siente responsable de que él se está consiguiendo su propio alimento. Porque es tan chiquitito... A veces ese chico lleva el peso de la responsabilidad de que él está llevando para él, para su propio alimento. Por eso nosotros sabemos también la realidad de todos ustedes, que trabajan, ¿entendés? Pero siempre y cuando pueda acompañar, o que el chico... lo menos posible, es mucho mejor. Para nosotros, para el trabajo que queremos llegar, para el fin que tiene todo esto que estamos haciendo, creo que va a ser eso. Por eso le ponemos horario, de 8 a 9. Todo tiene un por qué y un para qué.”

(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

⁷⁰ Se refiere a la madre de la primera familia con la que se inició la prueba piloto del Proyecto.

⁷¹ Dirigiéndose a la Supervisora de Abordaje Comunitario



Desde entonces, los viernes los responsables de la Asociación realizan las compras para el almuerzo de los sábados, y a la mañana siguiente los proveedores entregan en el comedor toda la mercadería. Un grupo de tres o cuatro personas se encarga de ir fraccionando la mercadería de acuerdo a las planillas de registro de la cantidad de cada producto que deben entregar a las familias, ya que al tener distinta cantidad de integrantes, varía la cantidad de mercadería por hogar. Se pesa y corta la carne, que se embolsa y se mantiene en la heladera hasta el momento de ser retirada y se separan los alimentos a medida que la gente va retirando la mercadería. Se entregan los alimentos correspondientes al menú del día, una fruta y un pan por persona. Todas las comidas incluyen carne (de vaca o de pollo) y verduras variadas. Se entrega también sal y aceite. Cada familia que va a retirar los alimentos al comedor, tiene que llevar una botella limpia o un envase con tapa para el aceite los viernes por la tarde, de modo que se pueda ir fraccionando y esté listo para cuando retiran a la mañana siguiente (el aceite es el único producto que se fracciona). El sábado, dentro del horario establecido, tienen que ir llevando una bolsa, una caja o algún recipiente en el que retirar la mercadería, ya que el comedor sólo provee las bolsitas descartables en que guarda la carne una vez pesada y fraccionada. Los paquetes de arroz, polenta, lentejas, fideos, etc., no se abren ni se fraccionan, sino que se entregan enteros a cada familia. En caso de que una familia, por la cantidad de integrantes, requiriera un paquete y medio, se le entregan dos. Ninguna de las comidas que forman parte del menú del comedor de lunes a viernes se repite para los sábados.

Quienes retiran los alimentos deben firmar una planilla en la que dejan constancia de la mercadería que les fue entregada, con aclaración del día y la hora. Esas planillas, junto con la Certificación Mensual de Prestaciones, son guardadas en la sede de la

Asociación porque le pueden ser requeridas por la supervisión de Abordaje Comunitario como constancia de la entrega.

Es importante destacar que todos los integrantes de los grupos familiares que participan del proyecto, independientemente de su edad, sexo, actividad o contextura física, reciben la misma cantidad de alimento, que el menú es único e igual para todos los integrantes del grupo familiar, y esas cantidades están calculadas en función de los requerimientos nutricionales de una persona adulta del sexo masculino (es decir, en función de quienes tienen mayores requerimientos calóricos diarios). Por este motivo, dado que muchos son niños o mujeres, que en la realidad suelen comer menos, muchas familias “estiran” esas preparaciones con otros ingredientes que incorporan en sus casas y las hacen rendir para una comida más.

Cada una de las diez familias que pasaron a formar parte del proyecto se comprometió a cumplir con todas las pautas establecidas en el mismo y a permitir que miembros designados por la Asociación Civil Norte Lindo fueran a sus casas sin previo aviso, cualquier sábado a la mañana o al mediodía para ver si estaban cocinando y/o comiendo en familia. A su vez, se aclaró que los integrantes del equipo provincial de Abordaje Comunitario también podrían asistir, siempre que lo hicieran acompañados por algún miembro de la Asociación.

Como esta nueva incorporación de familias se hizo nuevamente en medio de un convenio en ejecución, el mismo no pudo adecuarse a la nueva cantidad de prestaciones. Esta vez la cantidad se incrementó más que en la etapa piloto, ya que fueron diez familias las que se sumaron al financiamiento, cuatro días al mes.

La Asociación y Abordaje Comunitario acordaron entonces que la variable de ajuste fuera la duración del convenio vigente. Es decir, se acortaría el plazo de ejecución



ya que esos recursos debían servir para brindar una mayor cantidad de prestaciones mensuales de las previstas. Sin embargo, esto no generó ningún perjuicio al comedor ni a las familias, ya que simplemente se adelantó la firma del siguiente Convenio de Extensión del Financiamiento por otros doce meses pero ya previendo un mayor número de prestaciones mensuales.

A partir del inicio del proyecto *Comiendo en Familia*, el equipo del Comedor Norte Lindo comenzó a controlar que los integrantes de las familias beneficiarias del proyecto, no fueran a comer o a retirar comida a otros comedores, ya que uno de los objetivos de este proyecto es que todos los integrantes del grupo familiar coman juntos, la comida elaborada en su casa.

“A lo mejor los sábados retiraban de esta olla, que le da para comprar a dos, allá se iba para buscar para el otro, sino saber que... bueno, van a cocinar, y ya los chicos no van a salir. Están todos, van a comer a la una, a las dos, pero van a comer todos en la casa.” [...] “Esto tiene que ser un compromiso de que... porque los sábados los chicos no tienen que andar más con su tupper. A retirar en ningún lado. Y que sí o sí se tienen que... porque no es que nosotros vamos a andar ahí detrás de ellos, porque nos conocemos. Pero como decimos, si algún día nosotros vamos con las chicas a visitarles, que nosotros no nos queremos ir a encontrar una sorpresa de que... ¡justo no se está cocinando! O los chicos están viniendo con un tupper. El chico tiene que comer en la casa. La mamá tiene que cocinar.”
(Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

Es importante señalar que el equipo de Abordaje Comunitario cumple un doble rol en este proyecto: por un lado, participó activamente en el diseño de la modalidad de intervención, sumándose como un actor clave de un proceso que involucró muchas instancias diferentes. Sin embargo, en forma paralela, cumple su función de supervisión de las actividades del comedor y del Proyecto *Comiendo en Familia*.

Paralelamente, el Programa cuenta con un área de Rendición de Cuentas, que realiza periódicas auditorías administrativas y financieras a las organizaciones que actúan como Solicitantes de los Proyectos. Dado que finalmente se resolvió que la implementación de este Proyecto se realizaría en el marco del mismo convenio de financiamiento que se encontraba vigente, se consideró un factor adicional: debía quedar muy claro para la auditoría que el incremento en el gasto mensual que estaba haciendo la Asociación se debía a la incorporación de nuevas prestaciones para los días sábados, que estaban perfectamente justificadas y certificadas tanto por la organización en sus Certificaciones Mensuales de Prestaciones como en los informes de Supervisión del Programa. Además, esta nueva modalidad no sólo implicó un aumento del gasto corriente, sino que trajo aparejada la compra de productos que antes no estaban incluidos en el menú, o bien cantidades de algunos productos que no podrían haberse justificado nunca para un comedor comunitario, particularmente en la etapa inicial, en que era una única familia la que había incorporado la comensalidad familiar de los sábados.

El proyecto, con la misma modalidad con que fue diseñado, siguió funcionando sin mayores dificultades y, con el tiempo, algunas mujeres que habían comenzado a asistir a las primeras reuniones y luego desistieron, quisieron sumarse. Al ver que el Proyecto se estaba ejecutando exitosamente, viendo los cambios en las familias beneficiarias, volvieron a acercarse a la Asociación, a participar de los talleres, de las reuniones, y finalmente solicitaron la posibilidad de ser incorporadas al Proyecto. Esto implicaba un nuevo aumento en la cantidad de prestaciones, acordar nuevamente el menú, cambiar la escala de las compras, etc. La Asociación repitió los pasos que se habían seguido con el grupo anterior, trabajando nuevamente con todas las familias y con el equipo de Abordaje Comunitario, y finalmente en abril de 2009, se sumaron cuatro familias más al proyecto.



La trayectoria de la Asociación Civil Norte Lindo en el barrio y el reconocimiento por parte de la comunidad, fueron factores fundamentales para lograr la asociatividad que facilitó los procesos de comunicación, participación y toma de decisiones. Tal como se ha mencionado en el marco teórico (capítulo 1, parágrafo 1.5). al describir las *áreas de igualdad* expuestas por Pizzorno, la distribución del poder de forma medianamente equitativa entre los distintos actores involucrados permitió el sostenimiento de la experiencia a lo largo de los años, generándose de ese modo una propuesta superadora de la planteada inicialmente, relacionada con la búsqueda de soluciones a los problemas alimentarios.

La pérdida del espacio familiar, como consecuencia de la necesidad de que los niños asistan a los comedores comunitarios, las dificultades económicas de las familias que hace que tengan que salir a trabajar las madres –aún teniendo que dejar solos a sus hijos-, se vio compensada en parte con la implementación de este proyecto, contribuyendo el mismo muy fuertemente en el fortalecimiento de los vínculos intrafamiliares y comunitarios.

“Como experiencia, linda. El único horario, por ejemplo, que uno se comunica, o dice las cosas que le parece. O por ahí, por ejemplo, otro horario tenemos que... que uno está en un lado, otro lado, entonces no tenemos tiempo para hablar. ¡Qué se yo! Y sentarse todos juntos en la mesa, por ahí, y hablar es lo más importante, para mí... para todos. No vamos a esperar que haiga (sic) solamente cumpleaños, y qué se yo. Porque a veces sino en los cumpleaños nomás uno está en familia. [...] Estamos todos juntos, y por ahí, que se yo, mi hijo me contaba de la escuela, el otro del jardín y todos juntos en la mesa como realmente debe ser.”⁷²

(Primera madre integrante del Proyecto)

⁷² Entrevista registrada en DVD “Fortaleciendo Vínculos”. Ver bibliografía.

Es importante destacar que la Asociación Civil Norte Lindo logró volcar en beneficio de la comunidad muchas de las posibilidades que el proyecto le ofreció. Sus miembros y las familias vecinas que participaron del proyecto lograron desarrollar prácticas que generaron cambios y llevaron al cumplimiento de varios de los objetivos propuestos: que las familias volvieran a comer en sus casas, que los padres tuvieran la oportunidad de ocuparse del cuidado de sus hijos, independientemente de sus posibilidades económicas. Que las familias se involucraran más, que participaran de forma activa en el proceso de diseño e implementación del Proyecto, que adquirieran capacidades y que las pusieran en práctica. Todo esto trajo aparejado un crecimiento y la apertura de un abanico de posibilidades que han sabido capitalizar.

De acuerdo a lo observado por la Asociación y por el equipo de Abordaje Comunitario, las familias que forman parte de este proyecto han tenido una mejora en su calidad de vida superior a la de aquellas que no participan. Uno de los aspectos observados, es la higiene de los niños, que ha mejorado sustancialmente; además, muchos de ellos antes estaban descalzos, y ahora tienen zapatillas.

La preocupación por el desarrollo integral de los niños, motivó que desde los referentes se fomentaran acciones articuladas con otras instituciones del barrio, como ser la escuela, permitiendo y facilitando otros resultados positivos, más allá de lo nutricional. En tal sentido, el trabajo conjunto realizado con la Escuela primaria permitió generar un cambio superador para el aprendizaje de algunos niños con problemas de atención.

“Había algunos niños que estaban saliendo de un estado de desnutrición.

Iban a la escuela a la mañana, y les costaba mucho concentrarse y se quedaban dormidos. Cuando nos enteramos de esta situación, hablamos con Daniela y le sugerimos que hablara con las maestras, y decidieron conversar el tema con las familias para que contemplaran la posibilidad de cambiar a



los chiquitos de turno. A partir del momento en que comenzaron a ir en turno tarde, después de almorzar, mejoró mucho su rendimiento escolar”.

(Jefa del equipo provincial de Abordaje Comunitario - PNSA)

Con respecto a la escolaridad, la permanencia en el sistema educativo de los adolescentes involucrados en el proyecto, fue superior al promedio del barrio.

“Una de las cuestiones que surgió en la charla con las madres de la comensalidad, es que sus hijos tuvieron grandes logros en el aprendizaje. Además, esos chicos se quedan en la escuela, no abandonan. Esto generó la participación y el involucramiento de los padres en la escuela, e hizo que las familias estén orgullosas de sus progresos escolares”.

(Jefa del equipo provincial de Abordaje Comunitario - PNSA)

Esto también tuvo una fuerte incidencia en el mejoramiento de sus viviendas, que fueron mejorando y ampliando de a poco, creando nuevos espacios acorde a las necesidades reales y sentidas.

“Antes los chicos hacían las tareas en la cama, en la cocina o en el lugar donde comían, con las características de una familia aglutinada. Todas las actividades las hacían en el mismo espacio; no había uno destinado a la actividad escolar. La ampliación de estos nuevos espacios ha generado organización en la dinámica familiar, estableciendo tiempos, pautas y rutinas en beneficio de los chicos”.

(Supervisora del Proyecto, Abordaje Comunitario – PNSA)

Además, suelen participar y acercarse más al comedor, ya sea para colaborar y participar en las actividades que allí se realizan como para plantear sus problemas y sus necesidades, abriéndose más hacia su comunidad. Esta apertura de las mujeres y la posibilidad de conversar de distintas problemáticas, permitió por ejemplo la organización de talleres de planificación familiar, que se realizaron en coordinación con la Secretaría de

la Mujer de la provincia a partir de la observación de la cantidad de madres niñas y adolescentes que había en el barrio. Se trabajó en el tema de prevención de enfermedades de transmisión sexual, se acompañó a todas las mujeres a hacer un Papanicolau –que se continúa realizando anualmente-, se acompañó a todas las mujeres en edad reproductiva que no querían quedar embarazadas a colocarse un DIU, etc.

Esto posibilitó también pensar que estas mujeres podían comenzar a realizar algún tipo de actividad productiva, ya que hasta el momento sólo se veían a sí mismas criando niños desde muy jóvenes. Actualmente, todas las familias que participan en el Proyecto tienen acceso al Programa de Microcrédito a través del cual están intentando progresar para en un futuro próximo, poder constituirse en el sostén de sus familias.

“Yo sé que todas las actividades, todo lo que las saque de fuera de las casas a las mujeres es un poco... y, es pérdida de tiempo para ellas. Yo les digo, pero nunca es así, yo siempre les digo. Cuando fue en su momento cuando ustedes me presentaron este proyecto, la inquietud, llevó su tiempo. Los talleres, se acuerdan que yo les decía: es para algo, es para algo. Aquí creo que la mayoría de las que están acá... Porque con el tiempo, por ejemplo, hoy tenemos la gracia del microcrédito, que gracias a Dios creo que la mayoría de las de la comensalidad familiar están teniendo ese beneficio. Por eso yo les decía: participen de los talleres, de hacer dulces, de saber hacer cosas, cosas. Porque eso al fin, a la corta o a la larga va a tener sus beneficios.” (Presidente de la Asociación Civil Norte Lindo)

El vínculo que la comunidad fue construyendo con los referentes del comedor y de la Asociación Civil Norte Lindo, contribuyó a la conformación de un espacio social al que concurren niños, madres, ancianos. Lo que inicialmente fuera un comedor comunitario, se convirtió en un espacio real de resolución de necesidades materiales, pero también en un



espacio de referencia con importancia real y simbólica, un espacio de pertenencia más allá del comedor en sí mismo.

Los actores protagonistas tienen poder real y constituyen más que la suma de las partes. Son capaces de influir sobre las políticas públicas a partir de un proyecto puntual, produciendo cambios dentro de las instituciones en que participan. El equipo provincial de Abordaje Comunitario se alejó de los clásicos modelos paternalistas, favoreciendo procesos de consulta en la toma de decisiones, brindando un claro espacio de participación a la organización para que participe como un actor autónomo. A su vez, la organización estuvo a la altura de las circunstancias y se hizo cargo de ese espacio, generando asimismo instancias de participación hacia su propio interior y abriendo nuevos espacios hacia el resto de la comunidad. Estos cambios en el modo de gestión de los proyectos y las políticas, potenciaron los logros y aumentaron la sustentabilidad de las acciones emprendidas.

“Fue un proyecto bien presentado, importante y... interesante también hacia los que se llevó el proyecto”. (Madre integrante del Proyecto)

Si bien todas las familias involucradas en el proyecto lograron mejoras en su calidad de vida, algunas desarrollaron además capacidades de negociación y llegaron a comprender el valor del trabajo asociado como alternativa válida de gestión en todos los ámbitos de la vida. La mejora en sus condiciones de vida, tal como surge de sus propios testimonios, está estrechamente relacionada con la inversión realizada por la comunidad en el marco del proyecto en términos de participación, construcción de espacios comunitarios y acumulación de capital social.

“Antes no conocía nada yo de sociedad, yo era antisocial, vamos a decir. Gracias a Daniela ahora recorro todo. Y tengo mucho más contacto con la

gente, y todo eso, que antes no hacía, no conocía. Era más tímida en ese sentido, que no quería ni hablar. Y ahora estoy trabajando en el Rotary con alfabetización”. (Una de las madres integrante del proyecto y responsable de la entrega de mercadería los sábados)

Las mujeres han sido en este Proyecto las protagonistas absolutas, asumiendo un rol central en todas sus acciones, desde el proceso de diseño hasta su implementación. Los hombres más jóvenes, adolescentes en su mayoría, se han ido involucrando lentamente, particularmente en el proyecto de panadería y más tarde en el retiro de la mercadería del comedor. Por su parte, la participación de los hombres adultos es mínima en lo que hace a las cuestiones operativas y de participación en talleres y otras actividades, pero su apoyo en el seno familiar ha sido un pilar fundamental para que la actividad iniciada por este grupo de mujeres haya podido perdurar y sostenerse en el tiempo.

Es importante destacar que hasta la actualidad el proyecto continúa ejecutándose con la misma modalidad para las quince familias.

CONCLUSIONES

Los cambios macroeconómicos producidos en nuestro país desde fines de 2001, aceleraron el crecimiento de la pobreza y la indigencia, impactando directamente sobre la seguridad alimentaria de los hogares, particularmente los de menores recursos. La desaparición de las redes tradicionales de contención generó un sentimiento de desprotección e impulsó la búsqueda de nuevas formas de vinculación y espacios de pertenencia. Fue entonces la misma sociedad la que exigió soluciones específicas para aquellos problemas que identificó y estas soluciones fueron apareciendo mediante la participación de la comunidad, con el consecuente crecimiento del trabajo asociado. Surgió así la búsqueda y generación de nuevas redes y asociaciones en las cuales apoyarse para construir proyectos e identidades colectivos. En este marco de crisis general del Estado, las políticas alimentarias tuvieron escaso peso en relación con otras políticas sociales, brindando sólo respuestas a la coyuntura a través del asistencialismo, sin modificar las condiciones de los sectores más vulnerables en cuanto a cuestiones alimentarias (Grassi et al, 1994: 176).

Nuestro país dispone de alimentos en cantidad y calidad suficiente para abastecer a toda su población; la industria alimentaria y los sectores de comercialización son modernos y presentan una amplia distribución a lo largo del territorio. Más aún, en la Argentina la producción de alimentos crece más rápido que la población. Sin embargo, la mitad de los niños de nuestro país no tiene garantizada su alimentación básica, lo que evidencia graves problemas de equidad como producto de una injusta distribución de la riqueza (Aguirre, 2004). Es decir que el acceso diferencial a los alimentos es el resultado de un acceso diferencial a la distribución del producto social entre distintos sectores de la sociedad, por lo que el problema alimentario deriva de las estructuras de distribución del ingreso que



sustentan situaciones desiguales de consumo alimentario, tanto en cantidad como en calidad (Grassi et al, 1994: 180). Los problemas alimentarios siguen siendo manejados con visiones muy fragmentadas, trabajando sobre las consecuencias de la problemática alimentaria y no sobre sus causas. El hecho de que el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –y dentro de éste, el Abordaje Comunitario- se encuentre en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, da amplia cuenta de ello. Por otra parte, las políticas alimentarias siguen siendo concebidas desde una concepción excesivamente biológica del hecho alimentario, respaldando acciones fundamentadas exclusivamente en análisis componenciales de los alimentos y en interpretaciones básicas del estado alimentario de la población. Esto conlleva a una fuerte limitación en la comprensión del problema desde una visión más amplia, que implicaría el reconocimiento de aspectos socio-culturales, de patrones de comportamiento y realidades que son muy distintas las unas de las otras. Para poder abordar una política alimentaria que contemple estos aspectos, será imprescindible cambiar la concepción de la cuestión alimentaria y verla como un hecho social global, de modo de identificar variables de diverso tipo. Resulta de fundamental importancia reconocer que acciones tan cotidianas como *comer*, traen además aparejado un altísimo componente de poder, y por ende, entender los problemas alimentarios como problemas sociales, políticos y culturales implica asignarles un nuevo rol en la organización del poder político. Para ello, será necesario establecer quiénes tienen problemas alimentarios, quiénes definen cuáles son los problemas alimentarios y ver si la población participa de alguna forma en la resolución de los mismos. Estas cuestiones permiten dimensionar los problemas en su sentido político, tanto para su comprensión como para su tratamiento y resolución.

En nuestro país, los programas alimentarios se materializan de modo tal que constituyen una respuesta del sistema político a las deficiencias de su propia estructura. Y por si esto fuera poco, el modo en que estas políticas están diseñadas somete a la población a nuevas condiciones sociales –dependientes, ayudados, subsidiados- que continúan reproduciendo el patrón de exclusión del que pretende sacarlos. En palabras de Noelia Carrasco Henríquez, *“lo que el discurso del desarrollo estipula como soluciones para combatir los problemas de hambre y escasez son luego la causa de su propia perpetuidad”* (Carrasco Henríquez, 2004: 116). Se plantea como remedio lo mismo que ha causado la enfermedad, convirtiéndose en un círculo vicioso sin salida. Se puede concluir entonces que la alimentación constituye un ámbito receptor de todas las circunstancias políticas que han rodeado la historia de la sociedad argentina, particularmente, la de los sectores más desfavorecidos.

Tal como se ha referido en la primera parte de esta investigación, (capítulo 2, párrafo 2.1.1.), hay quienes opinan que *“llegamos a ser lo que comemos”*. Partiendo de este precepto podría plantearse entonces: quienes no eligen lo que comen, ¿pueden elegir lo que son? Si son otros quienes determinan lo que comen, ¿son ellos también quienes determinan lo que son? Si bien el PNSA se ocupa de mejorar la alimentación de aquellos que no pueden hacerlo por sus propios medios, contemplando el cumplimiento de pautas nutricionales, no se ocupa en forma específica de cuestiones tan delicadas como la identidad de las personas, sus vínculos y relaciones en torno a la comida.

Coincidiendo con Claude Fischler cuando plantea que la incorporación funda la identidad, y que los alimentos que son absorbidos nos modifican desde el interior, se puede afirmar que las transformaciones alimentarias constituyen de alguna forma transformaciones identitarias. Según esta concepción, la incorporación es fundadora de



identidad colectiva por lo que, al intervenir la cocina de un grupo, se interviene “*un elemento capital del sentimiento colectivo de pertenencia*” (Fischler, 1995: 68). Aunque el Proyecto *Comiendo en Familia* que se ha analizado contempla algunos de estos factores, permitiendo a las familias elegir sus modos de relación en torno a la comida, definir lo que comen, con quién, cuándo y cómo lo hacen, al establecer criterios y pautas nutricionales ha modificado, sin proponérselo, ciertas cuestiones culturales y de identidad de las familias involucradas.

Sobre las cuestiones centrales que arroja la experiencia.

- a) El proyecto de comensalidad familiar, ha establecido, dentro de un programa de política social, la posibilidad de instaurar un modo particular de atención de la cuestión alimentaria, concretándolo además participativamente, retomando el espacio de la vida familiar como centro en este proceso. Las pautas requeridas para la experiencia fueron acordadas con las familias y se basaron en los estándares nutricionales determinados por Abordaje Comunitario.
- b) Con el transcurrir de la experiencia se nota como las familias han ganado márgenes de libertad al poder tomar decisiones y compartir en el ámbito familiar un almuerzo semanal. En ese sentido, y tal como se desarrolla en el Capítulo 1, parágrafo 1.2., cuando Amartya Sen se refirió por primera vez a la *capacidad* lo hizo en el contexto de una propuesta que tenía como finalidad llamar la atención sobre la *igualdad de la capacidad básica*. Lo importante era un tipo de capacidad fundamental, que es aquella sin cuya presencia una persona no puede satisfacer necesidades básicas. La capacidad de estar bien alimentado sería un claro ejemplo, ya que una alimentación escasa o inapropiada impediría a cualquier individuo lograr satisfacer otras necesidades. Según Sen, “*el concepto de capacidades es una*

noción del tipo libertad, y los vectores de funcionamiento accesibles para una persona determinan su libertad para estar bien” (Sen, 1984: 201). Desde su concepción, el bienestar de una persona está estrechamente relacionado con sus logros y sus méritos o, como él lo plantea, el *ser* está íntimamente relacionado con el *hacer*. Compartiendo su punto de vista, cuantas más herramientas tenga una persona para resolver sobre su vida, más libertad tendrá, y por ende, mejor será su vector de funcionamiento.

- c) En base a lo expuesto se puede decir que, si bien el proyecto no ha modificado la situación de ingresos de ninguna de las familias involucradas, sí ha mejorado sus capacidades y la instauración de dinámicas, prácticas y rutinas familiares positivas (funcionamientos en el sentido de Sen), y a partir de esto no son las mismas antes que luego de haber vivenciado la experiencia del proyecto. Han mejorado su capacidad básica a partir de la mejora en su alimentación y la de todo el grupo familiar, y a su vez la mejora de sus capacidades se ha visto reflejada en sus funcionamientos. Tal como lo manifiestan los testimonios de los actores involucrados, la mejora en la calidad de vida de las familias del proyecto es notoria en muchos aspectos: en la educación de sus hijos, en sus viviendas, su indumentaria y en el crecimiento de su capital social.
- d) En el sentido expuesto, la participación de la comunidad en el Proyecto ha sido una fuente inagotable de acumulación de capital social y para la Asociación Civil Norte Lindo, de capital simbólico que contribuyó a mejorar su capacidad de convocatoria, crecimiento y representación comunitaria.
- e) En esta experiencia pudo comprobarse muy claramente que el Estado cuenta con capacidad para desempeñar un rol activo en la producción de capital social, ya que



a través de sus acciones es capaz de generar un ambiente propicio para que las organizaciones encuentren canales de articulación. Sin embargo no debemos perder de vista que este proyecto, surgido desde el interés de la comunidad, formulado y ejecutado en forma conjunta entre la sociedad civil y el Estado, constituye un caso paradigmático en el marco de los mecanismos establecidos para la ejecución de los programas alimentarios de nuestro país.

- f) Tal como plantea Robert Putnam, la creación de capital social capaz de sostener la participación ciudadana exige fuertes incentivos institucionales, por lo que presupone iniciativas políticas que dejen de lado el clientelismo, generador de luchas individuales. *“Construir capital social no es fácil, pero es la llave para hacer funcionar la democracia”* (Putnam, 1993: 185). En tal sentido, y a fin de generar políticas sostenibles en el tiempo que logren una verdadera mejora en la calidad de vida de la población, deberá ser una tarea indelegable del Estado la generación de capital social a través de intervenciones contempladas como un proceso que se enriquezca con los saberes populares, mejorando la autoestima de la gente. Para ello se debe rever el modo de intervención en políticas sociales, considerando a las personas no como meros beneficiarios pasivos sino como actores protagonistas. Cuando las relaciones establecidas entre los gobiernos y las redes sociales se basan en la confianza y en el respeto al trabajo comunitario preexistente a nuevas iniciativas, tal como se evidencia en la experiencia analizada, el capital social puede incidir de manera positiva en los resultados de las políticas públicas, por lo que las organizaciones de la sociedad civil constituyen un componente fundamental en las relaciones de apoyo mutuo, que conforman lo que Putnam denominó *redes de compromiso cívico*. Y cuanto mayor sea la densidad de

esas redes comunitarias, mayor será la probabilidad de los ciudadanos que la conforman de desarrollar capacidades de cooperación para beneficio mutuo. Es fundamental que el Estado diseñe y proponga a la sociedad proyectos que potencien los recursos endógenos, que una vez puestos en práctica sirvan para demostrar el valor del capital social como recurso para mejorar la calidad de vida de los individuos. Es decir, deberán diseñarse políticas de intervención basadas en la participación vista como un ejercicio de libertad, delegando poder y generando transparencia en los procesos de decisión. Estas cuestiones se ponen en juego y comienzan en experiencias micro como la del presente trabajo, que deben ser resignificadas y potenciadas. En el mismo sentido, es necesario ampliar los procesos de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, cuyo papel es fundamental en el proceso de desarrollo, atendiendo a su conocimiento del territorio y a sus experiencias.

- g) La promoción y puesta en marcha de procesos participativos implica un nuevo modo de gestión y gerenciamiento de las políticas sociales, que permiten resultados superiores en el campo social a los viejos modelos organizacionales desde arriba hacia abajo, nacidos de un Estado burocrático y paternalista. Es necesario cambiar los procesos en pos de un nuevo objetivo: ya no se trata de la mera supervivencia, sino del desarrollo de potenciales que permitan el verdadero desarrollo de las comunidades y sus habitantes.
- h) Si bien el Abordaje Comunitario, como parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, tiene como objetivo fundamental el de mejorar la alimentación de la población en situación de vulnerabilidad social, por su metodología de intervención ha favorecido los procesos de participación, y a través de éstos, ha contribuido a la



formación de capital social y de ciudadanía. Dependerá de los equipos técnicos que representan al Estado en el territorio, como así también de los grupos involucrados, aprovechar la posibilidad de sostener y ampliar las actuales instancias de participación, de involucramiento en los procesos de toma de decisiones, convirtiendo los proyectos en instrumentos para el desarrollo comunitario. El desafío a superar en la implementación de políticas participativas de desarrollo es el de dominar los ritmos de los cambios políticos, sociales y culturales de la comunidad.

- i) Cada sociedad tiene particularidades que la caracterizan y que hacen que tengan mayor o menor propensión a operar con lógicas de actuación cooperativa. Esto depende de sus normas informales, de las pautas socialmente aceptadas que regulan el comportamiento de los sujetos, que son construidas mediante procesos sociales que involucran actores variados, redes, significados generadores de identidades, etc. Estos procesos llevan años y no pueden ser modificados de un día para el otro. Sin embargo, la aparición de ciertos actores estratégicos, por la posición que ocupan en la sociedad, por sus recursos (tanto económicos, culturales, de poder o simbólicos), puede contribuir a través de sus prácticas a la generación de condiciones favorables a la formación de capital social. Tal ha sido el caso, en el Barrio Eva Perón, de la Asociación Civil Norte Lindo y del equipo de Abordaje Comunitario, que fueron creando un proceso de participación que derivó en la generación de una importante red que modificó radicalmente la vida de muchas familias del barrio. Esta experiencia ha producido logros importantes para los actores comunitarios directamente involucrados. La implementación del proyecto, que requirió de la participación de distintos miembros de las familias involucradas,

contribuyó a la construcción y adquisición de capacidades de interacción y asociación, tanto en las familias hacia adentro como entre éstas y el resto de la comunidad.

- j) La relación entre los distintos actores intervinientes en el Proyecto fue planteada de forma horizontal, simétrica, y los miembros de la Asociación pudieron sacar provecho del conocimiento que adquirieron de las necesidades más sentidas de la población del barrio, generando estrategias para resolverlas dentro de las posibilidades que les brindaba el trabajo asociado con Abordaje Comunitario. Asimismo, pudieron articular acciones con distintos organismos nacionales, provinciales y municipales para resolver otras cuestiones que el Proyecto no podía abarcar y que son parte de un enfoque integral de resolución de necesidades y construcción comunitaria. Tal como lo expresa Violeta Ruiz, la participación social y la gestión asociada pueden considerarse estrategias válidas para la promoción de la inclusión social y el logro de mayores grados de ciudadanía, y a su vez contribuyen a transparentar y democratizar los procesos de toma de decisiones, colaborando con el crecimiento y el desarrollo de las organizaciones involucradas y de sus miembros, ampliando las potencialidades de las comunidades y de sus organizaciones de base (Ruiz, 2004: 18).
- k) La modalidad de gestión asociada entre Estado y organizaciones de la sociedad civil constituye tal vez el aporte más significativo en estos últimos años en lo que a gestión de políticas públicas se refiere. Pero si bien es importante desarrollar proyectos y articular redes sociales para gestionarlos de forma asociativa, este modelo puede aplicarse sólo a algunas cuestiones, ya que otras son de patrimonio exclusivo del Estado y requieren de formas más tradicionales y burocráticas. Pero



el gran desafío es el de construir entre Estado y sociedad civil una nueva institucionalidad, que fomente la participación ciudadana en la gestión pública (Tecco, 2004: 227).

- l) En cuanto a las limitaciones, se puede afirmar que tal como plantea José Luis Coraggio, los Planes y Programas podrán atender cuestiones puntuales, podrán paliar la situación de emergencia de algunos aspectos, pero no resolverán la cuestión de fondo de exclusión ni de pobreza de las personas (Coraggio, 2003: 8). Sin embargo, la participación y la capacitación de los sectores más vulnerables y vulnerados puede constituirse en un factor determinante para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En el caso de la experiencia de gestión asociada que se ha analizado, la Asociación Civil Norte Lindo y las familias involucradas en el proyecto cuentan actualmente con una estrategia que ha superado los obstáculos iniciales y las limitaciones existentes, por lo tanto se instituye superadora, capaz de generar procesos de negociación y cambios favorables para su comunidad.
- m) Por lo tanto, el trabajo conjunto realizado en este Proyecto por la Organización Comunitaria, las familias y Abordaje Comunitario constituye una clara muestra de la potencialidad que la gestión asociada puede tener como modalidad de intervención e instrumento de gestión en el accionar cotidiano entre las Instituciones y las Organizaciones que la adoptan como instrumento cotidiano. La participación social y la gestión asociada constituyen estrategias capaces de incidir sobre la pobreza, la marginalidad y la exclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad, favoreciendo fuertemente la construcción de ciudadanía.

- n) Es de destacar la importancia que cobró la tarea y funciones del equipo provincial de Abordaje Comunitario en tanto articulador fundamental en todo el proceso, desde la etapa de formulación del Proyecto hasta su ejecución, compartiendo los logros obtenidos por la Organización y las familias involucradas en todo lo referente al Proyecto. A su vez, éste ha servido como dispositivo potenciador de las capacidades pre-existentes, como recuperador de los aprendizajes y como nexo/vínculo entre los diferentes actores involucrados. La interacción de las familias y la Asociación Civil Norte Lindo, como así también de todos ellos con distintos organismos gubernamentales, tanto nacionales como provinciales, ha dado como resultado un desarrollo comunitario muy notorio, y augura un futuro promisorio en cuanto a la generación de nuevos proyectos y actividades.
- o) Tal como plantea Violeta Ruiz, la gestión asociada puede constituirse en una herramienta transformadora de la realidad de los individuos siempre y cuando se convierta en una estrategia permanente dentro de la Organización. Esta herramienta, utilizada como instrumento para el desarrollo de capacidades para moverse políticamente en el contexto, para ampliar el marco de percepción de las necesidades de la sociedad y el conocimiento de las formas para satisfacer esas necesidades, puede contribuir a que los individuos y grupos se constituyan como sujetos de derecho con capacidad para reclamar ante el Estado. Esta dinámica de gestión contribuye a la generación de organizaciones más fuertes, con capacidad de negociación, que hagan valer sus derechos y tiendan a equilibrar la balanza del poder económico, social y simbólico (Ruiz, 2004: 120).
- p) Si bien el marco de intervención del Abordaje Comunitario, el de la atención de comedores comunitarios, suponía una actuación puntual en las cuestiones alimentarias,



su accionar prolongado en el tiempo dio cabida a nuevas modalidades de intervención, fomentando el desarrollo de las organizaciones, para lo cual tuvo que adaptar sus estrategias, ampliándolas según las necesidades de los distintos grupos, sumamente diversos y variados a lo largo y a lo ancho del país. Y tal como plantea José Luis Coraggio, el desarrollo requiere períodos prolongados de acción sostenida, que suelen contradecir los tiempos políticos centrados en los tiempos electorales. El desafío es, entonces, el de “[...] *superar el inmediatez, dando respuesta a la emergencia con una estrategia sostenible como política de estado sustentada no sólo en la mera continuidad de los dirigentes de turno sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración*” (Coraggio, 2003: 10).

- q) En el Proyecto objeto de esta investigación, fue fundamental el trabajo sostenido realizado por los equipos técnicos en el territorio, más allá de las distintas fuentes de financiamiento, de los cambios en la estructura del Programa, de los cambios de autoridades, etc. En tal sentido, el proceso de seguimiento y acompañamiento constante y duradero realizado por parte del Estado, a través del equipo de Abordaje Comunitario, ha generado la posibilidad de detectar otras problemáticas, conformando así un espacio de oportunidad de gran importancia, tanto para el Estado como para la sociedad. Resulta entonces importante destacar la potencialidad que la gestión asociada tiene en el logro de una mayor equidad, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y favoreciendo la inclusión social y económica de los miembros de las comunidades involucradas.
- r) Debe destacarse el empoderamiento de las mujeres participantes en este proyecto, como así también el notorio mejoramiento de su autoestima a partir de la implementación del mismo, permitiendo que los campos de interés tanto de la

organización como de las distintas integrantes del Proyecto se hayan ido ampliando hacia otros universos, tanto personales como familiares o comunitarios, excediendo ampliamente la problemática que inicialmente las nucleara. Se puede decir, que se ha avanzado de la cobertura de necesidades prácticas a otras áreas o necesidades que pueden denominarse estratégicas. Sin embargo, cabe destacar que las familias involucradas pertenecen al grupo de la población en condiciones de pobreza más dura, más estructural y con necesidades de toda índole, con fuertes niveles de desocupación, por lo que si bien la mejora en su calidad de vida ha sido notoria, es mucho el camino que aún resta recorrer.

- s) La experiencia adquirida por los distintos actores intervinientes en el proyecto les ha permitido incrementar su capacidad de gestión, ampliando el espectro de temas en los cuales se involucran. Esto puede ser observado tanto a nivel familiar como dentro de la misma Asociación.
- t) Es importante destacar que este Proyecto, iniciado hace ya más de cinco años, continúa actualmente su ejecución con la misma modalidad de intervención. El equipo provincial de Abordaje Comunitario ha sufrido algunos cambios en su composición, las familias han ido creciendo y fue variando la edad de sus integrantes, la Asociación ha tenido cambio de autoridades y rotación en sus colaboradores, pero nada de esto ha alterado el curso del Proyecto. Esta iniciativa, surgida desde la necesidad y el deseo de los mismos beneficiarios, formulada y ejecutada en forma conjunta entre la comunidad, la Asociación Civil y el equipo de Abordaje Comunitario, ha logrado sostenerse en el tiempo y seguir generando capacidades en todos los actores involucrados.



- u) Por otra parte, esta experiencia ha sido llevada a muchas organizaciones a través del registro fílmico realizado, sirviendo como modelo para la generación de nuevos proyectos en otras provincias del país. El análisis de esta experiencia intenta rescatar la visión de la Organización Comunitaria y de los propios beneficiarios a través de sus testimonios, que recuperan el valor que la comunidad le concede al logro de su inversión social y denotan su propia percepción sobre el mejoramiento de sus condiciones de vida. Además, son un reflejo de la valoración que le otorgan a la acumulación de capital social y simbólico que los actores comunitarios han logrado en todo el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- ❑ Aguirre, P. (2001) *Los alimentos Rendidores y el Cuerpo de los pobres*. En Antropología de la Alimentación. Arbitrario Cultural y Alimentación. Homenaje al Dr. Igor de Garine. ICAF (Comisión Internacional para la Antropología y la Alimentación). Borja, Tarazona, Zaragoza, España. (Material del Taller *La Cuestión alimentaria en Argentina: Seguridad Alimentaria y Estrategias de Consumo*, dictado por la Dra. Patricia Aguirre en el marco de la Maestría en diseño y Gestión de Políticas Sociales).
- ❑ Aguirre, P. (2004) *Ricos Flacos y Gordos Pobres – La Alimentación en crisis*. Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Aguirre, P. (2005) *Estrategias de consumo. Qué Comen los Argentinos que Comen?* Editorial CIEPP – Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Aguirre, P. (2007-a) *Las transiciones alimentarias en el tiempo de la especie. Una mirada desde la antropología*. En Braguinsky J. (Comp.) *Obesidad, saberes y conflictos*. Parte 1, Capítulo 4. Fundación Favaloro – AWWE. Madrid. (Material del Taller *La Cuestión alimentaria en Argentina: Seguridad Alimentaria y Estrategias de Consumo*, dictado por la Dra. Patricia Aguirre en el marco de la Maestría en diseño y Gestión de Políticas Sociales).
- ❑ Aguirre, P. (2007-b) *Comida, Cocina y Consecuencias. La alimentación en Buenos Aires*. En Susana Torrado (Comp.) *Población y Bienestar en Argentina, del primero al segundo Centenario. Historia Social del siglo XX*. EDHASA. Buenos Aires, 2007. (Material del Taller *La Cuestión alimentaria en Argentina: Seguridad Alimentaria y Estrategias de Consumo*, dictado por la Dra. Patricia Aguirre en el marco de la Maestría en diseño y Gestión de Políticas Sociales).
- ❑ Almeida Filho, N.; Scholz, V. (2008) *Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos Complementarios?* SOBER, XLVI Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural - Ponencia. Río Branco, Brasil.
- ❑ Atria, R. (2005) *Políticas Sociales. Concepto y diseño*. En Estudios Sociales N°116. Semestre 2.
- ❑ Bourdieu, P. (1979) *La Distinction – Critique sociale du jugement*. París, Editions de Minuit (Traducción española: *La distinción*, Madrid, Taurus, 1991).
- ❑ Bourdieu, P. (1984) *Espacio Social y Génesis de Clases*. En Sociología y cultura (1984), México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artesf. Editorial Grijalbo, 1990.
- ❑ Bourdieu, P. (1986) *El interés del sociólogo*. En Cosas dichas. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- ❑ Bourdieu, P. (1988) *Cosas Dichas*. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- ❑ Bourdieu, P. (1995) *La lógica de los campos*, en Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc C. D. *Respuestas por una antropología reflexiva*. Ed. Grijalbo. México.
- ❑ Bourdieu, P. (1996) *De la regla a las estrategias*. En Cosas Dichas. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- ❑ Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V.; Clacheo, R. *Programas Alimentarios en Argentina* (2003) CESNI, Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.
- ❑ Caldarelli, G. y Rosenfeld M. (2002) *La gestión asociada: una utopía realista*. Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña. (En <http://ps.unq.edu.ar/ponencias/945.rtf>)



- ❑ Carrasco Henríquez, N. (2004) *Antropología de los Problemas Alimentarios Contemporáneos. Etnografía de la Intervención Alimentaria en la Región de la Araucanía, Chile*. Universitat Autònoma de Barcelona. Mimeo.
- ❑ Cohen, G. (1996) *¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades*, en Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.) *La Calidad de Vida*. The United Nations University, Fondo de Cultura, México.
- ❑ Coleman, J. (1988) *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology, vol. 94, suplemento.
- ❑ Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), EEUU.
- ❑ Coraggio, J.L. (1989) *Participación popular y vida cotidiana*. Presentación en el Plenario de trabajo Social sobre “Democracia, derechos humanos y participación popular” realizado en Quito, Ecuador, del 23 al 28 de julio de 1989. (En <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/PARTICIPACION%20POPULAR%20Y%20VIDA%20COTIDIANA.pdf>)
- ❑ Coraggio, J.L. (2003) *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?* Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”, del II Seminario nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad civil para el desarrollo Local”, organizado por CENOC – CEDES – UNGS el 19 de noviembre de 2003. (En <http://www.tau.org.ar/upload/upload/b2da8106f9856a7673899eeef0bf74a2/ponenciakoraggio.pdf>)
- ❑ Damatta, R. (1986) *O que faz o Brasil, Brasil?* Editorial Rocco, Río de Janeiro, Brasil. (En <http://es.scribd.com/doc/6374091/O-que-faz-o-brasil-Brasil-Roberto-Damatta>)
- ❑ FAO -Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- (1996) *Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma, Italia. (En <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>)
- ❑ Fischler, C. (1995) *El (h) omnívoro – El gusto, la cocina y el cuerpo*. Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- ❑ FOPAR (2002-a) *La estrategia de Intervención del FOPAR y el cambio en la situación social argentina*. Documento de trabajo.
- ❑ FOPAR (2002-b) *Guía para la presentación de Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias*.
- ❑ FOPAR (S/D) *Manual Operativo*
- ❑ Frigerio, R. (1999) – *Caracterización y Evolución del Gasto Social. Período 1980-1997*. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Secretaría de Programación Económica y Regional. Buenos Aires, Argentina. (En <http://www.mecon.gov.ar/download/gaspub/libro.pdf>)
- ❑ García Delgado, D. (2002) *Organizaciones de la sociedad civil y política social. El problema de la articulación*. Ponencia en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales “Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de mayo de 2002. (En <http://ps.unq.edu.ar/ponencias/978.rtf>)
- ❑ Gracia Arnáiz, M. (1996) *El decalage entre el discurso del informante y sus prácticas: el caso de la alimentación*. En J. L. García (coord.) *Etnolingüística y análisis del discurso*, vol. II. VII Congreso de Antropología Social. Zaragoza, España.

- ❑ Grassi, E.; Hintze, Susana; Neufeld, M.R. (1994) *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Hintze, S.; Chiara, M.; Di Virgilio, M.. (S/D) *Hacia el Plan Fénix – De la crisis actual al crecimiento con equidad – Área temática Políticas Sociales, Laborales y de Distribución – Política Alimentaria*. Mimeo (En <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/ponencias/chiara.pdf>)
- ❑ Hirschman, A. (1984) *Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse*. En *American Economic Review*, vol. 74, número 2.
- ❑ IEIMA (1997) Instituto de Estudios e Investigaciones sobre el Medio Ambiente (1997) *Sobre la alimentación. Alimentos del cuerpo, comidas del alma*. Tercer Informe de Avance del Programa de Apoyo a una Economía sustentable de las comunidades Tobas de El Colchón y la Sirena. Fundación Jorge Esteban Roulet. Proyecto ARG 97/030, Apoyo al Programa Nacional Fase II del PNUD. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ INDEC (1991/2004) *Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos según lugar de residencia de la madre, por año de registro. Desde 1980 en adelante*. (En <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/65/SH-mortalidad4.xls>)
- ❑ INDEC (2001-a) Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. *Total de hogares particulares y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según provincia. Total del país. Años 1980, 1991 y 2001*. (En <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/a020301.xls>)
- ❑ INDEC (2002) *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) mayo y octubre de 2002* (En http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pobreza_adic_total_oct02.pdf)
- ❑ INDEC (2003-a) *Evolución de las tasas de actividad, empleo desocupación y subocupación. Total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante*. En (<http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/shempleo1.xls>)
- ❑ INDEC (2003-b) *Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado 2001 en adelante*. En (<http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/shempleo4.xls>)
- ❑ Kliksberg, B. (2000) *El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo*. En Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Felipe Herrera. Universidad de Maryland. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Lechner, N. (2000) *Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social*. En Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fundación Felipe Herrera. Universidad de Maryland. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Colección Políticas Públicas. Ciepp. Miño y Dávila Editores. Madrid, España.
- ❑ Long, N. (1989) *Encounters at the interface. A perspective on social discontinuities in rural development*. Wagenigen Agricultural University.
- ❑ Long, N. y Long, A. (1992) *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. Routledge, London, UK.
- ❑ Merchán Mesón, C.; Medina Rey, J. (2009) *Avances en el reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano*. En PROSALUS, Cáritas Española e Ingeniería Sin Fronteras. *Reflexiones en torno al Derecho a la Alimentación*. Madrid, España.



- ❑ Minujin, A. y Kessler, G. (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Moser, C. (1998) *The asset vulnerability Framework: reassessing urban poverty reduction strategies*. En World Development, volumen 26, número 1. En Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (compiladores). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo – Fundación Felipe Herrera – Universidad de Maryland – Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina (2002).
- ❑ Novakovsky, I. (2003) *Estudio de Base – Provincia de Formosa – Informe Final*. Estudio de Base para la implementación del proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA) en Formosa. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ ONU – Organización de las Naciones Unidas (2002). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho a la alimentación*. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/25. 49.ª sesión, 22 de abril de 2002. Aprobada sin votación. E/2002/23- E/CN.4/2002/200, Véase cap. X. (En [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/e.cn.4.res.2002.25.sp?opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/e.cn.4.res.2002.25.sp?opendocument))
- ❑ ONU -Organización de las Naciones Unidas- (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, Francia. (En <http://www.un.org/es/documents/udhr/>)
- ❑ ONU -Organización de las Naciones Unidas- (1966). *Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>)
- ❑ ONU -Organización de las Naciones Unidas- (1974) *Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*. Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974 (En <http://www2.ohchr.org/spanish/law/malnutricion.htm>)
- ❑ ONU -Organización de las Naciones Unidas- (1999-b) Observación General 12. (En http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf)
- ❑ Orsi, R. y Riqué, J.J. (1996) *Pobreza, Gerencia Social y Política*. Espacio Editorial.
- ❑ Oszlak, O. (1997) *Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, Revista Reforma y Democracia N° 9, CLAD, Caracas, Venezuela. (Material de lectura obligatoria de la Materia Estado, Administración y Política Pública, dictado por el Prof. Oscar Oszlak en el marco de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas Sociales).
- ❑ Oszlak, O. (1999) *De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado*. En Revista Nueva Sociedad N° 160, Venezuela. (Material de lectura obligatoria de la Materia Estado, Administración y Política Pública, dictado por el Prof. Oscar Oszlak en el marco de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas Sociales).
- ❑ PNUD (2006) Documento Base del Proyecto PNUD ARG/06/001 – *Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores*. (En http://www.undp.org.ar/docs/Documentos_de_Proyectos/ARG06001.pdf)
- ❑ PNUD (2007) *Revisión del Proyecto PNUD ARG/06/001 - Apoyo a la gestión de la Política Alimentaria y Fortalecimiento de las Organizaciones Comunitarias (Abordaje Comunitario del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria)* (En <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/2.%20PNUD.%20Apoyo%20a%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADtica%20alimentaria.pdf>)

- ❑ PNUD/BID (2000) *Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. Edilab Editora, Argentina.
- ❑ PROSALUS, Cáritas Española e Ingeniería Sin Fronteras (2009) *Reflexiones en torno al Derecho a la Alimentación. Campaña Derecho a la alimentación. Urgente*. Madrid, España.
- ❑ Putnam, R. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press. En Kliksberg, B. y Tomassini, L. (comp.). Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo – Fundación Felipe Herrera – Universidad de Maryland – Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000.
- ❑ Repetto, F. (2000) *Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas públicas frente a la pobreza en los '90*, en Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales N° 156, Vol. 39, Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Rozin, P. (1997) *Perspectivas psicobiológicas sobre las preferencias y aversiones alimentarias*. En Jesús Contreras (comp.). Alimentación y cultura. Necesidades, gustos y costumbres. Universitat de Barcelona, España.
- ❑ Ruiz, V. (2004) *Organizaciones Comunitarias y Gestión Asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- ❑ Sánchez Liste, D.; Sheidt, E.; Carrasco, M.; García Muiño, P. (2008) *Reflexiones acerca del derecho a la alimentación en Brasil, México y Argentina*. Madrid, España. (En <http://es.scribd.com/doc/9689973/Reflexiones-acerca-del-derecho-a-la-alimentacion-Maximiliano-Carrasco-Pedro-Daniel-Garcia-Mucino-Dolores-Sanchez-Liste-y-Eliane-Scheidt-UCM-Madrid->)
- ❑ Sen, A. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford.
- ❑ Sen, A. (1984). *Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984*. En Journal of Philosophy N° 82, 1985
- ❑ Sen, A. (1993) *Capacidad y Bienestar*, en Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.), La Calidad de Vida, The United Nations University, Fondo de Cultura, México.
- ❑ Sen, A. (1996) *Introducción a La Calidad de Vida*, en Nussbaum, M. y Sen, A. (comp.), La Calidad de Vida, The United Nations University, Fondo de Cultura, México.
- ❑ Sen, A. (1998) *Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*, en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. (En <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=932599>)
- ❑ Sen, A. (2001) *El Nivel de Vida (The Standard of Living)*. Conferencias Tanner. Editorial Complutense, Madrid, España.
- ❑ Sen, A. (2002) *El derecho a no tener hambre*. Estudios de Filosofía y Derecho N° 3. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho. Bogotá, Colombia.
- ❑ Tecco, C. (2004) *La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal*. Ponencia presentada en el VI Seminario Nacional de RedMuni: Teoría y práctica de la gestión del desarrollo local y regional en Argentina. Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, 2004. En Rofman, A. y Villar A. (Comps.). Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Espacio Editorial. (2006) Buenos Aires, Argentina.



- ❑ UNICEF (2006) *El derecho a tener derechos. La ciudadanía de niños, niñas y adolescentes*. Cartilla 2. Campaña de Comunicación y Educación. Políticas Públicas para la infancia. Ciudadanía de Niños y Jóvenes. Argentina.
- ❑ Zamalois, E. (1907) *Páginas Infantiles y cocinitas*. En Aguirre, Patricia. (2007-b) *Comida, Cocina y Consecuencias. La alimentación en Buenos Aires*. Buenos Aires

Otras fuentes de información

- ❑ *Fortaleciendo vínculos – Video de registro de una experiencia de comensalidad familiar*. Abordaje Comunitario - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007.
- ❑ H.C.N. – Honorable Congreso de la Nación (2003). *Ley N° 25.724*, sancionada el 27 de diciembre de 2002, promulgada de hecho el 16 de enero de 2003 y publicada en el Boletín Oficial del 17 de enero de 2003. Reglamentada mediante Decreto 1018/2003. (En <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Ley%2025724%20-%20Programa%20de%20Nutrici%C3%B3n%20y%20Alimentaci%C3%B3n%20Nacional.pdf>)
- ❑ M.D.S. - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Resolución MDS 2040/2003*. (En http://www.sigen.gov.ar/red_federal/pdfs_red/PNSA_%20Resolucion%202040-2003.pdf)
- ❑ P.E.N. - Poder Ejecutivo Nacional (2003) *Decreto 1018/2003, Aprobación de la Reglamentación de la Ley 25.724*. Publicado en el Boletín Oficial del 23 de abril de 2003. (En http://www.sigen.gov.ar/red_federal/pdfs_red/PNSA_Decreto%201018-2003.pdf)
- ❑ P.E.N. – Poder Ejecutivo Nacional (2004) Decreto 1693/2004, del 1 de diciembre de 2004. Prórroga de la Emergencia Alimentaria hasta el 31 de diciembre de 2005. (En <http://www.planetaius.com.ar/foroderecho/emergencia-alimentaria-nacional-decreto-1693-2004-prorrogase-hasta-31-de-diciembre-de-2005-declaracion-de-emergencia-alimentaria-nacional-dispuesta-decreto-n-108-2002-y-prorrogada-similares-nros-67748>)
- ❑ P.E.N. – Poder Ejecutivo Nacional. (2002) *Decreto 108/2002 – Declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional*. Publicado en el Boletín Oficial del 16 de enero de 2002. (En http://www.portalbioceanico.com/re_legnac_politica_emergalimentaria_dec108_docp07.htm)
- ❑ *Registro fílmico del Primer Encuentro Regional de Organizaciones Comunitarias del NEA “Neike Chamigo”*. (2007) Valle Hermoso, Córdoba, Argentina. Abordaje Comunitario - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- ❑ Visitas de Seguimiento, Informes de Proyectos, Informes de Talleres, Informes de las Solicitudes de Financiamiento Complementario (de Inicio, de Avance y de Finalización de las Solicitudes de Financiamiento Complementario y todo tipo de instrumentos de seguimiento de Proyectos de Prestaciones Alimentarias Comunitarias. Abordaje Comunitario, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (años 2006 a 2009).

Fuentes Webográficas

- ❑ <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=323>
- ❑ <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=331>
- ❑ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/abordajecomunitario/148>
- ❑ <http://www.ecoportal.net/content/view/full/25873>
- ❑ <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3548S/W3548S00.HTM>

- ❑ <http://www.formosa.gob.ar/modulos/estadistica/templates/files/cuadros/cuadro341.html>
- ❑ http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/engh_12_06.pdf
- ❑ [http://www.indec.gov.ar/ventas/informa/infsetiembre-2-\(2002\).pdf](http://www.indec.gov.ar/ventas/informa/infsetiembre-2-(2002).pdf)
- ❑ http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=77
- ❑ www.boletinoficial.gov.ar/
- ❑ www.cesni.org.ar
- ❑ www.desarrollosocial.gov.ar
- ❑ www.fao.org
- ❑ www.formosa.gov.ar
- ❑ www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/brecha_indig_total.xls
- ❑ www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=34
- ❑ www.indec.mecon.ar
- ❑ www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/grafempleo8.xls
- ❑ www.infoleg.gov.ar
- ❑ www.viacampesina.org