

**Las políticas alimentarias en la emergencia social.  
El rol del Estado nacional y de las organizaciones sociales.  
Argentina, 2003-2015.**

Gabriela Silveira

Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios en Ciencias Sociales

Universidad Nacional de San Martín

Tesis de Maestría en Ciencia Política

Directora Dra. Eleonor Faur

Agosto de 2022

## Tabla de contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Resumen</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Agradecimientos</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Introducción</b>   | <b>10</b> |
| Antecedentes y aportes de la investigación  | 14        |
| Justificación   | 20        |
| <b>Capítulo I. Las políticas alimentarias: un recorrido teórico, histórico y contextual</b>   | <b>21</b> |
| <b>1. Marco teórico</b>   | <b>21</b> |
| 1.1. La problemática alimentaria como “cuestión social” en la emergencia  | 21        |
| 1.2. Las políticas alimentarias como políticas sociales   | 23        |
| 1.3. Las políticas alimentarias como políticas de cuidado   | 24        |
| 1.4. Las políticas alimentarias y la perspectiva de género  | 25        |
| 1.5. La modalidad de cogestión con organizaciones sociales  | 26        |
| <b>2. Contexto social: la pobreza, la indigencia y la problemática alimentarias en cifras (2001-2015)</b>   | <b>27</b> |
| 2.1. Consideraciones conceptuales y disponibilidad de información   | 27        |
| 2.2. Aspectos políticos, económicos y sociales de la crisis del 2001  | 29        |
| 2.3. Evolución de la pobreza e indigencia entre 2003 y 2015   | 31        |
| 2.4. Evolución de la problemática alimentaria entre 2003 y 2015   | 34        |
| <b>3. Las políticas alimentarias durante más de un siglo</b>  | <b>37</b> |
| 3.1. Historia de las políticas alimentarias argentinas (s.xx)   | 37        |
| 3.2. El surgimiento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria  | 41        |
| <b>Capítulo II. El diseño y la implementación de los Programas FOPAR.A./PAC.</b>  | <b>45</b> |
| <b>1. Los objetivos en diversos contextos temporales</b>  | <b>45</b> |
| 1.1. El diseño de los objetivos con el foco en la emergencia (2003-2007)  | 45        |
| 1.2. El diseño de los objetivos en un contexto de consolidación y apertura a nuevos paradigmas (2008-2011)  | 50        |
| 1.3. El diseño de los objetivos en un contexto de emergencia permanente (2012-2015)   | 52        |
| <b>2. Los actores involucrados en la ejecución</b>  | <b>59</b> |
| 2.1. Actor estatal: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación  | 59        |
| 2.2. Actores internacionales: Banco Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  | 63        |
| 2.3. Actores comunitarios: organizaciones sociales  | 65        |
| <b>Capítulo III. La relación entre los Programas FOPAR.A./PAC, las organizaciones sociales que los gestionan y los sectores populares destinatarios</b> | <b>66</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. La inserción de las organizaciones sociales en los Programas</b>   | <b>66</b>  |
| 1.1. La elección de la estrategia de cogestión con organizaciones sociales   | 66         |
| 1.2. La inserción a través de convocatorias  | 67         |
| 1.3. Las principales características de las organizaciones seleccionadas   | 70         |
| <b>2. El financiamiento alimentario</b>  | <b>75</b>  |
| 2.1. El dispositivo de financiamiento alimentario  | 75         |
| 2.2. La intervención en la alimentación  | 84         |
| <b>3. El financiamiento comunitario</b>  | <b>90</b>  |
| 3.1. El dispositivo de fortalecimiento comunitario   | 90         |
| 3.2. El fortalecimiento de los comedores   | 93         |
| 3.3. El fortalecimiento comunitario  | 97         |
| 3.4. Los hitos en la gestión de las organizaciones   | 100        |
| <b>Capítulo IV. El rol de las mujeres de las organizaciones sociales que gestionan el FOPAR.A/PAC y las implicancias en sus trayectorias vitales</b> | <b>103</b> |
| <b>1. La perspectiva de género y de derechos en el PAC</b>   | <b>103</b> |
| 1.1. Los marcos conceptuales de los Programas en materia de géneros y derechos   | 105        |
| 1.2. Objetivos de los Programas para incorporar perspectiva de géneros y derechos  | 107        |
| <b>2. Los grupos de trabajo de las organizaciones</b>  | <b>110</b> |
| 2.1. La conformación grupal  | 110        |
| 2.2. Las tareas que realizan   | 115        |
| 2.3. El tiempo destinado a la gestión alimentaria  | 117        |
| 2.4. El modelo de voluntariado   | 119        |
| 2.5. Los saberes   | 122        |
| <b>3. El vínculo entre la gestión de la política, la participación comunitaria y las trayectorias vitales de las referentas</b>                      | <b>124</b> |
| 3.1. La participación comunitaria de las referentas: motivaciones para iniciar y relevancia  | 125        |
| 3.2. La política y lo comunitario entrelazados con lo doméstico  | 127        |
| 3.3. Los horizontes de posibilidades de las referentas fuera de la participación comunitaria   | 129        |
| <b>Conclusiones</b>  | <b>133</b> |
| <b>Epílogo</b>   | <b>150</b> |
| <b>Referencias bibliográficas</b>  | <b>157</b> |
| <b>Apartado metodológico</b>   | <b>169</b> |

## Tabla de infografías

|  |    |
|--|----|
| Infografía 1: Modelo causal de la desnutrición   | 22 |
| Infografía 2: Tres conceptos de pobreza, sus críticas y opciones de medición   | 27 |
| Infografía 3: Tres opciones de medición de la problemática alimentaria   | 29 |
| Infografía 4: Tasa de indigencia y pobreza a partir de microdatos de la EPH-INDEC, semestres 2001-2003   | 31 |
| Infografía 5: Tasa de indigencia a partir de microdatos de la EPH-INDEC según distintas estimaciones y de la EDSA-ODSA-UCA. en porcentaje de personas, semestres 2003-2019 | 32 |
| Infografía 6: Tasa de pobreza a partir de microdatos de la EPH-INDEC según distintas estimaciones y de la EDSA-ODSA-UCA en porcentaje de personas, semestres 2003-2019     | 33 |
| Infografía 7: Proporción de muertes por desnutrición de personas menores de cinco años según departamentos, 1999-2013  | 36 |
| Infografía 8: Prevalencia de la subalimentación en porcentaje de personas entre los años 2000 y 2020 (promedio de 3 años)  | 37 |
| Infografía 9: Hitos en la historia de las políticas alimentarias argentinas (1900-2000)  | 41 |
| Infografía 10: Operatoria PNSA para el 2005  | 43 |
| Infografía 11: Historización FOPAR.A y PAC   | 45 |
| Infografía 12: Estrategia de salida del FOPAR.A y su resultado   | 48 |
| Infografía 13: Síntesis de las prórrogas del PAC (2008-2009 y 2009-2012)   | 52 |
| Infografía 14: Algunos factores explicativos de la permanencia prolongada de la política   | 56 |
| Infografía 15: Factores que explican el vínculo entre equipos territoriales y organizaciones sociales  | 59 |
| Infografía 17: Organigrama del FOPAR.A (2005)  | 61 |
| Infografía 18: Organigrama del Programa Abordaje Comunitario (2009)  | 62 |
| Infografía 19: Factores que intervienen en la inserción de las organizaciones a los Programas  | 67 |
| Infografía 20: Tendencias en la modalidad de inserción de organizaciones según conformación legal  | 68 |
| Infografía 21: Requisitos de las convocatorias FOPAR.A.  | 69 |
| Infografía 23: Tipos de organizaciones y tendencias en sus características   | 74 |
| Infografía 24: Factores que dificultan la realización de las rendiciones de cuentas  | 76 |
| Infografía 25: Gestión de las prestaciones alimentarias por parte de las organizaciones sociales   | 77 |
| Infografía 26: Cantidad de población destinataria a nivel país por año (2003 a 2016)   | 82 |

|   |     |
|---|-----|
| Infografía 27: Promedio de personas destinatarias por organización por año (2003 a 2016)  | 83  |
| Infografía 28: Modalidades de gestión alimentaria utilizados por los Programas  | 87  |
| Infografía 30: Características del dispositivo de fortalecimiento que facilitan una distribución equitativa   | 91  |
| Infografía 31: Componentes del financiamiento de subproyectos comunitarios-alimentarios   | 94  |
| Infografía 32: Tendencias en las condiciones edilicias, acceso a servicios y equipamiento de las organizaciones según tres momentos (2003/4, 2010 y 2016) | 94  |
| Infografía 34: Factores que intervienen en la limitada expansión del fortalecimiento comunitario impulsado por los Programas                              | 100 |
| Infografía 35: Hitos en la gestión de las organizaciones y de la política pública   | 102 |
| Infografía 36: Marcos conceptuales que conviven en el PAC   | 107 |
| Infografía 37: Líneas de acción sobre género, derechos y desarrollo infantil en el PAC: acciones “hacia adentro” y “hacia afuera”                         | 109 |
| Infografía 38: Factores que intervienen en las tareas netamente alimentarias que desarrollan las organizaciones e injerencia de los Programas             | 115 |
| Infografía 39: Tiempo que las organizaciones le dedican a la gestión alimentaria  | 118 |
| Infografía 40: Total de horas mujer por organización por día/Cantidad de personas destinatarias que asisten   | 119 |
| Infografía 41: Factores que disparan el cuestionamiento al modelo de voluntariado   | 122 |
| Infografía 42: Irrupción de los Programas en los saberes organizacionales: tendencias en la adquisición de saberes  | 124 |
| Infografía 43: Tasa de indigencia y pobreza a partir de datos de la EPH-INDEC, en porcentaje de personas, semestres 2016-2021                             | 150 |
| Infografía 44: Documentos programáticos consultados   | 169 |
| Infografía 45: Entrevistas a organizaciones sociales  | 173 |
| Infografía 46: Entrevistas a técnicos/as del FOPAR.A/PAC  | 175 |

## Resumen

La tesis tiene por objetivo analizar el rol del Estado nacional en la atención de la emergencia alimentaria en Argentina y su interacción con las organizaciones sociales, entre 2003 y 2015. Primero, realiza un análisis histórico de las políticas alimentarias en Argentina y de sus particularidades en el período seleccionado. En segundo lugar, indaga las relaciones generadas entre dichas políticas, las organizaciones sociales que las cogestionaron y los sectores populares destinatarios. Como tercer eje, estudia el rol de las mujeres que integran las organizaciones en la implementación de las políticas alimentarias, y las implicancias de ello en sus trayectorias vitales. Con esto, se propone contribuir al diseño de este tipo de políticas, incorporando una perspectiva de géneros.

La metodología de la investigación consiste en un estudio de caso. Se abordó la versión alimentaria del Programa Fondo Participativo de Inversión Social, cuya vigencia es de 2002 a 2005, y su reorganización como Programa Abordaje Comunitario a partir de 2006. Los mismos surgen en el seno de la crisis del 2001, a partir de la cual el poder ejecutivo decreta la “Emergencia Alimentaria Nacional” (Decreto 108/2002, enero 2002).

En la investigación se efectuó una revisión de la bibliografía sobre la temática y se analizó sesenta y tres documentos de los Programas seleccionados. Asimismo, se realizó un conjunto de entrevistas semi estructuradas entre 2018 y 2021. Por un lado, a nueve mujeres referentes de ocho organizaciones sociales, las cuales cogestionaron los Programas en Chaco, Córdoba y Tucumán, incluyendo observaciones en dichas organizaciones. Por otro lado, a cuatro técnicos/as que trabajan en las oficinas de los Programas ubicadas en las tres provincias elegidas, con observaciones en los lugares de trabajo en los casos de Chaco y Córdoba. Por último, a cinco técnicos/as que trabajan y/o trabajaban en la oficina central en Buenos Aires.

Palabras claves: *emergencia social y alimentaria, políticas alimentarias, políticas de cuidado, organizaciones sociales, cogestión, perspectiva de género.*

## **Agradecimientos**

Esta tesis es producto de mucho esfuerzo, dedicación, aprendizaje y perseverancia, proceso que no podría haber sido posible sin el apoyo de una gran cantidad de personas que me acompañaron y a las que me gustaría agradecer y dedicar los resultados obtenidos.

En primer lugar, a mis compañeros y compañeras de la Administración Pública Nacional que en estos trece años de trabajo me enseñaron que el Estado puede ser un gran motor de transformación social, pero que es necesario tener una visión crítica y constructiva a la vez.

Gracias a todas las personas con las que compartí en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A cada compañero y compañera “del alimentario”, el Programa Abordaje Comunitario, por cada charla, viaje recorriendo el país, reunión de trabajo y visita a comedores; porque me brindaron un gran aprendizaje sobre lo que es la tarea del trabajo social y porque me despertaron las preguntas para iniciar esta investigación. Les agradezco además por su gran predisposición para ayudarme a recolectar documentación, realizarles entrevistas y contactarme con las organizaciones; sin su colaboración el trabajo de campo hubiera sido imposible. Especialmente, les quiero agradecer a tres personas fundamentales durante mi paso por el alimentario: mi querido primer jefe, Carlos Flood, el cual fue una de las primeras personas que confió en mí como profesional y del cual aprendí desde el primer día de trabajo; mi entrañable compañera, Johanna Rodríguez Silva, quien me incentivó especialmente para empezar la tesis; y María Regina Cafferata, con quien compartí el último tiempo en el programa, aprendiendo de su gran vocación por el trabajo.

También les agradezco al equipo de la Dirección de Asistencia Institucional, porque me acompañaron en la etapa inicial de este proceso, y especialmente a Ludmila Colalillo, quien siempre me apoyó y tuvo palabras de aliento. Además, les agradezco a mis actuales compañeros y compañeras de la Casa de Juventudes-INJUVE, quienes soportaron y me alentaron en la etapa final.

Por otro lado, gracias a los y las docentes de la escuela IDAES por brindarme sus conocimientos, algunos de los cuales espero estén plasmados en esta tesis. Especialmente a Gerardo Aboy Carlés quien me ayudó en la difícil etapa que significó quedarme sin directora de tesis hace menos de un año y fue un nexo fundamental para conocer a mi actual directora, Eleonor Faur.

Solo alguien con un enorme profesionalismo, vocación, generosidad y humildad es capaz de aceptar la dirección de una tesis tan avanzada y más de una persona que no conoce. Eleonor, mis mayores agradecimientos por brindarme tu valioso tiempo, conocimientos y sugerencias amorosas para darle las pinceladas finales a este trabajo, sin las cuales no hubiera podido terminar. Aprendí muchísimo en este poco tiempo y ojalá tenga la oportunidad de compartir más espacios.

En la última etapa también fue clave el mentoreo de Alejandra Ravettino Destefanis. Con ella comprobé que con un buen acompañamiento el proceso de tesis no sólo se agiliza muchísimo, sino que también se disfruta. Gracias por tus explicaciones tan didácticas, claras y respetuosas.

Les quiero agradecer a mis amigas y amigos por tener una mirada tan amorosa y creer más en mí de lo que yo misma creo. Gracias especialmente por tantos años de amistad y apoyo incondicional a Tami, Fede, Meli, Manu, Magda, Mari, Marga, Lalo, Caly y toda la familia teatral.

Gracias eternas a Ana y Ricardo, mi mamá y mi papá, quienes siempre están presentes brindándome apoyo en cada etapa de mi vida. Gracias por su generosidad, amor y comprensión. Gracias también a mi querido hermano Andrés y mi querida cuñada Miguelina, porque pese a la distancia los vientos del sur siempre soplan fuerte para que estemos cerca.

Quiero agradecer a mi queridísima abuela Mercedes, quien siempre me brinda amor. Su deseo de haber querido nacer en esta época, me recuerda lo mucho que cambió nuestra sociedad gracias a la lucha feminista.

Le quiero hacer un agradecimiento muy especial a mi compañero, Diego, quien con su paciencia, amor y música me ayudó desde el primer día que decidí hacer esta tesis hasta el último. Gracias por sacar lo mejor de mí,

por abrazarme ante las adversidades y después hacerme reír. Gracias también por abrirme las puertas de tu familia y hacer que sea parte, gracias a Azu, July, Ani y Oscar por ser tan cariñosos conmigo.

También quiero agradecer, y dedicar, esta tesis a mis sobrinos y sobrinas: Lolo, Jero, Emi, Caro, Bauti y Pedro. Que estén en este mundo hace que nunca vaya a bajar los brazos para tratar de mejorarlo.

Por último, pero no menos importante, gracias a cada mujer que todos los días cocina de manera desinteresada a lo largo y ancho del país para quienes más lo necesitan. Especialmente a quienes me destinaron parte de su valioso tiempo para entrevistarlas. Mi enorme admiración y reconocimiento hacia ustedes, el cual espero contagiar luego de este escrito.



*Gabriela Silveira*

*Agosto de 2022*

## Introducción

La historia de la Argentina está atravesada por diferentes crisis socioeconómicas, las cuales tienen una directa repercusión en una problemática que sobresale por sus características y por necesitar una atención “más urgente dentro de lo urgente”: la alimentaria, vinculada principalmente a la desnutrición. En particular, la crisis económica, social y política del 2001 llevó a que en enero del año siguiente se declare la “Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N.º 25.561), a la cual le siguió la “Emergencia Alimentaria Nacional” (Decreto 108/2002).

Para contrarrestar la problemática, a lo largo del tiempo se generaron diversas estrategias impulsadas por el Estado y por actores que conforman el tejido social, como es el caso del amplio conjunto de organizaciones sociales que motorizan comedores comunitarios en todo el país. Por ello, la investigación busca analizar el rol del Estado nacional en la atención de la emergencia alimentaria en Argentina y su interacción con las organizaciones sociales, abarcando el período 2003-2015, comprendiendo las gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

La investigación no pretende evaluar las políticas desde la perspectiva de sus éxitos y fracasos, sino que busca reflexionar en torno a tres ejes. Por un lado, la historia de las políticas alimentarias en Argentina y sus particularidades en el período 2003-2015. Por el otro, las relaciones generadas entre dichas políticas, las organizaciones sociales que las cogestionan y los sectores populares destinatarios. Por último, el rol de las mujeres que integran las organizaciones en la implementación de las políticas alimentarias, y las implicancias de ello en sus trayectorias vitales.

La metodología que se utiliza es el estudio de caso (Stake, 1998). La unidad de observación son dos programas que integran el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el cual es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y nuclea la política alimentaria a nivel nacional a partir de 2003. Primero, el Programa Fondo Participativo de Inversión Social, el cual, si bien inicia en 1995, en 2002 comienza su versión alimentaria, siendo esta la analizada en la investigación (se utiliza la sigla

FOPAR.A para dicha versión). El Programa finaliza en 2005 y en 2006 se reorganiza como Programa Abordaje Comunitario (PAC), extendiendo su ejecución hasta la actualidad. Estas dos iniciativas gubernamentales cogestionan con organizaciones sociales para brindar alimentación a los sectores populares. Dichas organizaciones se encuentran integradas en su mayoría por mujeres y se ubican en 28 aglomerados de la Argentina.

El análisis que se realiza de la política pública está enfocado en el proceso de desarrollo de esta, a través de un estudio diacrónico a lo largo del tiempo, con una orientación inductiva analítica y utilizando una estrategia de tipo cualitativa.

En primer lugar, se recabó y analizó la bibliografía que estudia diversas políticas sociales, especialmente las de atención alimentaria, las de cuidado y las que cogestionan con organizaciones sociales. Asimismo, se indagó en la bibliografía sobre el rol de estos últimos actores y de las mujeres en la organización social del cuidado alimentario.

En segundo lugar, se analizó un corpus de documentos oficiales de los Programas seleccionados, relevando sesenta y tres documentos (2218 páginas), abarcando todo el período bajo estudio.

En tercer lugar, se realizó un conjunto de entrevistas semiestructuradas a actores claves. En función de la diversidad de organizaciones sociales y procurando un análisis que abarque diferentes regiones, se seleccionó tres territorios en donde se ejecutó el FOPAR.A./PAC: Resistencia, Córdoba Capital y San Miguel de Tucumán. En cada territorio se realizó entrevistas en organizaciones sociales (nueve mujeres referentas de ocho organizaciones), las cuales se complementaron con observaciones en dichos lugares. Asimismo, se entrevistó a cuatro técnicos/as de las oficinas territoriales de los Programas en las mismas localidades, efectuando observaciones en los lugares de trabajo en los casos de Chaco y Córdoba. Para finalizar y relevar las áreas centrales de los Programas, se entrevistó a cinco técnicos/as que trabajan o trabajaban en la oficina central en Buenos Aires.

Ahora bien, el contexto de surgimiento del FOPAR.A./PAC está enmarcado en la presencia de niveles históricos de pobreza e indigencia.

Según datos oficiales, se alcanza el pico en octubre de 2002: 57,7% de la población bajo la línea de pobreza y 27,5% bajo la de indigencia (datos de la EPH - INDEC). Esto significa que más de 10.000.000 de personas en nuestro país no contaban con ingresos suficientes para comprar la canasta básica de alimentos, lo que tiene una directa repercusión en el acceso a una alimentación adecuada y desemboca en la ya señalada declaración de emergencia.

Entre 2003 y 2015 descienden los índices señalados, registrando una importante baja hasta 2006/7, la cual luego se modera y presenta un leve aumento en los últimos años del período. Las dificultades para contar con un indicador oficial preciso en la última etapa, en un contexto de intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), genera que no haya un consenso respecto a los índices, encontrando que las aproximaciones para el 2015 de un centro de estudios no oficial rondan en el 30% para pobreza y 4,5% para indigencia (EDSA-EQUIDAD EMPALME).

Lo recién señalado muestra que, pese a la importante reducción de los indicadores, continúa existiendo un sector de la población cuyos ingresos no alcanzan la canasta básica alimentaria, lo que lleva a sostener las políticas alimentarias. El hecho es que programas que surgen para contener la emergencia, perduran a lo largo del período estudiado, en la medida que la pobreza sigue presente en parte de la población que recibe asistencia alimentaria. Esto tendría implicancias en los sectores populares destinatarios y en las organizaciones sociales que los cogestionan, especialmente en las mujeres que las integran, aspectos que se analizan a lo largo de los cuatro capítulos de la tesis.

En el primer capítulo se expone el marco teórico con el que se trabaja. Además, se analiza el contexto social en que surgen y se desarrollan las políticas que se estudian en profundidad, trazando las tendencias en los índices de pobreza e indigencia, así como también de la situación alimentaria, abarcando desde la crisis de 2001 hasta el 2015. Por último, se realiza un recorrido histórico de las políticas alimentarias argentinas, analizando

especialmente aquellas que surgieron luego del 2001 y que se nuclean en el PNSA.

En el segundo, tercero y cuarto capítulo se expone el análisis de los casos de estudio. Específicamente, en el segundo se abordan los modos de diseñar e implementar el FOPAR.A/PAC por parte del Ministerio de Desarrollo Social durante el período 2003-2015. En particular, se estudian sus objetivos en diferentes contextos temporales, identificando cambios y continuidades. Asimismo, se analizan los vínculos entre los principales actores involucrados en la gestión de los Programas: el Ministerio de Desarrollo Social con la estructura de los Programas, los organismos internacionales implicados y el motivo de su vinculación, y se adelanta lo que se profundiza en el siguiente capítulo, esto es las organizaciones sociales.

De esta manera, en el tercer capítulo se indagan las relaciones generadas entre los Programas seleccionados, las organizaciones sociales que los cogestionan y los sectores populares destinatarios. Por un lado, se analiza la manera en que las organizaciones se vinculan con los Programas y acceden a fondos para el desarrollo de comedores comunitarios, estudiando el mecanismo de cogestión, las convocatorias y las características de las organizaciones financiadas. Por otro lado, se examina el financiamiento de la actividad alimentaria y su implicancia en las organizaciones y en la población que lo recibe, indagando el tipo de dispositivo utilizado y la intervención que genera en lo alimentario. Por último, se aborda el financiamiento de otras actividades comunitarias, describiendo su funcionamiento, líneas de acción y alcance.

En el cuarto capítulo se analiza el rol de las mujeres que integran las organizaciones en la implementación de los Programas, así como también su implicancia en las trayectorias vitales de las mismas. Para ello, se estudia la incorporación de la perspectiva de género y de derechos en el diseño de los Programas, identificando logros y limitaciones. A su vez, se indaga en la conformación de los grupos de las organizaciones, la división sexual del trabajo, las tareas que realizan, el tiempo que implican, el carácter del voluntariado y los saberes involucrados. Conjuntamente, se analiza la

implicancia de la gestión de los Programas y de las organizaciones en las trayectorias vitales de las referentas, indagando en el inicio de la participación comunitaria, permanencia y vínculo con lo doméstico.

Por último, se exponen las conclusiones sobre lo trabajado a lo largo de toda la tesis, a las cuales le sigue un epílogo con aproximaciones sobre cómo se configuraron los casos de estudio luego del 2015, las referencias bibliográficas y el apartado metodológico.

Es importante aclarar que, a los fines analíticos, se utiliza el término población destinataria para referirse a las personas que reciben la comida financiada por las políticas estudiadas. No se utilizan los términos “beneficiarios/as”, al considerar que lo que reciben es un derecho y no un beneficio; ni “titulares de derecho”, término utilizado por los Programas pero que alude a una generalidad (todas las personas son “titulares de derecho” a la alimentación, por ejemplo). Si bien se opta por este término, continúa siendo impersonal y no termina de representar la manera en que esta investigación pretende mirar a los sujetos, por lo que es necesario continuar la reflexión sobre dicho término.

Asimismo, se adelanta lo que se irá trabajando a lo largo de la investigación: considerar a este tipo de políticas alimentarias como políticas sociales de cuidado para la atención de la emergencia alimentaria. En este sentido, tomando una posición teórica, política y metodológica, se denomina “trabajadoras” a las personas que ejecutan la política en las organizaciones (no “colaboradoras” como las llaman los Programas), al considerar que la tarea de cuidado que realizan es un trabajo y debe ser nombrada como tal.

### **Antecedentes y aportes de la investigación**

Uno de los campos de saberes que aborda la investigación es el de las políticas sociales, particularmente a los crecientes estudios que analizan el período posterior a la crisis de 2001.

Existe una vasta bibliografía desde las ciencias políticas y la sociología que trabajan el período anterior a la crisis y que dan cuenta de las transformaciones en las políticas sociales en la década de 1990 y comienzos

del 2000, entre las cuales sobresalen la descentralización, focalización, privatización de servicios y transferencia de responsabilidades a la sociedad civil en el marco de la “caída del Estado de Bienestar”; siendo útiles para caracterizar el contexto previo al período estudiado (Cardanelli y Rosenfeld, 2005; Aguilar Villanueva, 1996; Fleury, 1997). Otros autores ponen el foco en la burocracia, analizando las políticas sociales a la luz de las capacidades estatales (Repetto, 2003; Oszlak, 2005; Oszlak, 2006).

En la etnografía política Auyero (2012) realiza aportes que revisten de interés para este estudio, al analizar sistemas de relaciones que no son fáciles de ver pero que son cruciales para entender la lógica de los actores políticos y la implementación de las políticas (aborda específicamente el clientelismo).

Desde el derecho surge el “enfoque de derechos” (Pautassi, 2010; Pautassi y Royo, 2012; Bayardi Martínez, 2013; Zibecchi, 2014b), el cual funciona como marco teórico-operativo que permite definir las obligaciones de los Estados y se utiliza en esta investigación para analizar las políticas públicas vinculadas a dichas obligaciones.

Dentro del campo de las políticas sociales, se prioriza el análisis de las políticas alimentarias. Sobre ellas, uno de los mayores exponentes a nivel internacional son los estudios realizados por FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Ismail, S., Immink, M., Mazar, I. y Mantel, G., 2005), los cuales pretenden servir como una herramienta para que los países analicen sus programas en términos de resultados, costo-eficacia, posibilidad de éxito, etc.; enfoque que no permite indagar el rol de las políticas ni las relaciones entre estas y las organizaciones sociales, a la vez que se diferencia de la presente investigación en el motivo de selección de los programas (en general toman los que consideran “exitosos”).

A nivel local, varios autores describen la historia de los programas alimentarios hasta el 2001, marcando dicho momento de crisis como una ruptura en las formas de abordar la problemática (por ejemplo, Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003). Asimismo, uno de los estudios relevados aborda diferentes políticas entre 1984 y 2007, incluyendo el PNSA y siendo útil

para describir su historia (Maceira y Stechina, 2011).

Por otro lado, existen numerosos estudios desde el campo de la nutrición y la medicina que examinan los índices de desnutrición y sus problemas asociados (O'Donnell y Britos, 2002; Acosta, Carrizo, Peláez y Torres, 2015; Gullerian, Guezikaraian y Olivo, 2006; Bassett, Romaguera, Giménez y Samman, 2014; Ortiz-Andrellucchi, Peña Quintana, Albino Beñacar, Mönckeberg Barros y Serra-Majem, 2006), así como también combinan la mirada médica con la económica (Britos y Costa, 2007), los cuales sirven para contextualizar. En conjunto, aparecen estudios que conectan el campo médico-nutricional con la antropología, trabajando la evolución de los factores que condicionan la seguridad alimentaria y el efecto de la crisis sobre el estado nutricional de la población vulnerada (Calvo y Aguirre, 2005).

Con el desarrollo de la perspectiva de derechos surgen estudios que incorporan el denominado Derecho a la Alimentación y realizan una reseña histórica sobre el enfoque en nuestro país (Abajo, Figueroa, Paiva y Oharriz, 2010), así como también elaboran el estado del arte del tema (Restrepo-Yepes y Molina-Saldarriaga, 2014), sirviendo como marco teórico. Además, lo vinculan con la concepción de la emergencia (Bonet de Viola y Marichal, 2020), lo cual reviste interés para esta investigación.

Autoras como Gieco, Eandi, Iavicoli y Butino (2014) realizan un análisis cualitativo sobre las significaciones de los modos de organización en torno a la alimentación y las miradas que tienen las protagonistas -particularmente mujeres- respecto al derecho a la alimentación; estudio que si bien dista de los objetivos de la presente investigación (pretende reconstruir los platos culinarios generados en contextos de crisis/pobreza urbana), es relevante retomar al compartir el enfoque metodológico y contener la tríada organizaciones sociales-género-alimentación en momentos de emergencia<sup>1</sup>.

Asimismo, resulta particularmente interesante lo expuesto por Cardarelli y Rosenfeld (2005), las cuales señalan que la crisis de 2001 presenta nuevos desafíos y transformaciones en cómo dar respuesta a la problemática

---

<sup>1</sup> Analiza una olla popular y un comedor comunitario en Córdoba en la crisis de 1989 y el 2001, utiliza un enfoque cualitativo y realiza entrevistas en profundidad, talleres participativos y observaciones participantes.

alimentaria, generando una “cultura de la emergencia” en las instituciones públicas y privadas de ayuda, consolidando el modelo asistencial apoyado en la autogestión de los sectores populares. La tesis intenta profundizar dichos enunciados, analizando lo que implica la autogestión especialmente para las mujeres.

Lo último lleva a analizar el campo de las organizaciones sociales y su vínculo con el Estado en la gestión de las políticas alimentarias. En primer lugar, la bibliografía que aborda la fuerte incorporación de las organizaciones en la gestión de las políticas sociales a mediados de la década de 1990 (por ejemplo, De Piero, 2005) es útil para caracterizar el contexto previo. Varios autores señalan que esta vinculación se acerca más a la cooptación de las organizaciones sociales por parte del Estado y a la generación de mecanismos de control sobre los sectores populares (Cardarelli y Rosenfeld, 2005; Oszlak y O'Donnell, 1995), premisa a la que se busca aportar. Además, el concepto de mecanismos de control se enriquece con los extensos desarrollos de Foucault (2010 y 2012).

Por otro lado, existen investigaciones que abordan el trabajo de las organizaciones en la gestión de “lo social” en función de los “vacíos” que deja el Estado y el desarrollo de redes de organizaciones comunitarias (Forni, 2002; Hintze en Chiara y Di Virgilio, 2009; Chiadi, 2000), a los cuales se pretende contribuir analizando las trayectorias de dichas organizaciones en la gestión de las políticas.

Desde la sociología, Santarsiero (2013) indaga en los relatos de encargados de un grupo de comedores comunitarios, analizando el vínculo entre los comedores, organizaciones políticas y sociales y diferentes niveles estatales. Con el autor se comparte la visión de los comedores como la expresión de una parte de las relaciones entre el Estado, las políticas públicas y la sociedad en la articulación de respuestas a las necesidades alimentarias de los sectores populares.

Particularmente en el tema de trayectorias organizacionales, es importante destacar la investigación de Manzano (2007) que aborda dicho aspecto desde la antropología política y realiza etnografía. La autora analiza

cómo los componentes de un programa de empleo<sup>2</sup> modelan rutinas diarias en las organizaciones sociales y reconstruyen modos de gestión colectiva de las políticas, interrogantes que se examinan en la tesis con respecto a las políticas alimentarias. Además, al igual que otros autores detallados, vincula el modelo de cogestión con los mecanismos de control. Autores como Isuani (2005) y Cardarelli y Rosenfeld (2005) señalan tensiones en la cogestión de políticas sociales entre el Estado y las organizaciones sociales, a la vez que consideran que es necesario profundizar el análisis del impacto de estos modelos al ser escasos los avances teóricos.

Otro de los campos que se trabajan es el de los estudios de géneros. Dentro de estos, uno de los realizados por Faur (2009) es precursor al preguntarse cómo las desigualdades sociales filtran la organización social e institucional del cuidado infantil, analizando el modo en que las instituciones públicas y privadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires brindan servicios de cuidado a las niñas y las estrategias que desarrollan las mujeres de los sectores populares en dicha organización (período 2005-2008), compartiendo asimismo el concepto de desfamiliarización de los servicios de cuidado. El desarrollo conceptual que realiza la autora es un antecedente fundamental para la presente investigación. Parte de dicho estudio examina el PNSA, al cual se pretende contribuir al realizar un análisis en profundidad de algunos de los programas que lo componen. Además, es un aporte al marco conceptual su conceptualización del trabajo de cuidado, justamente como un trabajo y como una parte primordial de la organización social y política, de la cual participan no sólo los sujetos individuales sino también las instituciones públicas, privadas y comunitarias (Faur, 2014).

Fournier (2017), al igual que otras autoras, retoman el concepto de desfamiliarización, en este caso en su estudio sobre la labor de las trabajadoras comunitarias en el cuidado infantil. El mismo reviste de interés porque incluye el análisis de la autopercepción que tienen las trabajadoras comunitarias sobre su labor y las implicancias en sus trayectorias personales, aspectos que la

---

<sup>2</sup> Analiza el Programa Jefas y Jefes de Hogar.

presente investigación busca ahondar, profundizando en su tarea alimentaria.

Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015) también analizan la organización del cuidado focalizándose en la primera infancia y realizando avances para entender cómo dicha organización tiene implicancias determinantes sobre los niveles de desigualdad social, estratificación social e inequidad de género; avances relevantes para utilizarlos en el análisis de la cuestión alimentaria.

En conjunto, se distinguen los trabajos de Zibecchi (2013, 2014 y 2014b) al coincidir con el período seleccionado, con la visión de las organizaciones como una estrategia comunitaria de provisión de cuidado con un rol protagónico de las mujeres (incorpora el concepto de feminización del ámbito comunitario) y porque se pregunta si la reconfiguración de dichos espacios es producto de largos años de programas asistenciales (examina jardines comunitarios y programas de transferencia de ingresos). En Paura y Zibecchi (2014) se señala que los programas alimentarios han colaborado en la reconfiguración de las organizaciones en tanto provisión de cuidado, a lo cual la tesis busca aportar indagando por qué eso sucede.

Zibecchi (2014b), entre otras autoras, también plantea el costo invisible del cuidado que recae mayoritariamente sobre las mujeres, vinculado a la expansión de estudios sobre la economía del cuidado que postulan la existencia de una doble o triple jornada laboral para dicho sector (Rodríguez Enríquez, 2005). La presente investigación procura nutrirse de dichos estudios para ampliarlos y hacer visible el costo del cuidado alimentario, para lo cual también es relevante el estudio de Faur y Brovelli (2020) sobre los cuidados en el marco de la pandemia COVID-19 y la pregunta sobre la autonomía económica de las mujeres.

Pese a que Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014) incorporan el derecho a la alimentación como parte de aquellos vinculados al cuidado, realizan una síntesis del PNSA sin analizarlo en profundidad ni tampoco sus programas, justificando que la inexistencia de informes de evaluación de las políticas alimentarios dificulta el análisis del cumplimiento efectivo de dicho derecho.

A la vez, algunos autores señalan la existencia de contradicciones entre

políticas orientadas a combatir la pobreza y programas de apoyo a las mujeres (Raczynski y Serrano, 1992). Si bien otros como Garrote (2003) rescatan el rol de la mujer como generadora de redes alimentarias comunitarias, ponen el foco en la unidad familiar y no en las organizaciones sociales.

## **Justificación**

La investigación procura contribuir al diseño de futuras políticas alimentarias y repensar aquellas que se están ejecutando en el presente. En el actual contexto de emergencia, en donde el índice de pobreza continúa siendo alto (37,3% informó el INDEC para el segundo semestre 2021), lo que repercute en el acceso a una alimentación adecuada, analizar las estrategias utilizadas por los programas seleccionados aspira a brindar ejes para la reflexión.

A 20 años de declarada la Emergencia Alimentaria Nacional, son escasos los estudios que abordan en profundidad las políticas alimentarias impulsadas por el Estado nacional, así como tampoco una de sus principales estrategias de intervención: la cogestión con organizaciones sociales. De hecho, no se cuenta con investigaciones que analicen en profundidad la larga trayectoria del FOPAR.A./PAC. Para realizarlo, la tesista cuenta con acceso privilegiado a la información y a actores claves para entrevistar<sup>3</sup>.

El campo de estudios de políticas alimentarias está principalmente trabajado desde la mirada médico-nutricional, por lo cual en la investigación se busca ampliar el abordaje hacia lo social, mirando el estudio del vínculo entre las políticas y las organizaciones sociales en la gestión de estas.

Asimismo, se pretende aportar a la reflexión de las políticas alimentarias desde una perspectiva de géneros. Introducir un campo de estudios en crecimiento, como lo son los estudios de cuidado, desde una clara perspectiva feminista, procura avanzar hacia una mirada integral de la cuestión alimentaria.

Lo señalado redunda en un espacio de vacancia al que se busca aportar.

---

<sup>3</sup> La tesista trabajó en el Programa PAC desde marzo de 2009 hasta diciembre de 2016, lo que le permitió contar con un conjunto elevado de documentos oficiales de difícil acceso, sumado al contacto con informantes claves para realizar entrevistas y para conectar a las organizaciones sociales en diversos territorios.

# Capítulo I. Las políticas alimentarias: un recorrido teórico, histórico y contextual

## 1. Marco teórico

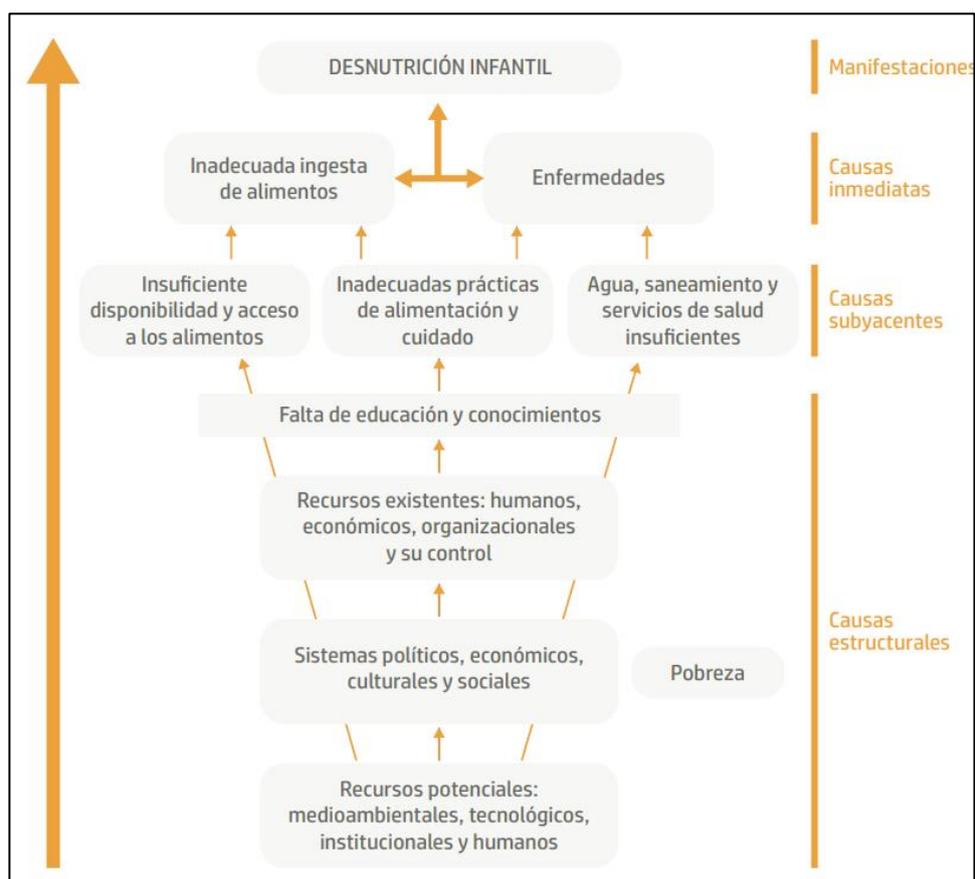
### ***1.1. La problemática alimentaria como “cuestión social” en la emergencia***

El acceso a una alimentación adecuada es un derecho humano fundamental al formar parte de las condiciones básicas de reproducción de la población. Sin embargo, aparecen problemáticas en torno a su cumplimiento que abarcan los procesos de producción, circulación, intercambio y consumo.

En la presente investigación se refiere a la problemática alimentaria cuando una parte de la población no logra satisfacer sus necesidades nutricionales, adquiriendo un carácter crítico en los sectores más vulnerados. La problemática se vincula a la inseguridad alimentaria provocado por el acceso desigual a los alimentos, generando desnutrición, malnutrición y un consecuente riesgo alimentario (Santarsiero, 2012). Las privaciones alimentarias y nutricionales limitan el normal desarrollo del cerebro y comprometen el crecimiento cognitivo y físico (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014), a la vez que son una puerta de entrada a enfermedades y estados más graves de desnutrición, por lo que deben ser atendidas a tiempo (Maceira y Stechina, 2011).

La deficiencia nutricional en la etapa fetal y en los primeros años de vida genera graves consecuencias individuales y sociales, pudiendo incidir en los niveles de pobreza. Por ello, la desnutrición es uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y uno de los núcleos duros de la exclusión, siendo atravesada por dimensiones biológicas, sociales y ambientales. Las causas de esta problemática pueden ser subyacentes, inmediatas y principalmente estructurales, en una marcada relación con la pobreza, tal como se comparte en el cuadro sobre desnutrición infantil.

### Infografía 1: Modelo causal de la desnutrición



Nota. Adaptado de Longhi, Gómez, Zapata, Paolasso, Olmos y Ramos Margarido, 2018, p 36.

En la investigación se considera a la problemática alimentaria como “cuestión social”, la cual reúne las desigualdades que marcan la explotación de los sectores populares y las dificultades y obstáculos de los Estados para brindar soluciones a los problemas sociales (Rozas Pagaza, 2004). Además, “la cuestión” es entendida como aquellas necesidades o demandas que son socialmente problematizadas y cuyo intento de resolverlas por parte del Estado representa una toma de posición, la cual no siempre es unívoca, homogénea ni permanente (Oszlak y O’Donnell, 1995).

La posición señalada refleja una estrategia de intervención y se concreta en un conjunto de decisiones de uno o más organismos estatales. Es decir, el análisis de iniciativas y respuestas dadas en un momento histórico y en un contexto particular, posibilita inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión.

El concepto de “emergencia alimentaria” aparece para nombrar cuando la problemática abarca un número amplio de la población, cuestión que se enmarca en una situación más general de emergencia social, en donde los índices de pobreza e indigencia son significativamente altos. Pero ¿cuál es el número que determina la emergencia? No existe un índice ni un consenso respecto a ello. La emergencia es entonces una construcción social y política que puede transformarse a lo largo de la historia.

La construcción social mencionada se puede observar, por ejemplo, durante la crisis del 2001. En dicho momento se da una proliferación mediática de imágenes que dan cuenta de la desnutrición, considerándola como la expresión de uno de los mayores sufrimientos del cuerpo, inevitablemente vinculado con la idea de la muerte. Medios de comunicación, periodistas y organizaciones sociales desarrollan una campaña que tiene por objetivo presionar al Estado para que garantice la alimentación (Aulicino y Diaz Langou, 2012).

Para evitar lo que en políticas sociales se denomina “daño inaceptable” (Castel, 1984), en enero de 2002 se declara la “Emergencia Alimentaria Nacional” en Argentina. Esto se realiza mediante decreto (108/2002), argumentando que la urgencia por resolver la grave situación social hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las Leyes. Dicho decreto posibilita la reasignación de partidas presupuestarias y la modificación del presupuesto de la administración nacional vigente, destinando el dinero hacia la creación de lo que luego sería el PNSA. Es decir, la decisión política de categorizar como “emergencia” brinda un marco legal de excepción que permite accionar políticas públicas específicas.

### ***1.2. Las políticas alimentarias como políticas sociales***

Las políticas alimentarias son las intervenciones del Estado destinadas a influir en el consumo de alimentos, mediante tres estrategias principales: la intervención en la cadena de alimentos (regulaciones de precios de alimentos, controles, subsidios), el apoyo a la producción para el autoconsumo (por

ejemplo, huertas familiares y comunitarias) y la distribución gratuita de alimentos (Salomone, 2015). Esta última es la estrategia estudiada en la presente investigación, la cual pretende asegurar un mínimo de ingesta alimentaria a la población más vulnerada. Estos programas se ubican dentro de las políticas sociales y si bien se postulan dentro del abanico de la lucha contra la pobreza, trabajan sobre las consecuencias de esta.

El paradigma preponderante, tanto en nuestro país como a nivel regional, es el asistencial, convirtiéndose en el eje central de esta cadena de intervenciones (Santarsiero, 2012). En las últimas décadas se incorpora el enfoque de derechos, entendido como el conjunto de principios, reglas y estándares que forman parte de los derechos humanos, los cuales pueden ser aplicados para determinar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y en materia de políticas sociales (Pautassi, 2010).

El derecho a la alimentación es transversal y esencial para garantizar el goce de los otros y significa poder acceder de forma regular, permanente y libre a alimentos en cantidad y calidad, respetando las culturas y tradiciones de las personas que consumen, con el objetivo de garantizar la salud física y psíquica -individual y colectiva- en el marco de una vida digna (Pautassi y Royo, 2012).

### ***1.3. Las políticas alimentarias como políticas de cuidado***

Las políticas alimentarias son políticas de cuidado al pretender satisfacer las necesidades básicas de existencia y reproducción. Rodríguez Enríquez (2015) señala que las actividades de cuidado brindan los elementos físicos y simbólicos que les permiten a las personas vivir en sociedad, atendiendo las necesidades de aquellas que son dependientes por su edad o condición (niñeces, personas mayores, con enfermedades o con discapacidad) así como también de las que pueden auto proveerse dicho cuidado. Por ello, es relevante incorporar la categoría de cuidado en el análisis de las políticas alimentarias pese a que en su diseño e implementación no se suele introducir, tal como ya señala Faur (2009) sobre las políticas sociales.

Los programas alimentarios funcionan como una de las estrategias de la

organización social del cuidado, la cual se refiere a la forma en que se interrelacionan las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias en la producción y distribución del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2015), en este caso alimentario. El Estado tiene un rol central en la provisión del cuidado al ofrecer servicios y regular el accionar del resto de las instituciones (Faur, 2009). La forma en que se organiza este proceso tiene implicancias determinantes en los niveles de desigualdad social, afectando la estratificación social y la inequidad de géneros (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

#### ***1.4. Las políticas alimentarias y la perspectiva de género***

La igualdad de géneros es una condición fundamental para el ejercicio de los derechos humanos, pese a ello no está garantizada. A la vez, las mujeres desempeñan un rol protagónico en la tarea alimentaria, lo que representa en muchos casos una “triple jornada laboral”, reforzando la subordinación y la explotación de este sector (Zibecchi, 2013).

Si bien las políticas alimentarias -y las sociales en general- incorporan a las mujeres como parte imprescindible para su funcionamiento y logro de objetivos, los aspectos de igualdad de géneros no suelen estar incluidos en el diseño de estas. Las políticas impactan entonces en la configuración de las relaciones sociales y de género (Faur, 2009), participando en la estructuración de las relaciones asimétricas entre varones y mujeres y teniendo consecuencias en la forma en que satisfacen las necesidades sociales (Zibecchi, 2014).

La relevancia de introducir el concepto de “géneros” como categoría de análisis de las políticas radica en que este permite indagar las desigualdades entre las diversas identidades y explicitar el impacto de las políticas sobre dichas desigualdades. Asimismo, la categoría debe cruzarse con otras variables como clase, territorio, etnia y grupo etario, a la vez que tiene que considerar los diferentes niveles de poder que detentan las personas y las instituciones.

### **1.5. La modalidad de cogestión con organizaciones sociales**

Una de las principales estrategias de las políticas alimentarias es la cogestión con organizaciones sociales. La misma es un modelo de políticas que articula con dichas organizaciones para ejecutar las acciones, siendo ellas las que están en contacto directo con la población destinataria. Esta estrategia se expande en la década de 1990 y se profundiza luego de los 2000, continuando con una tradición neoliberal en las políticas sociales y con un modelo de gestión por proyectos impulsado por organismos internacionales (Martínez Nogueira, 2002).

Se está ante un tipo particular de vínculo, en donde se genera una “cooptación preventiva” del Estado a las organizaciones (concepto desarrollado por Oszlak y O’Donnell, 1995) y donde aparecen tensiones entre ambos actores (Isuani, 2005; Cardarelli y Rosenfeld, 2005). Con esta modalidad se dan procesos de producción conjunta de las políticas, en los cuales intervienen mecanismos de control, apropiación y diversos niveles de autonomía de cada actor (Manzano, 2007).

Las organizaciones sociales, en tanto agentes políticos de desarrollo comunitario y de promoción de derechos, funcionan como uno de los principales receptores de la demanda social vinculada con la problemática de la pobreza en Argentina, en paralelo a los “vacíos” que deja el Estado. De esta manera, se convierten en anclajes institucionales de los sistemas de atención de la pobreza en conjunto con los niveles de gobierno (Clemente, 2010). Además, las políticas utilizan diferentes estrategias de inserción de las organizaciones, entendidas como el conjunto de decisiones que construyen para que accedan a sus ofertas.

En su pata alimentaria, las organizaciones se cristalizan en comedores comunitarios que funcionan como una “intervención territorializada de asistencia alimentaria” y como una “estructura de mediación” (Santarsiero, 2013), siendo una puerta de entrada al resto de las políticas públicas. Al mismo tiempo, las organizaciones se reconfiguran como un espacio de cuidado, construyendo y fortaleciendo dispositivos de provisión de cuidado y otras actividades de reproducción social en contextos de pobreza.

El análisis desde la visión de las trayectorias organizacionales<sup>4</sup>, permite reconstruir una cadena de acontecimientos que conforman la vida en las organizaciones. En conjunto, posibilita cruzar cadenas causales de transformación de las trayectorias, analizando las implicancias de la ejecución de las políticas.

## 2. Contexto social: la pobreza, la indigencia y la problemática alimentarias en cifras (2001-2015)

### 2.1. Consideraciones conceptuales y disponibilidad de información

Si se quiere evidenciar la situación de la pobreza, la indigencia y la problemática alimentaria, sobre todo su evolución histórica a lo largo de un período extenso, aparece una serie de cuestiones a considerar.

Por un lado, existen diferencias conceptuales sobre las problemáticas señaladas, generando diversos modelos de medición. Por ejemplo, con respecto a la pobreza e indigencia se pueden identificar tres de los conceptos más expandidos y que Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019) describen de la siguiente manera<sup>5</sup>:

*Infografía 2: Tres conceptos de pobreza, sus críticas y opciones de medición*

|  | Críticas  | Medición   |
|--|---|--|
| <b>Pobreza por ingreso:</b> ingreso sobre canasta básica total y de alimentos <sup>6</sup> . | <ul style="list-style-type: none"> <li>👍 Metodología simple → más usada.</li> <li>👎 Sólo una variable.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-<u>Oficial</u>: Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).</li> <li>-<u>Privada</u>: destaca Encuesta de la deuda social argentina del ODSA<sup>7</sup>.</li> </ul> |

<sup>4</sup> El concepto de trayectorias es ampliamente utilizado en los campos educativos y laborales. Para mayor desarrollo sobre trayectorias laborales ver: Labrunée, M. E. (Coord.) (2010). Historias y trayectorias, Relatos y reflexiones de la vida en el trabajo. Grupo Estudios del Trabajo - Cuadernos de Cátedra FCEyS - UNMdP. Suárez. <http://nulan.mdp.edu.ar/1233/1/01228.pdf>

<sup>5</sup> Gasparini (2013) describe un amplio conjunto de dimensiones se pueden considerar para medir la pobreza e indigencia, por ejemplo: pobreza potencial, pobreza subjetiva, pobreza relativa, entre otras.

<sup>6</sup> La canasta básica alimentaria asegura a una persona adulta el consumo alimentario de 2.750 kilocalorías diarias. Se multiplica la línea de indigencia por un coeficiente (Orshansky), el cual permite identificar la relevancia de los gastos alimentarios en el gasto total de un grupo, generando así la canasta básica total que determina si una persona está en situación de pobreza. Estas líneas son construcciones sociales, convenciones sociales, pudiendo variar en el tiempo y entre países.

<sup>7</sup> El Observatorio de la Deuda Social Argentina, dependiente de la Universidad Católica Argentina, estudia, evalúa y monitorea el estado del desarrollo humano e integración social en la Argentina. La EDSA se realiza desde 2004, cuenta con datos propios y se diferencia de la EPH del INDEC en cuestiones metodológicas, existiendo diferencias en: área de cobertura (por ejemplo, EPH releva 31 aglomerados que tienen más de 100 mil habitantes y la EDSA hace una selección segmentada de 14 aglomerados), diseño y tamaño de la muestra, cuestionario, instrumentos de medición empleados y procedimientos de cálculo utilizados (ODSA, 2020).

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p><b>Pobreza multidimensional:</b> variables de acceso a bienes, servicios y derechos.</p>              | <p>👍 Pobreza más allá del ingreso.<br/>👎 Difícil medición → escasos datos.</p>                   | <p>-<u>Oficial</u>: indicadores en censo y EPH (no nutrición y salud). No elabora índice.<br/>-<u>Privada</u>: usan datos oficiales, similares limitaciones.</p> |
| <p><b>Pobreza crónica:</b> carencias persistentes, no superadas pese a contexto económico favorable.</p> | <p>👍 Identifica pobreza estructural<br/>👎 Compleja (datos longitudinales, multidimensional).</p> | <p>-<u>Oficial</u>: sin índice.<br/>-<u>Privada</u>: alternativas de medición como Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019.</p>                                   |

*Nota. Elaboración propia en base a las definiciones de pobreza realizadas por Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019.*

Por otro lado, independientemente de la preferencia por una u otra concepción, la elección del modo de medición está condicionada por la información con la que se cuenta para tal fin: existen limitaciones respecto al acceso a la información, a la confiabilidad de los datos oficiales, al tipo de datos con el que se cuenta y a los empalmes y correcciones que son necesarios realizar ante los cambios de metodologías, entre otras cuestiones (Tornarolli, 2018; Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019; ODSA, 2020). Lo dicho genera dificultades a la hora de precisar el comportamiento de los fenómenos a largo plazo.

En la medición de la problemática alimentaria nuevamente aparecen dificultades en la obtención de cifras confiables y longitudinales, así como también diferencias en la conceptualización y sus aristas: por ejemplo, se puede medir la desnutrición, la malnutrición, la subalimentación y el riesgo alimentario, entre otras. A continuación, se comparten algunas posibilidades de medición.

### Infografía 3: Tres opciones de medición de la problemática alimentaria

|               |  |
|---------------|--|
| Oficial       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Encuestas Nacionales de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud): muestra probabilística en 2004/5 y 2019, resultados no directamente comparables (cambia muestra e indicadores).</li></ul>                                   |
| Privado       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Estudio de Longhi, Gómez, Zapata, Paolasso, Olmos y Ramos Margarido (2018): traza patrón de evolución de las defunciones por desnutrición en menores de cinco años (1999-2013). Alerta sobre falta de información.</li></ul> |
| Internacional | <ul style="list-style-type: none"><li>• FAO (con otros organismos): informes sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutrición. Base de datos para consultar: <a href="https://shortest.link/3pko">https://shortest.link/3pko</a></li></ul>                    |

La escasez de estadísticas oficiales que permitan caracterizar, dimensionar y evaluar la evolución de la problemática alimentaria es de suma gravedad, dado que puede generar que dichas políticas brinden respuestas equivocadas, aumenten la problemática (por ejemplo, no es lo mismo la respuesta frente al hambre o desnutrición aguda que frente a la obesidad) y no cuenten con parámetros para medir su impacto.

A los fines de la presente investigación y teniendo en cuenta las dificultades mencionadas, se considera que el ingreso funciona como un resumen de las posibilidades que tienen las personas de acceder a los bienes y servicios necesarios para tener una calidad de vida satisfactoria, incluyendo el acceso a una alimentación adecuada.

#### **2.2. Aspectos políticos, económicos y sociales de la crisis del 2001**

La década de 1990 finaliza con un proceso económico recesivo en donde la desaceleración se convierte en depresión: 3,4% retrocede el producto, 13,8% de desocupación y 14,3% de subocupación horaria sobre la población económicamente activa (INDEC, octubre de 1999), caída de los salarios nominales y pobreza estimada del 40% (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019). Estas son algunas de las características económicas con las que termina el gobierno de Carlos Menen en diciembre de 1999, en el marco de una creciente conflictividad social (por ejemplo, se extienden los cortes de ruta, las movilizaciones de desocupados/as y se instala la “carpa blanca” docente).

El nuevo gobierno, a cargo de Fernando De La Rúa, continúa la política de ajuste con el objetivo de mantener el tipo de cambio fijo de la convertibilidad: lanza paquetes de ajuste de los gastos e ingresos públicos, incluyendo recortes en partidas educativas, en los salarios nominales públicos y en jubilaciones, así como también impuestos para los sectores populares, entre otras medidas.

En este período, se profundiza la depresión económica, la desocupación alcanza el 18,3% y el subempleo horario el 16,3% de la población económicamente activa en octubre de 2001 (INDEC), sumado a la falta de un verdadero sistema de subsidios por desempleo (Bonnet, 2002).

Se produce una crisis financiera, colapsando las finanzas públicas, el aparato productivo y bancario (congelan los depósitos forzado por una importante fuga bancaria). Dicha situación agudiza la conflictividad social, generando copamientos a supermercados, amplias movilizaciones y una huelga general de las centrales de trabajadores, teniendo como corolario las protestas de diciembre de 2001 que terminan con la caída del gobierno de De la Rúa<sup>8</sup>.

La crisis económica, social y política incluye el paso de varios presidentes en una semana, asumiendo Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002 de manera interina. Cuatro días después se deroga la ley de convertibilidad, generando una devaluación del peso que incrementa los precios, especialmente en el rubro alimentos. O'Donnell y Britos (2002) señalan que en los primeros cinco meses de 2002 los precios aumentaron un 25,9%, porcentaje que sube si se miran los alimentos (32,8%) y el valor de la canasta básica alimentaria (42,5%).

La situación afecta directamente el poder adquisitivo de la población, cuyos salarios ya venían con remuneraciones congeladas, sumado al importante incremento del desempleo y subempleo. Según datos del INDEC, en mayo de 2002 se alcanza el pico del índice de desocupación con un 21,5%, luego del cual comienza su descenso. La subocupación horaria logra su

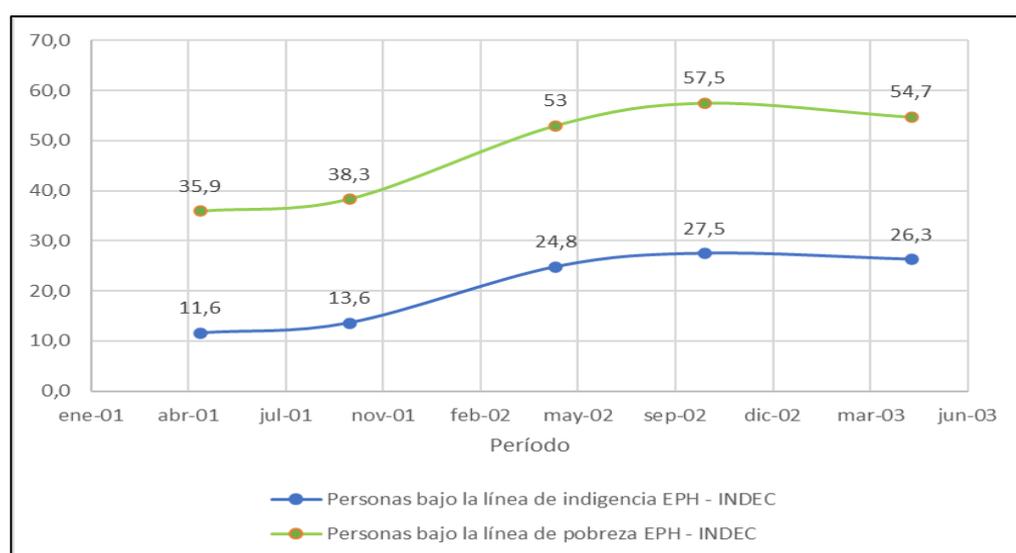
---

<sup>8</sup> Para mayor detalle del proceso económico vinculado a la crisis del 2001 y a las protestas que generó ver: Bonnet (2002). La crisis de la convertibilidad. Theomai (99). <https://shortest.link/3N9t>

máximo poco tiempo después, en octubre de 2002 con un índice del 19,9%, luego del cual comienza a descender. La FAO estima que en 2002 existían 600.000 personas subnutridas.

Con respecto a la pobreza e indigencia, en el período que va de mayo de 2001 a mayo de 2003, se alcanzan niveles históricos: 57,7% de pobreza y 27,5% de indigencia en octubre de 2002 según datos oficiales<sup>9</sup>. A continuación, se comparte un gráfico que ilustra dicho proceso.

*Infografía 4: Tasa de indigencia y pobreza a partir de microdatos de la EPH-INDEC, semestres 2001-2003*



*Nota. Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.*

### **2.3. Evolución de la pobreza e indigencia entre 2003 y 2015**

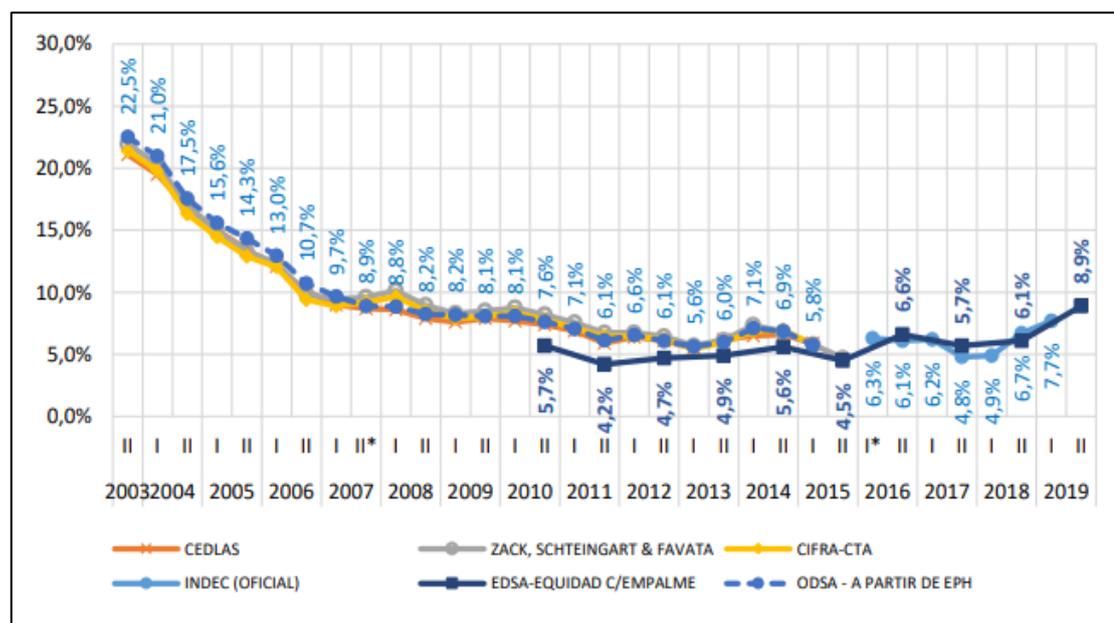
El Observatorio de la Deuda Social Argentina realiza un relevante análisis de la evolución de la pobreza e indigencia, sintetizado en dos gráficos que se comparten. Los mismos presentan diferentes series históricas estimadas para las tasas semestrales, tomando el período 2003-2019 e incluyendo la información disponible al momento de su elaboración<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El CEDLAS (UNLP) recalculó los datos oficiales de pobreza con la actual metodología del INDEC, abarcando 10 aglomerados urbanos (Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá). El resultado arroja una línea de pobreza más elevada que la oficial, teniendo un pico de 65,5, pero con una tendencia similar en el comportamiento del fenómeno. Datos disponibles en: [shorturl.at/jqHI2](http://shorturl.at/jqHI2).

<sup>10</sup> ODSA señala que en el segundo semestre de 2007 no se dispone de las bases de microdatos de la EPH del III trimestre. Por ello, las series que utilizan reflejan diferentes estrategias desplegadas por los investigadores (por

Dichos gráficos incorporan las cifras oficiales del INDEC. Asimismo, incluyen estimaciones y recálculos confeccionados por diversos centros académicos y/o investigadores/as independientes<sup>11</sup> con base en datos de ingresos de la EPH-INDEC, buscando reconstruir hacia atrás de manera comparable la serie INDEC Nueva Metodología que comienza a aplicarse en 2016. Por último, incluye la serie ODSA-UCA (2010-2019) basada en la EDSA Agenda para la Equidad (2016-2019), la cual está empalmada con la EDSA Bicentenario (2010-2016) y es denominada EDSA-EQUIDAD EMPALME (2010- 2019).

*Infografía 5: Tasa de indigencia a partir de microdatos de la EPH-INDEC según distintas estimaciones y de la EDSA-ODSA-UCA. en porcentaje de personas, semestres 2003-2019*

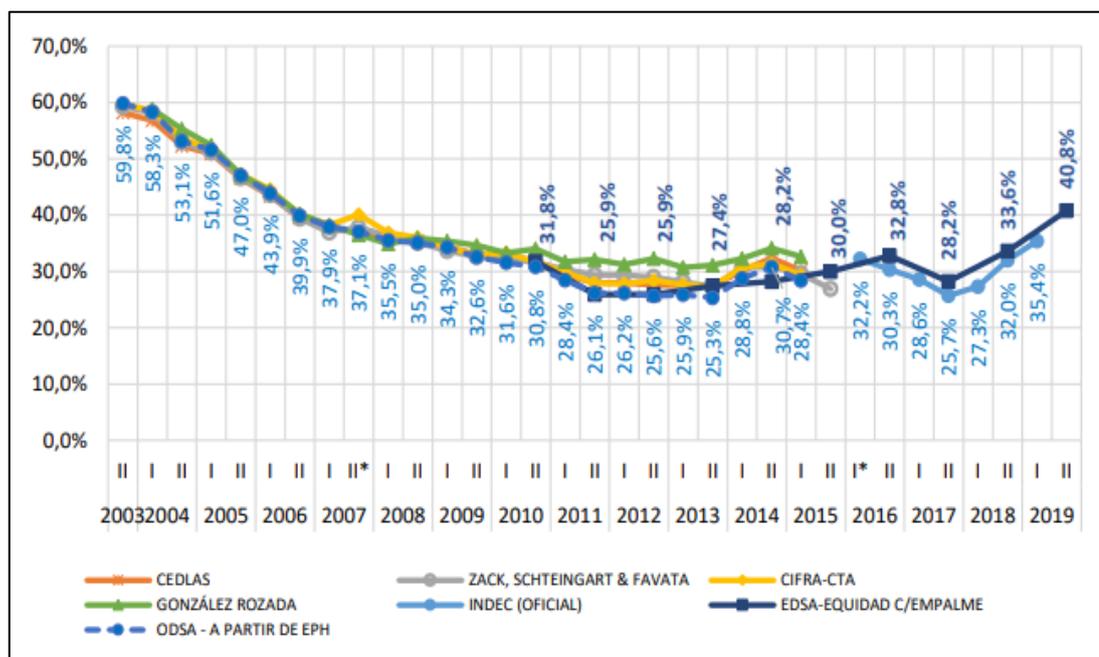


*Nota. Adaptado de ODSA, 2020, p.7.*

ejemplo, la construcción de semestres móviles y la utilización única de microdatos del IV trimestre). El dato oficial de INDEC del primer semestre de 2016 sólo incluye el II trimestre.

<sup>11</sup> A continuación, se comparten las fuentes utilizadas en los gráficos. 1) CEDLAS: Tornarolli, L. (2018) Series comparables de indigencia y pobreza: una propuesta metodológica. Documento de Trabajo CEDLAS N.º 226. 2) Zack, G., Scheingart, D. y Favata, F. (2019) Pobreza e indigencia en Argentina (2003-2018), construcción de una serie completa y metodológicamente homogénea. 3) CIFRA: Fernández, A. y González, M. (2019) Cambios metodológicos en la medición de la pobreza en Argentina. Revisión y construcción de series homogéneas. 4) González Rozada, M. (2019) Evolución histórica de la desigualdad de ingresos y de la incidencia de la pobreza en Argentina. 5) ODSA-EPH: Incidencia de la pobreza y la indigencia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, Informe de Avance 2018 del Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Infografía 6: Tasa de pobreza a partir de microdatos de la EPH-INDEC según distintas estimaciones y de la EDSA-ODSA-UCA en porcentaje de personas, semestres 2003-2019



Nota. Adaptado de ODSA, 2020, p. 8.

Como se puede apreciar, la diversidad de criterios metodológicos utilizados por cada fuente genera que en la mayoría de los semestres no coincidan los valores de los índices<sup>12</sup>. Pese a ello y a las limitaciones arriba mencionadas, entre las estadísticas oficiales y algunas privadas se pueden trazar tendencias similares que son útiles a los fines de comprender los fenómenos y contextualizar la problemática que se trabaja en la investigación. En este sentido, se observa que los índices de pobreza e indigencia tienen un comportamiento similar en términos de evolución, pudiendo dividir el período de estudio en tres momentos a los fines analíticos.

El primer momento va del 2003 al 2007 y tiene como presidente a Néstor Kirchner, quien asume en mayo de 2003 luego de las elecciones. Inicia

<sup>12</sup> Según ODSA, la variación aumenta en el contexto de intervención del INDEC (2007-2015) debido a la dificultad en la confiabilidad de los datos para la valoración de las CBA-CBT en un contexto inflacionario. Otro factor que aumenta la variación son los diversos modos en que se atienden las inconsistencias o cambios emprendidos sobre los ponderadores y los ingresos de los hogares informados (para más información ver ODSA, 2020, p.9). En 2014 INDEC deja de publicar los datos de pobreza e indigencia por ingresos monetarios, bajo el argumento de contar con "...severas carencias metodológicas, sumadas al hecho de la discontinuación del IPC-GBA y la imposibilidad de empalme con el nuevo IPC-NU" (comunicado oficial en: <https://shortest.link/3loB>).

en el marco de una situación de emergencia, con los niveles más elevados del período de estudio: 54,7% de la población vive bajo la línea de pobreza y 26,3% bajo la de indigencia (INDEC). Luego de dichos picos, se aprecia una importante caída en los índices hasta 2007/8; teniendo un comportamiento característico de los procesos posteriores a las grandes crisis.

En el segundo momento, que comprende de 2008 a 2011, se modera la disminución de los indicadores, presentando una caída levemente pronunciada sobre el final: la pobreza inicia con valores aproximados en el orden del 35% y finaliza en 2011 en el 26%. Este período concuerda con el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner, quien asume la presidencia en diciembre de 2007.

El tercer momento va de 2012 a 2015 y es el que presenta una mayor disparidad entre los diferentes índices, no existiendo consenso respecto a los mismos. Sin embargo, la tendencia muestra que se inicia un leve aumento de los indicadores, los cuales se estabilizan hasta llegar a un nuevo incremento en 2014. Termina el período en paralelo a la finalización del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, con una leve retracción de los indicadores, quedando la pobreza aproximadamente en el 30% e indigencia en el 4,5% según estimaciones no oficiales (EDSA-EQUIDAD EMPALME).

#### ***2.4. Evolución de la problemática alimentaria entre 2003 y 2015***

Pese a que Argentina tiene una situación de autoabastecimiento y un patrón alimentario comparable con el de algunos países desarrollados, en las últimas décadas del siglo XX y principio del XXI la situación alimentaria está marcada por el paradigma de la desnutrición, especialmente en las infancias (Britos y Costa, 2007). Con la crisis del 2001, el “problema del hambre” vuelve a tener una fuerte repercusión en la opinión pública, en instituciones estatales y de la sociedad civil, como no había pasado desde fines de la década de 1980 (Britos, O’Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003).

A través de los resultados de la Encuestas Nacionales de Nutrición y Salud realizada entre 2004 y 2005, se observan inadecuaciones alimentarias en nutrientes críticos, con una mayor prevalencia en los sectores más

vulnerados y manifestándose con el claro ejemplo de la extensión de la anemia, denominada “desnutrición oculta”. Se comprueba que la dieta de estos sectores se caracterizaba por una monotonía alimentaria, con una densidad de nutrientes inferior a la recomendable y un exceso en la ingesta de energía: si bien consumen muchas calorías, provienen de alimentos de baja concentración de nutrientes, por lo que la problemática está más relacionada a la deficiencia nutricional y sobrepeso y no al hambre aguda (Britos y Costa, 2007).

Asimismo, en la encuesta también se registra la presencia de bajo peso en las personas de 6 a 60 meses de edad, especialmente en la región noreste del país (3%). En este sentido, coexisten condiciones de déficit y exceso con diferencias según los territorios (Durán, Mangialavori, Biglieri, Kogan y Abeyá Gilardon, 2009).

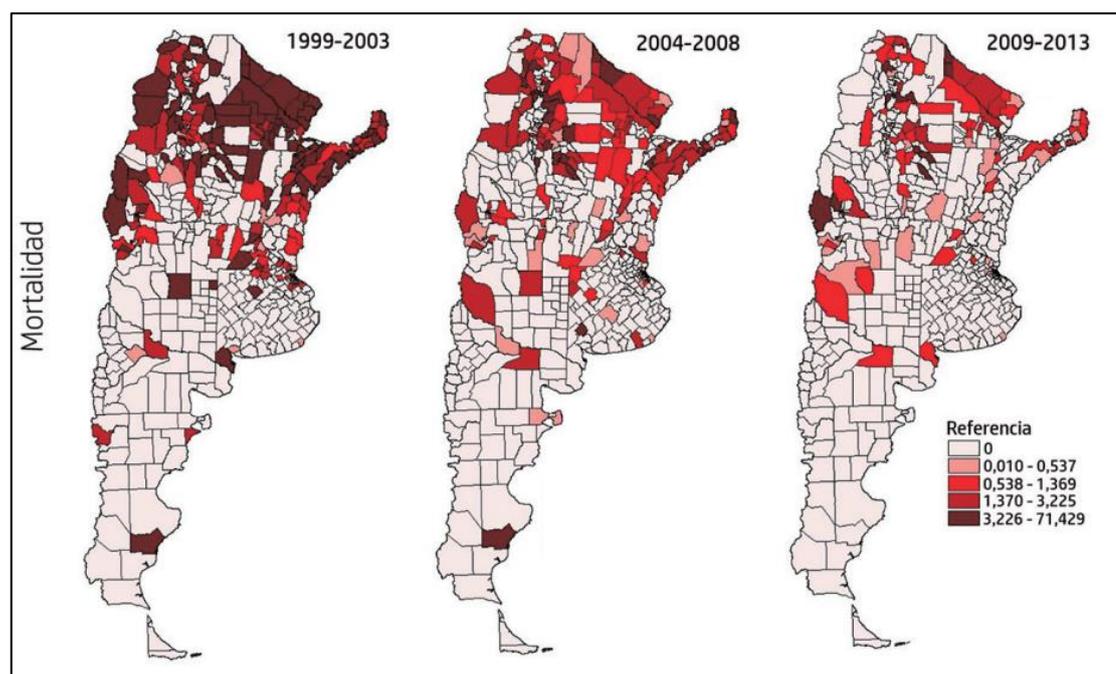
Cuando se señala que la problemática alimentaria está relacionada con un problema de acceso a la comida, la situación en Argentina indica que no es a la comida en términos globales sino a determinados alimentos de buena calidad nutricional. Por ello, cuando se utiliza el índice de indigencia para tener un panorama general de la problemática alimentaria, hay que tener en cuenta que dicha problemática es aún mayor que la que indica el índice. Britos y Costa (2007) sostienen que la evolución de los precios de los alimentos de buena calidad de nutrientes supera el promedio del conjunto de alimentos entre 2001 y 2007: por ejemplo, si en 2006 se ajusta la Canasta Básica Alimentaria según criterios de dieta saludable, el aumento de los precios es 40% superior a los de la Canasta oficial.

A la hora de conocer la evolución histórica de la problemática, es interesante compartir los principales hallazgos del estudio realizado por Longhi, Gómez, Zapata, Paolasso, Olmos y Ramos Margarido (2018). En el mismo se cruza la tasa de mortalidad de personas menores de cinco años (1999-2013), la tasa de egresos hospitalarios según desnutrición y anemias (2000-2011) y la proporción de nacimientos de bajo peso a término de mujeres madres con educación insuficiente (1999-2012). En el resultado se observa una clara tendencia descendente en las curvas entre el momento de crisis de

2001 y el año 2013, presentando comportamientos diferentes a nivel regional (las curvas de las regiones noroeste y noreste se ubican por encima del promedio del país). Sin embargo, los autores sostienen que, pese a la disminución, la desnutrición continúa, teniendo una magnitud preocupante y siendo probable que la problemática esté extendida a través de sus manifestaciones menos extremas.

A continuación, se comparte una imagen que sintetiza la evolución de la cara más dura de la problemática alimentaria: las muertes por desnutrición.

*Infografía 7: Proporción de muertes por desnutrición de personas menores de cinco años según departamentos, 1999-2013*

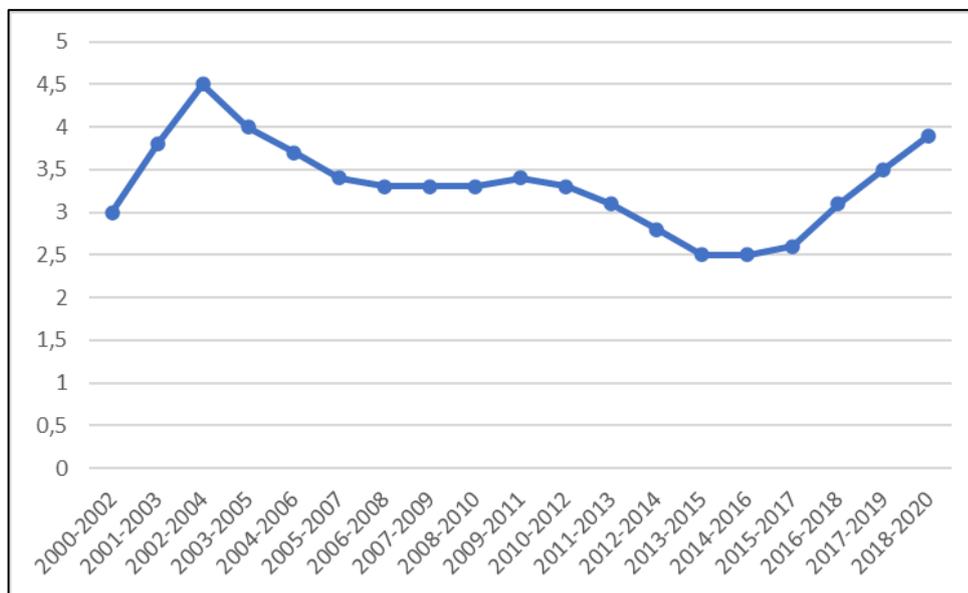


*Nota. Adaptado de Longhi, Gómez, Zapata, Paolasso, Olmos y Ramos Margarido, 2018, p.13.*

Por otro lado, FAO realiza estimaciones sobre la prevalencia de subalimentación, es decir, la condición de una persona cuya alimentación es insuficiente para proporcionarle la energía necesaria para tener una buena calidad de vida (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019). Los resultados muestran que el pico se alcanza entre 2002 y 2004 con un 4,5% de la población subalimentada. Dichos valores descienden rápidamente hasta 2007/8, estabilizándose en los años subsiguientes hasta alcanzar un pequeño

aumento en 2009/11. Luego de ello, los valores descienden hasta 2015, cuando comienzan a aumentar hasta la actualidad. A continuación, se comparte un gráfico en donde se ilustra la prevalencia de la subalimentación.

*Infografía 8: Prevalencia de la subalimentación en porcentaje de personas entre los años 2000 y 2020 (promedio de 3 años)*



*Nota. Elaboración propia en base a datos de FAOSTAT.*

En suma, en el período que va de 2003 a 2015 los indicadores vinculados a la problemática alimentaria, la pobreza e indigencia han mejorado. Si bien distan de la magnitud que tuvieron en el marco de la crisis del 2001, continúan siendo relevantes al afectar a una parte importante de la población, llevando a mantener diversas políticas alimentarias que son analizadas en el siguiente apartado.

### **3. Las políticas alimentarias durante más de un siglo**

#### **3.1. Historia de las políticas alimentarias argentinas (s.xx)**

Las políticas alimentarias tienen una larga historia en Argentina, la cual es relevada en numerosos escritos que estudian principalmente el período que va desde 1984 hasta la crisis del 2001, así como también aquellos que analizan programas específicos (Maceira y Stechinali, 2011; Santarsiero,

2012; Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003; Calvo y Aguirre, 2005; entre otros). Por lo cual, en este apartado se señalan algunos puntos sobresalientes de dicha historia que sirven para comprender lo que ocurre después de la crisis del 2001.

El inicio de la asistencia alimentaria fue impulsado en el ámbito educativo gracias al trabajo del Cuerpo Médico Escolar que instala el primer servicio de copa de leche en 1906. Entre 1920 y 1925 realiza una investigación entre estudiantes de la entonces Capital Federal, concluyendo que el 15% de las niñas presentan insuficiencias alimentarias y el 3% están desnutridas (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003).

Hacia la década de 1930, las políticas alimentarias tienen un rol asistencial vinculado principalmente a lo sanitario y educativo, ocupando un lugar residual dentro del conjunto de políticas, gracias al incremento de la disponibilidad alimentaria producto del aumento del empleo y del desarrollo rural (Salomone, 2015).

Por impulso del entonces senador socialista Alfredo Palacios, en 1936 se sanciona la Ley 12.341 mediante la cual se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, promoviendo centros de higiene materno-infantil, dispensarios para lactantes, lactarios, cantinas infantiles y jardines de infantes. Asimismo, por iniciativa del senador, en 1938 se sanciona la Ley 12.558 con la que se crea la Comisión Nacional de Ayuda al Escolar y la posterior extensión de los comedores escolares en todo el país. Desde el ámbito de la salud constituye las bases para la formación del Instituto Nacional de Nutrición y para lo que luego es el Programa Materno-Infantil, cuyo eje central es la distribución de leche a mujeres embarazadas y a las niñas bajo un paradigma universal. Como se observa, en las políticas se comienza a mirar a las mujeres -madres- como población a asistir si lo que se quiere lograr es mejorar la situación nutricional de las niñas.

La década de 1970 presenta una profundización de la problemática del hambre, pasando a entenderla como un problema de acceso, es decir, la existencia de alimentos ya no es condición suficiente para disminuir el problema (Salomone, 2015).

Por otro lado, hacia la década de 1980 se profundiza la estrategia de entrega de alimentos y se reducen aquellas relacionadas a intervenir en la cadena alimentaria (Santarsiero, 2012). La centralidad de las políticas alimentarias en esta década ocurre en paralelo a la reducción de otras políticas vinculadas a la mejora de la calidad de vida (por ejemplo, vivienda, agua potable, etc.), y a un contexto de creciente desocupación (Clemente, 2010).

La sanción de la Ley 23.056 de creación del Programa Alimentario Nacional en 1984, más conocido como PAN, es el hito fundacional de la historia contemporánea de los programas alimentarios (Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo, 2003; Cervio, 2019). Es la primera política de reparto masivo de alimentos como estrategia prioritaria de asistencia social (cobertura estimada de 1,3 millón de familias). Bajo una concepción asistencialista de las políticas, con una fundamentación desde la emergencia y la transitoriedad de la intervención, el PAN es el paradigma de una historia que permanece vigente. Tiene una aplicación de tipo focalizada, bajo una lógica de “la carencia y la necesidad” (Cervio, 2019), incidiendo en la alimentación de los sectores populares. Se aplica una lógica restringida que actúa de manera parcial sobre las necesidades de las familias (Ierullo, 2010), a la vez que es cuestionado por su uso clientelar y prácticas poco transparentes.

Ante el desmantelado “Estado de Bienestar”, a partir de la década de 1980 las políticas sociales se reconfiguran bajo un paradigma de administración de la cuestión social, denominado por Bustelo como “Estado de malestar” (Santarsiero, 2013). Estas políticas actúan “procíclicamente”, es decir, como mecanismos compensatorios al proceso de ajuste y aumento de la pobreza, siendo funcionales al modelo de acumulación (Sordini, 2016). Calvo y Aguirre (2005) sostienen que si bien el “gasto social” no logra contener el avance de la pauperización de las condiciones sociales, en el rubro alimentos presenta un impacto distributivo progresivo que habría llegado a los sectores populares. En conjunto, las políticas alimentarias expandidas a partir

de la década de 1980 siguen una trayectoria similar al resto de los programas en otros países de América Latina<sup>13</sup>.

Como continuación de la década de 1980, en la de 1990 el paradigma de políticas asistenciales de alivio a la pobreza es el preponderante. Dentro de él, las que más se expanden son las alimentarias, presentando características compartidas con el resto de las políticas sociales. Los programas alimentarios se asistencializan, perdiendo de dicha manera su potencia en tanto intervenciones nutricionales y complementarias del ingreso familiar (Repetto, 2001). Durante esta década no existe una política alimentaria como tal, sino un conjunto fragmentado de programas (Salomone, 2015). Si bien se observa un incremento en el “gasto social”, se da en un contexto de crecimiento de la situación problema, en donde se amplía la brecha de acceso a los alimentos entre los sectores en situación de pobreza y aquellos que cuentan con mejores ingresos (Aguirre, 2005).

Los programas que protagonizan la década de 1990 son: el PROMIN, el PRANI, el Programa Unidos y, más cercano al 2000, el Programa de Emergencia Alimentaria (Britos, O’Donnell, Ugaldey y Clacheo, 2003). Las características principales de estas políticas -y que continúan en el nuevo siglo- son: brindar una suplementación alimentaria a través de organizaciones sociales (cogestión), la descentralización, la focalización, el financiamiento de organismos internacionales, la fundamentación desde la emergencia y la creciente fragmentación<sup>14</sup> de las intervenciones estatales (Repetto, 2001; Santarsiero, 2012; Hintze, 1994; Aguirre, 2005).

Frente a las limitaciones de la matriz de asistencia social-alimentaria, centrada en programas de distribución de cajas o bolsas de alimentos a familias, comedores escolares y programas materno-infantil; se le suma la estrategia de comedores comunitarios. Es la comunidad la que se coloca en la primera línea para dar una rápida respuesta a la problemática del hambre,

---

<sup>13</sup> Para mayor desarrollo sobre las políticas alimentarias en Latinoamérica durante el período ver: Hintze, S. (1994). Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina. En: Grassi, *Políticas sociales y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial.

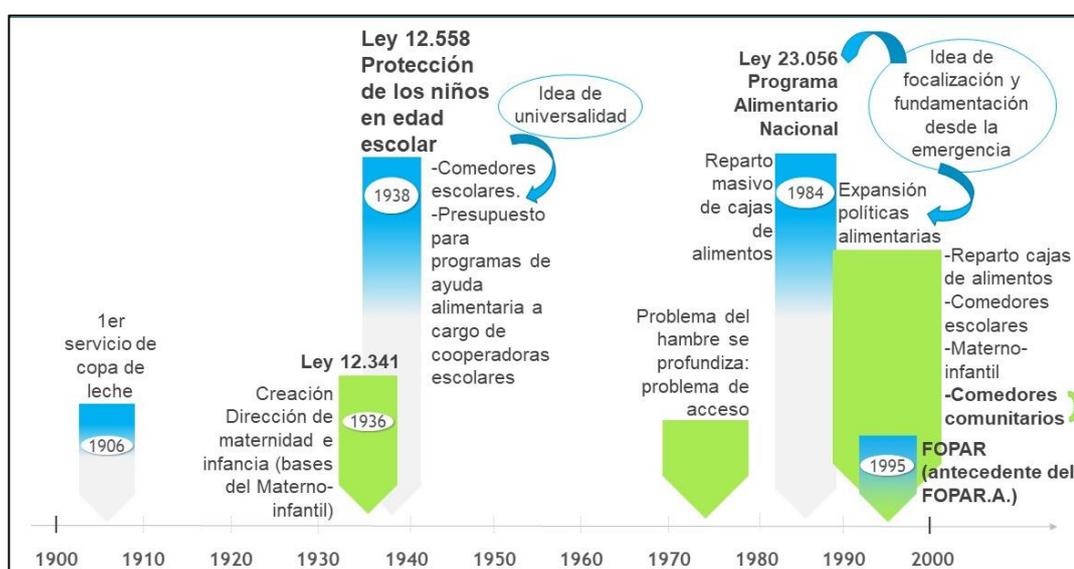
<sup>14</sup> Un ejemplo de dicha fragmentación fue la poca trascendencia, según Aguirre (2005), que tuvieron las dos principales políticas nacionales alimentarias durante la década de 1990: el Plan Nacional de Acción para la Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud, y el Plan Social Nutricional de la entonces Secretaría de Desarrollo Social.

teniendo como precedentes las “ollas populares” que comenzaron a funcionar de manera incipiente en la década de 1930 como consecuencia de la depresión económica mundial.

Las políticas alimentarias pasan a financiar estas “ollas populares”, incorporándose a la matriz de asistencia antes mencionada. Si bien las mujeres son las principales impulsoras de los comedores comunitarios y de la tarea alimentaria que los mismos desarrollan de manera diaria, no aparecen como parte prioritaria en el diseño de las políticas que los financian.

A continuación, se comparte una línea del tiempo con los puntos mencionados.

*Infografía 9: Hitos en la historia de las políticas alimentarias argentinas (1900-2000)*



### 3.2. El surgimiento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

En el año 2003 se lanza la que va a ser la principal política alimentaria de las sucesivas décadas: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, sobre la base de la Ley 25.724 y su decreto reglamentario, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución 2040/3). Este Plan se inscribe dentro de las políticas de asistencia alimentaria detalladas en el punto anterior y sus características principales son las siguientes.

**Objetivo.** El objetivo es propender el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten la mejora de la situación alimentaria y nutricional de la población. Se postula como una estrategia para reducir el déficit alimentario y superar las consecuencias físicas y psíquicas de la desnutrición. De esta manera, aparece un Estado que comienza a abarcar numerosos elementos y funciones antes reservadas a la sociedad civil (Clemente, 2010), interviniendo en la supervivencia biológica de la población en términos alimentarios, especialmente de los sectores populares.

La definición general se asimila a la descripción que hace Foucault (2010) sobre las políticas sociales en las economías de bienestar, indicando que estas tienen como objetivo la distribución relativamente equitativa del acceso a los bienes de consumo; siendo sus principales instrumentos la socialización de dichos bienes y la transferencia de ingresos de tipo asignaciones familiares.

En el 2005 se genera un proceso interesante: desde el Plan se señala que el mismo está consolidado pese a tener que mejorar su eficacia e impacto, por lo que debe moverse del eje de la asistencia (políticas compensatorias de emergencia) hacia el de promoción social, buscando una inversión que permita incrementar el capital social de los sectores populares (PNSA, 2005). Es decir, se proyecta un giro hacia una visión de desarrollo pese a estar, temporalmente y a nivel de índices socioeconómicos, muy cerca de la emergencia. De esta manera, no sólo justifica su accionar en compensar los efectos de las políticas neoliberales de la década de 1990, sino que también busca distanciarse de estas en términos de enfoque. Sin embargo, en la práctica se observa una continuidad en varias de sus características, como por ejemplo el financiamiento por medio de organismos internacionales en los primeros años<sup>15</sup>.

Asimismo, también continúa el carácter focalizado y la distinción de los

---

<sup>15</sup> Se reciben préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF y una donación de la Comunidad Europea. En 2005 se inicia el proceso de nacionalización de la operatoria y se solicita la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

grupos destinatarios desde una visión de las necesidades y carencias de las familias. Si bien en el objetivo se refiere a la población en general, en la planificación se detalla que está comprendida por las familias con niños/as menores de 14 años, mujeres embarazadas, personas desnutridas, personas con discapacidad y adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional (PNSA, 2005).

**Componentes, prestaciones y modalidad de ejecución.** Agrupa programas preexistentes y otros creados por el Plan que se organizan en diversos componentes, mediante la gestión de diferentes tipos de prestaciones y modalidades de ejecución, las cuales se sintetizan en el siguiente cuadro.

*Infografía 10: Operatoria PNSA para el 2005*

| Componentes  | Prestaciones  | Modalidades de ejecución  |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Federal: transferencias a provincias.</li> <li>- Focalizado: poblaciones y/o territorios vulnerables.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comedores escolares.</li> </ul> </li> <li>- Asistencia alimentaria directa.</li> <li>- Fortalecimiento de Efectores (APAC).               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pro Huerta.</li> <li>- Apoyo a comedores comunitarios (FOPAR.A y PAC).</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Raciones preparadas.</li> <li>- Bolsones.</li> <li>- Transferencias de dinero.</li> <li>- Producción de alimentos.</li> <li>- Infraestructura y equipamiento a efectores.</li> <li>- Capacitación y asistencia técnica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizada: recursos a efectores (ONG´s, municipios, etc.).</li> <li>- Descentralizada: recursos a provincias (75% del presupuesto).               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mixta (por ejemplo, abordaje federal y focalizado).</li> </ul> </li> </ul> |

*Nota. Elaboración propia en base a datos de PNSA, 2005.*

Las modalidades de ejecución reflejan un proceso de federalización de los fondos de las políticas públicas que se expande a partir de 1984, instalándose programas en los niveles subnacionales. Este proceso tiene factores que profundizan y reproducen las desigualdades regionales: la distribución de recursos organizada por los indicadores de pobreza de cada región, las capacidades técnicas y políticas de los gobiernos provinciales de acordar con el gobierno nacional y los desiguales recursos con los que cuentan las provincias para gestionar sus propios programas (Clemente, 2010).

Con relación a ello, Aulicino y Diaz Langou (2012) sostienen que el financiamiento del PNSA a programas provinciales les deja un importante grado de discreción a las provincias en las definiciones estratégicas, sumado a los factores políticos que intervienen en las relaciones entre nación-provincias-municipios<sup>16</sup>.

**Cuestión de género y enfoque de derechos.** Al igual que ocurre con las políticas previas, en el diseño del PNSA sólo se nombra a las mujeres en su condición de población destinataria siempre y cuando estén gestando. Por el contrario, no se nombra su rol en la organización del cuidado alimentario, por ejemplo, recibiendo y gestionando las prestaciones alimentarias que el mismo Plan da.

Si bien hacia fines de la década del 2000 se introduce de manera explícita el enfoque de géneros y de derechos en los documentos programáticos, no es posible hablar de una efectiva incorporación al faltar una respuesta estatal sólida. Como ejemplo de ello se observa que no respeta el contenido mínimo del derecho a la alimentación adecuada: falta producción de información completa y oportuna, son insuficientes los mecanismos que garantizan el acceso de los destinatarios de la política y existen dificultades en dar respuesta bajo los principios de igualdad/no discriminación y progresividad/no regresividad (Carrasco y Pautassi, 2015).

---

<sup>16</sup> Para mayor desarrollo sobre la implementación subnacional del PNSA ver: Aulicino, C. y Diaz Langou, G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo n°88. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2454.pdf>

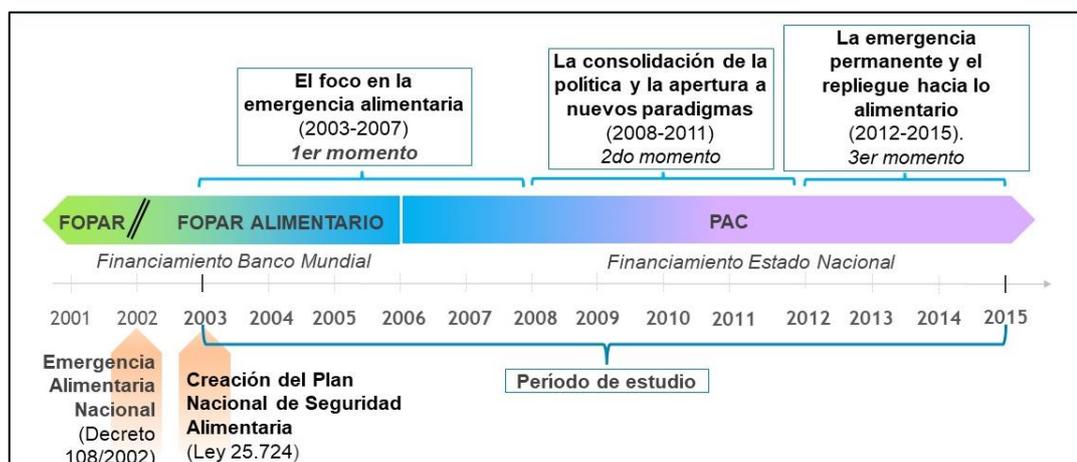
## Capítulo II. El diseño y la implementación de los Programas FOPAR.A./PAC.

### 1. Los objetivos en diversos contextos temporales

A lo largo del período estudiado se identifican tres momentos en donde se dan transformaciones en el diseño de los objetivos, a la par de cambios en el contexto. Esta división en etapas es un ejercicio de modelización que permite resaltar los aspectos principales de un conjunto de fenómenos complejos. Si bien la segmentación es arbitraria y sus límites son difusos, cada momento reúne características particulares que son útiles resaltar para la discusión.

Antes de iniciar el análisis, en la siguiente infografía se comparte una historización de los Programas.

*Infografía 11: Historización FOPAR.A y PAC*



#### 1.1. El diseño de los objetivos con el foco en la emergencia (2003-2007)

En un contexto de emergencia alimentaria, el diseño de objetivos tiene en el centro de la escena -como puede resultar evidente- la contención de esta. Sin embargo, en este proceso aparecen aspectos subyacentes que se pueden resaltar y que se analizan a través de las particularidades de cada Programa seleccionado.

**Los objetivos del FOPAR.A.** Para iniciar el análisis del FOPAR Alimentario, es necesario contar cómo comienza. El Proyecto Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) inicia su ejecución en 1995 con el financiamiento de dos préstamos del Banco Mundial<sup>17</sup>, siendo un componente del Programa Participativo de Desarrollo Social, de la entonces Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Resolución 1826/94)<sup>18</sup>.

El objetivo es desarrollar capacidades locales de gestión a través de experiencias participativas en formulación, gestión y ejecución de proyectos, destinados a mejorar condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza (FOPAR, 2003d). El Programa cuenta con un menú de proyectos que va desde iniciativas de infraestructura social, hasta capacitaciones y emprendimientos productivos, trabajando principalmente con grupos comunitarios en seis provincias del norte argentino<sup>19</sup>.

Justamente, José, jefe de un área central del Programa, recuerda que “La versión argentina, ese primer FOPAR, fue un Programa de alcance temático y poblacional comparativamente más pequeño que los fondos de inversión peruano, boliviano y chilenos, los más conocidos de esos años en el Cono Sur” (comunicación personal, 25 de abril de 2020). En síntesis, es un ejemplo de los fondos de inversión social que se difunden en América Latina durante la década de 1990 con apoyo del Banco Mundial y, en menor medida, del BID.

Para dar respuesta a la grave situación social del 2001, en el 2002 el FOPAR incorpora el componente alimentario en su menú de proyectos, adquiriendo la denominación de FOPAR-Prestaciones Alimentarias Comunitarias, comúnmente llamado FOPAR Alimentario y terminando de esta manera el fondo participativo de inversión social como tal. Al respecto, Mónica,

---

<sup>17</sup> En la etapa Piloto del FOPAR.A (1996-1998) se firmó el Primer Convenio de Préstamo del proyecto de Protección Social (3957-AR, Banco Mundial); para la Segunda Etapa del FOPAR.A (1998 – 2005) se firmó el Segundo Convenio de Préstamo en el marco del Proyecto de Protección Social IV (4398-AR) (FOPAR, 2005:1).

<sup>18</sup> En 1999 la Secretaría de Desarrollo Social pasó a rango ministerial, conformando el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; en 2002 asumió la denominación de Ministerio de Desarrollo Social; en el 2018 el Ministerio de Salud volvió al rango de secretaría dentro de Desarrollo Social, pasando a conformarse el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación; y luego del cambio de gestión de diciembre del 2019 se subdividen los Ministerios, quedando Desarrollo Social y Salud por separado.

<sup>19</sup> Trabajó en Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Misiones. Durante 2001 estaba en vías de ampliar esta primera versión de FOPAR a las restantes cuatro provincias del Norte: Tucumán, Catamarca, La Rioja y Formosa.

técnica del nivel central, sostiene que “La crisis socioeconómica que sufrió el país en el año 2001 fue la situación que obligó a la modificación de los objetivos del Programa y el inicio del financiamiento de carácter alimentario” (comunicación personal, 28 de abril de 2020).

El Programa señala que su objetivo se orienta a resolver un déficit de financiamiento en los servicios alimentarios desarrollados por redes y organizaciones comunitarias y destinados a la población en situación de pobreza. Dicho déficit puede tener su origen en la necesidad de aumentar la cantidad y/o calidad de las prestaciones (FOPAR, 2002b). De esta manera, se redireccionan las acciones hacia la contención de la emergencia, a la par de lo que ocurre con diversos programas sociales de la época<sup>20</sup>.

El FOPAR.A concibe el problema alimentario como problema de acceso y tiene una función compensatoria. Está sostenido por un paradigma asistencial que se expande en las décadas anteriores, tanto en Argentina como en el resto de América Latina (Santarsiero, 2012).

A pocos años de iniciar la ejecución, gira el diseño de sus objetivos hacia un paradigma de desarrollo comunitario, proponiendo la transformación de los comedores en centros que brinden múltiples servicios sociales e impulsando proyectos productivos para lograr el autoabastecimiento de estas organizaciones. Se considera a la comunidad -y no al individuo- como la unidad de intervención de la política, con el objetivo de transformar a los actores sociales en agentes de su propio desarrollo, aspecto que Repetto (2001) vincula con la ideología de la Alianza para el Progreso expandida en la década de 1960.

Es notable que el viraje se haya realizado a tan sólo un año del inicio del financiamiento, cuando aún continúa la emergencia. Una posible explicación se vincula a la historia del Programa, dado que desde sus orígenes tuvo como foco el desarrollo comunitario, recuperando las características,

---

<sup>20</sup> Uno de los agentes estatales que formó parte en dicho momento del FOPAR.A señaló algunas dificultades que se presentaron durante el cambio: “...los proyectos y actividades correspondientes al FOPAR original en las provincias fueron dejados de lado por la nueva jerarquía del Programa, la cual dejó de atender a la ejecución y financiamiento de los proyectos en marcha y éstos quedaron, de hecho, suspendidos en su financiamiento y desatendidas las organizaciones de base involucradas sin que mediara ningún tipo de explicación oficial” (José, jefe de un área central, comunicación personal, 25 de abril de 2020).

herramientas y estructura de su antecesor (FOPAR en tanto fondo participativo de inversión). Es decir, las políticas previas pueden actuar como estructura sobre la cual se construyen objetivos en la emergencia, poniendo en tensión la idea de que con los cambios de gestión se dan rupturas abruptas en las políticas sociales.

Desde el inicio de la ejecución, el FOPAR.A. detalla su estrategia de salida, marcando el financiamiento como temporal, proyectando la finalización del Préstamo del BM y un incremento gradual del financiamiento nacional a través del PNSA. Sin embargo, el Programa va a continuar con un fuerte corte asistencial. A continuación, se sintetizan los ejes de la estrategia de salida y sus resultados.

*Infografía 12: Estrategia de salida del FOPAR.A y su resultado*

| Estrategia de salida planificada  | Resultados  |
|---|---|
| Baja demanda alimentaria por mejora económica.  | Mejoras económicas y continúa demanda.  |
| Financiamiento proyectos productivos para autogestión de comedores.                                       | Experiencias acotadas, no se logra la autogestión.  |
| Bajar financiamiento alimentario + aumentar proyectos para transformar comedores en centros comunitarios. | No se reduce el alimentario. Financiamiento de proyectos limitado a garantizar condiciones mínimas para el servicio alimentario (ver capítulo III). |

*Nota. Elaboración propia en base al análisis de FOPAR, 2004; FOPAR, 2004b; FOPAR, 2005.*

En el diseño de los objetivos en emergencia no se nombra un aspecto fundamental: lo que obtienen las personas que asisten a los comedores no es sólo un plato de comida, también reciben un conjunto de prácticas de cuidado como contención, escucha y aprendizaje por parte de las personas - generalmente mujeres- que trabajan en los comedores (el cuarto capítulo desarrolla estas cuestiones).

El FOPAR.A. concluye en diciembre del 2005 cuando finaliza el préstamo del Banco Mundial, como parte de un cambio de época en el vínculo entre el Estado y los organismos internacionales. La reglamentación del BM impedía solicitar un nuevo préstamo para financiar gastos recurrentes como

los alimentos, sumado a que se prioriza la articulación con Naciones Unidas. De dicha manera, se da paso al nuevo Programa: Abordaje Comunitario.

**Los objetivos del PAC en su inicio.** Abordaje Comunitario, técnicamente denominado Proyecto ARG/06/001 (luego ARG/12/009) “Apoyo a la gestión de la política alimentaria, rediseño de su unidad de gestión y fortalecimiento de sus efectores”, inicia su funcionamiento en enero de 2006 y continúa hasta la actualidad luego de sucesivas prórrogas y modificaciones.

La ejecución plena está a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y sus fondos provienen enteramente de la Nación<sup>21</sup>. El Programa se enmarca en las disposiciones del “Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la República Argentina”<sup>22</sup>.

Con el PAC se genera un proceso de consolidación de los resultados logrados por el FOPAR.A., continuando con su modalidad de trabajo y absorbiendo el financiamiento de las mismas organizaciones. Asimismo, amplía la cobertura al aumentar la cantidad de población destinataria e incorporar a las organizaciones que recibían financiamiento de otros Programas finalizados del MDS: el APAC y el PROAME<sup>23</sup>.

Tomando como marco la continuidad de la emergencia, el objetivo general señala el apoyo a la transformación de la política alimentaria en una perspectiva integral, mediante la conversión de los comedores en instituciones que brinden diversos servicios. El diseño de objetivos se ve impregnado por su historia, dado que al igual que su predecesor apunta a que las organizaciones se alejen de su rol alimentario. Esto, y la esperable reducción en la demanda alimentaria gracias a mejoras económicas, se postulan como

---

<sup>21</sup> Para la etapa del Programa que va del 01/01/06 al 31/12/07 (ARG/06/001), el presupuesto fue de U\$S 68.110.522 (PAC, 2005). Al extenderse los plazos hasta julio de 2012, el presupuesto para la etapa 2009-2012 se estimó en U\$S 252.934.719 (PAC, 2009b), actualizándose producto de la inflación en U\$S 261.611.817 (PAC, 2012). Para la nueva etapa del Programa (AGR/12/009), desde julio de 2012 hasta junio de 2016, se estimó el presupuesto en U\$S.324.251.468 (PAC, 2012d).

<sup>22</sup> El documento de Proyecto suscripto entre las partes fue firmado el 26 de febrero de 1985 y aprobado por la Ley N.º 23396, del 10 de octubre de 1986.

<sup>23</sup> Apoyo a Proyectos Alimentarios Comunitarios (APAC) tenía por objetivos propender al desarrollo comunitario y al fortalecimiento de las organizaciones que brindaban prestaciones alimentarias, era financiado principalmente por una donación de la Comunidad Económica Europea. El PROAME financiaba becas, honorarios y alimentos con fondos del BID. Existe un interesante análisis sobre el PROAME: Cabral, M. C. (2009). Políticas sociales de "atención" a la infancia y la adolescencia en Viedma (2000-2006): Los ProAME. Revista Pilquen.

las estrategias de salida. Si bien puede parecer un objetivo cercano a una idea de desarrollo, esto no se traduce en un cambio de acciones, lo que hace que continúe siendo un Programa asistencial.

Por otro lado, se profundiza el objetivo de que la atención alimentaria se dé en condiciones de seguridad e higiene, a través de la expansión del financiamiento en componentes diferentes a alimentos, como por ejemplo infraestructura (el capítulo tercero profundiza este aspecto).

Otro punto que se señala en los objetivos es el alejamiento de la modalidad de “administración paralela” que se desarrolla más adelante en este capítulo (punto 2), procurando rediseñarla e integrarla a la estructura del MDS (PAC, 2006). Este proceso se da en el plano de los recursos humanos<sup>24</sup>; sin embargo, continúa -y lo va a hacer hasta la actualidad- un sistema paralelo de gestión financiera.

## ***1.2. El diseño de los objetivos en un contexto de consolidación y apertura a nuevos paradigmas (2008-2011)***

El diseño de los objetivos cuando se aleja el momento crítico de la emergencia presenta transformaciones propias de un proceso de consolidación y continuidad de la política.

En primer lugar, la necesidad de continuar el financiamiento alimentario como elemento central de la política está marcada por la permanencia -pese a las mejoras- de la situación problema. La continuidad de los comedores, pensados inicialmente como transitorios, se explica en que no se han revertido los procesos y dinámicas generadoras de la nueva marginalidad, presentándose condiciones de suma precariedad a las que se exponen los sectores populares (Ierullo, 2010b). Por ello, la mayoría de las políticas alimentarias que comienzan luego del 2001 extienden su ejecución. El PAC finalizaba en 2007 y se prorroga hasta el 2009, para luego volver a hacerlo

---

<sup>24</sup> Se realizaron contratos como monotributistas en la etapa FOPAR con el Banco Mundial, y en el PAC con el PNUD (pese a que los fondos provienen del MDS). Entre el 2009 y el 2013 toda la planta pasa a tener un contrato anual con el MDS, bajo la modalidad Resolución 048 en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público. En el 2022 continúa dicha modalidad de contrato anual, pese a la lucha de los/as trabajadores/as para pasar a planta permanente del MDS (sólo se logró en pocos casos).

hasta el 2012, consolidando la operatoria alimentaria y poniendo como objetivo mejorar su calidad.

En segundo lugar, el escenario favorable a nivel económico y la disminución de la problemática alimentaria, abren la posibilidad de pasar de una función primerísima de garantizar los alimentos como parte de un conjunto de programas compensatorios, hacia la incorporación de una perspectiva integral, que trabaje en torno a alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria. El nuevo contexto permite que las políticas empiecen a desarrollar intervenciones que no tengan como único destino la contención asistencial, por lo que el PAC busca profundizar el fortalecimiento de actividades comunitarias. Con ello, la política estudiada se distancia de otros programas históricos como el PAN, en donde si bien a nivel discursivo se pretendía articular lo asistencial y lo promocional, en la práctica sólo se limitó a lo primero (Repetto, 2001).

La incipiente visión de desarrollo va a tener un freno: se elimina la idea de transformar los comedores en organizaciones que brinden múltiples servicios sociales, pasando a tener como objetivo el fortalecimiento de dichas organizaciones sin que ello implique reducir la tarea alimentaria. La estrategia de salida va a quedar entonces limitada a que baje la demanda alimentaria que ocurriría al mejorar los indicadores socioeconómicos.

Al comparar lo recién señalado con lo expuesto en el punto anterior, aparece un proceso contraintuitivo. Cuanto más cerca está el momento de emergencia crítica, más clara es la estrategia de salida dentro del diseño de los objetivos: la intervención se postula como temporal y con ello se diseñan objetivos que -si bien presentan limitaciones- apuntan a superar la atención asistencial mediante estrategias de desarrollo. Sin embargo, cuando la problemática alimentaria comienza a disminuir, se diluye el diseño de estrategias de salida y con ello la visión estratégica, poniendo en tensión la idea de transitoriedad de la política.

Un ejemplo de lo señalado es que no se expanden las modalidades de gestión que permiten que lo alimentario vuelva al espacio del hogar. El PAC comienza a trabajar en torno a la idea de “vuelta a casa” o “comensalidad

doméstica”; es decir, pasar de que las personas comen en el comedor a que se lleven un bolsón para que puedan retornar al hogar. Estas experiencias fueron acotadas y hacia el 2010 se desaconseja y limita dicha modalidad (para mayor desarrollo sobre las modalidades de gestión alimentarias ver capítulo tercero, punto 2).

En tercer lugar, con la incorporación en la agenda internacional y nacional de las temáticas vinculadas al desarrollo infantil y la lucha por la igualdad de géneros, se incorpora un aspecto silenciado durante la emergencia crítica: las mujeres como principales hacedoras de la política alimentaria. Dado que este es un eje temático clave en la tesis, se le destina un capítulo específico, a saber: el cuarto.

A continuación, se comparte un cuadro síntesis de las dos prórrogas que tuvo el PAC entre 2008 y 2012.

*Infografía 13: Síntesis de las prórrogas del PAC (2008-2009 y 2009-2012)*

| Prórrogas                 | Justificación                                    | Objetivos   | Ejes financiamiento   |
|---------------------------|--|---|---|
| Primera:<br>2008-<br>2009 | Demanda alimentaria (pese a mejoras económicas). | Iguales.  | -Alimentario: aumenta, mejorar calidad.<br>-Otras actividades comunitarias: aumenta.                  |
| Segunda:<br>2009-<br>2012 | Continúa la demanda (crisis económica global).   | -Importante: elimina la idea de transformar comedores en instituciones con multiservicios sociales (estrategias de salida).<br>-Suma perspectiva de derechos y géneros. | -Alimentario: mantiene.<br>-Otras actividades comunitarias: aumenta (garantizar condiciones básicas). |

*Nota. Elaboración propia en base a los documentos PAC, 2007d; PAC, 2008; PAC, 2009b y Chiara, 2009.*

### **1.3. El diseño de los objetivos en un contexto de emergencia permanente (2012-2015)**

En un contexto en donde continúan existiendo -y aumentan- los sectores que están en situación de vulneración social y que no es homogéneo el impacto del crecimiento económico que se da desde el 2003 (Di Virgilio, 2012), el PAC decide extender su ejecución hasta junio de 2016 para que

continúe luego de la finalización del mandato presidencial. De este modo, se cristaliza un modelo de política pensado como transitorio, reforzando lo expuesto por Cervio (2019) de que este tipo de programas no funciona como un recurso “extraordinario para situaciones excepcionales”, sino que persiste para evitar la conflictividad derivada de la desigualdad social.

El PAC mantiene el objetivo general de la etapa predecesora<sup>25</sup>, e incluso continúan figurando los ejes centrales de niñez, adolescencia y género. Sin embargo, frente a la presión ante el aumento de la pobreza, quedan desdibujadas las posibilidades de que la política se aleje de la idea de emergencia y plantee una estrategia de salida, pasando a ser residuales las iniciativas de desarrollo. Las acciones se postulan como estrategias para atender el “impacto diferenciado” de las políticas sociales nacionales, como la Asignación Universal por Hijo/a y los programas de generación de empleo (De Virgilio, 2012), continuando con la función compensatoria. Es decir, se refuerza que la forma de dar respuesta está caracterizada por una “cultura de la emergencia” (Cardarelli y Rosenfeld, 2005), en un marco justamente de emergencia alimentaria permanente.

En esta etapa se transforma la situación problema, estando menos asociado a la cantidad de comida ingerida -desnutrición- y más a la calidad de la dieta de los sectores populares, lo que lleva a la malnutrición y sobrepeso<sup>26</sup>, como anticipan Britos y Costa (2007). Esto debería cambiar el modo de dar respuesta, por ejemplo, trazando perfiles nutricionales que permitan confeccionar menús diferenciados de acuerdo con cada situación. Sin embargo, esto implicaría una mayor carga de trabajo para las organizaciones. En este sentido, si bien el PAC refuerza sus productos vinculados a mejorar la calidad y reducir el “riesgo persistente” (pone en palabras la continuidad del

---

<sup>25</sup> El objetivo general es contribuir a la transformación de la política alimentaria en una perspectiva de integración, social, institucional y territorial, con los consecuentes cambios necesarios en las modalidades de intervención e instrumentos operativos, capaces de promover y consolidar acciones en cada lugar del territorio donde las necesidades sociales, principalmente alimentarias, deban ser atendidas (PAC, 2012b: 3). Como resultado de la etapa anterior, la Unidad Ejecutora del PAC se integró definitivamente a la estructura del MDS, motivo por el cual no figura como uno de los objetivos a alcanzar (De Virgilio, 2012).

<sup>26</sup> El PAC señala que la canasta alimentaria de los sectores bajo la línea de pobreza contiene mayor cantidad de alimentos de menor precio y calidad relativos, predominando los hidratos de carbono y grasas que generan mayor sensación de saciedad. Como resultado se obtiene una dieta desequilibrada, siendo frecuentes las carencias de calcio, hierro, vitaminas y minerales; generando consecuencias en el plano de la salud, especialmente en las mujeres en los momentos de gestación, embarazo y lactancia, y las posibilidades de desarrollo físico e intelectual de las niñas y adolescencias (PAC, 2012b).

problema), esto se da de manera acotada al encontrarse con limitaciones por el modo de cogestión. Además, esto genera tensión entre la concepción de los programas alimentarios como una “modalidad de intervención nutricional”<sup>27</sup> y otra que los entiende como políticas sociales compensatorias.

A continuación, se presentan dos aristas para comprender cómo funciona una política que se extiende durante un largo período.

**Los aspectos de la política que posibilitan la permanencia en el tiempo.** La continuidad del problema alimentario no alcanza para comprender cómo una política se sostiene durante décadas, se necesita un conjunto de factores para que eso pase. De hecho, antes del período analizado, en las décadas de 1980 y 1990, se cambian de manera constante las iniciativas gubernamentales, a la par de una transitoriedad en las estructuras organizacionales que las impulsan (Perelmiter, 2012).

Uno de los factores que explica la continuidad del FOPAR.A./PAC, y que es reiterado en las entrevistas a equipos técnicos de los mismos, es la gestión eficiente en términos de transparencia y control de los recursos. A propósito, Federico, técnico territorial, sostiene: “Fui testigo y participante directo de auditorías del propio Ministerio y de Auditoría General de la Nación y siempre bien. Ha logrado gestionar volúmenes importantes de recursos del Estado de una manera eficaz y eficiente” (comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

Asimismo, la constancia en el financiamiento (brinda previsibilidad a las organizaciones) y la distribución equitativa de los recursos, sin registro de prácticas clientelares, marca diferencias con otros programas alimentarios<sup>28</sup>, a la vez que se distancia de la idea que suele considerar al MDS como una de las agencias más “defectuosas” del aparato público (Perelmiter, 2016). Dichos aspectos no sólo generan que los Programas tengan prestigio y legitimidad política, sino que también tengan una valoración positiva por parte de las organizaciones.

---

<sup>27</sup> Britos y Costa (2007) desarrollan dicha caracterización para el Programa Materno Infantil.

<sup>28</sup> Repetto (2001) pone como ejemplo el uso clientelar y prácticas poco transparentes que se dieron en el PAN, las cuales continuaron en varios programas alimentarios.

La valoración positiva también está vinculada al alto impacto en las organizaciones, generando transformaciones a nivel material (infraestructura, equipamiento) y en la capacidad de gestión, tal como se profundiza en el próximo capítulo. Al respecto, Susana, técnica territorial, señala que “La capacidad de gestionar, el empoderamiento de esas mujeres, desde abrir una cuenta bancaria hasta usar un mail, en todo se avanzó mucho, teníamos muchas organizaciones en situación crítica y hoy no las reconocés, vemos fotos y no las reconocés” (comunicación personal, 10 de julio de 2018). La sostenida calidad alimentaria también genera un distanciamiento de otros programas contemporáneos -provinciales y municipales- e históricos como el PAN, en donde la baja calidad aparece como un elemento sobresaliente (Cervio, 2019).

Otro de los factores claves está vinculado al acompañamiento permanente de los equipos territoriales de los Programas a las organizaciones, brindando asesoramiento y seguimiento de lo financiado, así como también funcionando como la “cara del Estado” en el territorio a través de la construcción de un vínculo de cercanía y confianza (aspecto que se desarrolla en el siguiente punto).

La estabilidad política aparece como otros de los factores, registrada en la permanencia de la gestión gubernamental y del PNSA, así como también la continuidad de los altos mandos de los Programas, de la subsecretaría de la cual depende y del MDS<sup>29</sup>.

Por último, la elección de la modalidad de cogestión aparece como otro factor explicativo, al generar cobertura y presencia constante en territorio, a la vez que instala a la actividad alimentaria como parte de la vida organizacional. Aquí surge un aspecto de suma relevancia sin el cual no sería posible la permanencia de la política: el trabajo de las mujeres de los comedores.

A continuación, se comparte una infografía que sintetiza lo desarrollado.

---

<sup>29</sup> Desde 2008 se mantiene constante la dupla de coordinación y la mayoría de las jefaturas de áreas centrales del PAC; durante todo el período estudiado permanece la misma subsecretaría de políticas alimentarias y ministra del MDS (con excepción de 6 meses en los que asumió como senadora).

Infografía 14: Algunos factores explicativos de la permanencia prolongada de la política



**El vínculo entre los equipos territoriales y las organizaciones sociales<sup>30</sup>.** Las políticas sociales utilizan diferentes mecanismos de seguimiento de sus acciones, generalmente a cargo de equipos territoriales que trabajan en contacto directo con la población destinataria, configurando diversas formas de relación, como por ejemplo clientelares, paternalistas, tutelares, jerárquicas, horizontales, etc.

En el marco de la poscrisis, la consigna de “ganar proximidad” entre el trabajo estatal y la sociedad aparece como la forma característica de organizar el trabajo en el campo de lo social, especialmente en el MDS. Perelmiter (2016) denomina “burocracia plebeya” al tipo particular de funcionamiento estatal que busca esa proximidad -en tanto promesa- subvirtiendo jerarquías, a la vez que produce un efecto de distancia como ocurre con cualquier burocracia. La contradicción es lo que define su lógica de funcionamiento.

Al analizar el FOPAR.A./PAC, la búsqueda de proximidad se ve reflejada en el papel central que cumple el vínculo entre los equipos territoriales y las organizaciones sociales. El mismo no sólo funciona como factor explicativo de la permanencia de la política en el tiempo, sino también

---

<sup>30</sup> Para la elaboración de este punto se utilizaron los siguientes documentos: BM, 2004; PAC, 2006; PAC, 2008b; PAC, 2008c; PAC, 2009c y Sabrón y Viú, 2011.

como factor sinérgico para el logro de los objetivos. Esta relación genera una malla de contención que permite sortear problemas que tiene la gestión de la política, como por ejemplo el exceso de tareas administrativas-contables que recaen en las organizaciones.

La “burocracia plebeya” tiene como característica orientarse a la producción de vínculos de apego que permiten salvar distancias (Perelmiter, 2016). En la mayoría de los casos se genera un vínculo de cercanía y confianza entre los equipos territoriales y las organizaciones, construido a través de largos años de trabajo en conjunto y en donde se consolidan relaciones interpersonales. El vínculo incluso incorpora el factor de afecto<sup>31</sup>, así como también posiciona a los equipos como referentes para las organizaciones, reforzando la idea de que las políticas alimentarias funcionan como la “cara visible del Estado” en los territorios (Santarsiero, 2012). A propósito, Lidia, técnica territorial, sostiene: “Nuestro vínculo es de cercanía y afinidad, es un vínculo bastante cotidiano, te manda un WhatsApp o audio cualquier día, rompimos todas las barreras (risas), no queríamos dar el número personal pero facilita, mucha barrera no tenemos” (comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

Asimismo, la gestión eficiente de los Programas, señalada en el punto anterior, es identificada por las referentas de las organizaciones como punto central en la generación del vínculo de confianza.

Si bien se presentan diferencias entre los tres momentos temporales de la política y entre los diversos territorios (varía el perfil y cantidad de integrantes de los equipos y el tipo de organizaciones), existen oscilaciones en el rol de los equipos que son propias de la tarea social y que pueden generar tensiones en el vínculo. Los equipos asumen un rol que pendula entre el control de los recursos y el acompañamiento de las organizaciones<sup>32</sup>; así

---

<sup>31</sup> Como ejemplo de ello aparece lo observado en el trabajo de campo cuando se acompañó a una técnica a realizar una visita de seguimiento a una organización. El trato entre ella y la referenta de la organización era de gran cercanía, la técnica le preguntó por el hijo que se encontraba enfermo y al despedirse se abrazaron y la referenta le dijo “te quiero”.

<sup>32</sup> El modelo de trabajo es una combinación de seguimiento (acompañamiento para mejorar la capacidad de gestión de las organizaciones) y control (ejecución de recursos, control contable, administrativo y nutricional), aplicado en las visitas recurrentes y sin aviso que los equipos territoriales realizan a las organizaciones. Los principales puntos que se relevan son: cantidad de prestaciones alimentarias brindadas/cantidad de prestaciones aprobadas, registro de asistencia, comanda, menú, calidad nutricional de la prestación y condiciones de seguridad e higiene (BM, 2004).

como también entre un rol de promoción y generación de autonomía y uno más cercano al paternalismo.

Esta idea de paternalismo es discutida dentro de los propios equipos, dado que algunos sostienen que en realidad es apoyar a las organizaciones, ahorrando trabajo a personas que son voluntarias. Justamente, Susana, técnica territorial, sostiene lo siguiente:

“Varias veces yo les termino haciendo las notas, más allá de enseñarles cómo se hacen, eso es una posición, quizás otros se lo devuelven y les dicen que están mal, pero tienen que ir y venir y son voluntarios y no consideran el tiempo y el esfuerzo que eso implica para las personas” (comunicación personal, 10 de julio de 2018).

Aquí aparece un claro ejemplo de cómo estas burocracias subvierten jerarquías de estatus, a la vez que generan un efecto de distancia dado que no disuelven la relación jerárquica, la suponen.

La consolidación del vínculo muestra que los equipos están más cerca del territorio que de los niveles centrales de decisión de la política, aspecto que genera tensiones en algunos casos. Una de las técnicas territoriales entrevistadas señala que existe una preponderancia del rol de acompañamiento, generando una cercanía con el territorio: “Por ahí por las personalidades nuestras el rol es más de acompañamiento, no control, damos la cara por ellas, estamos más del lado de ellas si se quiere que del Programa, yo por lo menos lo siento así” (Lidia, comunicación personal, 31 de agosto de 2018). Con relación a ello, aparece una anécdota que se repite en reiterados encuentros de intercambio dentro de los Programas, en donde la coordinación les marca a los equipos territoriales que ellos no trabajan para las organizaciones sino para el Estado.

A continuación, se comparte una infografía en donde se sintetizan los factores explicados.

---

Luego de la visita, se determina el tipo de seguimiento que va a tener la organización (por ejemplo, si tiene que ser visitada con más frecuencia) y, en caso de ser necesarias, se formulan recomendaciones. El Área Central de Seguimiento es la responsable del diseño, elaboración y sistematización de estrategias y herramientas para el trabajo que realizan los equipos territoriales.

### *Infografía 15: Factores que explican el vínculo entre equipos territoriales y organizaciones sociales*

- 1 • Papel central del seguimiento: instrumentos, intercambios regionales, capacitaciones y espacios de reflexión.
- 2 • Seguimiento descentralizado: equipos permanente en territorio, visitas periódicas a organizaciones y apoyo equipos centrales.
- 3 • Ejecución durante largo período.
- 4 • Compromiso y escasa rotación de equipos.
- 5 • Gestión eficiente y transparente.
- 6 • Mismo grupo de organizaciones.
- 7 • Equipos con perfil social (trabajo social jerarquizado en el MDS): proximidad territorial (Perelmiter, 2016), interpretación del problema alimentario vinculado a la pobreza (Repetto, 2001). Tensión seguimiento “nutricional”-“social”.

*Nota. Elaboración propia en función del análisis de los documentos y las entrevistas.*

## **2. Los actores involucrados en la ejecución**

### **2.1. Actor estatal: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**

El poder ejecutivo impulsa los Programas desde el sector social: el FOPAR.A desde la Secretaría de Desarrollo Social -que luego toma rango Ministerial- y el PAC dentro del MDS en la Subsecretaría de Políticas Alimentarias. Los Programas cuentan con el estatus institucional necesario para su gobernabilidad al estar insertos en uno de los ejes principales de la institución, el PNSA, el cual está amparado en la ley que le dio origen (25.724). Además, el MDS se corre de su histórica posición residual dentro del aparato del Estado y se expande durante el período, ubicándose como actor clave para la puesta en escena de la voluntad del Estado de reparar las consecuencias ocasionadas por la crisis (Perelmiter, 2012).

A partir de los primeros documentos del PAC (2006) se indica que es fundamental la integralidad de las políticas sociales para abordar la problemática de la pobreza, motivo por el cual se avanza en la implementación de una Red Federal de Políticas Sociales. La misma pretende brindar una respuesta a las necesidades sociales y a las situaciones de exclusión social,

promoviendo la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, evitando las superposiciones y las acciones fragmentadas. La Red impulsa los tres planes nacionales que son los ejes de la política social durante el período de estudio: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (más conocido como “Manos a la Obra”) y Plan Nacional Familias<sup>33</sup>.

A continuación, se analizan las particularidades en la organización de los Programas.

**Organización del FOPAR.A.** Tanto el FOPAR original como su continuación en la versión Alimentaria, son un ejemplo de la tradición gubernamental de “gestión por proyectos”, la cual suele estar asociada al financiamiento internacional y se organiza mediante unidades de ejecución, generando un proceso de “administración paralela” (Martínez Nogueira, 2002). El modelo de gestión se asocia a la expansión de las reformas de los aparatos estatales, cuyos objetivos son: la reducción del gasto, el logro de mayor eficiencia y transparencia, la flexibilidad en las acciones, la búsqueda de proximidad con la población, entre otros.

Este tipo de administración adopta mecanismos excepcionales y temporales atados a la duración de los proyectos, construyéndolos en ámbitos alternativos y diferenciados de los aparatos administrativos regulares. En consonancia, el FOPAR.A cuenta con sistemas normativos diferenciales que le permiten actuar sin limitaciones técnicas y de recursos<sup>34</sup>.

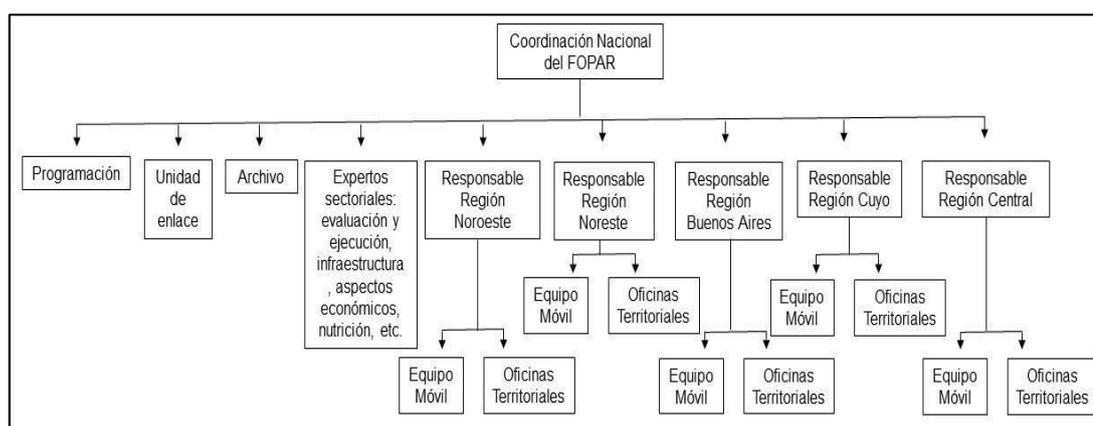
A continuación, se comparte el organigrama del Programa.

---

<sup>33</sup> El Programa fue la continuación del Plan Jefas y Jefes de Hogar y finaliza cuando se implementa la Asignación Universal por Hijo/a.

<sup>34</sup> Un ejemplo de ello es el régimen especial de personal que tiene el FOPAR, contando con contratos internacionales que brindan sueldos superiores a los de la administración regular.

### Infografía 16: Organigrama del FOPAR.A (2005)



*Nota. Adaptado de FOPAR, 2005.*

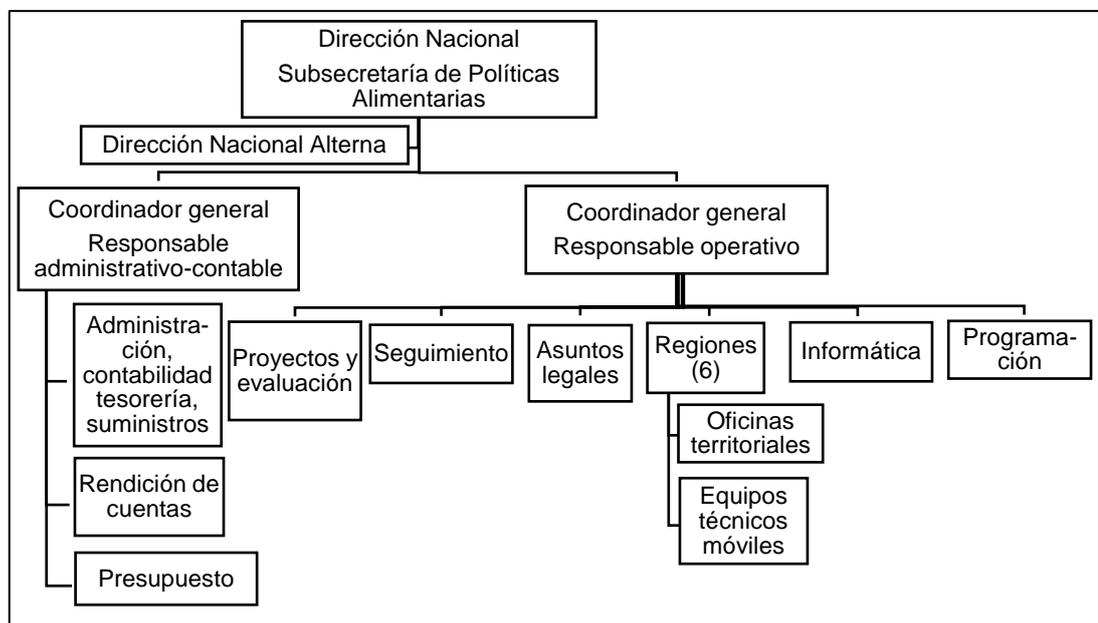
Como se puede observar, el FOPAR.A. cuenta con una gestión centralizada, cuyas oficinas se ubican en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A los fines operativos, el territorio en donde interviene se divide en regiones que nuclean diferentes aglomerados<sup>35</sup>. En cada uno de ellos se ubican las Oficinas Territoriales (a excepción del Gran Buenos Aires que el equipo trabaja en la Oficina Central). Las mismas realizan el seguimiento y control constante de las organizaciones sociales, contando con el apoyo de equipos móviles interregionales. Para el 2004 trabajan 120 “consultores”, término comúnmente utilizado por los organismos internacionales, siendo en su mayoría profesionales con varios años de experiencia en la problemática atendida (FOPAR, 2004b) y que en general formaban parte del antiguo FOPAR.

La ejecución es descentralizada a través de la transferencia de responsabilidades a las organizaciones sociales, modalidad que se expande en los programas alimentarios hacia mediados de la década del 1990 (Repetto, 2001).

<sup>35</sup> Región Noroeste (Aglomerados Salta, San Salvador de Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca y San Miguel de Tucumán), Región Noreste (Aglomerados Posadas, Corrientes, Resistencia, Formosa), Región Centro (Aglomerados Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Paraná), Región Cuyo y Patagonia (Aglomerados Bariloche, Gran San Juan, Gran Mendoza, Neuquén), Región Gran Buenos Aires Norte (Ciudad de Buenos Aires, Morón, Ituzaingó, Merlo, Moreno, Tres de Febrero, Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, Malvinas Argentinas, Gral. San Martín, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham), Región Gran Buenos Aires Sur (Quilmes, Avellaneda, Lanús, Berazategui, Florencio Varela, La Matanza, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora), Región Provincia de Buenos Aires (Aglomerados Gran La Plata, Bahía Blanca, Mar del Plata).

**Organización del PAC.** El PAC absorbe la estructura administrativa del FOPAR.A, la cual demostró una gestión eficiente (FOPAR, 2004b), heredando el modelo de “administración paralela”. A continuación, se comparte el organigrama del PAC.

*Infografía 17: Organigrama del Programa Abordaje Comunitario (2009)*



*Nota. Adaptado de Chiara, 2009.*

En líneas generales se mantiene la estructura y la modalidad de gestión. Asimismo, el personal aumenta a 200 en el 2009, del cual el 64% trabaja en las Áreas Regionales y en las Oficinas Territoriales (Fournier, 2010), profundizando así el abordaje territorial característico de estas políticas. Según una evaluación externa (Chiara, 2009), dicho personal cuenta con capacitación acorde a las tareas que realiza y está conformado por equipos interdisciplinarios, siendo preponderante las carreras de ciencias sociales. Los equipos territoriales están próximos a las organizaciones, a lo cual una de sus integrantes señala que existe una diferencia en el carácter que tienen las urgencias para aquellos que se encuentran en el nivel central y en el nivel territorial:

“Tenemos mucha libertad de laburo, pero nuestras urgencias nunca son escuchadas como sí tenemos que escuchar las urgencias ajenas,

lo urgente para ella [la jefa regional en Buenos Aires] es una planilla Excel, y lo urgente mío son dos organizaciones en la oficina preguntándome cuándo se va a depositar la plata” (técnica territorial, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Si bien los equipos tienen cierto margen de autonomía, la toma de decisiones y la determinación de cómo es el trabajo está centralizada, a lo que se suman dificultades en la comunicación y circulación de la información debido a las distancias y magnitud del Programa (por ejemplo, para el 2011 se registran 180 técnicos/as distribuidos en los diferentes aglomerados).

Las principales transformaciones con la llegada del PAC son que la estructura central pasa a conformarse por una doble coordinación y que las regiones se reducen a seis<sup>36</sup>. Con el objetivo de fortalecer a las organizaciones, desde el PAC se impulsan articulaciones entre las mismas, con programas del MDS y con otras entidades públicas y privadas de sus territorios, tarea que se facilita con la ubicación de las Oficinas dentro de los Centros de Referencia del MDS.

## ***2.2. Actores internacionales: Banco Mundial y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo***

En un contexto de transformaciones en el ámbito internacional, donde la globalización da cuenta de la existencia de una “agenda mundial”, ambos Programas se vinculan con organismos internacionales, apareciendo la noción señalada por Oszlak (2005) de “internacionalización del Estado”. El problema del hambre y la desnutrición ocupan un lugar preponderante en dicha agenda, la cual luego se expande -como se desarrolla en el cuarto capítulo- hacia temáticas vinculadas a derechos y géneros ya entrada la década del 2000.

Si bien se observan diferencias en los motivos de vinculación entre los organismos internacionales y los Programas, en ambos casos el impacto es

---

<sup>36</sup> Se unen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires en la Región AGBA. Otras transformaciones son: el aglomerado Rosario pasa a Región Cuyo, se deja de intervenir en Bahía Blanca y se incorporan aglomerados en donde hay organizaciones financiadas por el finalizado Programa PROAME.

similar sobre sus estructuras organizacionales al conservar el tipo de “administración paralela” explicitada en el punto anterior. El principal motivo de vinculación del FOPAR con el Banco Mundial es la posibilidad de recibir financiamiento, en paralelo a un proceso en América Latina durante la década de 1990 en donde el organismo financia, se involucra en el diseño y ejecución de una serie de políticas compensatorias. Esto se expone en las palabras de Mónica, una de las técnicas que estuvo en el diseño inicial del FOPAR:

“...el Banco Mundial implementó un Programa de Fondos de Inversión Social en todos los países, mediante préstamos de carácter social que tenían como objetivo la contención y el apoyo a los sectores sociales de mayor pobreza, con el supuesto que a medida que la situación económica mejorara ello beneficiaría los aspectos sociales más desfavorecidos” (comunicación personal, 28 de abril de 2020).

El tipo de administración posibilita que el Programa tenga un cierto grado de autonomía financiera y de ejecución, permitiendo mayor agilidad en el hacer. Como sostiene Martínez Nogueira (2002), este tipo de gestión sirve para canalizar y administrar recursos, a la vez que en general es una de las condicionalidades de los préstamos o ayudas internacionales.

En el caso del PAC, está enteramente financiado por el Gobierno Nacional y se vincula con el marco de cooperación de Argentina, insertándose en el Área de Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>37</sup>. Se espera que el PAC contribuya a alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio diseñados por el PNUD, formando parte de un proceso regional en donde el organismo está interesado en el apoyo a proyectos sociales. De esta manera, el vínculo entre el PAC y el PNUD no tiene por objetivo la búsqueda de financiamiento, marcando un cambio de época en la articulación entre el Estado y los organismos internacionales. El principal motivo de vinculación es continuar con el sistema de “administración paralela”, al acceder a mecanismos ágiles de gestión de

---

<sup>37</sup> Forma parte de las disposiciones del “Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la República Argentina”, y el documento de Proyecto suscrito entre las partes, firmado el 26 de febrero de 1985 y aprobado por la Ley N.º 23.396 el 10 de octubre de 1986.

recursos, flexibles, transparentes y con capacidad de monitoreo. A propósito, José, jefe de un área central, sostiene que “Fue una manera de proteger los mecanismos ‘ad hoc’ de funcionamiento de Abordaje [PAC], diferentes a los del Ministerio, que se encontraban regidos por normas contables más rígidas y formalistas” (comunicación personal, 25 de abril de 2020). Asimismo, le permite acceder a apoyo técnico y administrativo, el cual termina siendo acotado y principalmente limitado a evaluaciones de impacto, según relatan los/as técnicos del PAC<sup>38</sup>.

Si bien la estructura que recibe el PAC de su antecesor presenta una gestión eficiente y equipos técnicos acorde, pareciera que dichas capacidades no quedaron instaladas o, si lo hicieron, no lograron la integración y transferencia a la administración pública convencional. Como sostiene Martínez Nogueira (2002), esta estrategia de gestión presenta problemas en la generación de mecanismos de tránsito hacia una nueva organización, hacia una nueva institucionalidad que incorpore las competencias aprendidas. Como contraparte, la vinculación tiene un costo elevado para el país: el PAC le otorga el 3% del monto ejecutado a la oficina de PNUD Argentina, convirtiéndose en una de sus principales fuentes de recursos.

El alcance de esta investigación y los materiales de análisis disponibles no permiten estudiar con mayor detalle la vinculación con los organismos internacionales, especialmente con el PNUD. Sin embargo, quedan plasmadas algunas líneas para continuar su análisis.

### **2.3. Actores comunitarios: organizaciones sociales**

El tercer actor involucrado en la ejecución de los Programas son las organizaciones sociales. Los Programas realizan subcontrataciones a través de convenios de transferencia de fondos, para que brinden las prestaciones alimentarias de manera diaria, tal como se desarrolla en profundidad en el próximo capítulo.

---

<sup>38</sup> Uno de los técnicos señala que “...durante esa etapa el PNUD se encontraba desfinanciado, sobre todo su sede en la Argentina, y su participación en el Programa, a diferencia del Banco Mundial, no consistió en aportar fondos, sino acceder a un “overhead” que aportara a su vez al financiamiento de su oficina local. De hecho, el PNUD efectivamente ni aportó fondos ni brindó asistencia técnica (...) para el PNUD fue una fuente de financiamiento” (José, jefe de un área central, comunicación personal, 25 de abril de 2020).

## **Capítulo III. La relación entre los Programas FOPAR.A./PAC, las organizaciones sociales que los gestionan y los sectores populares destinatarios**

### **1. La inserción de las organizaciones sociales en los Programas**

#### **1.1. La elección de la estrategia de cogestión con organizaciones sociales**

La elección de la cogestión forma parte de una política de armado en un corto plazo, brinda una rápida respuesta en un contexto de emergencia. Asimismo, permite abarcar una amplia cobertura en un territorio extenso, siendo un ejemplo de lo que Clemente (2010) describe como la ponderación de la territorialización de la estrategia en las políticas sociales vinculadas con las reformas del Estado.

Frente a la necesidad de mantener la modalidad acordada con el BM y aprovechar la estructura institucional del FOPAR original<sup>39</sup>, la versión alimentaria continúa con la cogestión, mostrando nuevamente que la historia de las políticas impregna el diseño en contextos de emergencia. Esto profundiza el rol que tenían las organizaciones como uno de los principales receptores de la demanda alimentaria.

Desde el inicio, los Programas postulan a la cogestión como una estrategia que permite fortalecer el rol y el protagonismo de las organizaciones en el desarrollo comunitario, así como en los momentos posteriores se agrega que posibilita reforzar el rol de las mujeres. Se puede pensar que esta estrategia apunta a la “reactivación de la comunidad” mencionada por De Marinis (1999), el cual sostiene que en el neoliberalismo las tecnologías de gobierno tienden crecientemente a gobernar a través de la comunidad. Esta

---

<sup>39</sup> Se refleja lo dicho en dos de los/as técnicos/as entrevistados/as: “Por razones más prácticas que ideológicas o técnicas, se asumió o aprovechó genéricamente el enfoque previo del Programa. La transición de una modalidad a otra [pasar de financiar proyectos comunitarios a alimentarios] requirió cierta flexibilidad para modificar los acuerdos previos con el Banco [Mundial], adaptándolos a la esfera alimentaria, en un proceso que se vio ciertamente facilitado manteniendo algún parecido formal con la etapa anterior” (José, jefe de un área central, comunicación personal, 25 de abril de 2020), “Dada la urgencia de la situación de crisis que se vivía, era difícil modificar la totalidad de la operatoria en esas circunstancias” (Mónica, técnica nivel central, comunicación personal, 28 de abril de 2020).

visión se entremezcla con aquella que considera a las organizaciones como “efectoras” de la política al no participar de su diseño (tal como se nombran en los documentos del PAC). En este sentido, responde a un carácter “utilitario” que permite que se ejecuten de manera tercerizada las acciones de los Programas.

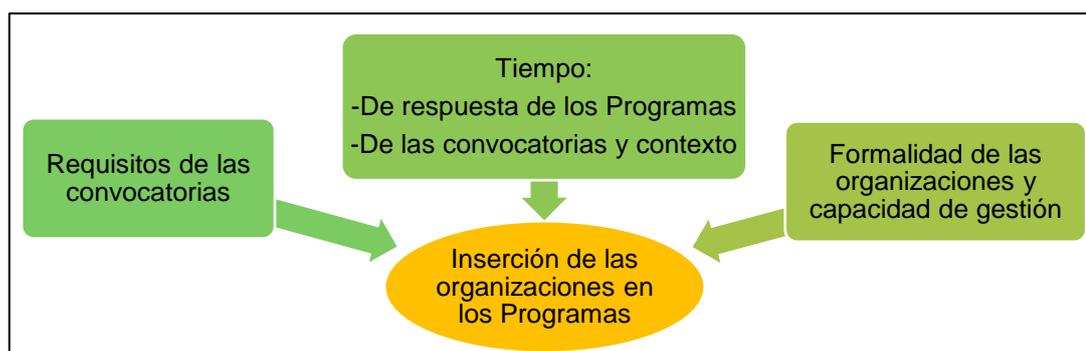
Asimismo, este dispositivo presenta dificultades en la visualización de lo público y privado/comunitario, a la vez que la cadena de responsabilidades y autonomía es uno de los nudos problemáticos, incidiendo el tipo de capacidad de gestión de las organizaciones, la trayectoria, las actividades comunitarias que brindan y la capacidad para articular y diversificar fuentes de recursos.

### **1.2. La inserción a través de convocatorias**

Las convocatorias destinadas a organizaciones sociales son una de las formas más recurrentes que tienen los programas para que sus destinatarios accedan a los servicios o financiamientos y que es típica de aquellos vinculados a organismos internacionales. El FOPAR.A. las realiza en dos oportunidades, 2002 y 2004, teniendo un carácter público y una difusión formal, a través de medios de comunicación, e informal por medio del “boca a boca” (SIEMPRO y SISFAM, 2003).

Existen una serie de factores que intervienen en la inserción de las organizaciones, incidiendo en el tipo de cobertura de los Programas y en los destinatarios que acceden, tal como se desarrolla en la siguiente infografía.

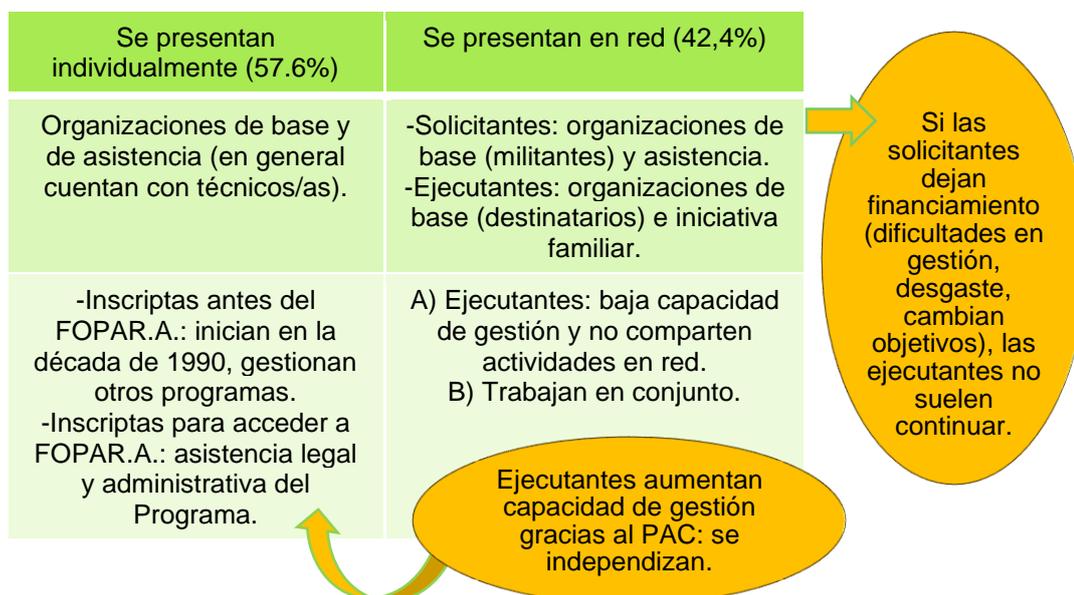
*Infografía 18: Factores que intervienen en la inserción de las organizaciones a los Programas*



**Formalidad de las organizaciones y capacidad de gestión.** Las convocatorias están destinadas a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, pudiendo presentarse solas o nucleadas en una organización “patrocinante” o red llamada por los Programas “organización solicitante”<sup>40</sup>. Esta última estrategia es útil para incorporar organizaciones con baja capacidad de gestión y sortear las dificultades que implica acceder a una personería jurídica, a la vez que brinda la posibilidad de trabajar en simultáneo para aumentar dicha capacidad y que se puedan independizar.

Con relación a ello, se observa que la localización de la cobertura está vinculada a la capacidad de los/as dirigentes sociales para organizarse (Clemente, 2010). En suma, las modalidades de inserción son diferentes de acuerdo con el tipo de conformación legal y capacidad de gestión que tienen las organizaciones, situación que se expone en la siguiente infografía.

*Infografía 19: Tendencias en la modalidad de inserción de organizaciones según conformación legal*



*Nota. Elaboración propia en base a BM, 2004; SIEMPRO y SISFAM, 2003.*

<sup>40</sup> No podían participar: instituciones del Estado Nacional, Provincial o Municipal; cooperadoras escolares, de establecimientos asistenciales del sistema de salud u otras organizaciones cuyos presupuestos sean ejecutados a través de instituciones del Estado; instituciones cuya gestión sea financiada totalmente por el Estado; comedores escolares de carácter público o privado; instituciones con población internada (por ejemplo, psiquiátricos, hogares de niños/as o ancianos).

**Requisitos.** Los requisitos del FOPAR.A. son -en parte- flexibles, permitiendo acelerar la respuesta, tal como sostiene uno de los entrevistados: “Había que tratar de captar todo lo que se pudiera, a pesar de la crisis alimentaria el Programa tenía dinero no ejecutado, entonces se tomó todo” (Federico, técnico territorial, comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

Sin embargo, no todas las organizaciones logran cumplir los requisitos. A propósito, Carolina, técnica territorial, sostiene: “Muchas habrán quedado afuera por no llegar con los tiempos o no haber podido asumir la responsabilidad de sacar una persona jurídica” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018). A ello se le suma la complejidad en la presentación: por ejemplo, los formularios solicitan gran cantidad de información y el acceso era por internet, apareciendo una brecha tecnológica.

Cuando ocurren estas situaciones, se corre el riesgo de “fortalecer a las más fortalecidas”, es decir, que accedan las organizaciones que ya cuentan con capacidad de gestión. Las exigencias en los requisitos son contradictorias con el momento de emergencia, en donde se busca la rápida atención de las necesidades básicas.

A continuación, se exponen los requisitos de las convocatorias del FOPAR.A.

*Infografía 20: Requisitos de las convocatorias FOPAR.A.*

| Primera convocatoria: 2002   | Segunda convocatoria: 2004   |
|--|--|
| -Organización sin fines de lucro, con o sin personería jurídica, en aglomerados elegibles.<br>*Solicitantes (firman convenio, reciben fondos): experiencia alimentaria de dos años u otros servicios sociales. Pueden nuclear varias org. ejecutantes (redes) o presentarse solas.<br>*Ejecutantes (brindan prestaciones): experiencia mayor a seis meses. | -Personería jurídica o dispuestos a ser Simple Asociación (Artículo 46 del Código Civil). Apoyo con asistencia técnica y financiamiento.<br>-Límite 5 ejecutantes por red.<br>-Agrega aglomerados. |

*Nota. Elaboración propia en base a datos de FOPAR, 2002; FOPAR, 2003; SIEMPRO y SISFAM, 2003 y FOPAR, 2004.*

**Tiempo y contexto.** El contexto de las convocatorias del FOPAR.A. es cercano al inicio de la emergencia de 2001, situación que complejiza la presentación al condicionar la capacidad de respuesta de los actores

destinatarios y, con ello, la cobertura que termina teniendo la iniciativa gubernamental.

Por otro lado, si bien el problema alimentario continúa durante el período estudiado, no se amplía la cobertura a nuevas organizaciones pese a estar contemplado como posibilidad en los documentos programáticos, a lo cual se le suma la disminución de organizaciones “bajo Programa” a lo largo de la ejecución. Además de los motivos políticos y económicos que pueden llevar a esta decisión (se necesita un Estado que reconozca la problemática y cuente con recursos suficientes), algunos técnicos agregan que el PAC se ampara en no ser la única política pública, lo que supone que el resto de las estrategias del PNSA y los programas municipales y provinciales pueden absorber la nueva demanda.

Si bien no se cuenta con información centralizada, sistematizada y de acceso público para poder sacar una conclusión precisa sobre la cobertura, la situación explicada refuerza el supuesto de la superposición de recursos en determinados territorios y la escasez o no presencia en otros. De esta manera, el modo de gobernar la cuestión alimentaria se caracteriza por un sistema paradójico de lagunas y superposiciones, aspecto que comparte con otras políticas sociales y que es analizado por varios autores (Repetto, 2000; Lo Vuolo, 1999; Kliksberg, 1997; entre otros).

Conjuntamente, el caudal de proyectos a ser evaluado por el Programa no tiene una rápida respuesta, presentando demoras de hasta siete y ocho meses en el Gran Buenos Aires (SIEMPRO y SISFAM, 2003), lo que implica que las organizaciones tengan que continuar autogestionando alternativas precarias para contener el hambre en sus territorios.

### ***1.3. Las principales características de las organizaciones seleccionadas***

Como resultado de las convocatorias se sumaron un conjunto de 1.343 organizaciones solicitantes y 2.984 ejecutantes; las cuales disminuyeron con el traspaso del FOPAR.A. al PAC (2006) a 1.200 y 2.400 respectivamente. A continuación, se comparten las principales características de dichas organizaciones seleccionadas.

**Lugar de funcionamiento.** Las organizaciones deben localizarse en “áreas de pobreza”<sup>41</sup>, ubicadas en 27 aglomerados urbanos, 22 municipios del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, agrupados en regiones<sup>42</sup>. La distribución se modifica a lo largo de la ejecución (en la medida que las organizaciones se dan de baja), pero se mantiene la tendencia con un predominio de AGBA (CABA y Gran Buenos Aires): AGBA 35,7%, NEA 19,9%, NOA 14,5%, Centro 12%, Cuyo, Patagonia y Rosario 10,8% y Buenos Aires Interior 8,1% (PAC, 2009).

**El inicio de las organizaciones y la incorporación de la actividad alimentaria.** La irrupción del cuidado alimentario en las organizaciones, antes que los Programas ingresen en sus trayectorias, se encuentra atravesada por la situación de emergencia del 2001.

El grupo mayoritario de organizaciones inicia durante la década del 1990, seguido por aquel que comienza antes de dicha década (47% y 29% respectivamente según Sabrón y Viú, 2010), desarrollando diversas tareas sociales (por ejemplo, apoyo escolar e infraestructura barrial). Algunas organizaciones comienzan de manera incipiente con la actividad alimentaria, en general una merienda comúnmente denominada “copeo” o “copa de leche”, tarea que se profundiza y toma protagonismo con la llegada de la crisis, tal como comparte una de las entrevistadas:

“Hacíamos tareas barriales y ya veníamos dando un copeo que nos daba la Municipalidad, pero en la crisis total nos juntamos todas las organizaciones de Barranqueras y empezamos a hacer algo en la

---

<sup>41</sup> Para la primera convocatoria del FOPAR.A, se consideraron áreas elegibles los aglomerados urbanos con un tamaño poblacional superior a los 100.000 habitantes, siempre que concentraran a su interior al menos 50.000 personas en situación de indigencia o posean una incidencia de indigencia del 20% o más.

<sup>42</sup> 1) Región Noroeste (NOA): Aglomerados Catamarca (San Fernando del Valle de Catamarca), Salta capital, San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero y Jujuy (incluye a Palpalá), sumando organizaciones de La Rioja capital cuando finaliza el Programa PROAME. 2) Región Noreste (NEA): Aglomerados Posadas, Formosa capital, Corrientes capital (incluye las ciudades de Goya y Esquina que se suman por ser ex PROAME) y Resistencia (incluye Barranqueras que está en las afueras de la ciudad). 3) Región Centro: Aglomerados de Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Santa Fe, Paraná y Concordia. Se le agregan un grupo de organizaciones de Santa Rosa y La Pampa ex PROAME. 4) Región Cuyo y Patagonia: Aglomerados Bariloche, Gran San Juan y Gran Mendoza, incorporando el aglomerado de Gran Rosario (antes perteneciente a Centro), sumando organizaciones de Neuquén capital, en Viedma y en San Luis capital, ex PROAME. 5) Región AGBA: Aglomerado Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Este último incluye los municipios de: Merlo, Tigre, Vicente López, San Miguel, Morón, Moreno, San Fernando, Malvinas Argentinas, Ituzaingó, Tres de Febrero, San Isidro, Gral. San Martín, José C. Paz, Hurlingham, Quilmes, Berazategui, Almirante Brown, Avellaneda, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Lanús, La Matanza y Lomas de Zamora. 6) Región Buenos Aires Interior: Aglomerados Gran La Plata y Mar del Plata (incluye Batán).

plaza, un chocolate o algo para los chicos, cada uno juntábamos algo, leche, azúcar, harina y con eso les dábamos algo, hacíamos facturas, se hacía una olla grande en la plaza, se les daba chocolate” (Claudia, referenta de Mi Lugar, comunicación personal, 10 de julio de 2018).

Por otro lado, las organizaciones que surgen luego del 2000 (24%) tienen a la “cuestión alimentaria” como el puntapié para el inicio de sus trayectorias. A propósito, Laura, referenta de la organización El Patio, recuerda: “En el 2001 nos juntamos un grupo de vecinos, empezamos porque había muchos chicos con necesidades en el barrio que venían de familias numerosas” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Son los mismos vecinos, muchos de los cuales también sufren el problema del hambre o lo viven de cerca, quienes se organizan.

**Titularidad del espacio físico.** En el inicio de la ejecución de los Programas la mayoría de las organizaciones no cuenta con la titularidad del terreno en donde funciona, siendo irregular, un espacio prestado o un hogar familiar<sup>43</sup>. Este punto opera como limitación para acceder a un subsidio por parte de los Programas para mejorar la infraestructura (para más información ver punto 3).

Con el tiempo aumenta la titularidad hasta llegar al 50% aproximadamente, como es el caso de una de las organizaciones entrevistadas en Córdoba. La misma inicia sus actividades en el patio de la casa de los padres de la presidenta, en 2009 toma un terreno, reúne materiales (gracias a ventas de rifas y comidas) y con la mano de obra como contraprestación del Plan Nacional Jefas y Jefes de Hogar, logra construir el comedor y luego regularizarlo: “Ya nos teníamos que ir de la casa de mis padres, fue muy duro, fue remarla 2 o 3 años, pero bueno, teníamos la mano de obra y la queríamos aprovechar” (Laura, referenta de El Patio, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

---

<sup>43</sup> En el 2004 el 29% de las organizaciones ejecutantes se encontraba en condiciones precarias con relación a la propiedad del terreno, sólo el 36,2% era dueño del mismo y existían un 33% que funcionaba en una vivienda familiar (FOPAR, 2004b).

**Condiciones edilicias, acceso a servicios y equipamiento.** El espacio físico en donde funcionan y los equipamientos con los que cuentan las organizaciones son de los aspectos de mayor relevancia a la hora de pensarlas. Un espacio precario y un equipamiento insuficiente pueden generar:

- Impacto en la seguridad, higiene y calidad alimentaria, condicionando asimismo el alcance de los objetivos de los Programas: algunos ejemplos son cuando no cuentan con agua potable y baños en buenas condiciones, no poseen espacio para guardar los alimentos y sólo tienen equipamiento para cocinar en una olla (limita la variedad de preparaciones).
- Impacto en los cuerpos de las personas destinatarias y de aquellas que trabajan en las organizaciones: algunos ejemplos son los problemas respiratorios que se pueden generar al cocinar con fuegueros dentro de las organizaciones, así como también estar expuestos/as a inclemencias climáticas.

Al momento de comenzar la ejecución del FOPAR.A no son adecuadas las condiciones de seguridad e higiene en la mayoría de las organizaciones<sup>44</sup>, situación que se transforma a lo largo de la ejecución (ver punto 3).

**Hacia una tipología de organizaciones.** La heterogeneidad en las organizaciones financiadas aparece como un aspecto sobresaliente. Pese a ello, es posible identificar tendencias compartidas en determinados atributos y trazar una posible tipología, la cual se comparte en el siguiente cuadro.

---

<sup>44</sup> La mayoría de las organizaciones presentaba deficiencias en la infraestructura y requería obras de manera urgente, así como también en general el equipamiento era deficitario. Casi una cuarta parte de las organizaciones no contaba con agua de red, agravado por la ausencia de cámaras sépticas; así como tampoco contaban con baños (FOPAR, 2003c)

*Infografía 21: Tipos de organizaciones y tendencias en sus características*

|  | Organizaciones de asistencia   | Organizaciones de base de                                      |   | Organizaciones de iniciativa familiar  |
|--|--|--|---|--|
|  |  | Militantes   | Destinatarios   |  |
| Liderazgo  | Técnicos/as, no son población destinataria. Varones: roles jerárquicos (ej. org. confesionales). | Militantes y referentes barriales. Varones: roles jerárquicos. | Mismos destinatarios. Predominan mujeres.   | Grupo familiar. Predominan mujeres.  |
| Década de inicio   | 1990/ 2000.  | 1990, vínculo con movimientos piqueteros y desocupados/as.     | 2000, vínculo con la emergencia alimentaria.                                      | 2000, vínculo con la emergencia alimentaria.                                       |
| Tamaño (cantidad de personas y vínculo con otras organizaciones) | Grandes (ej. redes confesionales).   | Grandes/ medianas (redes con varias org.)                      | Medianas/chicas (redes de 2 o 3 org.)   | Chicas (dependen de solicitante).  |
| Capacidad de gestionar proyectos                                 | Alta.  | Alta.  | Media.  | Baja (sólo alimentario y apoyo escolar).   |
| Titularidad y condiciones edilicias                              | Buenas.  | Heterogéneas.  | Heterogéneas, precarias.  | Irregulares, precarias. Hogar familiar.  |
| Conformación legal   | Inscriptas (fundaciones y asociaciones).   | Inscriptas (asociaciones).                                     | Se conforman para ingresar al FOPAR.A. (simples asociaciones) o con solicitantes. | Se conformaron para ingresar al FOPAR.A.(simples asociaciones) o con solicitantes. |

*Nota. Elaboración propia en base a documentos programáticos y las entrevistas.*

Es importante mencionar que los Programas modifican sus tipologías a lo largo de la ejecución (confesionales, barriales, piqueteras, iniciativa familiar, casas de familia, movimientos sociales, movimientos políticos, etc.), lo que hace imposible historizar los cambios y continuidades en los grupos de organizaciones mediante los documentos y evaluaciones oficiales<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> A continuación, se exponen tres ejemplos de cambios de categorías por parte de los Programas. 1) 2003: organizaciones de asistencia y organizaciones de base (FOPAR, 2003c). 2) 2004: grupo comunitario de base (más de la mitad del total financiado), asociación religiosa, sociedad vecinal de fomento, organización de técnicos y profesionales, sindicato o cooperativa de trabajo, movimiento de desocupados o piqueteros, agrupación política partidaria (FOPAR, 2004b). 3) 2005: centros de atención a niñas/os y adolescentes, guarderías comunitarias, hogares de día para diferentes grupos etarios, instituciones en las que se apoye la escolaridad de niñas/os y adolescentes y su mayor integración a la comunidad, instituciones integrantes de la iglesia católica (PAC, 2005).

## **2. El financiamiento alimentario**

### **2.1. El dispositivo de financiamiento alimentario**

El dispositivo que utilizan los Programas -sin notables diferencias entre ambos- actúa transfiriendo fondos a las organizaciones para la compra principalmente de alimentos. Se generan sucesivos convenios, propiciando un financiamiento continuo y sostenido. Asimismo, es de tipo escalonado, el cual es provechoso en el caso de trabajar con organizaciones con baja capacidad de gestión, pudiendo en paralelo generar un proceso de fortalecimiento de estas.

Como contrapartida, se utilizan los recursos de las organizaciones, las cuales desarrollan diversas tareas para poder brindar las prestaciones alimentarias. En este sentido, se comparte lo que Fournier (2017) denomina “subsidio de abajo hacia arriba”, y que pone como ejemplo justamente en su análisis del PAC, el cual consiste en que las organizaciones “subsidian” parte de la reproducción social en territorios vulnerados.

Las organizaciones acceden a una serie de mecanismos de control por parte del Estado, como técnicas de rendición de cuentas y visitas de seguimiento, marcando el carácter disciplinador de estos dispositivos que funcionan con instrumentos del tipo vigilancia jerárquica, sanción normalizadora, examen y exigencia de visibilidad constante (Foucault, 2012).

Si las organizaciones se alejan de las normas establecidas, los Programas realizan acciones que van desde el diálogo con los grupos que las integran, gestionar capacitaciones o asistencia técnicas y dejar por escrito la observación, hasta suspender temporal o definitivamente el financiamiento. Algunos de los factores de dicho alejamiento están vinculados a una lógica de ahorro y a cuestiones culturales, tal como señala Carolina, técnica territorial:

“Hay organizaciones que tienen la lógica del ahorro, entonces subejecutan, también hay una cuestión cultural, que tiene que ver con la preparación. Por ejemplo 14 años de ejecución y peleás con el mate cocido, que lo pueden reemplazar por lácteos y peleás con la cantidad de azúcar. Los chicos están acostumbrados en la casa, pero esta no

es la casa, tenemos otra posibilidad y esa otra posibilidad la tenés que aprovechar” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

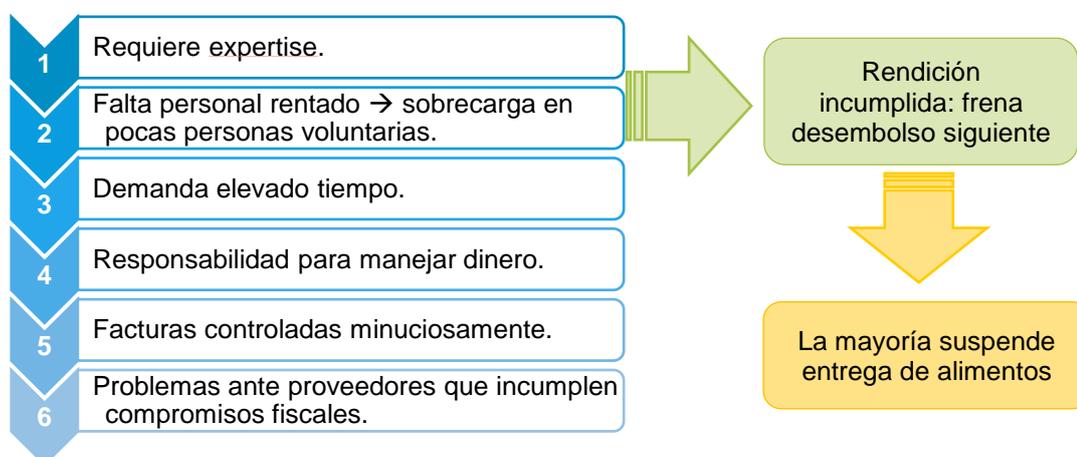
Foucault (2012) sostiene que el hecho de la vigilancia constante es lo que mantiene sometido al individuo, en este caso las organizaciones. Lo dicho se vincula fuertemente con lo expuesto por los/as técnicos/as territoriales, quienes señalan que aún después de tantos años de financiamiento de las organizaciones, algunas de estas necesitan el seguimiento permanente para que cumplan lo conveniado. En paralelo, otra parte de las organizaciones no necesita dicho control, dado que habría incorporado los saberes/requisitos de los Programas a su funcionamiento habitual.

Particularmente, el instrumento de rendición es el que las organizaciones identifican como una de las principales dificultades de la gestión alimentaria. A propósito, Marcela, de la organización de Somos Todas señala lo siguiente:

“Si las cuentas dan mal o alguna boleta está mal, o algún proveedor no pagó en AFIP y me salta a mí, yo soy la responsable, entonces todas esas cosas son un problema, tengo que ser estricta con mis proveedores para que no me reten a mí” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

A continuación, se exponen los factores que dificultan la tarea.

*Infografía 22: Factores que dificultan las rendiciones de cuentas*



*Nota. Elaboración propia en base a las entrevistas.*

Continuando la explicación, se comparte un cuadro síntesis sobre cómo funciona la gestión de los servicios alimentarios que brindan las organizaciones con el financiamiento de los Programas.

*Infografía 23: Gestión de las prestaciones alimentarias por parte de las organizaciones sociales*

| Servicios   | Tareas   | Destino de los fondos   | Control de los Programas  |
|---|--|---|---|
| - Prestaciones principales (almuerzo/cena) y secundarias (desayuno/merienda).<br>→ 5 días x semana. | - Diseñar menú, comanda.<br>- Comprar alimentos.<br>- Cocinar (presencial/vianda).<br>- Entregar comida.<br>- Limpiar lugar.<br>- Tareas de cuidado. | - Alimentos.<br>- Generales: gas/leña, artículos de limpieza y librería, fletes, electricidad, agua.<br>-Bancarios para gestionar subsidio. | - Rendiciones mensuales.<br>- Auditorías bimestrales/trimestrales.<br>- Visitas de seguimiento y control (cada 180 días). |

*Nota. Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas y a los documentos FOPARb, 2002; FOPAR, 2004; PACb, 2007.*

La gran cantidad de tareas que las organizaciones realizan para la gestión alimentaria, los mecanismos de control que acarrearán, el carácter recurrente del financiamiento, su permanencia durante tantos años y su volumen en términos monetarios; generan que lo alimentario ocupe un lugar central pese a que realicen otras actividades comunitarias. De esta manera, se observa que la tarea alimentaria tiene un peso significativo en las trayectorias organizacionales, enraizada en la identidad de estas. Incluso es tomada en muchos casos como un “gancho” o puerta de entrada para trabajar otras problemáticas con la población, tal como señala una de las entrevistadas: “Yo creo que el comedor es el centro porque es la excusa para poder acercarnos a la comunidad y poder ver otro tipo de necesidades” (María organización El Barrio, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Ahora bien, el financiamiento continuo de los Programas a la actividad marca un punto de inflexión en el devenir de las organizaciones. A diferencia de lo señalado por Clemente (2010), no se encontró una correlación entre el peso de esta actividad y la trayectoria organizacional previa a los Programas. Independientemente, se sostiene lo señalado por Faur y Brovelli (2020), esto

es, que en los cuidados comunitarios el Estado tiene un rol fundamental al participar a través de los programas sociales y educativos. Con relación a ello, Federico, técnico territorial, señala el rol central del Estado:

“Lo alimentario es lo principal en las organizaciones, es estructurante de la actividad de la organización. Si lo alimentario se cayera la organización se debilitaría, en algunos casos directamente desaparece la organización, no todas. Lo que estructura es el Estado, porque los que tienen financiamiento privado es esporádico” (comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

Para continuar el análisis del dispositivo, a continuación se profundizan tres aspectos relevantes.

**El cofinanciamiento.** El financiamiento que brindan el FOPAR.A./PAC tiene que ser un complemento de otras fuentes, como donaciones y programas de diversos organismos gubernamentales. Al contrario de lo que se puede suponer, la elección de esta modalidad no se postula como un método frente a la emergencia y a la escasez de recursos. Por el contrario, se expone como una estrategia de salida en consonancia con el carácter temporal de los Programas, señalando en los documentos que la diversificación de los fondos permite la sustentabilidad de la actividad, siendo este el desafío de muchos programas sociales que financian acciones por un tiempo acotado. La ineficaz implementación de esta propuesta puede atentar no sólo contra dicha sustentabilidad, sino también contra la ejecución misma de esta política gubernamental, por ejemplo, si las otras fuentes de financiamiento no respetan los compromisos asumidos.

Cuando se releva la trayectoria de las organizaciones se observa un importante cambio con respecto a la diversidad en el origen de los recursos. En el inicio de la ejecución de los Programas, todas las organizaciones cuentan con financiamientos provenientes de organismos estatales, otras organizaciones sociales, donaciones particulares o recursos propios (aportes de miembros o vecinos/as, eventos, cobro de cuota social, etc.). Con el correr de la ejecución estas fuentes se reducen, generando que gran parte de las organizaciones tengan como única -o principal- fuente la política estudiada

(SIEMPRO y SISFAM, 2003). El cambio se puede explicar en que, ante la certeza de la constancia y continuidad del financiamiento durante largos años, las organizaciones no tienen la necesidad o urgencia de buscar fuentes complementarias, destinando su tiempo y esfuerzo a otras tareas (se recuerda la multiplicidad de tareas que realizan).

Como resultado de lo señalado, la mayoría de las organizaciones no podrían continuar la tarea alimentaria si finaliza el financiamiento estatal o, de mínima, se verían ante la necesidad de reducir significativamente lo que brindan. Esto retoma lo señalado por Carolina, técnica territorial, la cual indica que si el PAC deja de financiar los comedores gran parte de estos "...se caerían, o daría sólo una copa de leche, algunos quizás sí pueden seguir y gestionan con otros [programas], pero en general no" (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

En función de lo señalado, se puede registrar una dependencia de las organizaciones para con los Programas, en donde el financiamiento gubernamental es fundamental para sostener la actividad, no pudiendo compararse con otras fuentes como las habituales donaciones alimentarias. Por su carácter esporádico (no permite una planificación de los menús) y/o bajo o nulo aporte nutricional (alimentos secos, snacks, golosinas, jugos, etc.), las donaciones las utilizan para complementar las prestaciones diarias y para festejos que realizan como cumpleaños o día de las niñas. Al mismo tiempo, el Estado depende de las organizaciones para gestionar su política.

**La población destinataria y el dispositivo para su selección<sup>46</sup>.** La definición de la población destinataria, su mecanismo de selección y el comportamiento de la cobertura de una iniciativa gubernamental de manera longitudinal, da pistas para comprender transformaciones en la cuestión social problematizada y la intervención sobre la misma. Los programas focalizados determinan los requisitos -excluyentes o prioritarios- que deben tener las

---

<sup>46</sup> Para este punto se relevó información de las entrevistas y de los siguientes documentos: FOPAR, 2002; FOPARb, 2003; PAC, 2009b; Sabrón y Viú, 2010 y PAC, 2012.

personas/grupos/organizaciones para poder acceder al servicio o financiamiento que brindan.

En el caso de los Programas estudiados, si bien no hay requisitos excluyentes para que los destinatarios últimos -las personas que asisten a las organizaciones- reciban el servicio alimentario, existen grupos prioritarios: mujeres embarazadas o con hijos/as lactantes, adultos en situación de abandono, personas con discapacidad y niños/as entre 6 meses y 18 años, siendo este último grupo el que recibe el mayor financiamiento por parte de los Programas (aproximadamente el 90%). Dicha prioridad no se modifica a lo largo de tantos años de ejecución, dando cuenta de la permanencia de la situación problema.

Conjuntamente, se da lo que se podría denominar una cadena intergeneracional de asistencia a los comedores, vinculada con la transmisión intergeneracional de la pobreza señalada en el capítulo primero. Es significativa la presencia de mujeres madres que asisten con sus hijos/as a las organizaciones y que con el correr del tiempo estos/as pasan a asistir con sus propias familias. Justamente, desde la organización Somos Todas señalan: “Las madres vienen para buscar para los hijos más chicos y vienen las hijas que ya tienen hijos, es como una cadena, ya conocemos los hijos de los hijos de los hijos” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Como la mayoría de los programas de “combate” a la pobreza, en los casos seleccionados se interviene sobre los resultados, sobre las consecuencias de las múltiples problemáticas asociadas. Por ello, si bien desde el inicio los Programas identifican otros problemas vinculados al riesgo alimentario, como consumos problemáticos, situación de calle, desocupación y violencia de género (SIEMPRO y SISFAM, 2003); no actúan sobre los mismos ni derivan a otros organismos gubernamentales. Lo dicho da cuenta de la falta de visión integral sobre la situación problema y las consecuentes limitaciones en su abordaje. En algunos casos las organizaciones toman el rol de articular, como por ejemplo dos organizaciones entrevistadas que lo hacen con la salita del barrio (El Impenetrable y El Jardín).

Una vez que los programas establecen el perfil de la población

destinataria, utilizan mecanismos para su selección. Se da lo que Poblete (2008) nombra como la “burocratización del sufrimiento”, la cual se estructura con la definición del perfil del necesitado y con un proceso de solicitud de ayuda<sup>47</sup>. El procedimiento de la demanda se organiza en dos etapas: la declaración del sufrimiento mediante una certificación de necesidades y la verificación de este.

La particularidad que traen las iniciativas gubernamentales estudiadas es que la decisión frente al pedido de ayuda lo realizan las organizaciones sociales, específicamente las mujeres que las componen. Son ellas las que seleccionan las personas que van a recibir las prestaciones, priorizando en su mayoría a las niñas y a las personas que asisten de manera recurrente, tal como sostiene Laura, de El Patio: “Si tengo le doy a todos, pero primero a los chicos, porque son los que más necesitan” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

La mayoría de las organizaciones no exige una cuantificación de requisitos más allá de que las personas manifiesten que necesitan la prestación, no necesitando certificación por parte de la salita ni de otra institución como sí ocurre para otros programas (Sabrón y Viú, 2010). Por ejemplo, la mayoría de las organizaciones entrevistadas manifiesta que las personas que asisten suelen pertenecer al barrio y que lo dicho les permite conocer si están en situación de vulneración social. De esta manera, el Programa, con su elección de burocratizar la asignación de las prestaciones alimentarias, impone una “puesta en escena del sufrimiento” (Poblete, 2008) por parte de la población destinataria.

En algunos casos las organizaciones tienen una lista de espera para incorporar personas en la medida que otras “se bajan” de la prestación; mientras que en otros intentan darle una porción de comida a todo aquel que se acerca, pudiendo disminuir la calidad de las prestaciones. A propósito, Anabela, presidenta de El Centro, señala: “Acá vienen y se los anota, pero les

---

<sup>47</sup> Poblete (2008) analiza los programas alimentarios rurales que funcionaron entre 1995 y 1999 y señala que “La gestión de programas de ayuda alimentaria, en el marco de políticas de la piedad (Arendt, 1988), impone una visualización distanciada de los necesitados que se presenta, en este caso, a través de la producción de la burocratización del sufrimiento. Ésta se estructura, por una parte, en torno a la definición de un perfil de necesitado y, por otra, a partir del establecimiento de un proceso particular de solicitud de ayuda” (p.159).

damos algo porque no los podés dejar sin comer, racionamos para que coman todos” (comunicación personal, 11 de julio de 2018).

**Cobertura.** Uno de los aspectos para analizar cómo se modifica la cobertura de los Programas estudiados a lo largo de los años es la cantidad de población destinataria a nivel país, la cual se plasma en el siguiente gráfico.

*Infografía 24: Cantidad de población destinataria a nivel país por año (2003 a 2016)*



*Nota. Elaboración propia en base a los datos de FOPAR, 2003; FOPAR, 2003b; PAC, 2005; PAC, 2007e; PAC, 2009b; PAC, 2012c y PAC, 2016c.*

Cuando se puede observar, se registra un pico máximo en 2004, momento de emergencia e inserción de las organizaciones en los Programas, luego del cual comienza una paulatina disminución en paralelo a las mejoras de los indicadores económicos. Esta curva entra en una meseta descendente a partir de 2009 en consonancia con una crisis macroeconómica, y presenta un comportamiento similar al ya observado en la cantidad de organizaciones bajo Programa: bajan las organizaciones, baja la cantidad de personas destinatarias total. Asimismo, la tendencia es similar a la analizada en el capítulo primero para los índices de pobreza e indigencia y para las problemáticas alimentarias.

Sin embargo, la curva cambia si se analiza el promedio de personas destinatarias por organización por año, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

*Infografía 25: Promedio de personas destinatarias por organización por año (2003 a 2016)*



*Nota. Elaboración propia en base a datos de SIEMPRO y SISFAM, 2003; FOPAR, 2003c; PAC, 2007d; PAC, 2009b; Sabrón y Viú, 2010; PAC, 2012c y PAC, 2016c.*

Si bien existe heterogeneidad en la cantidad de población destinataria entre las organizaciones (en las entrevistadas se presenta un rango de 30 a 420 personas), el promedio permite apreciar que aquellas que continúan bajo Programa no tienen una paulatina disminución de la demanda. Por el contrario, se presentan fluctuaciones con un aumento constante en los últimos años del período analizado<sup>48</sup>. Justamente Teresa, referente de Los Pibes, sostiene: “Empezaron en el 2002 con 360 beneficiarios, llegamos a tener hasta 420 personas, y ahora tenemos 250” (comunicación personal, 7 de noviembre de 2018). Esto se puede explicar por lo señalado en el punto anterior: en general las mismas personas asisten durante gran cantidad de

<sup>48</sup> Hacia 2018 se registra un importante aumento cuando se realiza el trabajo de campo. El promedio de personas destinatarias en las organizaciones entrevistadas en 2018 es de 193 personas, con una mediana de 167,5 que implica gran distorsión, valores que se acercan al pico máximo del 2007.

años a las organizaciones, dando cuenta de la cadena intergeneracional de asistencia al comedor. En este sentido, la referenta de la organización El Patio sostiene: “Siempre son los mismos, de no ser porque alguno se vaya a vivir a otro lado” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

La situación arriba señalada también se puede explicar por el sentido que le dan a la prestación alimentaria: es una “ayuda” para la subsistencia de las familias que, complementado con los restantes mecanismos de supervivencia, se convierte en una herramienta económica<sup>49</sup>. Es decir, la intervención asistencial se transforma hacia una idea de “distribución secundaria del ingreso” (Danani en Chiara y Di Virgilio, 2009), la cual destruye la estrategia de salida diseñada por los Programas. Marcela, referenta de Somos Todas, ilustra dicho sentido:

“Tenemos gente que no tiene trabajo, gente que sí pero cobra lo justo y lo necesario, no es que no lo necesitan, lo que les damos es una ayuda, vos a veces lo guardás para la noche o lo comés, vos decís esta semana tengo plata que trabajaste pero esto es seguro, entonces vos decís me ahorro esta plata de la comida del mediodía y así vas tirando” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

## **2.2. La intervención en la alimentación**

Las políticas alimentarias estudiadas trabajan en términos de reducción del riesgo alimentario: no se brindan las cuatro comidas recomendadas (en general se dan dos)<sup>50</sup>, no se mide la evolución de la situación nutricional (el único intento es un relevamiento de peso y talla en 2003), ni se cuenta con información de las estrategias complementarias de las familias; por lo que se desconoce si se cumple el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación.

---

<sup>49</sup> Una de las técnicas agrega la vinculación con otras herramientas económicas de las familias: “Cuando el contexto macro permitió que el Programa dejara de ser sólo emergencia, en el 2008 ponele, el Programa se transformó en una herramienta económica para las familias, los chicos no dejan de venir, quizá la semana que las mamás cobran la AUH, pero dicho por las organizaciones era un Programa [la AUH] que lo que era para comida en la casa, se transformaba para unas zapatillas o alguna otra cosa que necesitaran” (Susana, técnica territorial, comunicación personal, 10 de julio de 2018).

<sup>50</sup> Son las organizaciones las que determinan si quieren brindar desayuno, merienda, almuerzo o cena, siempre y cuando lo realicen cinco días a la semana. La mayoría de los casos brinda dos prestaciones diarias como almuerzo y merienda (más del 70%), una de cada cuatro ofrece desayunos, un 17% incluye la cena y un 6% restante una merienda reforzada (Sabrón y Viú, 2010).

Además, los Programas intervienen en los hábitos y costumbres alimentarias al establecer recomendaciones de preparaciones, tipos y cantidades de alimentos que se deben cumplir<sup>51</sup>. Esto está determinado en función de parámetros hegemónicos desarrollados por diferentes organismos especializados.

En función de lo señalado, los sectores populares tienen que desplazar su poder de decisión sobre “qué comer” a las organizaciones para poder acceder a los alimentos, las cuales funcionan como intermediación con los Programas y participan en el proceso de reproducción biológica de dicha población. Siempre que respeten las recomendaciones realizadas y en función de la disponibilidad de recursos, las organizaciones son las que deciden lo que dan de comer, actuando con un margen de autonomía acotado.

Conjuntamente, el “qué comer” está condicionado por la situación de la organización en términos de equipamiento con el que cuentan, dado que por ejemplo tener o no un horno grande modifica el tipo de preparaciones que pueden hacer, aspecto sobre el cual trabajan los Programas financiando la compra de equipamientos y propiciando de esta manera la diversidad en el menú. Asimismo, también condiciona la disponibilidad de recursos humanos porque hay preparaciones que llevan más horas de trabajo o implican mayores tareas de cuidado, punto sobre el cual los Programas no intervienen. Un ejemplo de esto último es la preponderancia de preparaciones que se comen con cuchara, en detrimento de aquellas que necesitan cuchillo y tenedor porque necesitan mayor supervisión si es destinada a las niñas.

Los sectores populares también desplazan su poder de decisión sobre “cómo comer”, dado que los Programas establecen diferentes modalidades de

---

<sup>51</sup> Los Programas confeccionaron una batería de herramientas (capacitaciones, cartillas, documentos, convenios, etc.) con recomendaciones nutricionales y de preparaciones que contenían: 1) Indicación sobre en qué consiste una prestación principal y una secundaria, con el detalle de los alimentos que no deberían faltar en las mismas, por ejemplo, la leche en las secundarias. 2) Calidad calórica y nutricional de cada prestación. 3) Criterios para la selección y frecuencia de alimentos básicos para la planificación alimentaria, por ejemplo, la presencia de carne tres o cuatro veces por semana para almuerzos y cenas. 4) Recomendaciones sobre preparaciones, incluyendo los alimentos antes sugeridos. No existieron grandes transformaciones en las recomendaciones a lo largo de los años. Asimismo, existe un listado de alimentos y preparaciones recomendadas y otro de alimentos que no se financian, denominados “alimentos no elegibles”. Esto último se debe a su baja calidad nutricional y/o alto costo en comparación a otros alimentos de igual valor nutricional y son: golosinas, jugos, gaseosas, embutidos y chacinados, hamburguesas congeladas, panceta ahumada, achuras, activia-yakult-actimel-danonino o productos similares, leches en polvo modificadas, con agregados de proteínas o grasas vegetales, frutos de mar, productos preelaborados o deshidratados, soja y productos a base de soja para comedores que brindan prestaciones a personas menores de 5 años (PAC, 2006b).

gestión alimentaria. Estas son estrategias que se utilizan para que la comida llegue a la población, siendo las más comunes la presencial (se come en la organización), la vianda (se retira un plato ya cocinado para comerlo en otro sitio) y el bolsón (retiran alimentos sin cocinar, en general cada 15 días)<sup>52</sup>. Cada modalidad facilita o dificulta el control estatal sobre la población destinataria, por lo que podrían ir desde la libertad respecto de la intervención gubernamental, hasta la coerción<sup>53</sup>.

De dicha manera, se observa que emergen nuevas formas de dominación, permitiendo un control diferencial de las organizaciones y de la población. Pero no cualquier población, sino aquella que cuenta con menores recursos económicos, en donde el financiamiento puede ser percibido como mecanismo de compensación de dicho control, como un factor que genera tolerancia al mismo, más si se está en un contexto de emergencia. Oszlak y O'Donnell (1995) ya adelantan que se observa una tendencia hacia el perfeccionamiento de mecanismos de control estatal sobre el sector popular, mediante combinaciones de represión, cooptación y organización corporativas.

Si bien son las organizaciones las que determinan qué modalidad utilizar en función de diferentes argumentos y de los recursos con los que cuentan, los Programas intervienen en dicha elección en base a cuál de estos mecanismos garantizan mejor control estatal. A continuación, se comparte un cuadro síntesis de las modalidades.

---

<sup>52</sup> Otros programas -pero que no cogestionan- utilizan la tarjeta de alimentos: se entrega por familia y se deposita una determinada cantidad de dinero para que la misma lo gestione. De haberse incorporado esta modalidad en los Programas analizados habría significado una pérdida de control sobre las organizaciones sociales; si bien se tendría una mejor identificación de la población destinataria, no así del control y uso que les dan a los recursos (salvo que con la tarjeta se pueda comprar determinado tipo de alimentos). Se puede ver un ejemplo de análisis de tarjetas alimentarias en: Britos, S. (2005) Programas alimentarios innovadores, Evaluación de una experiencia en el uso de tarjetas alimentarias. CESNI.

<sup>53</sup> Anderson sostiene que existe un "continuum que va desde la libertad al control", es decir, existe una serie de combinaciones e intercambios, que constituyen las herramientas básicas para gobernar, que irían desde la completa libertad respecto de la intervención gubernamental, hasta la completa coerción por parte del gobierno (Vedung, 1998).

Infografía 26: Modalidades de gestión alimentaria utilizados por los Programas

|  | Presencial  | Vianda   | Bolsón  |
|--|---|--|---|
| Tendencia                                | Inicio: muy utilizado por condición del Programa.   | -Inicio: con autorización.<br>-Luego se expande (más con pandemia H1N1).   | Excepciones y autorizados.  |
| Motivo de elección de las organizaciones | -Control de lo que se comen (no “dilución intrafamiliar”).<br>-Muestra al Programa la demanda.<br>-Facilita “verificación del sufrimiento”.<br>-Complementa tareas de cuidado y contención a niñas.<br>-Complementa actividades (ej. jardín o talleres), símil comedor escolar. | -Cuando no alcanza infraestructura, RRHH y materiales para presencial.<br>-Complementa lo presencial.<br>-Respuesta a dificultades de acceso al comedor (niñeces, adultos mayores, personas con enfermedades o discapacidad, superposición horaria con otras actividades, adolescentes que no quieren asistir, etc.).<br>-Menos tiempo para acceder a alimentos.<br>-Trabajadoras de las org. lleva comida a sus hogares (retribución).<br>-Baja “dilución intrafamiliar” si incluye grupo familiar. | -Hogar como espacio deseable para lo alimentario.<br>-Cuando no alcanzan recursos organizacionales (ej. infraestructura). |
| Mecanismo de control estatal             | -Controla org. y población destinataria.<br>-Interviene cuando no brindan prestación nutricional recomendada: enfoque tutelar.  | -Complejiza controlar población destinataria.<br>-Interviene cuando no brindan una prestación nutricional recomendada: enfoque tutelar.  | -Dificulta control e intervención.<br>-Baja rendimiento del financiamiento al fraccionar alimentos.                       |
| Fuerza laboral requerida                 | Alta: cocinar, limpiar y cuidar.  | Media: cocinar, limpiar.   | Baja: fraccionar, embolsar, limpiar (depósito).   |
| Equipamiento requerido                   | Alto: de cocina, mesas, sillas.   | Medio: de cocina.  | Bajo: de cocina.  |
| Infraestructura requerida                | Alto: cocina, comedor, depósito, baños.   | Medio: cocina, depósito, baño para uso del personal.   | Bajo: depósito, baño para uso del personal.   |

Nota. Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas y a datos de PAC, 2006b; PAC, 2007b; PAC, 2007c y PAC, 2012.

Como se puede observar en el cuadro, la modalidad presencial es

prioritaria, utilizando un enfoque tutelar en donde se ve al sujeto vaciado de activos que le permiten ser agentes de su propio desarrollo. Los/as técnicos/as entrevistados y las referentas de las organizaciones continúan prefiriendo la presencialidad, esgrimiendo similares argumentos:

“Yo creo personalmente en la prestación presencial, creo que es la única, mucho tuvo que ver me parece en la posibilidad que tuvimos de formarnos en el Programa, de saber por ejemplo por qué el 55% total de la dieta tiene que ser carne, y vos sabés que se garantiza sólo de una manera y no de otra” (Carolina, técnica territorial, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

“Prefiero que coman en el comedor, acá, porque vos podés controlar y ves que realmente ellos están comiendo” (Etel, referenta de El Centro, comunicación personal, 11 de julio de 2018).

Lo dicho se sustenta en el supuesto de que en la organización las personas se alimentan mejor que en sus casas, a la vez que evita la “dilución intrafamiliar”, esto es cuando un/a destinatario/a lleva la comida a la casa y se divide en la familia, tal como sostiene Laura, referenta de El Patio:

“En la casa también tiene la desventaja que a veces dicen ellos [las niñeces] que los papás les comen la comida, entonces vos sabés que acá van a comer, nadie le está diciendo ‘no, ya comiste dos no’, para no correr ese riesgo entonces prefiero que vengan a comer” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Otro argumento que las organizaciones agregan a favor de la presencialidad es que les permite desarrollar un conjunto de tareas de cuidado. Por ejemplo, la referente de El Patio señala que el habitar el comedor compartiendo una comida posibilita brindar un espacio de confianza y contención a las niñeces: “A mí me gusta porque los chicos te cuentan muchas cosas, te hablan como si te conocieran de antes” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Con el correr de la ejecución del PAC, el requisito de la presencialidad se va modificando, dando lugar al reconocimiento y trabajo sobre el resto de

las modalidades y ajustando los instrumentos de control a ello<sup>54</sup>. De dicha manera, se observa un proceso de diversificación de las modalidades, aumentando las viandas hasta llegar a que la modalidad mixta (presencial más viandas) sea la más utilizada entre 2012 y 2015.

En un inicio se pretendía trabajar de modo paulatino para que las familias vuelvan a comer en sus hogares, desarrollando algunas experiencias de ello. Sin embargo, fueron aisladas al abandonar la línea de trabajo, priorizando que el Programa tenga control sobre el financiamiento. Aquí subyacen dos supuestos: no están dadas las condiciones materiales en los hogares para cocinar (se podría haber modificado con financiamiento, por ejemplo, de cocinas) y se subestima la capacidad de las familias para realizar una correcta utilización de los alimentos (pudiendo modificarse con capacitaciones)<sup>55</sup>.

En función de lo explicado, se observa que en el contexto de emergencia se modifican las formas en que los sectores populares acceden a su alimentación. En conjunto, las estrategias gubernamentales para garantizar dicho acceso se instalan durante casi dos décadas, no recuperando los “umbrales previos” y cristalizando mecanismos de control estatal sobre esta población. Como ocurre con otras políticas sociales, la solución que brindan a determinado problema puede suponer asimismo el aumento de problemas en otro ámbito, teniendo que ocuparse cada vez más de realidades autoproducidas (Luhamann, 1989).

El proceso señalado supone transformaciones de las relaciones intrafamiliares al generar un desplazamiento -parcial- de funciones de supervivencia, generación de hábitos y socialización hacia las organizaciones. De esta manera, la provisión de bienestar vinculada a los cuidados pasa de tener como principal responsable de su provisión a las mujeres del ámbito

---

<sup>54</sup> Recién en el 2013 se comienza a trabajar en una estrategia de seguimiento diferenciada, modificando los instrumentos de seguimiento para poder relevar las situaciones particulares, por ejemplo, en las viandas la higiene de los recipientes que se utilizan para retirar la comida (PAC, 2013b).

<sup>55</sup> Los Programas podrían haber utilizado un análisis socioambiental para determinar qué familias serían destinatarias de la comensalidad doméstica (herramienta usualmente utilizada en el campo del trabajo social y que consiste en un análisis de las características, posibilidades y necesidades de la familia a través de visitas al hogar). Se puede pensar que este tipo de herramientas también posibilita un control diferencial de la población: el Estado entra en el ámbito doméstico a cambio del financiamiento.

doméstico, a ampliarse hacia instituciones estatales o comunitarias, las cuales igualmente tiene un fuerte predominio de mujeres (Fournier, 2017).

Con la llegada de la pandemia en marzo del 2020 y la necesidad de generar mecanismos de cuidado diferentes, la modalidad bolsón pasa a ser la prioritaria. Habrá que esperar cómo evoluciona la situación para evaluar si las organizaciones retornan a la modalidad presencial o si el cambio -forzado por el contexto- se instala como nuevo modo de gestionar (ver epílogo para mayor desarrollo).

### **3. El financiamiento comunitario**

#### ***3.1. El dispositivo de fortalecimiento comunitario***

En la medida que las organizaciones reciben el financiamiento alimentario de los Programas, pueden solicitar de manera complementaria el financiamiento de subproyectos llamados SFC (solicitudes de financiamiento complementarias). Los mismos tienen que ser iniciativas integrales de fortalecimiento de las organizaciones. Entre 2006 y 2012 (PAC, 2012c), la mayoría de las SFC ejecutadas apuntan a mejorar lo vinculado a la actividad alimentaria (862 SFC) y una minoría lo hacen para otras actividades comunitarias que se brinden (232 SFC).

Como contrapartida, las organizaciones aceptan determinadas técnicas de control de los recursos similares a las del financiamiento alimentario (visitas de seguimiento, auditorías, rendiciones de cuentas, etc.).

Este dispositivo se considera temporal e incluye el requisito de sustentabilidad y sostenibilidad de las acciones que se financian, esperando que las organizaciones diversifiquen sus fuentes de recursos o generen propios, por ejemplo, con un proyecto productivo. Sin embargo, al igual que ocurre con gran parte de las políticas sociales que financian proyectos por un tiempo acotado, el punto de la sostenibilidad es problemático.

En función de lo señalado, el tipo de financiamiento no resuelve los déficits que tienen las organizaciones, como por ejemplo en materia de recursos humanos. Como consecuencia de la falta de recursos recurrentes

por vía estatal, las actividades dejan de funcionar, se brindan en condiciones precarias y/o recaen en el trabajo de las organizaciones.

A diferencia de lo que ocurre con la inserción de las organizaciones en el financiamiento alimentario por parte del FOPAR.A./PAC; en el caso del dispositivo de fortalecimiento se aprecia una mayor sinergia -aunque con limitaciones- entre los factores que intervienen en dicho proceso. De esta manera, se genera una amplia cobertura del financiamiento (para la etapa 2006-2012 una parte importante de las organizaciones acceden al financiamiento) y el logro de una mayor equidad en términos de distribución entre organizaciones.

A continuación, se analizan los factores que inciden en la cobertura y en el tipo de destinatarios (organizaciones) que logran acceder al financiamiento.

**Formalidad de las organizaciones y capacidad de gestión.** Como las convocatorias a SFC están destinadas a las organizaciones “bajo Programa”, ya existe un filtro previo que garantiza cierta formalidad y capacidad para gestionar proyectos. Si bien les es más sencillo aplicar a organizaciones que están formalizadas y cuentan con capacidad de gestión (por ejemplo, si tienen equipos técnicos capacitados en formulación de proyectos), las características del dispositivo facilitan el acceso a las que tienen dificultades en dichos aspectos.

Tal como se muestra en el cuadro a continuación, este dispositivo tiene características específicas que propician una distribución equitativa, modelo que podría replicarse, con las adaptaciones correspondientes, en programas similares.

*Infografía 27: Características del dispositivo de fortalecimiento que facilitan una distribución equitativa*

| Característica                         | Descripción  |
|--|--|
| Posibilidad de “patrocinantes”         | Presentar con una solicitante que recibe el financiamiento alimentario y tiene capacidad de gestión. |
| Apoyo técnico de equipos territoriales | En formulación y ejecución → Característica que sobresale de otras convocatorias.                    |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Instancia de reformulación | Si responde a objetivos del Programa, se devuelve para reformular con apoyo técnico → Fortalecimiento como proceso acompañado (no expulsivo). |
| Fortalecimiento escalonado | Subproyectos consecutivos, lógica de financiamiento y fortalecimiento escalonado, permite desarrollar capacidad de gestión.                   |

*Nota. Elaboración propia en base a datos de PAC, 2009b y PAC, 2012c.*

**Requisitos.** Si lo que se quiere lograr es una importante cobertura territorial con equidad distributiva, también es necesario que los requisitos de presentación de los subproyectos sean flexibles, siendo -en parte- el caso de las SFC.

El principal requisito es completar un formulario de presentación del proyecto. Si bien puede ser engorroso por la cantidad de información que solicita, el proceso está facilitado al contar con el acompañamiento del equipo técnico del PAC.

Sin embargo, en el caso de los proyectos que financian infraestructura, los requisitos limitan a un número importante de organizaciones que no cuenta con una correcta situación dominial, restringiendo la inversión en las de iniciativa familiar, en las que no tienen documentación que acredite ser propietarias del terreno o que funcionan en espacios prestados. Si bien la justificación es garantizar la inversión, atenta contra la equidad distributiva del financiamiento y perpetúa condiciones precarias.

**Tiempo.** A diferencia del típico concurso de proyectos utilizado por los programas sociales en donde las convocatorias tienen un tiempo determinado (como ocurre con la alimentaria), en este caso se utiliza una de tipo abierta, por lo que las organizaciones pueden presentar proyectos cuando lo desean. Esto permite que aquellas que poseen baja capacidad de gestión y que se demoran en la presentación, lo hagan cuando puedan, respetando los “tiempos organizacionales” y alcanzando una distribución más equitativa.

Si bien los Programas trabajan sobre el supuesto que las organizaciones tienen mayor tiempo para destinar a la gestión de subproyectos cuando se distancia el contexto de emergencia crítica, el requerimiento de tiempo para las tareas alimentarias continúa siendo alto

(mayor desarrollo en capítulo cuarto), limitando la posibilidad de gestionar otros financiamientos.

En lo que respecta al tiempo de respuesta por parte del Programa a las solicitudes presentadas, se registran demoras al evaluarse en el área central ubicada en Buenos Aires. Esto trae una serie de complicaciones, como la desactualización en los presupuestos en un contexto inflacionario, pudiendo impactar en el logro de los objetivos. Una estrategia que utiliza el PAC y que no suele presentarse en otros programas, es incorporar en los presupuestos un porcentaje destinado a imprevistos (en general el 5%), lo que permite tener un margen de maniobra para adaptarse a nuevos precios.

Si los proyectos que se financian están destinados a brindar contención social, la demora en el financiamiento puede acrecentar o -de mínima- sostener la presencia de las problemáticas sociales. Además, si buscan fortalecer las condiciones en que se brindan las prestaciones alimentarias (por ejemplo, a nivel edilicio), la demora perpetúa condiciones laborales precarias e impacta en la calidad del servicio.

### **3.2. El fortalecimiento de los comedores<sup>56</sup>**

Si bien las SFC se postulan como estrategias integrales y complementarias a la actividad alimentaria, la situación precaria de seguridad e higiene en que se encuentran las organizaciones en el inicio de la ejecución genera que su principal objetivo se reduzca a proveer de condiciones básicas. Este dispositivo apunta a fortalecer la modalidad presencial, desplazando la posibilidad de modalidades que permiten mayor autonomía de la población destinataria. De esta manera, se evidencia que la orientación de los Programas va hacia fortalecer el rol de los comedores en tanto estrategias de gestión alimentaria, rompiendo nuevamente la premisa de las políticas alimentarias como temporales.

---

<sup>56</sup> Los documentos utilizados en este punto son: FOPAR, 2003b; FOPAR, 2003c; FOPAR, 2004; FOPAR, 2004b; Sabrón y Viú, 2010; PAC, 2007b; PAC, 2009b; PAC, 2012c y PAC, 2016.

A continuación, se comparte un cuadro con los componentes que se financian en este tipo de subproyectos.

*Infografía 28: Componentes del financiamiento de subproyectos comunitarios-alimentarios*

| Infraestructura   | Equipamiento                                    | Organizativo  | Productivo   |
|---|---|---|--|
| Reparación/ adecuación de infraestructura existente. Acceso a servicios básicos(gas, electricidad, agua). | Mobiliario, artefactos, utensilios y/o vajilla. | Horas asistencia técnica/capacitación para fortalecimiento institucional (legal, administrativo, contable, nutricional y de gestión). | Equipamiento y capacitaciones para panaderías, fábricas de pastas, huertas, granjas. |

*Nota. Elaboración propia en base a los datos de FOPAR, 2002b; FOPAR, 2003b y FOPAR, 2004.*

A través del análisis se encuentran tendencias en cómo se transforman los espacios físicos y los equipamientos gracias a la elevada inversión, dividiéndolo en tres momentos, tal como se expone en el siguiente cuadro.

*Infografía 29: Tendencias en las condiciones edilicias, acceso a servicios y equipamiento de las organizaciones según tres momentos (2003/4, 2010 y 2016)*

|                       | Momento 1: 2003/4   | Momento 2: 2010  | Momento 3: 2016   |
|-----------------------|---|--|---|
| Condiciones edilicias | Precaria. 75% requiere obras urgentes.  | 40% con deficiencias.  | 59% sin dificultades. 30% con alguna dificultad crítica (ej. piso de tierra). |
| Servicios básicos     | Conexión eléctrica ok (desconoce calidad). 75% con gas, paralelo leña. 25% falta red pública de agua (ausencia cámaras sépticas). 22% faltan baños, resto mal estado. | Mayoría gas (16% leña). 10% problemas calidad agua. 20% problemas críticos en baños. | 50% sin dificultades. 32% alguna dificultad crítica (ej. faltan servicios).   |
| Equipamiento          | Deficitario.  | 40% problemas, mal estado.   | Adecuado.   |

*Nota. Elaboración propia en base a los datos de FOPAR, 2003c; FOPAR, 2004b; Sabrón y Viú, 2010 y PAC, 2016.*

*Se utilizan los datos de 2016 a falta de información sobre 2015.*

Como se observa, cuando inicia el financiamiento del FOPAR.A son inadecuadas las condiciones de seguridad e higiene, dando cuenta de la utilización de dispositivos precarios para tener cobertura en los barrios populares en el contexto de emergencia. La situación cambia luego de que gran parte de las organizaciones acceden a financiamiento, marcando que el fortalecimiento alimentario genera un salto cualitativo en las condiciones materiales, resultado difícil de lograr si no se cuenta con la elevada inversión del Estado.

A propósito de lo señalado, Carolina, una de las técnicas territoriales, remarca dicho salto: “Se avanzó mucho, teníamos muchas organizaciones en situación crítica, vemos fotos y hoy no las reconoces. También tener la cuestión alimentaria resuelta te permite pensar en otras cosas” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018). Otro ejemplo de ello es una de las organizaciones entrevistadas, en donde se hicieron las paredes, pisos, se remodeló la cocina, se construyeron dos baños y un depósito para el almacenamiento de los alimentos, en función de lo cual la referenta señala que fue fundamental el financiamiento del PAC: “Si no hubiera sido por el Programa sólo sería el tinglado (...) todas esas cosas eran imposible para nosotros” (Claudia, referenta de Mi Lugar, comunicación personal, 10 de julio de 2018).

El salto en las condiciones materiales y de gestión no sólo repercute en la actividad alimentaria sino también en el resto de las actividades que brindan las organizaciones, modificando sus horizontes de posibilidades. Por ejemplo, a nivel edilicio permite a las organizaciones desarrollar otras actividades, y a nivel institucional la colaboración para la formalización les abre el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

Sin embargo, como resultado de las dificultades en los requisitos explicadas en el punto anterior, luego de 13 años de financiamiento continúa habiendo un 41% de organizaciones que presenta alguna deficiencia en la infraestructura y el acceso a servicios. La permanencia de condiciones precarias da cuenta de la presencia de “servicios pobres, para pobres”, los

cuales responden más a la idea de brindar una “ayuda” y no a garantizar un derecho.

En el caso de las organizaciones de iniciativa familiar, si bien el financiamiento es acotado, permite en gran parte mejorar las condiciones en que se brinda la prestación y separar el comedor del espacio del hogar. Por ejemplo, la organización de iniciativa familiar El Impenetrable, que cuenta con una puerta independiente del hogar, inició en condiciones de suma precariedad: “Al principio el comedor era chapas y plástico, fuimos armando despacito, después se prendió fuego en el 2009 y ahí recibimos el financiamiento de la Nación” (Carla, referenta de la organización, comunicación personal, 11 de julio de 2018).

La situación es peor en las organizaciones que no pueden acreditar ser propietarias del terreno o que funcionan en espacios prestados, como es el caso de Somos Todas, en la cual un grupo de doce mujeres cocina de lunes a viernes para más de 400 personas desde el 2006, en el mismo espacio prestado que cuenta con malas condiciones en la infraestructura. A propósito, su referenta señala:

“Acá en verano te morís porque ponés el ventilador pero el aire te mata, a esta hora estamos desesperadas por irnos, y encima con el horno te morís muerta, y en invierno te congelás, no hay estufa que caliente, incluso con los hornos te congelás por el techo de chapa” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Al estar ante una actividad recurrente como es la alimentaria, se necesita una inversión complementaria que genere no sólo un salto cualitativo como el señalado, sino que también precisa una inversión -de menor envergadura- que mantenga las condiciones alcanzadas y responda al desgaste diario. Si bien desde el Estado se espera que sean las organizaciones las que absorban dicho mantenimiento -bajo el supuesto de sostenibilidad de la inversión realizada- los problemas para cumplirlo se evidencian en las dificultades que tienen para generar recursos propios y diversificar sus fuentes de financiamiento.

### 3.3. El fortalecimiento comunitario<sup>57</sup>

La mayoría de las organizaciones “bajo Programa” impulsan a lo largo de su historia diferentes actividades en paralelo a la alimentaria, las cuales suelen vincularse a lo educativo (como apoyo escolar y capacitaciones) y a lo recreativo-cultural (como talleres artísticos), teniendo en general el objetivo de contención de los sectores en situación de vulneración social<sup>58</sup>.

Las actividades que desarrollan las organizaciones comúnmente son fluctuantes, sufriendo transformaciones en el correr de su ejecución. Esto se genera porque existen obstáculos para desarrollar y/o sostener las actividades, principalmente en lo que respecta a limitaciones en la infraestructura y escasez de recursos económicos y humanos que quieran tomar dicha responsabilidad, tal como reflejan dos entrevistadas:

“Antes teníamos un programa de apoyo escolar, ahora lo volví a pedir porque lo necesito urgente, pasa que es difícil conseguir voluntarias que vengan” (Laura, referenta de El Patio, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

“Tuvimos guardería, ropero comunitario y comedor, quedó solamente el comedor, porque como esto nos prestan y se alquila el fin de semana, no tenemos mucho lugar para guardar las cosas. Nos ofertaron para hacer sala cuna, pero era mucha responsabilidad” (Marcela, referenta de Somos Todas, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Para afrontar los obstáculos, las organizaciones utilizan estrategias como diversificar fuentes de financiamiento, articular con otras organizaciones/instituciones y con programas del Ministerio de Desarrollo Social acercados por el PAC<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Para este punto se analizaron los siguientes documentos: PAC, 2008; PAC, 2009b; Sabrón y Viú, 2010 y PAC, 2012c.

<sup>58</sup> Por ejemplo, en las organizaciones entrevistadas se relevaron actividades de apoyo escolar, clases para adultos, jardines para primera infancia, talleres de murga y recreación, talleres de apoyo a personas que estén con consumo problemático, espacio de género, atención médica y capacitaciones en oficios, entre otras.

<sup>59</sup> Por ejemplo, se articuló con el Programa Leer y Jugar (luego llamado Nutrir Experiencias Comunitarias) y el Programa Educación Alimentaria Nutricional (EAN). Asimismo, se realizaron capacitaciones sobre la perspectiva de género dictadas por el Consejo Nacional de las Mujeres y se avanzó, desde 2012, en acciones de articulación con el Programa Primeros Años, con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.

Con relación a lo señalado, Clemente (2010) sostiene que en la evolución de la oferta institucional de este tipo de organizaciones intervienen las variables de trayectoria, iniciativa de los/as dirigentes/as para ampliar sus actividades y la articulación para la gestión de recursos. A través del análisis se puede observar que una de las variables fundamentales en dicha evolución es la intervención de las políticas mediante el financiamiento de actividades que desarrollan las organizaciones.

El primer intento por parte de las políticas para ampliar el financiamiento más allá de alimentos se da a pocos años de iniciar el FOPAR.A.. Pese a estar cerca del momento de la emergencia, hacia el 2003 se suma la posibilidad de financiar proyectos productivos, buscando la autogestión de las organizaciones que lleva a la sustentabilidad del servicio alimentario, en el marco del diseño de una estrategia de salida<sup>60</sup>.

Sin embargo, este tipo de proyectos requiere un desarrollo difícil de realizar en el contexto de emergencia, impactando en el modelo de cofinanciamiento y en la estrategia de salida del Programa.

Si bien en algunos casos se logra fortalecer emprendimientos que ya se encuentran funcionando, son experiencias acotadas y en su mayoría presentan importantes dificultades en la sostenibilidad y en la obtención de canales de comercialización, dos puntos que suelen ser problemáticos en los microemprendimientos, tal como sostiene Mónica, técnica del nivel central: “...la mayoría no pudieron continuar o se mantuvieron con un nivel de subsistencia, ya sea porque eran muy recientes, tenían organizaciones muy débiles o no lograron canales de distribución o comercialización” (comunicación personal, 28 de abril de 2020).

Asimismo, se registra una paulatina disminución de las actividades productivas en las organizaciones, lo que da cuenta del carácter cambiante de las trayectorias organizacionales.

---

<sup>60</sup> Los objetivos de los proyectos productivos eran: reducir los costos de la ración alimentaria al autoabastecer al comedor, dotar de alimentos frescos a comedores que brindan alimentos deshidratados, desarrollar actividades que constituyan una contraprestación para la población inserta en el Programa Jefes y Jefas de Hogar y contribuir a la sostenibilidad futura de los comedores cuando el emprendimiento genere excedentes económicos a través de la venta a terceros (FOPAR, 2003b).

El incipiente intento de fortalecimiento comunitario se profundiza hacia 2008/9, en un contexto económico favorable que permite aumentar el presupuesto destinado a tal fin gracias a la disminución de la demanda alimentaria. En este momento, las políticas alimentarias muestran indicios de girar su rol hacia el desarrollo comunitario, tal como se comparte en el segundo capítulo, proyectando fortalecer otras actividades que brindan las organizaciones.

Al igual que para el eje alimentario, los subproyectos para fortalecer actividades comunitarias pueden destinarse a la mejora de la infraestructura, equipamiento, insumos, capacitación y asistencia técnica.

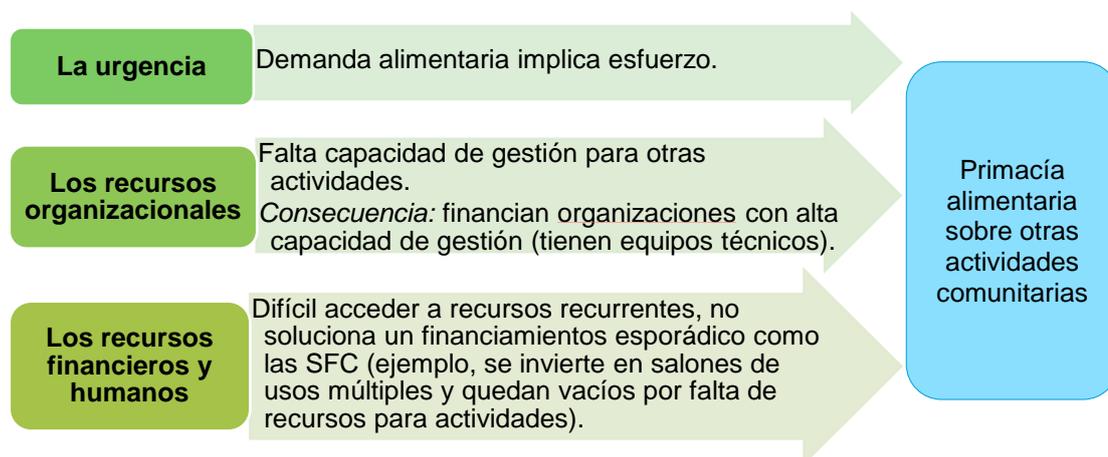
Según datos del PAC (PAC, 2012c), entre 2006 y 2012, el principal destino fue hacia las actividades educativas y recreativas que desarrollan las organizaciones (166 SFC), sumado a experiencias de fortalecimiento de actividades productivas (52 SFC) e institucionales (14 casos, entre los que se dictaron, por ejemplo, capacitaciones para mejorar la capacidad de gestión).

En función de los datos relevados, las SFC comunitarias son minoritarias en comparación con las alimentarias, siendo acotado su alcance. En conjunto, son escasas las destinadas a los ejes de niñez, adolescencia y género pese a ser centrales en los documentos programáticos.

A la hora de identificar cuál es el principal factor que explica las limitaciones para que las organizaciones expandan el fortalecimiento comunitario, aparece la primacía de lo alimentario por sobre el resto de las actividades comunitarias. En función de ello, se observa que el financiamiento continuo de los Programas hacia una actividad tiene implicancias en las trayectorias organizacionales, en su identidad misma, posicionando a lo alimentario en el centro de la escena.

A continuación, se comparte un cuadro en donde se trabaja lo señalado anteriormente.

*Infografía 30: Factores que intervienen en la limitada expansión del fortalecimiento comunitario impulsado por los Programas*



*Nota. Elaboración propia en base al análisis de entrevistas y documentación programática.*

### **3.4. Los hitos en la gestión de las organizaciones**

Los hitos en la gestión son aquellos momentos que las organizaciones identifican como significativos en su historia, en donde se producen puntos de inflexión, quiebres o saltos cualitativos en las trayectorias. Al detenerse en su análisis surge el interrogante de si estos hitos están marcados o no por la cogestión de los Programas.

Si bien la respuesta es diversa por parte de las referentas de las organizaciones entrevistadas, es incuestionable que la política genera un punto de inflexión en las trayectorias al transformar la gestión de la actividad alimentaria, tal como se desarrolla a lo largo de la tesis. Las referentas recuerdan los hitos con una visible emoción, evidenciando que la dimensión afectiva atraviesa la tarea. En este sentido, se presentan diferentes escenarios de acuerdo con la mayor o menor conexión entre los hitos y los Programas.

En primer lugar, la mayor tendencia encontrada en los relatos es que la gestión de la política pública aparece íntimamente relacionada al hito de la gestión, en donde el volumen y destino del financiamiento impacta en las trayectorias. El hecho de contar con un financiamiento de gran envergadura y

continuo para la actividad alimentaria genera un “antes y después”, tal como refleja una de las entrevistadas: “El Programa cambió a la institución, es el corazón de todo en el barrio porque la familia sabe que tiene un lugar para comer” (Teresa, referenta de Los Pibes, comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

La mejora en los equipamientos e infraestructura es considerada como un punto sobresaliente en las trayectorias al generar un cambio significativo en las condiciones de trabajo y en el horizonte de posibilidades de las organizaciones (por ejemplo, poder desarrollar otras actividades). Una de las entrevistas relata la importante transformación gracias a la adquisición de equipamiento: “El día de la inauguración del comedor fue una alegría para el barrio (emoción). Todos los que nos querían y los que no, todos bajaban las cosas, era impresionante. Todos querían participar, le cambió la existencia a la organización. Fue una lucha conseguir esto [equipamiento]” (Teresa, referenta de Los Pibes, comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

En segundo lugar, se presentan narrativas en donde no se relacionan los hitos con la gestión de la política. En estos casos están vinculados con la vida cotidiana del comedor, la cual se ve afectada por sucesos accidentales (como un incendio) y familiares (como es el caso del fallecimiento de una referenta y el traspaso de la conducción a su hija). Asimismo, en los relatos también aparece la falta de identificación de hitos al señalar que lo significativo es la cotidianeidad y la actividad continua que se realiza durante años. A propósito, Marcela, referenta de Somos Todas, sostiene: “Acá la lucha es de todos los días” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

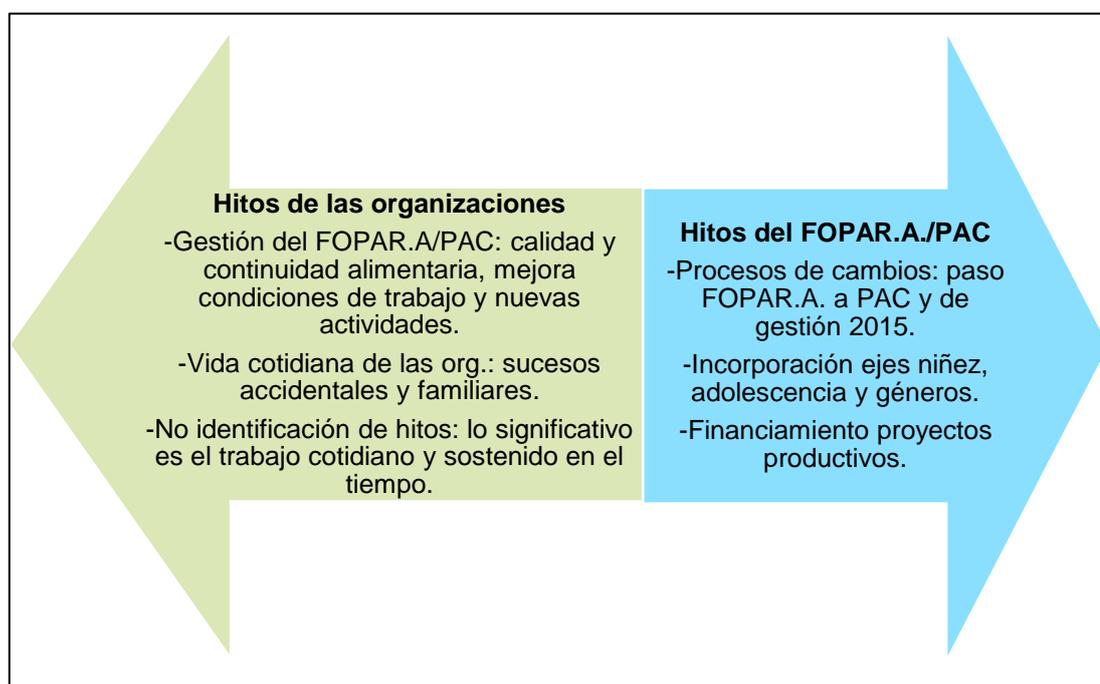
Un aspecto para señalar es que se encuentra un desfase entre los hitos organizacionales que identifican las referentas y los hitos del FOPAR.A/PAC que señalan los equipos técnicos, encontrando escasa vinculación entre los mismos: los momentos más significativos de la política pública -según sus técnicos- no se trasladan a la percepción que tienen las organizaciones sobre los puntos de inflexión en sus trayectorias.

Los/as técnicos identifican como hitos cambios en la política, el paso del FOPAR.A al PAC y el traspaso de gestión gubernamental en diciembre de

2015, momentos que las organizaciones perciben con mayor continuidad. Otro de los hitos es el financiamiento de proyectos productivos, los cuales ya se señaló su alcance acotado. En conjunto, identifican la incorporación de los ejes niñez, adolescencia y género como un punto de inflexión al sumar nuevas perspectivas, aspecto que no aparece en las narrativas organizacionales. Por el contrario, el financiamiento de mejoras en la infraestructura de las organizaciones, el cual es marcado por las referentas como un quiebre en su trayectoria, no resalta como aspecto significativo en el relato de los/as técnicos/as.

A continuación, se comparte un gráfico síntesis de lo trabajado en este punto.

*Infografía 31: Hitos en la gestión de las organizaciones y de la política pública*



*Nota. Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas realizadas.*

## **Capítulo IV. El rol de las mujeres de las organizaciones sociales que gestionan el FOPAR.A/PAC y las implicancias en sus trayectorias vitales**

### **1. La perspectiva de género y de derechos en el PAC**

Hacia fines de la década del 2000, las temáticas vinculadas al género, a los derechos y al desarrollo infantil se instalan en la agenda nacional e internacional. Varias de las políticas sociales que vienen funcionando comienzan a incorporar estas temáticas dentro de sus diseños<sup>61</sup>. El PAC lo hace en el 2009 en un contexto de reducción de la demanda alimentaria que le permite destinar parte del financiamiento a actividades que no son netamente alimentarias. De esta manera, diseña ejes específicos vinculados al desarrollo infantil y a la equidad de género, a la vez que postula a la perspectiva de derechos y de géneros como transversales, utilizando una visión binaria que asimila género con mujer (excluye dentro de su desarrollo conceptual y planificación al colectivo LGBTIQ+).

Una de las principales justificaciones para la incorporación está vinculada al cumplimiento de responsabilidades del Estado en términos de las leyes y de las obligaciones contraídas a través de distintos instrumentos de Derechos Humanos.

A nivel nacional, se dictan leyes fundamentales: Ley N.º 26.150 de Educación Sexual Integral (2006), Ley N.º 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2009), Ley N.º 26.618 de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley N.º 26.743 de Identidad de Género (2012), entre otras. Asimismo, se modifica la histórica ley de patronato de menores (Ley 10.093, conocida como Ley Agote) y se dicta la Ley N.º 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), la cual los reconoce como sujetos de derechos<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Un ejemplo de ello es el Plan Argentina Trabaja, el cual incorpora la perspectiva de géneros y lanza una línea específica denominada Ellas Hacen.

<sup>62</sup> Existe un interesante trabajo que desarrolla la idea de infancia y control en torno a estas dos leyes: Kohan y Liguori (2012). Los menores bajo la lupa: La infancia en disputa. La historia de la infancia es la historia de su control. VII

A nivel internacional, las temáticas ya venían formando parte de la agenda<sup>63</sup>, siendo incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a la vez que se profundizan en materia de género en los Principios de Yogyakarta<sup>64</sup> en el 2007.

La segunda justificación de la incorporación de los ejes es el tipo de población con la que se trabaja. Por un lado, las mujeres son actores centrales del cuidado alimentario, a la vez que son un sector que se encuentra en situación de vulneración y desigualdad con respecto a los hombres (acceso a derechos, satisfacción de necesidades básicas, acceso al trabajo remunerado, etc.). Por el otro, las personas menores de 18 años son las principales destinatarias del financiamiento alimentario, a la vez que también son una población en situación de vulneración de derechos. En este sentido, el fortalecimiento de las organizaciones permitiría desarrollar procesos de “empoderamiento” de las mujeres y mejoras en términos de desarrollo infantil. Conocer las desigualdades de géneros evitaría generar nuevos problemas y reproducir el orden de inequidad que tiende a perpetuar las condiciones generadoras de pobreza y exclusión.

En el proceso de incorporación de las nuevas perspectivas se observan dificultades y contradicciones propias de los momentos de cambio de paradigmas, las cuales se desarrollan en los siguientes puntos<sup>65</sup>.

---

Jornada de Sociología en la UNLP. Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2032/ev.2032.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2032/ev.2032.pdf)

<sup>63</sup> En 1990 entra en vigor la Convención Internacional por los Derechos del Niño. Asimismo, algunos de los avances a nivel internacional en materia de géneros desde mediados de la década de 1990 fueron: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (1994), Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se aprueba la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, puesta en vigencia del Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999).

<sup>64</sup> Carta global producida por expertos en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos a pedido del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que contiene 29 principios fundamentales relacionados con la orientación sexual y la identidad de género. Sienta bases de interpretación y estándares básicos de las normas internacionales de derechos humanos para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas del colectivo LGBTQ+, y establece recomendaciones a los Estados, la sociedad civil, y la propia ONU para garantizar los derechos de las personas de dicho colectivo.

<sup>65</sup> Para el análisis de ambos puntos se utilizaron los siguientes documentos programáticos: PAC, 2009b; PAC, 2009d; Fournier, 2010; PAC, 2012c y PAC, 2015b.

### **1.1. Los marcos conceptuales de los Programas en materia de géneros y derechos**

El proceso de incorporación de la perspectiva de géneros se realiza con la colaboración de una consultoría externa. El marco conceptual desarrollado se inscribe principalmente dentro de la economía del cuidado, la cual engloba bienes, servicios, relaciones, valores, actividades e instituciones dedicadas a la satisfacción de las necesidades más básicas de las personas (como la crianza, la salud, la alimentación, la educación y la vivienda digna), incluyendo el cuidado material y los vínculos afectivos (Fournier, 2010).

El PAC vincula género, pobreza y alimentación, postulando a la última como una dimensión del derecho al cuidado; así como también a la igualdad entre los géneros como condición fundamental para el ejercicio de los derechos humanos. A la vez, pretende reconocer y poner en valor el rol de las mujeres en la tarea alimentaria, señalando su histórica subordinación y explotación<sup>66</sup>.

Si bien el Programa reconoce la problemática, queda como un postulado desde el “deber ser” al no traducirse en acciones que modifiquen la misma, a la vez que continúa con un modelo de gestión que se sostiene en el trabajo no remunerado de las mujeres.

Conjuntamente, con la nueva perspectiva entra en tensión la visión que se tiene de la política alimentaria, desplazando la idea de estas como compensatorias y eliminando así su estrategia de salida. Se postula entonces a las organizaciones como redes de cuidado que les permiten a las mujeres insertarse en el mercado laboral formal, proponiendo a la comensalidad comunitaria como permanente. Esto se asemeja al modelo de los comedores escolares, marcando la promoción de las organizaciones como nudos desde donde se podía potenciar la creación de lazos unidos a la reproducción ampliada de la vida. De esta manera, se apuntaría a proveer servicios que desfamiliaricen parte de los cuidados (Faur, 2009), permitiendo que las

---

<sup>66</sup> Dentro del marco teórico desarrollado en un documento de reflexión interna del PAC, se señala que “Las políticas públicas en tanto desconozcan estas desigualdades, asimetrías y jerarquizaciones, derivadas de la división entre los ámbitos reproductivos (o del cuidado de la vida) y productivos (generadores de renta y capital) reproducen un orden de inequidad que tiende a perpetuar las condiciones generadoras de pobreza, exclusión y malestar” (PAC, 2009d:11).

mujeres accedan al mercado laboral formal y se democraticen asimismo las familias.

En lo que respecta a la perspectiva de derechos, para su incorporación no se contrata una consultoría externa, dando como consecuencia un desarrollo conceptual limitado dentro del PAC.

A nivel teórico, la perspectiva de derechos se expande a través de diferentes exponentes como Pautassi (2010), la cual sostiene que incorporar el enfoque al diseño e implementación de las políticas sociales se entiende como el conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño de dichas políticas. El PAC incorpora la visión de la alimentación como un derecho humano transversal esencial para garantizar el goce de los otros derechos humanos (Pautassi y Royo, 2012; Abajo, Figueroa, Paiva y Oharriz, 2010) y como una dimensión del derecho al cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Además, dentro de la perspectiva de derechos, incluye lo vinculado a desarrollo infantil<sup>67</sup>.

La incorporación de la perspectiva de derechos modificaría el postulado de que la intervención de las políticas alimentarias está determinada por la identificación de necesidades básicas insatisfechas (propia de las políticas de contención de la pobreza), pasando a una definida por el reconocimiento de los derechos, entrando en tensión con el modelo de “burocratización del sufrimiento”. También, entra en discusión la concepción de la población destinataria de la política, en donde se pasa a utilizar la denominación “titulares de derecho” en vez de “beneficiarios”, sin que ello implique un cambio en la participación de dicha población en el diseño y gestión de la política y sus productos.

En suma, no se efectúa un cambio de paradigma, sino que los marcos “viejos” y “nuevos” se superponen y conviven en el diseño y ejecución del

---

<sup>67</sup> Desarrollo Infantil no sólo como crecimiento, sino también como proceso de cambio por el cual todo/a niño/a, a partir de sus posibilidades biológicas, de su accionar en el mundo y de la interacción con los otros, aprende a alcanzar niveles cada vez más complejos en sus movimientos, pensamientos, aprendizaje y en su interrelación con los demás.

Programa. A continuación, se expone un cuadro con los principales puntos de cada marco conceptual.

*Infografía 32: Marcos conceptuales que conviven en el PAC*

|  | Marco conceptual que incorpora perspectivas de género y derechos                                | Marco conceptual que se utiliza desde el inicio   |
|--|---|---|
| Población encargada de tarea alimentaria   | Las mujeres como centrales, jerarquiza el rol con políticas de reconocimiento y redistribución. | Población en general.   |
| Visión de los comedores                    | Redes de contención social de cuidado → Valora comensalidad comunitaria.                        | Redes de contención de la emergencia, hogar como lugar deseable para alimentarse → Valora comensalidad doméstica (en la práctica no se estimula). |
| Visión de la tarea en los comedores        | Trabajo (triple jornada, división sexual del trabajo).  | Colaboración voluntaria.  |
| Visión de las políticas alimentarias       | Permanentes: forma de resolver el cuidado.  | Temporales: forma de aliviar la pobreza.  |
| Intervención de las políticas alimentarias | Reconocimiento de derechos (alimentación como derecho humano transversal y esencial).           | Identificación de necesidades básicas insatisfechas o carencias.  |
| Visión de la población destinataria        | Titulares de derecho: participación en el diseño de políticas.                                  | Beneficiarios: no participación en el diseño de políticas.  |

*Nota. Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas y de los documentos PAC, 2009b; PAC, 2009d; Fournier, 2010; PAC, 2012c y PAC, 2015b.*

## **1.2. Objetivos de los Programas para incorporar perspectiva de géneros y derechos**

A través del análisis se observan contradicciones y limitaciones en la tarea de traducir los nuevos marcos conceptuales en acciones. Para analizar dicha problemática no alcanza con utilizar los términos en los que comúnmente se evalúan las políticas públicas, vinculados a la eficiencia, eficacia y efectividad. Una opción es entenderla en términos de crisis del modo de gobernar (De Marinis, 1999): se genera un desacople entre la racionalidad política y teórica vinculada a la integración de los nuevos paradigmas y a la

forma en que las tecnologías de gobierno funcionan a través de los Programas, las cuales parecieran estar más conectadas con modos de gobernar anteriores.

El PAC sostiene el objetivo de transversalizar la perspectiva de géneros, entrecruzando la de derechos, tanto desde la lógica y el diseño de las intervenciones como en relación con las organizaciones directamente vinculadas, proyectando trabajar en dos ámbitos de actuación.

El trabajo “hacia adentro” consiste en rediseñar las intervenciones a través de la inclusión de las perspectivas. En este ámbito, se logran avances en el diagnóstico, sensibilización y capacitación en la perspectiva de género al equipo de trabajo del Programa; a la vez que se rediseñan los documentos programáticos e instrumentos de seguimiento. En el punto de diagnóstico sobre género hay un importante aporte en la región AGBA gracias a la consultoría externa que es contratada para acompañar el proceso, el cual hubiera sido beneficioso expandir hacia el resto del país<sup>68</sup>. Asimismo, se rescata la única experiencia de capacitación a nivel nacional, el Seminario de Género e Infancias, desarrollado en conjunto con el Programa Primeros Años y Familias y Nutrición.

Sin embargo, los avances son acotados en el eje desarrollo infantil y el paradigma de derechos; a la vez que la modificación de la planificación no es significativa al no generar un nuevo tipo de atención y/o cambio en términos de financiamiento. De esta manera, se observa una brecha entre el plano discursivo y las acciones del Programa, al igual que ocurre en otras políticas alimentarias (Santarsiero, 2012).

Las acciones “hacia fuera” del Programa son aquellas que pretenden trabajar de manera directa con las organizaciones en la promoción de la equidad y la igualdad de género, así como también en el fortalecimiento de actividades que desarrollen las temáticas de género, niñez y adolescencia. En la práctica las acciones están centradas en el eje género, orientándose hacia

---

<sup>68</sup> Por ejemplo, la región AGBA cuenta con escasas organizaciones de iniciativa familiar en comparación con el resto de las regiones, por lo que extender el diagnóstico a otros territorios del país hubiera permitido abarcar mejor la gran diversidad que existe.

el diagnóstico y -de manera acotada- a la capacitación y sensibilización de las organizaciones; siendo residual el financiamiento de actividades específicas. Esto podría explicar por qué las organizaciones no identifican como hito en su gestión la incorporación de las temáticas.

La actividad que más se destaca es la realización de diagnósticos situacionales sobre género, niñez y adolescencia con la participación de organizaciones y de equipos técnicos del Programa; confeccionando en la mayoría de los aglomerados un recuadro de instituciones que trabajan las temáticas. En algunos casos se avanza en que las organizaciones elaboren propuestas, parte de las cuales se concretan (por ejemplo, en Chaco y Corrientes se realizan articulaciones y capacitaciones sobre temáticas específicas en algunos comedores).

A continuación, se comparte un cuadro con las líneas de acción para transversalizar las perspectivas y las acciones que se realizaron “hacia adentro” y “hacia afuera” del Programa.

*Infografía 33: Líneas de acción sobre género, derechos y desarrollo infantil en el PAC: acciones “hacia adentro” y “hacia afuera”*

| Líneas de acción planificadas       | Acciones “hacia adentro”  | Acciones “hacia afuera”   |
|-------------------------------------|---|---|
| Sensibilización y capacitación      | -Talleres sobre género para equipo AGBA (2009).<br>-Jornada “Género y seguridad alimentaria” para equipo AGBA y áreas centrales (2009).<br>-Seminario “Género e Infancias. Hacia la consolidación de entornos protectores de derechos” con profesionales especializados (2014). | - Capacitaciones a organizaciones. A cargo del equipo interno y Consejo Nacional de las Mujeres. Falta su sistematización (2011). |
| Investigación participativa         | -Conforman equipo en género: crean documentos sobre transversalización.<br>-Conforma equipo en desarrollo infantil: sin documentos/propuestas específicas.<br>-Contratan consultora externa en género: diagnóstico e investigación en AGBA.                                     | -Diagnósticos participativos situacionales de los ejes en todos los aglomerados (2015).   |
| Planificación estratégica de género | -Prueba piloto en AGBA.<br>-Desarrollo en oficinas territoriales.   | -Sin acciones.  |

|   |   |   |
|---|---|---|
| Réplica y difusión de experiencias  | -Sin acciones.  | -Sin acciones.  |
| Evaluación y sistematización de experiencias  | -Evaluación y sistematización de prueba piloto de AGBA (consultoría a cargo).<br>-Desarrollo indicadores de género para incorporar en evaluaciones del PAC. | -Sin acciones.  |
| Diseño y ejecución de acciones y actividades específicas para el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de las organizaciones sociales (línea específica para trabajar “hacia afuera” del Programa) |   | -Proyecta fortalecer iniciativas organizacionales que trabajen las temáticas, a través del financiamiento de subproyectos: no se ejecuta. |

*Nota. Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas y a datos de los documentos PAC, 2009b; PAC, 2009d; Fournier, 2010; PAC, 2012c y PAC, 2015b.*

## 2. Los grupos de trabajo de las organizaciones

### 2.1. La conformación grupal

La política estudiada requiere fuerza de trabajo constante durante gran cantidad de años de un número importante de personas que se reúne para cogestionar. Dicho número es un factor silenciado en el diseño de la política: sólo en dos documentos en el inicio de la ejecución se registra la cantidad de personas que trabajan en las organizaciones a nivel país<sup>69</sup>, estimada en 30.000 con un promedio de 12 por organización (SIEMPRO y SISFAM, 2003; BM, 2004), coincidiendo este último número con el relevado en las entrevistas a organizaciones.

La gestión de la política se entrecruza de esta manera con la conformación y/o consolidación de grupos de trabajo. Si bien estos son heterogéneos, existen dos factores claves para comprender cómo se genera el proceso, los cuales se desarrollan a continuación.

**Tamaño.** La gestión de la política produce una sobrecarga de tareas en pocas personas, generando -en la mayoría de los casos- la explotación de

---

<sup>69</sup> Existen documentos en donde se registra cantidad de personas por organización en la región AGBA, cantidad que oscila entre 10 a 50 personas, marcando también una importante heterogeneidad (Fournier, 2010).

las mismas que sufren la problemática alimentaria y en particular de las mujeres.

Si bien existe diversidad de tamaños (por ejemplo, en los grupos entrevistados van de 3 a 25 integrantes), persiste una visión en común: en la mayoría de las organizaciones se sostiene que la cantidad es insuficiente para las tareas que realizan, peligrando en algunos casos su continuidad.

Existen factores que dificultan que se sumen nuevas trabajadoras y/o generan deserción: la escasez de tiempo por la necesidad de destinarlo a tareas de cuidado familiar, el carácter voluntario de la tarea y la necesidad de buscar un empleo remunerado, los conflictos internos de las organizaciones y la baja apertura de estas a la participación, la complejidad en la tarea que desarrollan y las precarias condiciones laborales, entre otras. En consonancia, la referenta de El Patio menciona varias de las dificultades señaladas:

“A veces algunas mamás quieren colaborar pero tienen esos niñitos chiquitos que se van atrás de la madre y te imaginás que andamos con las ollas, el horno prendido (...) A veces colaboran algunas madres cuando van a buscar la comida, pero ellas están a cargo de los hijos, tienen que ir a buscar los chicos a la escuela. Varias son mujeres solas, entonces no les podés exigir tanto porque también necesitan buscar trabajo. Hay que estar acá, no es fácil, a veces te quemás, tenés que pagar el remedio porque el Ministerio no te lo reconoce. Tratamos de no quemarnos, de hacer todo con calma, despacio (risas) para no tener que comprar remedios” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Aquí la entrevistada introduce el aspecto de la complejidad de la tarea que se desarrolla en el comedor, sumado a las malas condiciones de trabajo y el hecho de no contar con asistencia de salud<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> El PAC sí asume la contratación de seguros para accidentes personales y responsabilidad civil (muerte accidental, incapacidad permanente y/o invalidez total y parcial permanente, en ambos casos reintegro de gastos por atención médica y farmacéutica, con comprobantes con franquicia), que pudieran tener lugar con relación a la ejecución del convenio alimentario y a las SFC. La póliza cubre a la responsable y las colaboradoras de los comedores sin límite de edad, que hayan sido debidamente incluidos en una planilla de seguros aportada por el PAC (PAC, 2006b y PAC, 2012e).

En la mayoría de los testimonios se recoge la idea de la falta de recambio de los grupos: en general existe una cierta estabilidad en la conformación grupal, en donde las personas participan durante gran cantidad de años, pudiendo ello generar un “desgaste”. La referenta de Mi Barrio sostiene la idea de permanencia: “Casi siempre somos las mismas, las mamás que están como cocineras son las de toda la vida, quizás no desde hace 20 como yo, pero sí mucho” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

En conjunto, también se registra la incorporación de nuevas personas, en general sumándose familiares del grupo, así como también mujeres y jóvenes que antes asistían como población destinataria, apareciendo la idea de un incipiente recambio generacional. Justamente, Carla, referenta de El Impenetrable, sostiene: “Las colaboradoras vienen desde hace tiempo, varias vinieron a comer embarazadas o con sus hijos y se quedaron a colaborar” (comunicación personal, 11 de julio de 2018).

**División sexual del trabajo.** La política estudiada reproduce un régimen patriarcal de división sexual del trabajo, entendido como aquel en que la asignación de tareas específicas y particulares de acuerdo con los géneros se encuentra en la raíz de las inequidades de géneros (Rodríguez Enríquez, 2007). Esta división da como resultado que históricamente las mujeres sean las encargadas de gestionar la alimentación, tanto en el ámbito doméstico como en el comunitario, asumiendo las tareas de cuidado de las niñas, de las personas con discapacidad, con alguna enfermedad y de adultos mayores (población destinataria del PNSA).

Quiénes reciben lo que brindan los programas alimentarios son en general mujeres, a la vez que tienen una presencia mayoritaria -casi exclusiva- en las organizaciones que cogestionan los Programas, lo que confirma la “feminización del ámbito comunitario” (Zibecchi, 2014), en este caso a través de la provisión del cuidado alimentario<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> La autora analiza jardines comunitarios, teniendo sus particularidades y especificidades; a la vez que en otro de los estudios (Zibecchi, 2014) analiza programas de transferencia condicionada.

Los Programas no desarrollan acciones concretas para modificar la división señalada. Como sostiene Zibecchi, con las políticas de “combate” a la pobreza se cristaliza la participación del Estado en la (re)estructuración de las relaciones asimétricas entre hombre y mujeres, al necesitar la incorporación de las mujeres-madres como piedra angular para el funcionamiento y logro de los objetivos de dichas políticas.

En este punto es fundamental traer uno de los aportes de los afrofeminismos, de los feminismos descoloniales y populares: el concepto de interseccionalidad de las categorías de opresión etnia, clase, género y sexualidad. María Lugones sostiene que la matriz de dominación de una sociedad se encuentra ordenada por intersecciones, cuyos dominios son lo económico, lo político y lo ideológico (Bidaseca, 2014). Por ello, la intersección de género y clase, por ejemplo, permite comprender la situación de la gestión de las políticas analizadas: no son sólo “mujeres” las que sostienen la política, ni tampoco los sectores populares en sentido amplio, son las mujeres de esos sectores las que funcionan como la piedra angular en la ejecución de la política alimentaria. Si se analizan las categorías por separado, no se ve, se silencia, un eslabón fundamental para la comprensión de la situación<sup>72</sup>.

La interseccionalidad entre las categorías da cuenta de la existencia de jerarquías entre géneros y hacia adentro de los mismos. Por ello, en la investigación cuando se seña el rol de las mujeres, por su carácter mayoritario se está refiriendo a las de los sectores populares (se distancia del concepto de mujer “universal” como mujer burguesa, blanca, heterosexual).

Si bien los equipos técnicos entrevistados relacionan la división sexual con los factores estructurales de la sociedad patriarcal y su consecuente división de roles, no así las referentas de las organizaciones. En sus narrativas no utilizan dichas conceptualizaciones propias de las teorías feministas para explicar el porqué de la diferencia en la participación de hombres y mujeres.

Como posibles causas de la no participación de hombres, las referentas señalan que los mismos tienen menos disponibilidad al tener otra

---

<sup>72</sup> Crenshaw (1991) desarrolla la idea de que la interseccionalidad revela lo que no se ve cuando se conceptualizan por separado categorías como etnia y género.

jornada laboral, lo que explica la paulatina disminución de su participación en la medida que se aleja la situación de emergencia crítica y hay una reinserción en el mercado laboral. En este sentido, las entrevistadas no realizan la misma vinculación en el caso de las mujeres, pese a que tienen hasta una “triple jornada laboral”.

Asimismo, varias referentas señalan que existe una característica innata, “natural”, de dicho grupo como “menos colaborativo”. Este es el caso de Laura, de la organización El Patio: “El hombre no sé, como que no es tan colaborativo, capaz que puede venir un ratito y se van, acá se requiere constancia” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018). Además, las entrevistadas identifican que los pocos hombres que participan lo hacen en general cuando existe una retribución monetaria y/o ejerciendo roles de dirección y administración de cuentas (las organizaciones religiosas son un ejemplo de ello). En estos relatos se puede apreciar la clara división sexual del trabajo entre las tareas consideradas femeninas (reproductivas, de cuidado, desvalorizadas y no remuneradas) y masculinas (productivas, roles jerárquicos y de manejo del dinero, valorizadas, remuneradas).

Conjuntamente, la cuestión sexo afectiva heteronormada aparece como un obstáculo que las referentas identifican para la incorporación de hombres en el grupo de trabajo: “Si yo traigo mi esposo acá creo que sería un poco incómodo, porque ahí vos pasás, te rozás con las bandejas, con las ollas, o a veces uno está agachado buscando algo por ahí” (Laura, referenta de El Patio comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Por último, las entrevistadas reconocen como positivo el ser todas mujeres al poder utilizar el comedor como espacio de contención:

“Cocinamos y mientras hablamos, hablamos macana, hablamos en serio, hemos pasado de todo, hemos sido madres, abuelas, contamos los problemas, damos cada una su opinión, muchas veces son mujeres que no han ido a trabajar, o que tienen los chicos chicos y se saturan. Mientras picamos hablamos” (Marcela, referenta de Somos Todas, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

## 2.2. Las tareas que realizan

Manzano (2007) sostiene que los componentes de la política de empleo que analiza en su estudio modelan las rutinas diarias en las organizaciones sociales que la ejecutaron, reconstruyendo modos de gestión colectiva de las políticas públicas. Pero ¿ocurre lo mismo en las políticas alimentarias estudiadas?

Existe un conjunto de tareas a cargo de los grupos de trabajo de las organizaciones, las cuales están vinculadas a la ejecución de los Programas y que, en su mayoría, ya realizan antes de insertarse en los mismos.

Por un lado, las tareas netamente alimentarias que desarrollan las organizaciones se pueden resumir en: confección de menú, compra y entrega de alimentos, limpieza y rendición de cuentas. En el caso de presencial y viandas se le suma la preparación de los alimentos y en el caso de bolsón su fraccionamiento<sup>73</sup>. Para la ejecución de las tareas, intervienen diversos factores y se registra una injerencia de los Programas, tal como se comparte en el siguiente cuadro.

*Infografía 34: Factores que intervienen en las tareas netamente alimentarias que desarrollan las organizaciones e injerencia de los Programas*

| Factores que intervienen en las tareas   | Injerencia de los Programas   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>-Saberes previos de las cocineras + experiencia + capacitaciones del PAC.</li><li>-Características culturales y gustos de la población (modifican menú).</li><li>-Recursos.</li><li>-Directivas de los Programas sobre parámetros nutricionales, frecuencia de entrega, limpieza y rendición.</li><li>-Capacidad de acopio y medidas de seguridad para mercadería.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>-Asignan presupuesto.</li><li>-Transmiten conocimientos: nutricionales, fraccionar y entregar alimentos, limpiar y rendir.</li><li>-Determinan parámetros nutricionales.</li><li>-Financian proyectos que modifican acopio (equipamiento/infraestructura)</li><li>-Financian artículos de limpieza.</li><li>-Controlan ejecución.</li></ul> |

*Nota. Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas a referentas de organizaciones y de los documentos programáticos.*

<sup>73</sup> En el caso de organizaciones que se presentan con solicitantes y ejecutantes, generalmente las solicitantes son las encargadas de comprar la mercadería y realizar las rendiciones, quedando el resto de las tareas a cargo de las ejecutantes.

Como se puede observar, la injerencia de los Programas en las tareas netamente alimentarias es alta, modificando las rutinas organizacionales y jugando un papel importante en cómo se moldearon las mismas, tal como Manzano analiza en el caso de políticas de empleo.

Sin embargo, a diferencia de lo planeado por la autora, el modo de gestión no se podría pensar en términos de “gestión colectiva” porque la capacidad de decisión de las organizaciones es acotada. En rigor, si bien las políticas están destinadas a producir libertad en las organizaciones (fortalecen de su capacidad de gestión y tomar decisiones sobre cómo gestionar), lo realizan condicionando sus acciones: introducen un plus de libertad mediante un plus de control e intervención<sup>74</sup>.

Simultáneamente, las organizaciones desarrollan tareas de cuidado que, si bien no se las incluye como netamente alimentarias a los fines del análisis, están íntegramente vinculadas y se complementan: escucha, contención, asesoramiento, asignación de normas y límites, resolución de conflictos y satisfacción de necesidades básicas. Claudia de la organización Mi Lugar, relata estas tareas:

“Les enseño a los chicos, les aconsejo, en lo que puedo les ayudo, si por ahí necesitan algo para la escuela hacemos cualquier cosa para conseguirlo, por ejemplo, una nena que no tenía cuaderno hicimos pastelitos para conseguirle, cuando están enfermos vamos a la salita” (comunicación personal, 10 de julio de 2018).

Son las organizaciones las que deciden cómo y qué tareas de cuidado realizan, sin control o determinación de parámetros por parte de los Programas, generando con ello experiencias heterogéneas.

Pese a lo señalado, las políticas analizadas -en tanto políticas asistenciales que se ejecutan durante largos años- tienen un impacto directo en la reconfiguración de las organizaciones como estrategias comunitarias de provisión de cuidado, compartiendo lo expuesto por Zibecchi y Paura (2014).

---

<sup>74</sup> Foucault (2010) desarrolla que la tercera consecuencia del nuevo arte de gobernar es la aparición de “...mecanismos cuya función consiste en producir, insuflar, incrementar las libertades, introducir un plus de libertad mediante un plus de control e intervención” (p.89).

El proceso mencionado se realiza al priorizar la modalidad presencial y, en menor medida, vianda, dado que posibilitan las tareas de cuidado al tener contacto diario con la población destinataria. Por el contrario, de expandir el bolsón o incluso incluir la opción de tarjeta (como se prioriza a partir de la pandemia del 2020), quedarían en suspenso las tareas de cuidado.

Lo señalado entra en tensión con los postulados que sostienen -desde una visión nutricional y económica- autores como Britos y Costa (2007), al señalar que las tarjetas son una opción superadora de los formatos tradicionales de programas alimentarios.

### ***2.3. El tiempo destinado a la gestión alimentaria***

El “costo invisible del cuidado”, concepto desarrollado desde la economía del cuidado (Zibecchi, 2014b; Rodríguez Enríquez, 2005, entre otras), consiste en la falta de reconocimiento del valor económico a las tareas que permiten la reproducción de las sociedades: las tareas de cuidado.

El costo del cuidado alimentario es un aspecto silenciado por los Programas estudiados: no existen registros de la cantidad de horas que las mujeres de las organizaciones le destinan a sostener la política alimentaria en los territorios<sup>75</sup>.

A través de las entrevistas a las organizaciones se efectúa una aproximación sobre este aspecto, la cual, si bien es limitada por el volumen de datos, pretende servir como faro para analizar la situación.

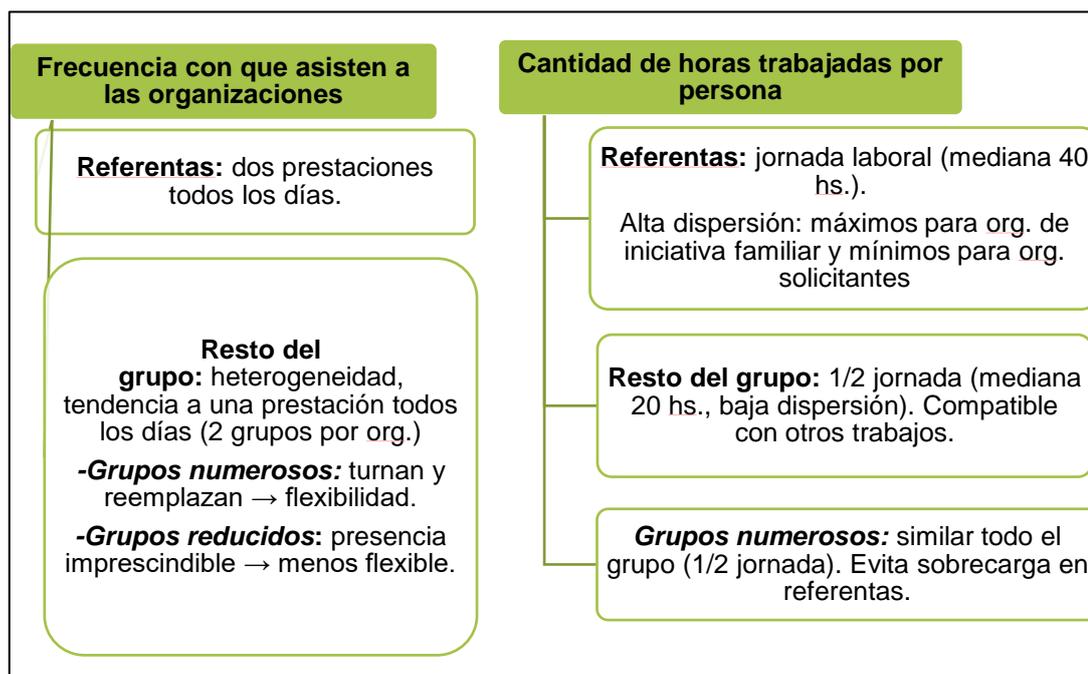
Los resultados son contundentes: el tiempo que le destinan las mujeres es elevado, registrando un aumento en las de iniciativa familiar y en los grupos reducidos. De esta manera, se aleja de la idea de que la tarea es una “colaboración”.

A continuación, se comparte un cuadro que sintetiza el uso del tiempo.

---

<sup>75</sup> Los equipos técnicos territoriales señalan que no cuentan con datos sistematizados sobre este punto, a la vez que en los documentos programáticos a los que esta investigación accedió tampoco se registran datos a nivel país.

*Infografía 35: Tiempo que las organizaciones le dedican a la gestión alimentaria*

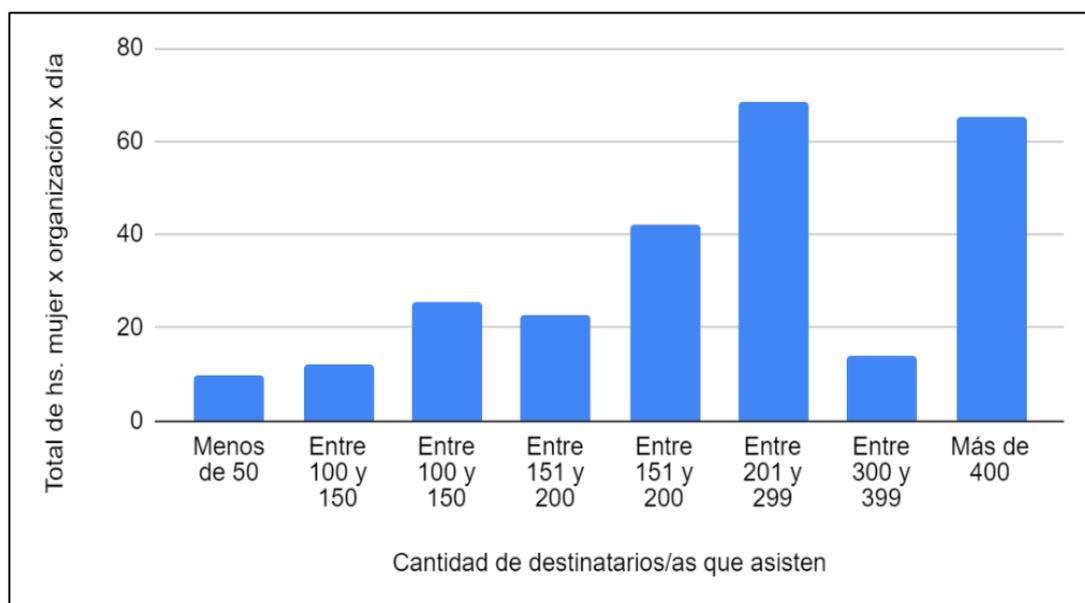


*Nota. Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas*

La desigualdad no sólo se genera entre los géneros, sino también entre mujeres de diferente nivel socioeducativo (intersección de la opresión de clase y de género). Un ejemplo de ello es el comedor El Centro, cuya presidenta es profesional, cuenta con un trabajo remunerado de tiempo completo y sólo le destina una hora por día a la organización -muy por debajo del promedio- desarrollando tareas administrativas y directivas.

A través de análisis se puede observar una alta dispersión en la cantidad total de horas diarias que las organizaciones le destinan a lo alimentario (promedio de 38.10 horas y mediana de 32 horas). Esto se explica en la correlación positiva entre dicha cantidad y el total de personas destinatarias por organización (no es tan marcada cuando las organizaciones sólo son ejecutantes al no tener las tareas administrativas), tal como se muestra en el siguiente gráfico.

*Infografía 36: Total de horas mujer por organización por día/Cantidad de personas destinatarias que asisten*



*Nota. Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.*

Las organizaciones que asisten a mayor cantidad de destinatarios suelen utilizar la modalidad vianda, la cual reduce el tiempo de trabajo, por lo que se infiere que los datos arrojados con respecto a cantidad de horas serían aún mayores si estas organizaciones dieran presencial.

Asimismo, la baja cantidad de horas registrada en la organización que tiene una cantidad de personas destinatarias entre 300 y 399, se explica en lo que se puede considerar un subregistro de horas de trabajo: la organización no incluye el tiempo que varias familias destinan de manera frecuente a colaborar, dado que no pertenecen al grupo “estable” de trabajo.

#### **2.4. El modelo de voluntariado**

El trabajo de las mujeres en las organizaciones no es financiado por los Programas analizados, amparándose en la idea de que los grupos brindan una contraprestación temporal en el marco de una política de emergencia.

Si bien en el inicio el FOPAR.A se nombra a la tarea como “trabajo”, describiendo los “grupos de trabajo” (FOPAR, 2002; SIEMPRO y SISFAM,

2003); con el PAC se pasa a denominar como “voluntariado” y “grupo de colaboradoras” (PAC, 2005).

Los Programas pretenden que la población destinataria participe de la organización, fomentando la responsabilidad social y la solidaridad, lo que generaría un fortalecimiento y promoción de los actores comunitarios. Sin embargo, es dificultoso su cumplimiento, a la vez que implica falta de valoración de los conocimientos y habilidades necesarias para la gestión alimentaria. A propósito, Victoria, referente de El Jardín, señala: “El Programa dice que el mismo beneficiario tiene que venir, pero es complicado porque no todos pueden venir a hacer una comida para 120 personas, entonces es mejor que estemos nosotros” (comunicación personal, 24 de octubre de 2018).

Además, la dificultad aumenta cuando a lo largo de los años la proporción del voluntariado crece, convirtiéndose en un elemento sin el cual no estaría garantizada la ejecución de los Programas<sup>76</sup>.

La estrategia utilizada implica una socialización de los riesgos de la pobreza entre los grupos afectados, en lugar de hacerlo de manera colectiva con el conjunto de la sociedad y así superarlos (Clemente, 2010). Asimismo, la estrategia forma parte de un sistema de dominación que ubica a las mujeres en un lugar de subordinación, en donde su tarea no es reconocida ni valorada pese a ser fundamental para garantizar el derecho a la alimentación. Faur y Brovelli (2020) agregan que las características y situaciones del trabajo en el cuidado comunitario (agregan también el trabajo doméstico remunerado) y la condición de clase de quienes lo desarrollan, restringe su autonomía económica.

Resulta importante recuperar las discusiones en torno al concepto de “trabajo doméstico”, el cual refiere a las responsabilidades familiares. Se cuestiona la idea de que en el cuidado familiar no habría “trabajo”, vinculándolo con cierto mandato moral mediante el cual las mujeres cuidan sólo “por amor”. Como sostiene Faur (2017), una cosa no quita la otra, pero

---

<sup>76</sup> En 2004 se registró que a nivel país la mitad de las personas que desarrollaban la actividad alimentaria recibían el Plan Jefas y Jefes de Hogar (BM, 2004); en el 2010 se registró que casi el 70% de las personas eran voluntarias (Sabrón y Viú, 2010); y en 2018 (cuando se realizaron las entrevistas) los equipos técnicos y las organizaciones coincidieron en que era prácticamente total el voluntariado.

tampoco la implica necesariamente. La tarea en las organizaciones se observa entonces como un traspaso -no total- de dicho trabajo hacia el espacio comunitario, en donde permanece el mandato moral asociándolo con el concepto de “voluntariado” y “solidaridad” que operaría como justificación del cuidado alimentario.

Un punto común entre las organizaciones entrevistadas es la firme postura de que lo que realizan es un trabajo y, como tal, debe ser remunerado. Por ello, han reclamado reiteradas veces a las autoridades de los Programas, obteniendo respuesta negativa. Justamente, Laura, referente de El Patio, sostiene: “La última vez que lo planteamos nos dijeron: ustedes saben que era así” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Sin embargo, las referentas se enfrentan de manera diaria a la contradicción de que en el mismo territorio otras personas sí reciben una retribución, tal como señala María, de la organización El Barrio:

“Todos los que estamos acá siempre fuimos voluntarios, jamás logramos tener nada. Lo hemos planteado siempre que hemos tenido la posibilidad, no estamos pidiendo un sueldo, sino un reconocimiento y no para todos, acá tenemos mamás que no tienen nada, y vemos que tienen becas personas que no trabajan” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Por último, existen tres factores que han disparado el cuestionamiento de esta estrategia, tanto hacia dentro del Programa (generó discusiones internas), como en las organizaciones, los cuales se desarrollan en el siguiente cuadro.

## Infografía 37: Factores que disparan el cuestionamiento al modelo de voluntariado

|   |
|---|
| <b>Extensión de la tarea en el tiempo</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Inicio sin grandes dificultades (tarea temporal y varias personas cobran planes sociales). Luego se extiende y aumenta la proporción del voluntariado.</li><li>• <b>No se logró:</b> formalizar empleo o incluir en programas de empleo (ej. “Ellas Hacen”).</li><li>• <b>Sí se logró:</b> entregar alimentos a grupos de trabajo como aporte (no garantizado, el grupo prioriza entregar al resto de la población).</li></ul>      |
| <b>Dificultades que genera en la gestión</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Desprofesionaliza tratamiento de necesidades sociales (Clemente, 2010).</li><li>• Sobrecarga tareas, rotación y fluctuaciones: peligran la continuidad.</li><li>• Dificulta desarrollar otras actividades.</li><li>• Limita ampliar cobertura alimentaria y dar presencial.</li></ul> <p>✘ <b>Oportunidades del voluntariado:</b> puede fomentar participación, solidaridad, compromiso y responsabilidad de las participantes.</p> |
| <b>Introducción de la perspectiva de géneros</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Posiciona tareas de cuidado como trabajo, reconoce valor económico y rompe cierto vínculo moral.</li></ul>  |

*Nota. Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.*

### 2.5. Los saberes

Antes de la llegada de los Programas a la vida de las organizaciones, existía un conjunto de saberes en manos de sus grupos de trabajo.

En lo que respecta a los saberes alimentarios, están vinculados principalmente a cómo cocinar y provienen, en la mayoría de las organizaciones entrevistadas, de los hogares familiares y de espacios laborales previos a la participación en los comedores. A propósito, María, referenta de El Barrio, señala: “Yo soy cocinera desde mi casa, mi mamá fue cocinera y yo era ayudante de cocina, es mi pasión la cocina por eso lo amo tanto al comedor” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Estos saberes se articulan con los adquiridos en la práctica en las organizaciones, tal como sostiene una de las entrevistadas: “Aprendimos con los errores, por ejemplo, las primeras veces que hacíamos tiramos arroz, comprábamos del barato y en esta cantidad no sirve, aprendimos de prueba y error” (Marcela, referenta de Somos Todas, comunicación personal, 28 de

agosto de 2018). Además, se transmiten entre pares y entre diferentes generaciones, siendo nulas las capacitaciones de los Programas sobre el modo de cocinar. Asimismo, según lo relevado, son escasos los saberes nutricionales previos, presentándose un importante cambio en este aspecto a través de capacitaciones sistemáticas y el seguimiento que realizan los Programas.

Por otro lado, en general son acotados los saberes previos vinculados a gestión administrativa, siendo limitadas las organizaciones que cuentan con profesionales contables. Aquí es notoria la intervención de los Programas brindando capacitaciones y asesoramiento en gestión de cuentas bancarias, pago a proveedores, rendición de cuentas, etc. El rol de los equipos territoriales también aparece como primordial a la hora de sostener estos nuevos saberes, tal como señala la referenda de El Patio: “Tenemos una supervisora que es de 10, si nosotros nos equivocamos con las rendiciones ella nos re ayuda, ojalá siempre esté ella” (comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

Como se puede observar, los Programas modifican las trayectorias organizacionales al expandir un conjunto de dominios cognitivos. Sin embargo, esto se realiza mediante una imposición y a los fines de una buena gestión de la política, reproduciendo el modelo de las organizaciones como ejecutoras de esta.

Los Programas transforman las prácticas de las organizaciones a través de que estas incorporan nuevos saberes. Por ejemplo, los nutricionales transforman lo que se da de comer, sin ser este un proceso automático ni homogéneo dado que las organizaciones toman en cuenta las prácticas culturales y los hábitos culinarios y nutricionales de la población. Además, las modificaciones se facilitan gracias al volumen de financiamiento de los Programas (permite incorporar alimentos de calidad) y a su continuidad (da previsibilidad para planificar).

Los saberes adquiridos durante la práctica y gracias a los Programas generan oportunidades para los grupos, siendo de utilidad para estos. Sin embargo, los lugares en donde los aplican por fuera del comedor se limitan al

espacio del hogar. Por ejemplo, la referenta de la organización El Jardín señala que ahora sabe cómo organizar la heladera de su casa y qué alimentos comprar; así como también otra de las entrevistadas indica que los saberes administrativos les son útiles para manejar sus cuentas domésticas: “En mi casa yo llevo las cuentas de todo, soy como la contadora de la casa (risas) me gusta ser organizada” (Laura, referenta de El Patio, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Al no contar con un horizonte de futuro laboral por fuera de las organizaciones, en donde las integrantes puedan aplicar los nuevos conocimientos, la oportunidad no es tanto para ellas sino para las organizaciones: es en función de la “buena gestión” que se incorporan los saberes. Podría haber sido útil para facilitar la inserción, por ejemplo, certificar los saberes.

A continuación, se comparte un gráfico sobre lo trabajado.

*Infografía 42: Irrupción de los Programas en los saberes organizacionales: tendencias en la adquisición de saberes*



*Nota. Elaboración propia en base al análisis de documentos y entrevistas.*

### 3. El vínculo entre la gestión de la política, la participación comunitaria y las trayectorias vitales de las referentas

Las políticas estudiadas no sólo impactan en las trayectorias organizacionales, sino también en las trayectorias vitales de sus referentas.

Este impacto traduce el modo en que se entrelazan y se vinculan la política con lo comunitario y lo personal, tal como se desarrolla a continuación tomando el caso de las referentas de las organizaciones entrevistadas.

### ***3.1. La participación comunitaria de las referentas: motivaciones para iniciar y relevancia***

Como se viene desarrollando en la tesis, las mujeres cumplen un rol fundamental a la hora de ensayar respuestas a la demanda alimentaria de los sectores populares, participando en diferentes organizaciones sociales durante largo tiempo. Justamente, en las referentas entrevistadas se registra una participación de más de 20 años.

Ya sea si iniciaron antes o después del 2001, los tres principales motivos por los cuales comenzaron a participar son similares: el interés por “lo social” y por la tarea alimentaria, un contexto barrial donde emergen necesidades básicas insatisfechas y una trayectoria personal también marcada por dichas necesidades, vinculado esto a la ya señalada socialización de los riesgos de la pobreza entre los grupos afectados.

A propósito, María de la organización El Barrio, cuenta su gusto por la cocina como motivo de inicio: “Siempre me ha gustado mucho la cocina, vengo de una mamá cocinera, nos criamos con la idea de compartir y que en donde comen tres comen cuatro, la cocina siempre ha sido mi pasión y mi formación” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018). Asimismo, en la narrativa de otra de las referentas aparece el vínculo con su trayectoria personal: “Siempre trabajé en lo social porque yo vivía en el campo y pasé muchas necesidades, y un día yo dije, el día que yo tenga la posibilidad de ayudar a los demás lo voy a hacer, y así fue que empecé (...) tener el comedor era un sueño para mí” (Carla, El Impenetrable, comunicación personal, 11 de julio de 2018). En el relato aparece una idea que se reitera en muchas de las entrevistas: el comedor como “un sueño hecho realidad”.

El inicio de la participación también está marcado por la percepción de la tarea como “trabajo”, siendo en ocasiones una contraprestación del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Justamente, Marcela, referenta de Somos Todas,

sostiene esta idea: “Es una forma de que yo sienta que yo trabajo y colaboro en mi casa” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

Sin embargo, en el caso de una organización de asistencia, los motivos de participación se alejan de los señalados, a la par que difiere la cantidad de años de trabajo. Este es el caso de El Centro, cuya referenta inicia su participación hace cinco años, debido al intento por mantener lo que venía desarrollando su familia, apareciendo una idea de “herencia” y diferenciándose del resto de las referentas por pertenecer a otro estrato social.

Al mismo tiempo, en las entrevistadas se percibe emoción al hablar de cuál es la importancia de su participación en el comedor, característica que se vincula con el desarrollo de tareas de cuidado. Las narrativas se organizan en torno a una concepción de punto de inflexión, como un “antes y después”, en donde la participación tiene un importante impacto en las trayectorias al permitirles contar, por ejemplo, con un espacio de trabajo y de lucha. A propósito, varias referentas señalan ello:

“Me cambió la existencia. El trabajo con los chicos me cambió la vida” (Laura, referenta de Los Pibes, comunicación personal, 28 de agosto de 2018)

“Me cambió porque tengo algo por que luchar, pienso que a mí me hace bien, siento que estoy haciendo algo importante para los chicos, es algo necesario” (Claudia, referenta de Mi Lugar, comunicación personal, 10 de julio de 2018).

A la vez, les permite nuevas experiencias, como cambiar sus trayectorias educativas (por ejemplo, terminar el secundario en la organización) y contar con el comedor como espacio de refugio y contención. De esta manera, las organizaciones no sólo funcionan como redes de contención familiar para la población a la que asisten sino también para el grupo de trabajo, tal como señala María, de El Barrio:

“Cuando yo me siento mal por algo este es mi refugio, es parte de mi vida, me ha dado la fortaleza y la posibilidad de salir adelante con mis hijos y con toda la comunidad. Yo siempre digo, cuando yo he tenido hambre he buscado al comedor y ha sido para mí todo. Yo me siento

muy fortalecida, muy agradecida de la vida” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Las trayectorias de las organizaciones en donde las mujeres participan están marcadas por la gestión de la política estudiada, tal como se señaló anteriormente. Esto retoma lo postulado por Gieco, Eandi, Iavicoli y Butinof (2014) cuando analizan una olla popular y un comedor comunitario durante la crisis de 1989 y el 2001: la configuración de las representaciones y significados que tiene las personas que participan de dichos espacios, no puede separarse de las políticas sociales que forman parte del contexto. En este sentido, la participación de las mujeres entrevistadas estaría impregnada por las implicancias de los Programas estudiados.

### ***3.2. La política y lo comunitario entrelazados con lo doméstico***

En las organizaciones de iniciativa familiar el ámbito doméstico, el espacio físico “hogar”, históricamente asignado para las relaciones familiares, pasa a ser sede de la política pública. En este proceso se reúnen los lazos familiares, lo íntimo y lo afectivo, con lo comunitario y con la gestión de la política alimentaria. Durante una parte del día la mesa familiar se transforma en una mesa comunitaria, la puerta del hogar pasa de recibir familiares y amigos/as a darle paso a destinatarios de una política, transformando de esta manera las rutinas intrafamiliares. Al mismo tiempo, como se señaló en el capítulo anterior, estos espacios se modifican a través del financiamiento de los Programas (equipamiento, infraestructura, etc.). El entrelazamiento analizado es un aspecto que los Programas estudiados no atiende.

Independientemente del tipo de organización, la tarea alimentaria genera cotidianeidad y lleva a relaciones de proximidad, propiciando espacios de intimidad dentro del comedor que pueden percibirse, aunque no siempre, como un espacio familiar. Justamente, una de las entrevistadas marca esta idea: “El comedor para mí es una familia ampliada, me sé la vida de cada uno de ellos y siempre estoy ahí cuando el vecino me llama” (Claudia, organización Mi Lugar, comunicación personal, 10 de julio de 2018). En este proceso, el rol de las referentas se asimila a roles familiares, como sostiene Carla de El

Impenetrable: “Hacemos de cocinera, de madre, de todo un poco” (comunicación personal, 11 de julio de 2018).

Por otro lado, los lazos familiares de las referentas se involucran en la tarea comunitaria de diferentes tipos, como participar en el cotidiano (los lazos familiares facilitan esto) y colaborar con necesidades puntuales que tiene la organización (por ejemplo, en Mi Lugar el hijo ayuda a reparar objetos del comedor y en Somos Todas el marido realiza traslados). En otros casos, si bien las familias no participan, reconocen la tarea y la apoyan, como sostiene Victoria del comedor El Jardín: “Mi marido siempre le gustó, no se mete mucho, pero sabe que a mí me gusta esto” (comunicación personal, 24 de octubre de 2018).

Más allá del modo en que las familias de las referentas se vinculen con su tarea comunitaria, la responsabilidad que conlleva la actividad y la alta demanda de tiempo que les insume genera implicancias en la organización de los cuidados intrafamiliares. En este sentido, Carolina, técnica territorial, manifiesta: “...la vida familiar está totalmente atravesada por la vida del comedor, porque esté o no esté en una casa de familia es así, porque el trabajo en el comedor lleva muchas horas” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

La doble o triple jornada laboral responde no sólo a la distribución históricamente asignada según géneros, sino también al déficit en servicios de cuidado en los barrios, por lo que la relativa escasez de políticas estatales no permite trasladar el cuidado familiar al espacio público (Faur, 2017). Dicha situación genera dificultades para que las referentas respondan a las tareas de cuidado, apareciendo o profundizando problemas familiares. A propósito, María, de la organización El Barrio, comparte lo siguiente:

“Tengo a mi hija que es mayor pero tiene problemas de salud, tengo mis nietos que por ahí tengo que llevarlos a la escuela y por ahí el comedor me quita tiempo (...) cuando pienso que hemos recuperado a chicos que han estado a punto de suicidarse y por ahí en mi casa no me entienden, por la dedicación que lleva, mi marido me decía ‘mirá la

hora que te vas, que no venís', he tenido muchos problemas” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Si bien el comedor dificulta las tareas de cuidado intrafamiliar, cuenta con mayor flexibilidad en comparación a un trabajo “convencional” en términos de tiempos y de poder asistir con dichos familiares, permitiendo compatibilizar las tareas. Justamente, Victoria, de El Jardín, sostiene: “He tenido posibilidad de ir a otro lado, pero la cuestión es que por ejemplo me implicaría dejar a mis hijas, no tengo donde dejarlas, en cambio acá las puedo traer o me voy con una de ellas a hacer trámites del comedor” (comunicación personal, 24 de octubre de 2018). Esto es un ejemplo de cómo ciertos trabajos permiten una mayor conciliación con las tareas de cuidado (Faur, 2017).

### ***3.3. Los horizontes de posibilidades de las referentas fuera de la participación comunitaria***

En las narrativas de las entrevistadas conviven -de manera más o menos conflictiva- sentimientos encontrados entre el deseo de continuar y dejar su labor en el comedor.

Por un lado, resaltan que no imaginaron que iban a estar tantos años trabajando en los comedores, lo cual conecta con el principal motivo para dejar la participación comunitaria: el cansancio o “desgaste”. El mismo está vinculado al tipo de gestión de los Programas y sus deficiencias: falta de recursos y dificultades para conseguirlos, responsabilidad que implica la tarea y el manejo de cuentas, demanda y exigencias de las personas que asisten a las organizaciones, dificultades y estrés por la gestión del comedor, sobrecarga de tareas, enfermedades y desgaste físico por el paso del tiempo y el tipo de trabajo. A propósito, la entrevistada de El Impenetrable señala la reiterada preocupación de su familia por el estrés: “Mis hijas me dicen que no me haga mala sangre, que tengo que tranquilizarme porque se va a enfermar cargar con los problemas” (comunicación personal, 11 de julio de 2018).

Los equipos territoriales tienen conocimiento y manifiestan una visible preocupación sobre el estado de situación señalado. Carolina, técnica territorial, sintetiza la situación: “Están cansadas después de tantos años de

trabajo, estamos impactados porque hay muchas cuestiones de salud, están nueve horas revolviendo la olla o más todo lo que eso implica, salen de ahí y van a su casa a seguir trabajando” (comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Otro de los motivos principales para dejar la actividad es la necesidad y el interés de las referentas por dedicarle más tiempo al cuidado de familiares, luego de haber destinado una elevada cantidad de tiempo al comedor, tal como señala Victoria de El Jardín: “Tengo a mi mamá que está enferma que está a mi cuidado, tengo mucha actividad con eso, a veces dudo porque no tengo tiempo para todo” (comunicación personal, 24 de octubre de 2018).

Pese a los obstáculos, las referentas deciden continuar en las organizaciones. Un aspecto que sobresale en las narrativas es el compromiso y la responsabilidad social por sostener la tarea alimentaria frente a la demanda de la población. Esto comparte lo señalado por Fournier (2017), quien sostiene que el cuidado es asumido como una cuestión de responsabilidad social en las organizaciones sociales. En este sentido, Teresa, de El Patio, sostiene:

“Pensé en dejar muchas veces pero es más fuerte que yo, los chicos me pueden, a veces está cerrado hasta que te vuelven a mandar los fondos del Ministerio y vienen los chicos y preguntan ¿doña cuándo va a abrir el comedor? Y eso me parte, y dale que vuelvo a seguir” (comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

Otro de los principales motivos de permanencia es que les gusta las tareas que desarrollan, tanto las alimentarias como el resto de las actividades. La participación está sostenida por un deseo y vocación por lo social, apareciendo adjetivaciones como las siguientes: “me encanta lo que hago”, “es un trabajo apasionante”, “me gusta mucho estar con los chicos” y “me sale del alma”, entre otras.

Conjuntamente, en las narrativas se vinculan las trayectorias personales con las tareas que desarrollan en las organizaciones, las cuales participan en la conformación de la identidad de las referentas. En este

sentido, se genera un futuro incierto por fuera de la actividad comunitaria, como se puede apreciar a continuación en los relatos de las referentas:

“No sé si voy a poder vivir no haciendo eso, no me veo no haciéndolo, salvo que tenga un problema grave de salud que ahí sí tenga que dejar” (Carla, El Impenetrable, comunicación personal, 11 de julio de 2018).

“No me imagino no estando acá” (Victoria, El Jardín, comunicación personal, 24 de octubre de 2018).

“No sé lo que haría si no hago lo que hago” (Teresa, Los Pibes, comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

“Sería otra vida sin esto” (Marcela, Somos Todas, comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

“Cuando se cae una actividad es como que se cae una cosa de mí, se me hace que el día que deje de hacer esto es cuando no pueda andar” (María, El Barrio, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

El horizonte de futuro incierto se alimenta con las características de la política, en donde la modalidad del voluntariado no sólo impacta en el modo de subsistencia del presente, sino también del futuro, por ejemplo, al no poder jubilarse.

Al mismo tiempo, existe una fuerte vinculación entre la idea de proyecto de la organización y el proyecto de vida de las referentas, lo que genera que uno de los principales motivos de permanencia sea garantizar la continuidad de lo que se viene desarrollando. Frente a ello, aparecen dificultades para encontrar nuevas líderes, siendo una de las causas la responsabilidad que implica la tarea, tal como señala Laura de El Patio:

“Yo siempre digo la que quiera agarrar al comedor se lo doy (risas), pero nadie quiere, es mucha responsabilidad, acá hay que saber que la comida tiene que estar bien hecha, porque los chicos se pueden enfermar y después el problema que vamos a tener, imagínate” (comunicación personal, 28 de agosto de 2018).

La preocupación o incógnita sobre quién o quiénes van a continuar la tarea en algunos casos se convierte en una planificación de acciones de cara

a garantizar la continuidad, apareciendo las ideas de sucesión y de recambio generacional: “Ya estoy formando mi grupo, a mis herederos (risas), tratamos que ellos aprendan y que hagan lo que quieran hacer. Yo ya llevo más de 20 años, por eso empezamos a formar a los jóvenes, para pasar la posta, porque nos ha costado mucho tener todo esto” (María, El Barrio, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

Si bien la política estudiada tiene conocimiento de las situaciones arriba mencionadas, no realiza acciones para modificarlas, lo que afecta no sólo a las referentas, sino que también pone en peligro la continuidad de la ejecución.

## Conclusiones

La noción de emergencia alimentaria remite a una situación excepcional, que necesita una atención urgente y transitoria por parte del Estado. Pero ¿qué pasa cuando se extiende en el tiempo?, ¿cómo se configura esa atención y qué rol cumple a lo largo de ese tiempo? ¿a quiénes involucra, cómo los afecta y qué tipo de relación se genera entre destinatarios, organizaciones sociales y el Estado?

La investigación parte de una fuerte preocupación ante un contexto de elevada pobreza e indigencia, situación que tiene una directa repercusión en la problemática alimentaria<sup>77</sup> y que afecta especialmente a las mujeres y a las niñas. Dentro de las políticas más extendidas que dan respuesta a este contexto se encuentran las alimentarias, parte de las cuales cogestionan con organizaciones sociales. Por ello, la investigación se propuso analizar el rol del Estado nacional en la atención de la emergencia alimentaria en Argentina, y su interacción con las organizaciones sociales, abarcando el período que va del 2003 a 2015. Esto se logró utilizando una metodología que consistió en un estudio de caso, analizando los Programas FOPAR.A. y PAC, ambos ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El problema que se aborda es que estas políticas alimentarias surgen para contener la emergencia, pero continúan su ejecución a lo largo del período estudiado, abriendo la pregunta de si en los casos como los Programas seleccionados esto tiene implicancias en los sectores populares destinatarios y en las organizaciones sociales que los cogestionan, especialmente en las mujeres que las integran. Se partió del supuesto de que el rol es de contención de la emergencia, a la par de lo que ocurrió con gran parte de las políticas sociales asistenciales. Sin embargo, este postulado no alcanza para comprender el fenómeno, por lo que la investigación se propuso ampliar la mirada.

---

<sup>77</sup> Esta problemática excede a Argentina. FAO sostiene que en los últimos años aumentó el número de personas subalimentadas y que padecen inseguridad alimentaria en el mundo, tras un decenio de descenso de la pobreza extrema y la subalimentación (<https://shortest.link/3KLp>)

Para iniciar, se tomó la decisión teórica de considerar a las políticas alimentarias estudiadas como políticas sociales de cuidado para la atención de la emergencia alimentaria, a la vez que se afirmó la importancia de incluir una perspectiva de géneros en su análisis. Además, se señaló la visión de la cogestión como una modalidad que genera un tipo particular de relación entre las políticas y las organizaciones sociales.

A la hora de analizar el contexto social desde la crisis del 2001 hasta el 2015, se identificaron dificultades para definir con datos estadísticos fidedignos el comportamiento de la pobreza, la indigencia y la problemática alimentaria a largo plazo. Lo señalado es preocupante porque supone que las políticas no se diseñan sobre una definición sólida del problema, pudiendo brindar respuestas equivocadas. Con ello, salta a la vista que la Argentina se encuentra ante el desafío metodológico de construir estadísticas que permitan comprender los principales problemas sociales que la aquejan.

Si bien los índices de pobreza, indigencia y la problemática alimentaria en 2015 dista de la registrada luego del 2001, persiste un conjunto de la población que continúa atravesando las problemáticas. ¿Podría entenderse por la presencia de una pobreza crónica, más de carácter estructural? Esto explicaría la mayor inelasticidad ante la mejora de los indicadores socioeconómicos y la ampliación de políticas sociales. Nuevamente, las dificultades en las estadísticas impiden responder.

El recorrido histórico de las políticas alimentarias argentinas permitió detallar su larga tradición y registrar la incipiente estrategia de financiamiento de comedores comunitarios a finales del siglo XX, a la par de un creciente corte asistencial. Con la crisis del 2001 se produce un redireccionamiento de las políticas sociales hacia la atención de la emergencia, particularmente la alimentaria decretada en enero del año siguiente. La herramienta legal permite reasignar partidas presupuestarias y modificar el presupuesto de la administración nacional, destinando el dinero hacia la creación de lo que luego es el PNSA, principal política alimentaria entre 2003 y 2015. La investigación mostró que si bien el Plan intenta distanciarse de las políticas neoliberales de

la década anterior y mitigar sus efectos, continúa con rasgos de dicha tradición.

En suma, el derrotero de las políticas alimentarias genera que para que se pueda controlar la exclusión, se tenga que entrar de manera masiva en la mesa de los hogares y transformarlas -en parte- en mesas comunitarias a cargo en su mayoría de mujeres, mediante un proceso de intermediación de las organizaciones sociales.

A continuación, se comparten conclusiones sobre el análisis del estudio de casos.

### **Diseñar en la emergencia**

El diseño de objetivos del FOPAR.A. y luego del PAC en el contexto de emergencia (2003 a 2007) tiene la clara decisión de contener la misma mediante mecanismos asistenciales. Esto implica el redireccionamiento de sus acciones: el FOPAR original deja de financiar infraestructura social, capacitaciones y emprendimientos productivos para mejorar las condiciones socioeconómicas de grupos y comunidades en situación de pobreza, y pasa a financiar prestaciones alimentarias a través de organizaciones sociales. El cambio se instala en la política analizada, continuando en el PAC y sosteniéndose hasta la actualidad. Con ello, se descubrió también que las políticas previas pueden servir como estructura para que se diseñen objetivos en un contexto de emergencia.

Otro de los hallazgos es que cuanto más cerca está el momento de la emergencia, más clara es la estrategia de salida: diversificar lo que brindan los comedores para que paulatinamente dejen la tarea alimentaria y se transformen en organizaciones que otorguen múltiples servicios. De esta manera, la política se postula como una intervención transitoria, con fecha de finalización al proyectar la disminución de la demanda alimentaria.

En la etapa que va de 2008 a 2011, con un contexto económico favorable y mejora de los indicadores socioeconómicos, el diseño de los Programas mostró que dicho contexto -que no se repetirá en los próximos años- permite la inclusión de nuevas líneas de financiamiento y perspectivas,

como la de géneros y derechos, lo que lleva a interrogarse: ¿es posible una salida de la emergencia, convirtiendo la contención en desarrollo social?

Es la etapa de mayor potencia política en tanto posibilidades de transformación social, en donde está la oportunidad de avanzar hacia una perspectiva integral de fortalecimiento comunitario. Se pone en juego si la orientación de la política va a promover a los comedores, en tanto espacios alimentarios de contención; o buscará terminar la asistencia alimentaria para reconvertir el Programa en un apoyo a organizaciones que brinden múltiples servicios sociales.

La investigación mostró que se evidencian contradicciones en la política estudiada, registrando limitaciones frente a la compleja realidad social: permanece la demanda alimentaria, generando que los comedores y las políticas que los financian continúen y se piensen a largo plazo. Además, se elimina el objetivo estratégico de transformar los comedores y con ello se destruye una de las principales estrategias de salida.

Continuando, en la etapa que va de 2012 a 2015, con el aumento de la demanda alimentaria se mostró la naturaleza de la problemática: la “emergencia” se vuelve permanente, lo que profundiza la función compensatoria. Retorna la idea de una política de emergencia, sin el desarrollo de una estrategia de salida y dejando de manera marginal a las iniciativas de desarrollo. Asimismo, se evidenció tensiones entre la concepción de los programas como modalidades de intervención nutricional y aquella que los entiende como políticas sociales compensatorias, primando esta última y encontrando limitaciones a la hora de responder ante cambios en la situación problema.

Conjuntamente, el estudio identificó que no sólo la permanencia de la problemática alimentaria genera que la política se ejecute a largo plazo, sino también una serie de aspectos entre los que se destacan la modalidad de cogestión, que incluye el trabajo de las mujeres en las organizaciones, y el acompañamiento permanente de los equipos territoriales del MDS a las organizaciones. Este acompañamiento genera un tipo particular de vínculo entre los actores, caracterizado por la cercanía y la confianza, lo que responde

a la consigna de “ganar proximidad” vinculada al funcionamiento estatal denominado por Perelmiter (2016) “burocracia plebeya”.

Pese a que se encontraron tensiones en el vínculo señalado, también apareció un hallazgo: no son las prácticas clientelares o de favoritismos políticos las que unen a los equipos territoriales con las organizaciones, como puede sospecharse en relaciones de larga data que articulan un alto financiamiento; lo que une es el servicio público de calidad que se brinda, consolidado durante casi dos décadas y representando uno de los aspectos identitarios de la política.

En suma, si bien en las etapas se observa una cambiante toma de posición del Estado frente a la cuestión problematizada, el paradigma que la caracteriza es “mixto”: el enfoque neoliberal, el de desarrollo, la perspectiva de derechos y de género se entrelazan y yuxtaponen, con contradicciones y variaciones en el tiempo. La extensión de la política por un largo período cristaliza un modelo pensado como temporal, redundando en que la emergencia se torna permanente. De esta manera, se instala una “cultura de la emergencia” (Cardarelli y Rosenfeld, 2005) en la forma de responder a las problemáticas sociales, consolidando el modelo asistencial apoyado en la autogestión de los sectores populares.

Ahora bien, en función de lo analizado el estudio condujo a construir una hipótesis: existiría una crisis en el modo de gobernar la cuestión alimentaria, marcando el alcance de dichas políticas en la modificación de la situación problema.

En otro orden de cosas, el análisis realizado sobre los principales actores involucrados en la gestión, mostró que las características organizacionales de los Programas son un ejemplo de los modelos de gestión asociados a las reformas de los aparatos estatales. Se encontró una serie de dificultades para que los aprendizajes y demandas territoriales tengan impacto en el diseño de las políticas; por lo cual sería recomendable pensar otros modos de coordinar políticas nacionales que cuentan con un abordaje territorial de la envergadura del analizado (oficinas territoriales en múltiples aglomerados).

A la vez, los Programas utilizan el modelo denominado por Martínez Nogueira (2002) de “administración paralela”, siendo resultado del vínculo con organismos internacionales (FOPAR.A. con Banco Mundial y PAC con PNUD). Si bien dicho modelo logra mayor agilidad en la gestión, se encontró, al igual que sostiene el autor, dificultades para generar mecanismos de tránsito hacia una nueva institucionalidad que integre las competencias aprendidas, implicando esto un alto costo monetario para el Estado. Con ello, se plasman algunas líneas de análisis para continuar investigando y pensando otros modos de gestión pública que sean superadores y rompan con patrones organizacionales heredados de la década de 1990.

### **Vínculos entre la política pública, las organizaciones sociales y los sectores populares**

El estudio de la forma en que las organizaciones se insertan en los Programas reveló que la elección de la cogestión responde a la necesidad de un armado rápido frente a la emergencia, decisión que también estuvo impregnada por la historia de los Programas. En unión, se identificaron dificultades en la visualización de lo público y privado/comunitario, así como problemas en la cadena de responsabilidades y autonomía.

El análisis refuerza la decisión teórica inicial, esta es, no denominar al modelo como “gestión participativa”, al comprobar que las organizaciones actúan como ejecutoras y no forman parte del diseño de la política. Al profundizar el rol de las organizaciones como uno de los principales receptores de la demanda alimentaria, se abre la pregunta si bajo el supuesto de reactivación de la comunidad propuesta por la política estudiada, no se están inaugurando nuevos regímenes de sujeción de los sectores populares, como sostiene De Marinis (1999).

Continuando el análisis, la investigación mostró que, si bien los Programas lograron una amplia cobertura, las convocatorias impulsadas por los mismos presentaron dificultades para que las organizaciones se inserten. Con esto se puede pensar que una política de emergencia que es lenta en garantizar un derecho humano básico como el derecho a la alimentación, está

violando dicho derecho. Cuando los requisitos y tiempos del Estado van por delante de las necesidades de las personas, queda en la tarea de las organizaciones, y principalmente de las mujeres, contener la emergencia. De esta manera, se abre el interrogante: ¿Qué pasó en los territorios en donde existía riesgo alimentario pero no se logró una organización suficiente que permita sortear las dificultades para solicitar el financiamiento? La escasez de estadísticas y datos sistematizados no permite saber si el resto de las políticas alimentarias actuaron, pero parecería que existen zonas en donde el Estado no interviene en paralelo a otras en donde lo hace e incluso se superpone.

Retomando las convocatorias, las mismas dieron como resultado un conjunto heterogéneo de organizaciones que efectivamente pudieron acceder, para las cuales fue posible ensayar una tipología (de asistencia, de base y de iniciativa familiar) y encontrar que la crisis del 2001 generó un punto de inflexión para que muchas de ellas incorporen la tarea alimentaria. Al mismo tiempo, la evidencia de sus amplios déficits en infraestructura y equipamiento comprobaron que los Programas utilizaron dispositivos precarios para tener cobertura.

Otro de los aspectos investigados fue el financiamiento alimentario, principal línea de la política estudiada, encontrando que las organizaciones realizan un conjunto de tareas para gestionar el dispositivo y ponen recursos propios. A cambio del financiamiento, se someten a una serie de mecanismos de control con carácter disciplinador por parte de los Programas, lo cual incide en las trayectorias organizacionales, tal como se observó en los modos de gestionar el dinero y organizar las actividades. Con ello, la tarea alimentaria cobra un peso significativo en dichas trayectorias, enraizada en la identidad de las organizaciones.

La hipótesis que surge es que no sería lo alimentario per se lo estructurante, sino el financiamiento continuo de los Programas a la actividad, marcando un punto de inflexión en el devenir de las organizaciones. ¿Hubiera pasado lo mismo si el Estado financiaba otras actividades comunitarias de manera recurrente? Queda abierto el interrogante para analizarlo para otros casos.

Conjuntamente, se evidenció que el carácter de cofinanciamiento del dispositivo alimentario presenta problemas, dando como resultado que la mayoría de las organizaciones no podrían continuar con el servicio alimentario si finaliza el financiamiento estatal. Esto despierta la pregunta ¿no se les estará pidiendo demasiado a las organizaciones? Que pongan su infraestructura, el trabajo no remunerado de las mujeres que llevan adelante los comedores y, además, que sea sustentable. ¿Acaso podría el Estado garantizar el derecho a la alimentación sin las organizaciones sociales y el trabajo de las mujeres? Lo que queda claro es que estos modos de gobernar dan cuenta de diversas formas de relación entre el Estado y las organizaciones, apareciendo variaciones en la combinatoria de financiamiento - libertad - control - dependencia.

Para continuar, el análisis de la población destinataria evidenció la permanencia de la situación problema y las limitaciones de la política en su abordaje. Además, identificó que el modelo que utilizan los Programas para seleccionar a la población es el de “burocratización del sufrimiento” desarrollado por Poblete (2008), estructurado por la definición del perfil del necesitado y por un proceso de solicitud de ayuda compuesto por las etapas de declaración y verificación del sufrimiento. La particularidad del caso estudiado es que el Estado terceriza la decisión frente a la solicitud, la cual es tomada por las mujeres de las organizaciones. Son ellas las que deciden a quién brindarle los alimentos, y también son ellas las que -con manifiesta angustia- en ocasiones les tienen que decir “no” a sus propios vecinos frente a la escasez de recursos.

Asimismo, se halló un cambio en la concepción de lo que brindan los Programas para una población medianamente estable que asiste a los comedores: ya no es una estrategia momentánea, sino que se convierte en una herramienta económica, una “ayuda” para la subsistencia de las familias, la cual suele complementarse con otras estrategias. ¿Esto no implicaría cambiar el “perfil del necesitado” diseñado en el contexto de emergencia?

Las políticas estudiadas trabajan en función de reducir el riesgo alimentario y no de garantizar un derecho, interviniendo en la alimentación de

los sectores populares. Para poder acceder a los alimentos, dichos sectores desplazan su poder de decisión sobre “qué” y “cómo” comer a los Programas, con la intermediación de las organizaciones, interviniendo en los hábitos y costumbres alimentarias. Este “cómo” está establecido por diferentes modalidades de gestión alimentaria, las cuales facilitan o dificultan el control estatal sobre la población destinataria, eligiendo justamente la que lo facilita: la presencial.

De esta manera, la investigación lleva a pensar que estas políticas generan un tipo especial de reproducción biológica de la población, efectuando un control diferencial de las organizaciones y de los sectores populares. ¿El financiamiento en la emergencia es un factor que genera tolerancia al control? Esta pregunta conduce asimismo a interrogarse sobre los límites de la intervención del Estado y los motivos por los cuales se ha de gobernar. Una de las posibilidades para destrabar la respuesta es no hacerlo en términos de legitimidad de las acciones, sino en función de los efectos de la acción/no acción gubernamental y, particularmente, del modo en que dicha acción se realiza y el vínculo que genera.

Frente a la disyuntiva de qué modalidad es recomendable (presencial, bolsón o vianda), está la opción de ensayar nuevas maneras de gestionar la problemática, en donde se garanticen mayores niveles de autonomía de los sectores populares y se puedan sostener las tareas de cuidado comunitario, por ejemplo, generando otras instancias para que las mismas se desarrollen.

Otro de los aspectos que se estudió con relación al vínculo entre organizaciones - destinatarios - Programas es el financiamiento comunitario que realizó este último. El mismo buscó fortalecer la actividad alimentaria y el resto de las actividades comunitarias que realizaban las organizaciones mediante subproyectos, sometiéndolas a técnicas de control similares a las del financiamiento alimentario. Nuevamente aparece el problema de la exigencia de la sostenibilidad, en donde la falta de financiamiento recurrente del Estado a las organizaciones trae como consecuencia, en muchos casos, que las actividades comunitarias dejen de funcionar, se realicen bajo condiciones precarias o implique sobrecarga de tareas en pocas personas.

Si bien se identificaron limitaciones para que las organizaciones accedan al financiamiento comunitario, en comparación al alimentario se constató mayor sinergia en los factores que intervinieron en las solicitudes de financiamiento, modelo que podría ser recomendable para replicar en otros programas sociales.

El hecho de que uno de los objetivos de este financiamiento sea el fortalecimiento integral de los comedores en tanto espacios en donde se brindan los alimentos, implica que -de mínima- va a tener efectos por varios años, rompiendo nuevamente la premisa de las políticas alimentarias como temporales. En rigor, se demostró que la elevada inversión irrumpió en la mayoría de las organizaciones, generando un salto cualitativo en las condiciones materiales, proceso difícil de realizar si no es a través del Estado.

Pese a lo señalado, permanecen espacios precarios luego de tantos años de gestión, abriendo la pregunta: ¿es más importante que el Estado garantice su inversión o que se satisfagan las necesidades básicas de las personas? Si la respuesta es lo primero, alimenta la idea de “servicios pobres para pobres”, marcando además la penetración de la política en los cuerpos de las personas a través del tipo de alimentación, su acceso y las condiciones laborales vinculadas al mismo.

Con relación a los hallazgos, se puede plantear un falso supuesto: los comedores adquirieron recursos materiales para brindar alimentos a una cantidad de personas más alta que la que tienen cuando terminó el período de estudio, por lo que cuentan con una “capacidad ociosa” que les permite hacer frente ante un aumento de la demanda. Sin embargo, esto tiene -al menos- dos complicaciones: los recursos materiales requieren mantenimiento y/o renovación y los humanos no son financiados por los Programas. Como resultado, la ampliación de la cobertura no debería recaer en las mismas organizaciones como única estrategia. La posibilidad de incorporar nuevas organizaciones y/o de repensar las estrategias de acceso a los alimentos aparecen como posibilidades menos problemáticas.

Si bien el financiamiento comunitario también tiene como objetivo fortalecer otras actividades que brindan las organizaciones, buscando con ello

un desarrollo comunitario, su alcance es acotado y no se adapta a la compleja realidad de las organizaciones. Como resultado, la gestión de la actividad alimentaria continúa siendo central, hallando que la evolución de la oferta de actividades en las organizaciones está condicionada por el financiamiento de los Programas. Frente a ello, es necesario pensar modos de fortalecimiento comunitario que permitan sortear los obstáculos encontrados.

Por último, se comprobó que en los hitos de la gestión de las organizaciones se refleja el potencial transformador que tiene la política estudiada sobre las mismas. Si bien existen diferentes escenarios de acuerdo con la mayor o menor conexión que realizan las organizaciones entre sus hitos y la política, es incuestionable que la misma genera un punto de inflexión, transformando la gestión alimentaria.

En resumen, el análisis realizado conduce a pensar que la relación generada entre los Programas, las organizaciones y los sectores populares es de tipo irruptiva. El uso del término irrupción y no el de impacto se debe a que este último se puede medir, cuantificar, prever; sin embargo, la investigación propone un camino hacia pensar que lo que sucede es incuantificable para las vidas de las organizaciones y la población con la que trabajan, mostrando que es necesario un análisis como el realizado para tener una dimensión más aproximada del proceso. ¿Pasará lo mismo con otros programas de emergencia que perduran durante largos años? Será tarea de otros estudios investigar ello.

### **Las mujeres como sostén invisible de la política**

La investigación mostró que la incorporación de la perspectiva de género y de derechos en el diseño de la política, y con ello los ejes de trabajo sobre género y niñeces, está conectada con un clima de época en donde las temáticas forman parte de la agenda nacional e internacional. Además, las justificaciones están vinculadas a la necesidad de que el Estado cumpla con las responsabilidades asumidas en materia de leyes nacionales e internacionales, a la vez que los ejes se seleccionaron porque las mujeres y las niñeces son la población destinataria mayoritaria. Asimismo, la justificación

también esgrime que se está en un contexto de reducción de la demanda alimentaria que permite pensar más allá de la atención asistencial e incorporar las temáticas, lo que abre la pregunta: ¿hay que esperar a que baje la demanda para pensar en esos ejes? Considerando que las temáticas están instaladas, ¿no se puede pensar un modo de atención de la emergencia que tenga de manera transversal la perspectiva de género o de derecho?

Se descubrió que existe una convivencia entre los marcos conceptuales incorporados y aquellos que los Programas traen desde sus inicios, superponiendo visiones frente a los mismos aspectos y generando tensiones y prácticas contradictorias. Por ejemplo, aunque en el marco conceptual del Programa se reconoce la desigualdad de género, las acciones para modificarla son limitadas; a la vez que tensiona la visión de la política alimentaria como compensatoria, lo que llevaría a eliminar la estrategia de salida. Esto conduce a la pregunta: ¿acaso no habrá que dejar de pensar algunas políticas sociales en términos de estrategia de salida? Otro de los ejemplos identificados es que la incorporación del marco de derechos modificaría la idea de que la intervención está determinada por la identificación de necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, no se generan cambios en el modelo de “burocratización del sufrimiento”. De esta manera, la investigación confirmó una brecha entre el plano discursivo y las acciones que efectivamente se realizaron.

Como resultado del análisis, la hipótesis que surge es que el proceso de incorporación de las perspectivas muestra una cara más de la crisis del modo de gobernar. En tanto las mismas continúen sólo como un “lente” desde donde se miran las acciones de las políticas, sin que ello se traduzca en cambios en la gestión, permanecerá la brecha señalada.

Para continuar el análisis, se estudió los grupos de trabajo de las organizaciones, evidenciando que su conformación está directamente vinculada a la necesidad de fuerza de trabajo constante que tiene la cogestión, mostrando que el modelo extendido en el tiempo genera un tipo especial de penetración de la política hacia el interior de las organizaciones. Conjuntamente, los Programas refuerzan la feminización del ámbito

comunitario, reproduciendo un régimen patriarcal de división sexual del trabajo. Además, al incorporar el concepto de interseccionalidad, se evidencia que en la mayoría de los casos se explota a las mismas mujeres que sufren la problemática alimentaria.

La investigación mostró que las rutinas organizacionales vinculadas a las tareas netamente alimentarias que realizan los grupos son modeladas por los Programas. Además, halló que los grupos también realizan un conjunto de tareas de cuidado heterogéneas que se vinculan y complementan con la alimentaria. Esto sostiene el postulado de Zibecchi y Paura (2014) sobre que las políticas asistenciales tienen un impacto directo en la reconfiguración de las organizaciones como estrategias comunitarias de provisión de cuidado, proceso que se profundiza, en este caso, al priorizar la modalidad presencial.

Por otro lado, en función de la evidencia sobre el alto costo invisible del cuidado alimentario, ¿todavía quedan dudas que la tarea que realizan las mujeres es un trabajo y no una “colaboración” como la llaman los Programas? ¿Cuánto tiempo le destinarán en el resto de los servicios de cuidado comunitario? Ampliar el estudio brindaría información para proponer estrategias tendientes a valorizar dicho tiempo, a la que se le podría sumar la sanción de una normativa que lo reconozca y remunere, tal como los proyectos de ley presentados en 2020 (Faur y Brovelli, 2020).

Justamente, las políticas estudiadas se sostienen con un modelo que no tiene una retribución monetaria al tiempo de las mujeres: el “voluntariado”, bajo la idea de contraprestación temporal en el marco de la emergencia, idea que caería luego de más de 20 años de trabajo de las mujeres. La investigación halló que en la justificación también existe un mandato moral vinculado al valor de la solidaridad, lo que lleva a pensar que bajo este se esconde la explotación de las mujeres. Parafraseando el postulado de Silvia Federici con respecto al trabajo de cuidado en el hogar, se podría decir que “Eso que llaman solidaridad, es trabajo no remunerado”.

Para cerrar el análisis de los grupos, se identificó que los Programas tienen el potencial de transformar los saberes organizacionales y, con ello, las prácticas. En función de eso, sería recomendable que este proceso les abra

oportunidades a las mujeres por fuera de las organizaciones, por ejemplo, mediante la certificación de conocimientos; y que se utilice un modo de circulación de saberes que permita una construcción colectiva y no que sean impuestos como contraparte de ejecutar la política.

Cuando se estudió el vínculo entre la gestión de la política, la participación comunitaria y las trayectorias vitales de las referentas, la investigación mostró que los motivos que llevaron a ellas a iniciar la participación están vinculados principalmente con trayectorias marcadas por necesidades básicas insatisfechas y la existencia de contextos de crisis socioeconómica en los mismos barrios en donde viven. En este sentido, la participación aparece como un punto de inflexión en las trayectorias vitales, proceso que no se puede explicar por fuera de la gestión de la política estudiada. De esta manera, se produce una combinación en donde la política transforma las trayectorias de las referentas -nuevamente apareciendo su carácter irruptivo- y ellas modifican la política cuando cumplen un rol central gestionando los alimentos.

El ámbito doméstico, históricamente asignado para las relaciones familiares, se entremezcla con lo comunitario y lo político en la gestión alimentaria, principalmente en las organizaciones de iniciativa familiar. Además, la tarea alimentaria genera cotidianeidad y relaciones de proximidad, lo cual propicia espacios de intimidad dentro de las organizaciones, en ocasiones percibidos como espacios familiares. Como aditivo, se evidenció la presencia de roles familiares a cargo de las referentas y el involucramiento de sus lazos familiares en la tarea comunitaria. Este entrelazamiento en muchas ocasiones está cargado de tensiones, transforma las rutinas intrafamiliares y por momentos dificulta y por otro permite compatibilizar las tareas de cuidado.

El horizonte de posibilidades que tienen las referentas por fuera de la participación comunitaria es incierto. La perdurabilidad de la política y su modelo de gestión genera dificultades que recaen sobre ellas, produciendo una convivencia -más o menos conflictiva- entre el deseo de estas de dejar y continuar su labor en el comedor.

Los sentimientos están marcados, por un lado, por el desgaste que la tarea genera, que impacta en los cuerpos de las mujeres y abre la pregunta de quién cuida a las que cuidan, a la vez que lleva a pensar en qué pasaría si las mujeres que trabajan en las organizaciones lo dejaran de hacer. Por el otro lado, aparece la responsabilidad en sostener la tarea alimentaria -derecho que tendría que garantizar el Estado- en un contexto de aumento de la demanda, sumándose una vocación detrás del rol que tomaron en la emergencia. Con ello, se arriba a la hipótesis de que la tarea participa en la conformación de la identidad de las referentas, al existir una fuerte vinculación entre el proyecto organizacional y el proyecto de vida de ellas.

Lo analizado también da pie para la hipótesis de que así como la ejecución de la política estudiada irrumpió en las trayectorias vitales de las referentas, su posible finalización también lo haría. Por ello, es necesario pensar alternativas que permitan superar la situación, por ejemplo, reconociendo los años de trabajo y generando canales para que puedan acceder a una jubilación.

En suma, el rol de las mujeres es fundamental para la gestión de los Programas, cumpliendo un papel central en la organización social del cuidado alimentario. Sin embargo, la política estudiada no dimensiona -y silencia- dicho rol, así como tampoco los problemas que genera. El rol de cuidado, históricamente asignado a las mujeres, se ve reforzado por un paradigma de políticas asistenciales que necesita de ellas para poder cumplir su objetivo de mitigar la emergencia alimentaria, generando con ello diversas formas de subordinación. Con esto se muestra que es necesario un análisis de estas políticas desde una perspectiva de géneros, a la vez que invita a incluir el análisis de las políticas alimentarias dentro de los estudios de género.

### **Para seguir reflexionando**

La investigación reveló que el rol del FOPAR.A./PAC en la atención de la emergencia alimentaria entre 2003 y 2015 es de administración de la exclusión, mediante una cultura de la emergencia, ampliando esta última concepción al marcar la inequidad de géneros que la misma refuerza. Son

políticas que no sólo parten desde la emergencia como marco legal, sino que también la utilizan como justificación para sus acciones “provisorias” y su lógica de funcionamiento, adquiriendo características específicas cuando la emergencia se torna permanente.

En este sentido, se presenta el interrogante: ¿Si siempre es emergencia es que nunca es emergencia? La investigación mostró que no pierde importancia conceptual-analítica la “emergencia”, dado que permite observar un tipo especial de relación que se genera entre las políticas, las organizaciones y los sectores populares, especialmente con las mujeres. Ahora bien, ¿esto se podría pensar para otros programas que surgieron para contener la emergencia y se ejecutaron durante un largo período? Será cuestión de seguir investigando otros casos para saber si se desarrolló el mismo tipo de relación.

Los últimos datos sobre pobreza e indigencia son preocupantes: 10.806.414 de personas viven en situación de pobreza y 2.384.106 de indigencia (segundo semestre 2021, INDEC), teniendo esto una directa repercusión en la problemática alimentaria. Esto lleva a pensar que las nuevas ollas populares y puntos de entrega de bolsones, incorporados o no al PAC, pueden ser comedores que dentro de 20 años sigan funcionando -como ocurre con los que surgieron con la crisis del 2001- si no cambia el modo de entender y gestionar la problemática alimentaria. Las actuales estrategias están utilizando recetas que se aplicaron hace 20 años<sup>78</sup> y que tuvieron como resultados no deseados la explotación de los mismos sectores populares y la reproducción de inequidades de género.

Si la intención es generar una sociedad donde exista equidad distributiva, crecimiento económico con inclusión social, aumento de la participación social y de los lazos de solidaridad, resolviendo la importante cuestión social problematizada de riesgo alimentario desde una perspectiva de derechos, entre otros aspectos; es necesario repensar el cómo del poder, continuar discutiendo los modos de gobernar la cuestión alimentaria y las

---

<sup>78</sup> En el epílogo se realiza una aproximación sobre cómo funcionó el PAC entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019.

cuestiones sociales en general. Para este desafío, es necesario modificar el predominio de las racionalidades políticas y dispositivos que fueron, juntamente, los involucrados en la generación de la situación problema, reflexionando y promoviendo nuevos modos de gestionar.

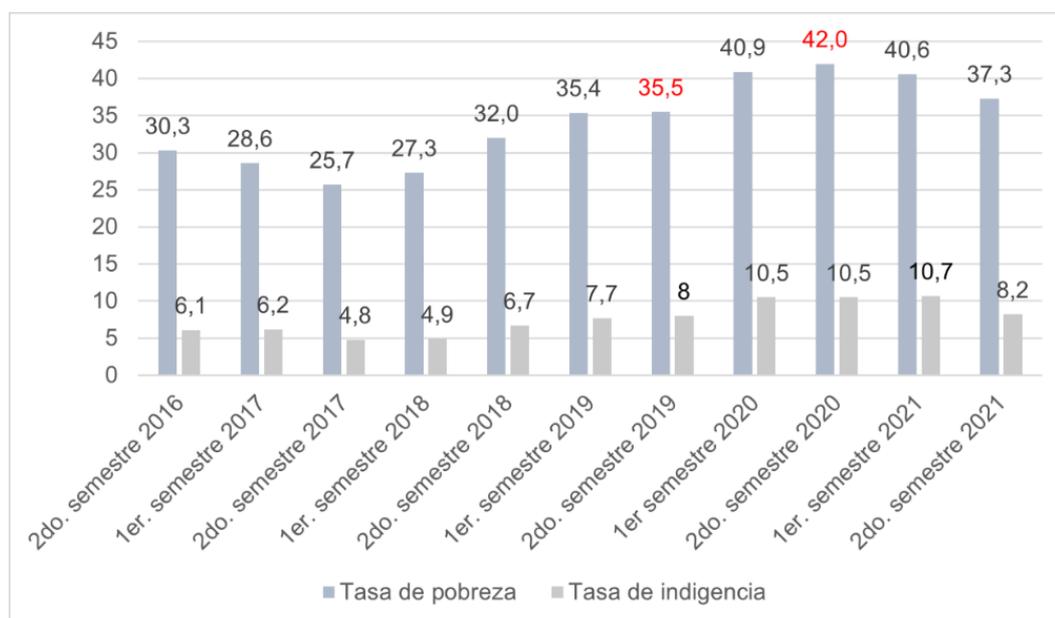
Quedan planteadas algunas reflexiones para seguir profundizando cuál es el rol de las políticas de cuidado alimentario y las maneras de diseñarlas, para que sean superadoras de las analizadas y logren garantizar el derecho a la alimentación en el actual contexto complejo. Lo que sí queda confirmado después del trabajo es que la necesidad de repensar las políticas alimentarias es urgente.

## Epílogo

### Aproximaciones a los cambios (o no) en el rol del PAC después del período de estudio: diciembre 2015 a diciembre 2021<sup>79</sup>

El contexto social posterior al período estudiado es desalentador. Por ello, con el objetivo de actualizar el análisis hacia el presente, se comparten algunas líneas de discusión sobre el rol que tiene el PAC luego de 2015. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de las tasas de pobreza e indigencia hasta los últimos datos oficiales publicados.

*Infografía 43: Tasa de indigencia y pobreza a partir de datos de la EPH-INDEC, en porcentaje de personas, semestres 2016-2021*



*Nota. Elaboración propia con datos del INDEC.*

A continuación, se divide el período de análisis de acuerdo con las gestiones presidenciales.

<sup>79</sup> Para la elaboración de este punto se analizaron: entrevistas realizadas a técnicos/as territoriales y organizaciones sociales en 2018, dos entrevistas efectuadas a técnicos/as del área central en julio de 2021, el documento programático "PAC, 2016c" que señala la extensión del Programa hasta el 31/03/2020 y publicaciones oficiales del Estado Nacional ([www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)).

### ***La primarización de la política alimentaria y el aumento de la emergencia: la gestión de Cambiemos (diciembre 2015 - diciembre 2019)***

Durante la segunda parte de la gestión presidencial de Mauricio Macri, quien asume en diciembre de 2015, los índices de pobreza e indigencia suben fuertemente: en 2019 alcanzan los niveles históricos de la década, los cuales aumentan si se toman las estimaciones privadas de ODSA-UCA, 8,9% y 40,8% respectivamente. Estos valores son similares a los registrados para 2007/8 (siempre que se acepte la validez promedio de las estimaciones históricas), lo que marca la magnitud del problema. La situación, sumado a el aumento de la conflictividad social y los negativos resultados electorales oficialistas en agosto de 2019, da como resultado la declaración de la emergencia alimentaria en septiembre de dicho año<sup>80</sup>.

A lo largo del período 2015-2019 se discute la función del Estado en la producción del bienestar social y se genera un retroceso en el sistema de dicho bienestar: si bien se conservan soportes asistenciales de la gestión anterior en vistas de sostener la gobernabilidad, se reducen las políticas que favorecen la movilidad ascendente (Clemente, 2020). La política alimentaria nacional se mantiene agrupada en el PNSA<sup>81</sup>, sosteniendo la mayoría de sus componentes y priorizando su carácter asistencial.

Ierullio (2020) señala dos aspectos que diferencian la gestión del PNSA con respecto al período anterior: la creciente centralidad del gasto y el aumento de los bolsones y transferencias directas a organizaciones como nuevas maneras de gestionar. Tal como se señaló, la incorporación de las organizaciones no es una novedad; lo que sí genera una diferencia es la ascendente discrecionalidad en las entregas y su amplio volumen, para lo cual el autor precisa que se quintuplicaron los bolsones y ascendieron las transferencias directas a organizaciones.

---

<sup>80</sup> La Ley Nº 27.519 prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo nacional 108/2002.

<sup>81</sup> En el "Reporte de monitoreo: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria", realizado por SIEMPRO y el Consejo Nacional de Políticas Sociales en el 2020, se realiza un análisis de los diferentes componentes para el 2019. Se puede encontrar en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_pnsa\\_4degt\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pnsa_4degt_2019.pdf)

Esta incorporación no se realiza a través del PAC, el cual sostiene -con bajas propias de la gestión- las organizaciones destinatarias. El fuerte trabajo del período anterior para mejorar la calidad y las condiciones de seguridad e higiene, contrasta con la incorporación de organizaciones con significativos niveles de precariedad y la entrega de bolsones de alimentos secos que distan de la calidad señalada<sup>82</sup>. El aumento rápido de la cobertura vía dispositivos precarios es propio de las estrategias diseñadas en contextos de emergencia, tal como se señaló anteriormente.

En este contexto, el PAC continúa durante todo el período<sup>83</sup>, siendo un ejemplo de los Programas que trascienden el cambio de gestión, reforzando las dificultades identificadas a lo largo de la tesis.

En lo que respecta al diseño, se profundiza el carácter asistencial restringiendo los objetivos a lo netamente alimentario, a la par de lo que ocurre con la mayoría de las políticas sociales que aplican una lógica de mínimos sociales de carácter residual (Clemente, 2020). Según los relatos de los equipos técnicos entrevistados, la estructura del Programa se ve afectada: se debilita el empleo público (reducción del personal, pérdida de poder adquisitivo), se intenta desarticular el modelo de “burocracia paralela” (mudan áreas del PAC a las oficinas centrales del PNSA), se registra menor caudal de trabajo (limitado a lo alimentario y restricción para articular) y se perciben menos apoyo a los equipos territoriales (reducida asistencia de las áreas centrales y vinculación entre equipos, falta de capacitaciones, etc.). Como resultado, los equipos -territoriales especialmente- resaltan atravesar una situación de “desgaste” y “desgano” frente a la tarea.

La relación entre el PAC, las organizaciones y la población destinataria se ve afectada. El aumento de la demanda alimentaria lleva a incorporar nuevas personas destinatarias, ampliación que se limita por el “desgaste” de las organizaciones que ya venía de la etapa anterior. A ello se le suma un desacople crítico entre el monto otorgado para las prestaciones y los precios

---

<sup>82</sup> Durante mi trabajo en la Dirección de Asistencia Institucional, Dirección Nacional de Emergencias, MDS, entre 2016 y 2019, recorrí parte de estas nuevas incorporaciones en las provincias de Jujuy, Salta y Buenos Aires. Las condiciones en que se brindaban los alimentos eran similares: espacios físicos de suma precariedad (en general al aire libre), escaso equipamiento y fluctuaciones en la entrega de alimentos (en su mayoría alimentos secos).

<sup>83</sup> Se realiza una nueva extensión desde el 2016 hasta el 2020.

de los alimentos (proceso inflacionario como contexto), lo cual redundaría en la reducción de la calidad de las prestaciones. Asimismo, se profundizan los mecanismos de control sobre las organizaciones, las cuales tienen que sortear mayores dificultades en las auditorías<sup>84</sup>.

Conjuntamente, los financiamientos complementarios se limitan a garantizar condiciones mínimas de seguridad e higiene (pierde objetivo de fortalecer otras actividades comunitarias) a través de convocatorias acotadas a un momento del año (pierde la consideración de los “tiempos organizacionales”). La refocalización en lo alimentario y el debilitamiento de estrategias de fortalecimiento de otras actividades comunitarias, lleva a que las organizaciones “achiquen” sus actividades, mostrando la importancia del financiamiento estatal en las trayectorias organizacionales.

En lo que hace al rol de las mujeres de las organizaciones en la gestión de la política y sus consecuencias, si bien se mantiene a nivel discursivo la perspectiva de derechos y de género, no se traduce en acciones específicas<sup>85</sup>, exacerbando la brecha entre discurso y acciones identificada en el período anterior. Asimismo, a través de las entrevistas se evidencia el aumento en la carga de trabajo que tienen las mujeres causado por lo arriba mencionado (incremento de prestaciones, bajo presupuesto). Con esto, se refuerza la angustia que genera ser las encargadas de improvisar respuestas -precarias- a la demanda alimentaria:

“Rendir nos cuesta, no por los papeles sino entender la situación. Me puedo sentar medio día a hacer la rendición, pero me lleva todo un mes entender la situación, cómo hago con un niño que viene y le tengo que decir ‘no vení mañana porque para hoy no tengo no me alcanza’, llenar los papeles es fácil, lo otro es difícil” (María,

---

<sup>84</sup> El equipo de auditorías dejó de viajar a las oficinas territoriales y pasó a realizar las auditorías desde Buenos Aires, cambio que generó demoras en los procesos, dificultad para subsanar los errores que tenían las organizaciones y sobrecarga de tareas en los equipos territoriales. Estos aspectos se suman al aumento de requisitos para rendir, al solicitar la constancia de CUIT de los proveedores, los cuales tienen que estar en regla o el problema recae en las organizaciones.

<sup>85</sup> Un ejemplo de ello fue el cambio en el tipo de seguimiento, el cual pasó a limitarse a lo alimentario, no desarrollando los ejes de niñez, adolescencia y género, tal como señala uno de los técnicos entrevistados: “Las visitas de seguimiento nos hemos re-enfocado en lo alimentario, no hay que pensar en la niñez, adolescencia y género, sólo en lo alimentario y garantizar higiene y seguridad alimentario” (Federico, técnico territorial, comunicación personal, 31 de agosto de 2018).

organización El Barrio, comunicación personal, 8 de noviembre de 2018).

### ***La pandemia y la emergencia alimentaria en primera plana: la gestión del Frente de Todos (diciembre 2019 - julio 2021)***

En diciembre de 2019 asume la presidencia Alberto Fernández. La problemática del hambre ocupa la primera plana y el nuevo ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, señala en una de sus primeras entrevistas que “El problema más grave de la Argentina es el hambre”<sup>86</sup>.

Justamente, una de las primeras acciones de la nueva gestión es en materia alimentaria: se reúne el nuevo Consejo contra el Hambre (lo conforman personalidades de diferentes sectores) y se lanza la tarjeta alimentaria en el marco del Plan Argentina contra el Hambre<sup>87</sup>. Tal como se señaló anteriormente, en el diseño de una política en un contexto de emergencia incide el tipo de políticas previas: la base de datos y la operatoria generada para brindar la Asignación Universal por Hijo/as permiten ejecutar rápido la tarjeta vía dicho sistema.

La pandemia y la necesidad del aislamiento social, preventivo y obligatorio de marzo de 2020, modifica de manera drástica el escenario social, político y económico. Las políticas públicas reorientan sus acciones hacia la contención de la emergencia. A pocos días de decretada la misma, el Estado nacional anuncia medidas para reforzar la asistencia social, garantizar el acceso a la alimentación y sostener los ingresos de los sectores más vulnerados<sup>88</sup>. La problemática del hambre aumenta en la medida que avanza la pandemia, a la par de un incremento en los índices de pobreza e indigencia,

---

<sup>86</sup> Entrevista de 18 de diciembre en radio perfil: <https://shortest.link/3KDF>.

<sup>87</sup> Si bien la cobertura pretendía alcanzar a más de 4 millones de personas hacia marzo de 2020, era acotada a una determinada población. En un inicio fueron beneficiarios/as de la asignación universal por hijo/a con niños/as menores de 6 años, personas embarazadas que superaron el tercer mes de gestación y reciben la AUH y personas con alguna discapacidad que reciban la AUH (<https://shortest.link/3KDD>). Luego se amplía a beneficiarios/as de la AUH con niños/as hasta 14 años y se aumenta el monto de manera sucesiva.

<sup>88</sup> Se incrementan las partidas para asistir a comedores escolares, comunitarios y merenderos, se modifica la distribución de la Tarjeta Alimentar (la carga pasa a ser semanal), los/as titulares de planes sociales reciben un plus y se otorga un bono extraordinario a jubilados/as, pensionados/as, titulares de la AUH y Asignación Universal por Embarazo (<https://shortest.link/3AjK>). Asimismo, se lanza el Ingreso Familiar de Emergencia con una población destinataria estimada en 8,9 millones de personas (<https://shortest.link/3AjN>), siendo estas desocupadas, quienes se desempeñen en la economía informal, monotributistas inscriptos en las categorías “A”, “B” y sociales y trabajadores/as de casas particulares, según el DCTO-2020-310-APN-PTE - Ingreso familiar de emergencia (<https://shortest.link/3AjM>).

los cuales alcanzan los picos de más de 40% y 10% respectivamente entre fines de 2020 y principios de 2021, mostrando la gravedad de la problemática.

El diseño del PAC se redirecciona, en consonancia con el resto de la política alimentaria articulada en el PNSA, hacia la contención asistencial de la emergencia con foco en cubrir la demanda alimentaria. Si bien se proyectaba dicho objetivo, la pandemia profundiza esta orientación.

Las estrategias que adopta son actualizar los costos de las prestaciones, incorporar nuevas organizaciones, especialmente en la Provincia de Buenos Aires, y personas destinatarias: el porcentaje de aumento entre marzo 2020 y julio 2021 es de 93,64% y 481,62% respectivamente, llegando a una cantidad de destinatarios muy superior a la registrada en 2003/4<sup>89</sup>. Si bien estas organizaciones presentan variado grado de formalidad y de condiciones de seguridad e higiene, en su mayoría funcionan sólo como un punto de entrega de bolsones de alimentos secos, distando del tipo de organización con la que el PAC trabajaba. Esto despierta la pregunta sobre cómo va a actuar el Programa cuando se aleje del momento de emergencia crítica, ¿tendrá nuevamente la oportunidad de repensarse hacia un desarrollo comunitario?

El vínculo entre el Programa y las organizaciones, en términos de gestión alimentaria, no sólo es diferente con las nuevas incorporaciones, sino también con las que ya venían cogestionando: se suspende la modalidad presencial y la mayoría pasa a bolsones (una minoría conserva las viandas). Esta modificación lleva a que se tenga que ampliar la cobertura hacia todo el grupo familiar, evitando la dilución intrafamiliar y respondiendo a la creciente demanda alimentaria. Con el correr de la pandemia, de acuerdo con las disposiciones de cada jurisdicción y las características de los grupos de las organizaciones (presencia o no de personas mayores o con alguna comorbilidad), en algunos casos se mantiene el bolsón sin perspectiva de cambio de modalidad, y en otros se vuelve a la presencialidad o vianda,

---

<sup>89</sup> La cantidad de comedores pasó de 1164 a 2254 y de personas destinatarias de 223.713 a 1.301.164, entre el 01/03/2020 y el 01/07/2021. En 2003 se registra el pico máximo de comedores, 2984; y en 2004 el pico de cantidad de población destinataria, 400.000.

principalmente por una cuestión de costos (el bolsón tiene menor rendimiento económico). Esto abre los interrogantes: ¿Los bolsones seguirán primando en el futuro? ¿Implicará esto un cambio en el tipo de vínculo entre el PAC, las organizaciones y la población destinataria? Todavía es pronto para responder a ello, será tarea de futuras investigaciones continuar estudiando la cuestión.

Frente al nuevo escenario, las mujeres de las organizaciones no sólo sostienen su rol protagónico en la tarea alimentaria, sino que amplían el conjunto de tareas de cuidado que realizan, a tal punto de ser incluidas dentro del “personal esencial” que puede circular en los momentos de mayores restricciones. Sin embargo, no son incorporadas dentro de la población prioritaria para recibir la vacuna contra el COVID-19<sup>90</sup>, lo que retoma la pregunta: ¿Quién cuida a las que cuidan?

En función de lo señalado, habría indicios para sostener que luego del 2015 el rol del PAC en la atención de la emergencia continúa siendo de administración de la exclusión, incluso profundizando la cultura de la emergencia. Lo dicho refuerza la necesidad de repensar las políticas alimentarias, su vínculo con el amplio conjunto de organizaciones sociales y sus implicancias en los niveles de inequidad de géneros. Habrá que hacer esto hasta que el derecho a la alimentación esté garantizado para toda la población.

---

<sup>90</sup> En el documento “Lineamientos técnicos para la Campaña Nacional de Vacunación contra la COVID-19” del Ministerio de Salud de la Nación en diciembre de 2020, se encuentra el detalle de la población prioritaria para vacunar en etapas, explicando para la priorización contemplaron los criterios: riesgo de desarrollar la enfermedad grave y complicaciones por COVID-19, probabilidad de mayor exposición al virus, necesidad de mitigar el impacto en la realización de actividades socioeconómicas y posibilidad de incidir en la cadena de transmisión. Si bien señala el criterio de vulnerabilidad, y con este la pertenencia a barrios populares, no se incluye específicamente a las trabajadoras de los comedores dentro de la priorización (<https://shortest.link/3AKl>). Frente a reclamos del sector, algunos territorios incorporan a dichas trabajadoras dentro de sus propias prioridades, como por ejemplo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que las incluye en el cuarto grupo prioritario.

## Referencias bibliográficas

- Abajo, V., Figueroa, E., Paiva, M. y Oharriz, E. (2010). Derecho a la Alimentación. *Diaeta (B.Aires)*, 28(131), 20–26. <https://shortest.link/3omw>
- Acosta, L. D., Carrizo, E. D., Peláez, E., y Torres, V. E. R. (2015). Condiciones de vida, estado nutricional y estado de salud en adultos mayores, Córdoba, Argentina. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 18(1), 107-118. <https://shortest.link/3oml>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La hachura de las políticas públicas*. Miguel Angel Parrua Grupo Editorial.
- Aguirre, P. (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Ciepp/Miño y Dávila.
- Aulicino, C. y Diaz Langou, G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo n°88. CIPPEC. <https://shortest.link/3omV>
- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres, Las prácticas clientelistas del peronismo*. Manantial.
- Bassett, M. N., Romaguera, D., Giménez, M. A., Lobo, M. O., y Samman, N. C. (2014). Prevalencia y determinantes de la doble carga de malnutrición en hogares en la puna y quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina. *Nutrición Hospitalaria*, 29(2), 322–330. <https://shortest.link/3omX>
- Bayardi Martinez, C. M. (2013). *Políticas públicas con enfoque de derechos: un aporte en materia de pobreza y desnutrición infantil*. <https://shortest.link/3omY>
- Bernabeu-Mestre, J. (2010). Notas para una historia de la desnutrición en la Iberoamérica del siglo XX. *Nutrición Hospitalaria*, 25 (Supl. 3), 10-17. <https://shortest.link/3on0>
- Bidaseca, K. (2014). Los peregrinajes de los feminismos de color en el pensamiento de María Lugones. *Revista Estudios Feministas*, 22 (3), <https://shortest.link/3on1>

- Britos, S. (2005) Programas alimentarios innovadores, Evaluación de una experiencia en el uso de tarjetas alimentarias. CESNI. <https://shortest.link/3yiT>
- Britos, S., y Costa, R. (2007). *Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. El caso argentino 2001-2007*. <https://shortest.link/3on7>
- Britos, B., O'Donnel, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudio Sobre Nutrición Infantil.
- Bonet de Viola, A. M. y Marichal, M. E. (2020). Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre. *Derechos En Acción*, 14(14), 366. <https://shortest.link/3OgV>
- Bonnet, A. R. (2002). La crisis de la convertibilidad. *Theomai*, 99. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo Buenos Aires. <https://shortest.link/3onb>
- Cabral, M. C. (2009). Políticas sociales de "atención" a la infancia y la adolescencia en Viedma (2000-2006): Los ProAMe. *Revista Pilquen*.
- Calvo, E. B. y Aguirre, A. (2005). Crisis de la seguridad alimentaria en la Argentina y estado nutricional en una población vulnerable. *Archivos argentinos de pediatría*, 103(1), 77-90. <https://shortest.link/3onc>
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2005). *Las participaciones en la pobreza, Programas y proyectos sociales*. Paidós.
- Carrasco, M; Pautassi, L. (2015) Diez años del "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" en Argentina. Una aproximación desde el enfoque de derechos. *De Prácticas y Discursos/Universidad Nacional del Nordeste/Centro de Estudios Sociales*. 4 (5). ISSN 2250-6942.
- Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos*. Anagrama.
- Cervio, A. L. (2019). Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado*, 15(1), 62-77. <https://shortest.link/3ong>
- Chiadi, M. (2000). *Redes sociales en el trabajo social*. Espacio.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (Org.). (2009). *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. Prometeo.

- Clemente, A. (2010). *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios, Las redes de la pobreza*. Espacio.
- Clemente, A. (coord.). (2020). *El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016 - 2019*. UBA Sociales.
- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*. 43 (6). <https://shortest.link/3yj6>
- De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En R. Ramos y F. García Selgas (comp.) *Globalización, riesgo, reflexividad, Tres temas de la teoría social contemporánea*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil, Tensiones de una agenda en construcción*. Paidós.
- Durán, P., Mangialavori, G., Biglieri, A., Kogan, L. y Abeyá Gilardon, E. (2009). Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses de la República Argentina: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS). *Archivos argentinos de pediatría*, 107(5), 397-404. <https://shortest.link/3yj8>
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2010). Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado. IDES-UNFPA-UNICEF. <https://shortest.link/3Z19>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. FAO. <https://shortest.link/3zhN>
- Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008*. FLACSO.

- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo Veintiuno Editores.
- Faur, E. (2017). *Mujeres y varones en la Argentina de hoy: Géneros en movimiento*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Faur, E. y Brovelli, K. (2020). Del cuidado comunitario al trabajo en casas particulares. ¿Quién sostiene a quienes cuidan? En: CEPAL. *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina*, Documentos de Proyectos. CEPAL. <https://shortest.link/3yjb>
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos: Seguridad social en América Latina*. Lugar Editorial.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de redes políticas. *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Instituto Interamericano de Gobernabilidad. <https://shortest.link/3yjb>
- Forni, P. (2002). Las Redes Interorganizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las Organizaciones Comunitarias de los Pobres y Excluidos. Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires. Ponencia. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes. Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio y Población*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2010). *Nacimiento de la Biopolítica*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2012). *Vigilar y castigar*. Siglo Veintiuno.
- Fournier, M. (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense: ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"? *Trabajo y sociedad*, (28), 83-108. <https://shortest.link/3O9g>
- Gamba, S. (2005). Estudios de género/perspectiva de género. *Agenda de Mujeres*. <https://shortest.link/3onA>
- Garrote, N. L. (2003). Redes alimentarias y nutrición infantil: Una reflexión acerca de la construcción de poder de las mujeres a través de las redes

- sociales y la protección nutricional de niños pequeños. *Cuadernos de antropología social*, (17), 117-137. <https://shortest.link/3onD>
- Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectiva. CIPPEC, PNUD, CEDLAS. <https://shortest.link/3yjt>
- Gieco, M., Eandi, M., Iavicoli, T., y Butinof, M. (2014). Significaciones de los modos de organización y las preparaciones culinarias en torno a la vulneración del derecho a la alimentación. *Diaeta*, 32(146), 27-34. <https://shortest.link/3onG>
- Gullerian, A., Guezikaraian, N. y Olivo, M. (2006). Situación nutricional de niños en contextos de pobreza de Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. *Arch Argent Pediatr*, 104(5), 416-422.
- Hintze, S. (1994). Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina. En: Grassi (coord.) *Políticas sociales y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Espacio Editorial.
- Ierullo, M. (2020). Nuevas centralidades y mediaciones territoriales: lecturas respecto de la política alimentaria nacional en el gobierno de Mauricio Macri (2015 - 2019). En: A. Clemente (coord.), *El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016 - 2019*. UBA Sociales.
- Ierullo, M. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007). En: A. Clemente (coord.), *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Editorial Espacio.
- Ierullo, M. (2010b). Organizaciones comunitarias y atención de las necesidades básicas. Los comedores comunitarios frente a los procesos de pauperización en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). *Revista Margen* 59, 59. <https://shortest.link/3yjx>
- Ismail, S., Immink, M., Mazar, I. y Mantel, G. (2005). *Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios, examen y análisis de experiencias*. FAO.

- Isuani, F. (2005). *Los desafíos de la gestión intergubernamental en la implementación de programas sociales*. Asociación de Administradores Gubernamentales. <https://shortest.link/3onN>
- Kosacoff, B. (ed.) (2007). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002 - 2007. CEPAL. <https://shortest.link/3rsf>
- Kohan, V. y Liguori, M. (2012). Los menores bajo la lupa: La infancia en disputa. La historia de la infancia es la historia de su control. VII Jornada de Sociología en la UNLP. Memoria Académica. <https://shortest.link/3yjA>
- Lera, C., Genolet, Al., Rocha, V., Schoenfeld, Z., y Bolcatto, S. (2007). Trayectorias: un concepto que posibilita pensar y trazar otros caminos en las intervenciones profesionales del Trabajo Social. *Cátedra Paralela*, 4, 33–39. <https://shortest.link/3onP>
- Luhmann, N. (1989). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Alianza.
- Longhi, F., Gómez, A., Zapata, M.E., Paolasso, P., Olmos, F., Ramos Margarido, S. (2018). La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo. *Salud Colectiva*, 14(1), 33-50. <https://shortest.link/3pb6>
- Maceira, D. y Stechina, M. (2011). Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina. *Revista Cubana de Salud Pública*, 37(1). <https://shortest.link/3onS>
- Manzano, V. (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera. *Intersecciones en antropología*, (5), 153-166. <https://shortest.link/3yjK>
- Manzano, V. (2007). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires. *Runa*, 28, 77-92. <https://shortest.link/3onY>
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: La gestión por proyectos

y las unidades ejecutoras. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 24.

Nogueira, M. A. (2003). La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético. CLAD.

O'Donnell, A.; Britos, S. (2002). *Reflexiones y propuestas a partir de la emergencia alimentaria*. CESNI.

ODSA (2020). La medición de la pobreza por ingresos en la Argentina a través de la encuesta de la Deuda Social Argentina. EDSA Serie Agenda para la Equidad 2017-2025, informe metodológico nro. 1. Barómetro de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. <https://shortest.link/3yk3>

Ortiz-Andrellucchi, A., Peña Quintana, L., Albino Beñacar, A., Mönckeberg Barros, F., y Serra-Majem, L. (2006). Desnutrición infantil, salud y pobreza: intervención desde un Programa integral. *Nutrición Hospitalaria*, 21(4), 533-541. <https://shortest.link/3oof>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *En Redes*, 2(4).

Oszlak, O. (2005). Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: De Menem a Kirchner. Documento presentado en la X Conferencia Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. <https://shortest.link/3oot>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56. <https://shortest.link/3oou>

Paura, V. y Zibecchi, C. (2014). Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: Consideraciones para el estudio de relaciones en transformación. *La aljaba*, 18, 125-148. <https://shortest.link/3oox>

Pautassi, L. (2010). El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales, una breve revisión. Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones", CEPAL.

- Pautassi, L. y Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia, indicadores para su medición. CEPAL. Colección Documentos de proyectos-UNICEF.
- Perelmiter, L. (2012). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio "de la pobreza" en la Argentina reciente. *PolHis*, 5 (9), 309-318. <https://shortest.link/3ooB>
- Perelmiter, L. (2016). *La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM EDITA.
- Poblete, L. A. (2008). La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la argentina rural. *Perfiles Latinoamericanos*, (31), 151–168.
- Piva, A. (2013). ¿Cuánto hay de nuevo y cuánto de populismo en el neopopulismo?: Kirchnerismo y peronismo en la Argentina post 2001. *Trabajo y sociedad*, (21), 135-157. <https://shortest.link/3ooG>
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de ideas.
- Raczynski D. y Serrano, C. (Ed.). (1992). *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Repetto, F. (2000). Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90. *Desarrollo Económico*, 39(156), 597–618.
- Repetto, F. (2001). *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90*. Informe elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. <https://shortest.link/3yqx>
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Paraná, 28-31 de octubre. <https://shortest.link/3ooJ>

- Restrepo-Yepes, O. C. y Molina-Saldarriaga, C. A. (Coord.) (2014). *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Sello Editorial Universidad de Medellín, Corporación Universitaria Remington, Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas. CIEPP Documentos de trabajo N°44. <https://shortest.link/3ykA>
- Rodríguez Enríquez, C. (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. *En publicación: Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*. CLACSO. <https://shortest.link/3ykC>
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado. Documentos de Trabajo "Políticas públicas y derecho al cuidado" 2. ADC, ELA, CIEPP. <https://shortest.link/3ykG>
- Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4 (8), 103-134, ISSN 1853-9254.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014) (coord.). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. ELA -ADC-CIEPP.
- Rozas Pagaza, M. (2004). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social*. Espacio.
- Salomone, A. (2015). Un repaso de la política alimentaria argentina en los últimos 50 años. *Argonautas*, (5), 1-22. <https://shortest.link/3ooT>
- Sánchez, C. (2019). *Normas APA – 7ma (séptima) edición*. Normas APA (7ma edición). <https://normas-apa.org/>
- Santarsiero, L. H. (2012). Las políticas sociales en el caso de la satisfacción de necesidades alimentarias: Algunos elementos conceptuales para su

- determinación. *Trabajo y sociedad*, (18), 159-176. <https://shortest.link/3ooY>
- Santarsiero, L. H. (2013). Comedores comunitarios en la ciudad de La Plata: organización social e intervención alimentaria estatal en el espacio barrial. *Revista Pilquen*, 16(1). <https://shortest.link/3op0>
- Sordini, M. V. (2016). La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (5), 49-58. <https://shortest.link/3op1>
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Editorial Morata.
- Tornarolli, L. (2018). Series comparables de indigencia y pobreza. Una propuesta metodológica. Documento de Trabajo Nro. 226. CEDLAS. FCE. UNLP. <https://shortest.link/3op4>
- Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. En E. Pereyra (traducc.), Videc, M., Rist, R. y Vedung, E. (eds.) *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Zeballos, J. L. (2003). Argentina. Efectos sanitarios de la crisis, 2001 - 2003. Organización Panamericana de la Salud. <https://shortest.link/3Bug>
- Zibecchi, C. (2013). Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. *Trabajo y sociedad*, (20), 427-447. <https://shortest.link/3ykX>
- Zibecchi, C. (2014). Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza: el caso de los Programas de Transferencias Condicionados en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, 22(1), 91-113. <https://shortest.link/3op8>
- Zibecchi, C. (2014b). *¿Cómo se cuida en Argentina?: definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas*. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. <https://shortest.link/3op9>
- Zibecchi, C. (2015). Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado. Serie de Documentos de Trabajo Políticas

Públicas y Derecho al Cuidado N°3. Buenos Aires: ELA, CIEPP y ADC.  
<https://shortest.link/3yl7>

### **Resoluciones y leyes consultadas**

Ley N.º 12.341, creación de la Dirección de Maternidad e Infancia (1936).

Ley N.º 12.558, creación de la Comisión Nacional de Ayuda al Escolar (1938).

Ley N.º 23.056, creación del Programa Alimentario Nacional (1984).

Ley N.º 23.396, Acuerdo entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la República Argentina (1986).

Resolución 1826/94 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, inicio del funcionamiento del FOPAR dentro del PRODESO (1994).

Ley N.º 25.561, emergencia pública y reforma del régimen cambiario (2002).

Decreto 108/2002, declaración de la Emergencia Alimentaria Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002. Creación del Programa destinado a la compra de alimentos (2002).

Ley N.º 25.724, creación del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (2003).

Ley N.º 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005).

Ley N.º 26.150, Educación Sexual Integral (2006).

Ley N.º 26.485, Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2009).

Ley N.º 26.618, Matrimonio Igualitario (2010).

Ley N.º 26.743, Identidad de Género (2012).

Ley N.º 27.519, se prorroga hasta el 31 de diciembre del año 2022 la Emergencia Alimentaria Nacional dispuesta por el decreto del Poder Ejecutivo nacional 108/2002 (2019).

RESOL-2020-8-APN-MDS, creación del Plan Nacional "Argentina contra el hambre" (2020).

DCTO-2020-310-APN-PTE, Ingreso familiar de emergencia (2020).

### **Referencias de notas periodísticas**

Entrevista a Daniel Arroyo el 18 de diciembre de 2019 en radio perfil:

<https://shortest.link/3opo>

Nota sobre el lanzamiento de la tarjeta alimentar: <https://shortest.link/3ylg>

### **Referencias de páginas oficiales**

Información sobre la tarjeta alimentar: <https://shortest.link/3opr>

Políticas de contención ante la emergencia, 17 de marzo de 2020:

<https://shortest.link/3ylj>

Datos sobre el desempeño del Ingreso familiar de emergencia (IFE), julio

2020: <https://shortest.link/3opu>

## Apartado metodológico

Tal como se señala en la introducción, la investigación realizó un estudio de caso analizando dos Programas alimentarios, para lo cual utilizó fuentes primarias y secundarias que se detallan a continuación.

### Presentación de los documentos programáticos analizados

Se realizó un análisis de los documentos de los Programas FOPAR.A, PAC y -en menor cantidad- del PNSA, los cuales abarcan documentos de planificación general de los Programas, manuales operativos, prórrogas, evaluaciones externas e internas y documentos de reflexión internos. Los mismos permitieron conocer las características de los Programas e identificar sus cambios y continuidades. Gracias al acceso privilegiado a la información, se contó con una extensa variedad de fuentes documentales, dando un total de 63 documentos consultados (2220 páginas), que van desde el inicio del período estudiado hasta la actualidad, tal como se comparte en el siguiente cuadro.

#### *Infografía 44: Documentos programáticos consultados*

|    | Nombre   | Tipo                                | Hojas |
|----|--|-------------------------------------|-------|
| 1  | FOPAR (2002). Primera convocatoria para la presentación de proyectos.                                | Convocatoria                        | 11    |
| 2  | FOPAR (2002b). Guía para la presentación de proyectos, prestaciones alimentarias comunitarias.       | Convocatoria                        | 46    |
| 3  | FOPAR (2002c). Modelo de convenio de financiamiento alimentario.                                     | Convenio                            | 3     |
| 4  | FOPAR (2003). Estado de avance FOPAR 2003. MEMORANDO N. ° 196/2003.                                  | Memo institucional                  | 3     |
| 5  | FOPAR (2003b). Ficha de Programas de Financiamiento Externo.   | Documento programático              | 8     |
| 6  | SIEMPRO-SISFAM (2003). Evaluación diagnóstica del Programa FOPAR, Primera Etapa.                     | Evaluación                          | 94    |
| 7  | FOPAR (2003c). La estrategia de intervención del FOPAR y el cambio en la situación social argentina. | Documento de reflexión interno      | 58    |
| 8  | FOPAR (2004). Segunda convocatoria para la presentación de proyectos, Préstamo BIRF 4398-AR.         | Convocatoria                        | 67    |
| 9  | Banco Mundial (2004). La estrategia de intervención del PNSA - FOPAR. Experiencia y Perspectivas.    | Misión de Supervisión Banco Mundial | 57    |
| 10 | FOPAR (2005). Manual operativo.  | Manual operativo                    | 66    |

|    |  |  |     |
|----|--|--|-----|
| 11 | PNSA (2005). Fortalecimiento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.   | Documento programático                           | 23  |
| 12 | PAC (2005). Documento programático A AGR/06/001.   | Documento programático                           | 31  |
| 13 | PAC (2006). Reglamento operativo ARG 06/001/A.   | Reglamento Operativo                             | 41  |
| 14 | PAC (2006b). Modelo de convenio de financiamiento alimentario, ARG/06/001/A.   | Modelo de convenio de financiamiento alimentario | 5   |
| 15 | PAC (2006c). Documento programático Revisión B AGR/06/001.   | Revisión del Documento programático              | 63  |
| 16 | PAC (2007). Documento programático Revisión C AGR/06/001.  | Revisión del Documento programático              | 17  |
| 17 | PAC (2007b). Reglamento Operativo AGR/06/001C.   | Reglamento Operativo                             | 78  |
| 18 | PAC (2007c). Cuadernillo de apoyo a los comedores.   | Material de apoyo a las organizaciones           | 17  |
| 19 | PAC (2007d). Documento programático Revisión D AGR/06/001.   | Revisión del Documento programático              | 47  |
| 20 | PAC (2007e). Reglamento Operativo AGR/06/001 D.  | Reglamento Operativo                             | 170 |
| 21 | PAC (2008). Documento programático Revisión E AGR/06/001.  | Revisión del Documento programático              | 39  |
| 22 | PAC (2008b). Visita de seguimiento alimentaria.  | Instrumentos de seguimiento alimentarios         | 2   |
| 23 | PAC (2008c). Instructivo seguimiento de proyectos alimentarios.  | Instructivos de seguimiento alimentario 2008     | 5   |
| 24 | PAC (2009). Estado de situación del 2009.  | Estado de situación                              | 3   |
| 25 | PAC (2009b). Documento programático Revisión F AGR/06/001.   | Revisión del Documento programático              | 59  |
| 26 | PAC (2009c). Carpeta de Seguimiento SFC.   | Instructivo de seguimiento de SFC                | 44  |
| 27 | Sabrón y Viú (2009). Materiales para el estudio de evaluación.   | Materiales para evaluación                       | 37  |
| 28 | Sabrón y Viú (2009b). Estudio de evaluación del Programa Abordaje Comunitario. FO/ARG/006. Primer Informe.               | Evaluación del proyecto                          | 41  |
| 29 | Chiara (2009). Informe de evaluación ex ante y estimación del riesgo global. Segunda Revisión.                           | Evaluación del proyecto                          | 16  |
| 30 | PAC (2009d). Eje Género en Abordaje Comunitario: marco conceptual, estrategia y propuesta de experiencia piloto en AGBA. | Documento de reflexión interno                   | 23  |
| 31 | Sabrón y Viú (2010b). Evaluación del Programa Abordaje Comunitario FO/ARG/006. Informe Final.                            | Evaluación del proyecto                          | 66  |
| 32 | PAC (2010). Instructivo Seguimiento Alimentario.   | Instrumentos de seguimiento alimentarios         | 7   |
| 33 | PAC (2010b). Informe complementario de visita de seguimiento alimentario.  | Instrumentos de seguimiento alimentarios         | 2   |
| 34 | Sabrón y Viú (2010c). Estudio de evaluación del Programa Abordaje Comunitario. Primera versión preliminar.               | Evaluación del proyecto                          | 68  |
| 35 | PAC (2010c). Planificación género 22 de julio.   | Documento de reflexión interno                   | 6   |

|    |  |  |     |
|----|--|--|-----|
| 36 | PAC (2010d). Formulario ALTAS y BAJAS colaboradores.   | Instrumentos de seguimiento                  | 2   |
| 37 | PAC (2010e). Criterios de clasificación: Organizaciones, Comedores y Proyectos.  | Documento de reflexión interno               | 5   |
| 38 | PAC (2010f). Documento programático Revisión G AGR/06/001.   | Revisión del Documento programático          | 58  |
| 39 | Fournier (2010). Aportes para la transversalización del enfoque de género en abordaje comunitario, plan nacional de seguridad alimentaria. Informe final de consultoría. | Consultoría externa                          | 171 |
| 40 | Sabrón y Viú (2011). Evaluación del Programa Abordaje Comunitario PNUD ARG 06/001. Aplicación de resultados y recomendaciones en la intervención del Programa.           | Consultoría externa                          | 13  |
| 41 | PAC (2011). Eje Género-2011  | Documento de reflexión interno               | 25  |
| 42 | PAC (2011b). Documento programático Revisión H AGR/06/001.   | Revisión del Documento programático          | 57  |
| 43 | PAC (2012). Documento programático Revisión I AGR/06/001.  | Revisión del Documento programático          | 18  |
| 47 | PAC (2012b). Carpeta de presentación de proyectos alimentarios.  | Documentación para presentación de proyectos | 30  |
| 48 | PAC (2012c). Documento programático Revisión A ARG 12-009.   | Documento programático                       | 50  |
| 49 | PAC (2012d). Antecedentes, Objetivos y Estrategias.  | Documento de reflexión interno               | 12  |
| 50 | PAC (2012e). Documento programático Revisión B ARG 12-009.   | Revisión del Documento programático          | 29  |
| 44 | PAC (2013). Documento programático Revisión J AGR/06/001.  | Revisión del Documento programático          | 10  |
| 45 | PAC (2013b). Instructivo de Seguros Organizaciones Comunitarias Proyecto PNUD ARG06/001.   |  |     |
| 46 | Di Virgilio (2013). Informe de evaluación ex ante y estimación de riesgo global AGR/12/009.  | Evaluación del proyecto                      | 12  |
| 51 | PAC (2013c). Balance y perspectivas-Área central de seguimiento-abril.   | Documento de reflexión interno               | 16  |
| 52 | PAC (2013d). Carpeta de Seguimiento Alimentario.   | Instructivo de seguimiento alimentario       | 71  |
| 53 | PAC (2013e). Carpeta de Seguimiento de SFC.  | Instructivo de seguimiento alimentario       | 23  |
| 54 | PAC (2013f). Documento programático Revisión C ARG 12-009.   | Revisión del Documento programático          | 32  |
| 55 | PAC (2014). Reglamento Operativo AGR/12/009 C.   | Reglamento Operativo                         | 53  |
| 56 | PAC (2014b). Documento programático Revisión D ARG 12-009.   | Revisión del Documento programático          | 25  |
| 57 | PAC (2014c). Documento programático Revisión E ARG 12-009.   | Revisión del Documento programático          | 28  |
| 58 | PAC (2015). Documento programático Revisión F ARG 12-009.  | Revisión del Documento programático          | 25  |
| 59 | PAC (2015b). Informe de gestión PNUD ARG 06/001 Eje Niñez, Adolescencia y Género.  | Documento de reflexión interno               | 32  |
| 60 | PAC (2015c). Documento programático Revisión G ARG 12/009.   | Revisión del Documento programático          | 27  |

|    |   |                                     |      |
|----|---|-------------------------------------|------|
| 61 | PAC (2016). Situación de Espacios Físicos y Servicios Básicos ARG 12/009. | Documento de reflexión interno      | 3    |
| 62 | PAC (2016b). Documento programático Revisión H ARG 12-009.                | Revisión del Documento programático | 27   |
| 63 | PAC (2016c). Documento programático Revisión I ARG 12-009.                | Revisión del Documento programático | 41   |
|    |   | Total:                              | 2218 |

### **Presentación de las organizaciones entrevistadas**

Primeramente, se seleccionaron tres de las grandes zonas donde trabajan los Programas: Resistencia (región NEA), San Miguel de Tucumán (región NOA) y Córdoba Capital (región Centro). Esto consideró que las mismas cuentan con una importante heterogeneidad de organizaciones y contemplan el carácter federal de la política. En segundo lugar, se seleccionaron organizaciones que cogestionaron los Programas en cada zona, en función de recoger dicha heterogeneidad.

En las organizaciones se realizó entrevistas cualitativas semiestructuradas a mujeres referentas de las mismas, contando con los audios y las desgrabaciones correspondientes, que luego se sistematizaron en grillas que se confeccionaron para tal fin. Conjuntamente, se observó la tarea en las organizaciones, en particular en el momento de entrega de los alimentos, siendo registrado en un diario de campo. Las entrevistas permitieron reflexionar en torno al vínculo entre los Programas y las organizaciones, el impacto en sus trayectorias y el rol de las mujeres en la gestión alimentaria.

A continuación, se comparte un cuadro con el listado de entrevistas a organizaciones. A los fines de preservar la identidad, se cambiaron los nombres de las organizaciones y de las entrevistadas.

Infografía 45: Entrevistas a organizaciones sociales

|   | <b>Organización y ubicación</b>  | <b>Fecha de entrevista y trabajadoras entrevistadas</b>                                 | <b>Tipo de organización y breve descripción</b>   |
|---|--|---|---|
| 1 | Mi Lugar. Resistencia, Chaco, Región NEA.  | 10/07/2018<br>Claudia, referenta  | Organización de base (de destinatarios). Inició en la década de 1990. En 2001 incorpora lo alimentario. Grupo de trabajo mediano. Sede propia. Mejoró infraestructura y equipamiento con PAC. 150/200 prestaciones alimentarias. Varias actividades (apoyo escolar, talleres oficios, etc.).  |
| 2 | El Impenetrable. Resistencia, Chaco, Región NEA.                                   | 11/07/2018<br>Carla, referenta.<br>Florencia, cocinera.                                 | Iniciativa familiar. Inició con crisis de 2001. Logró separar el hogar familiar. Grupo grande de trabajo. Mejoró infraestructura y equipamiento con el PAC. 400 prestaciones alimentarias. Varias actividades comunitarias (por ej. escuela para adultos).  |
| 3 | El Centro (ejecutante) y La Familia (solicitante). Resistencia, Chaco, Región NEA. | 11/07/2018<br>Anabela, presidenta org. solicitante.<br>Etel, referenta org. ejecutante. | Solicitante: organización de asistencia. Ejecutante: organización de base, sede propia, grupo reducido (lugar de las entrevistas). Inició con la crisis de 2001. 30 prestaciones alimentarias. Sin otras actividades (realizaba talleres de oficios que terminaron por falta de recursos).  |
| 4 | Somos Todas. Córdoba capital, Córdoba, Región Centro.                              | 28/08/2018<br>Marcela, referenta.   | Organización de base. Inició en la década de 1990. En 2001 incorpora lo alimentario. Lugar prestado por la organización solicitante (cooperativa). Grupo numeroso. Mejoró equipamiento con el PAC. 400 prestaciones alimentarias. Sin otras actividades (dejaron de brindar por falta de espacio y personal).   |
| 5 | El Patio. Córdoba capital, Córdoba, Región Centro.                                 | 28/08/2018<br>Laura, referenta.   | Inició como iniciativa familiar. En 2009 pasa a sede propia (pegada a casa de referenta). Mejoró infraestructura y equipamiento con el PAC. Grupo reducido. 100/150 prestaciones alimentarias. Sin otras actividades (dejaron de dar apoyo escolar por falta de recursos y personal).   |
| 6 | El Jardín. Córdoba capital, Córdoba, Región Centro.                                | 24/10/2018<br>Victoria, referenta.  | Organización de base. Inició en la década de 1990. En 2001 incorpora lo alimentario. Sede propia. Mejoró infraestructura y equipamiento con el PAC. Grupo numeroso. 100/150 prestaciones alimentarias. Varias actividades comunitarias (jardín de infantes).  |
| 7 | Los Pibes. San Miguel de Tucumán, Tucumán, Región NOA.                             | 07/11/18<br>Teresa, referenta.  | Iniciativa familiar pero similar a organización de base. Inició en la década de 1990. En 2001 incorpora lo alimentario. Grupo de trabajo numeroso. Con el PAC mejoró equipamiento y capacidad de gestión. 300 prestaciones alimentarias. Varias actividades comunitarias (talleres de oficios).   |
| 8 | El Barrio. San Miguel de Tucumán, Tucumán, Región NOA.                             | 08/11/18<br>María, referenta.   | Inició como iniciativa familiar hasta tener sede prestada por el municipio. Actualmente organización de base. Inició en la década de 1990. En 2001 incorpora lo alimentario. Mejoró equipamiento con el PAC. 150/200 prestaciones alimentarias. Múltiples actividades comunitarias (talleres para jóvenes con tema derechos y consumo problemático, talleres artísticos, terapia grupal, etc.). |

## **Presentación de las entrevistas al equipo técnico del FOPAR.A/PAC**

Se desarrollaron entrevistas cualitativas semiestructuradas a técnicos/as que han trabajado o trabajan actualmente en los Programas seleccionados. Las entrevistas tuvieron por objetivo recoger su visión y análisis sobre los dispositivos de los Programas, el vínculo con las organizaciones y la reconstrucción de su modo de trabajo. Esto fue fundamental para comprender el funcionamiento cotidiano de la política en contacto directo y constante con las organizaciones, acompañando lo señalado por Perelmiter (2016)

“...creemos que la comprensión del funcionamiento de las burocracias estatales se beneficiaría de la consideración, no sólo de las ideas, intereses o atributos de las elites de gobierno, sino también de las relaciones en las que se modulan las prácticas de aquellos que, ubicados en sus niveles operativos, ponen a funcionar al Estado todos los días” (p.29).

Se seleccionaron informantes claves en función del rol que cumplían, sector y período en el cual trabajaron. Se entrevistó a técnicos/as de las áreas centrales ubicadas en Buenos Aires: Programación, Seguimiento, Evaluación y una de las oficinas regionales. En estos casos, y producto de la situación de aislamiento social, preventivo y obligatorio, las entrevistas se realizaron vía correo electrónico, por lo que se cuenta con dicho material que luego fue sistematizado. Asimismo, se entrevistó a técnicos/as territoriales de los tres aglomerados seleccionados: Resistencia, Tucumán y Córdoba. En estos casos, las entrevistas se realizaron en cada aglomerado, contando con el audio y las respectivas desgrabaciones, las cuales fueron sistematizadas en grillas confeccionadas para tal fin. Además, se observó su trabajo, acompañando a técnicos/as territoriales a visitas y analizando el funcionamiento de las oficinas, lo cual fue registrado en un diario de campo.

A continuación, se comparte un cuadro de las entrevistas. Con el objetivo de resguardar su identidad, no se colocó el área de trabajo y se cambiaron los nombres.

*Infografía 46: Entrevistas a técnicos/as del FOPAR.A/PAC*

|   | <b>Fecha</b>             | <b>Tipo</b>  | <b>Entrevistado/a, rol y breve descripción</b>  |
|---|--------------------------|--|---|
| 1 | 10/07/2018<br>11/07/2018 | Entrevista cualitativa semi estructurada presencial.<br>Observación del trabajo en oficina y visita a organizaciones | Susana, técnica territorial. Ingresó en el primer FOPAR. Continúa trabajando.                             |
| 2 | 31/8/2018                | Entrevista cualitativa semi estructurada presencial.<br>Observación del trabajo en oficina.                          | Lidia, jefa de oficina. Ingresó en el momento de traspaso entre el FOPAR.A y el PAC. Continúa trabajando. |
| 3 | 31/8/2018                | Entrevista cualitativa semi estructurada presencial.<br>Observación del trabajo en oficina                           | Federico, técnico territorial. Ingresó en el seno de la emergencia. Continúa trabajando.                  |
| 4 | 08/11/18                 | Entrevista cualitativa semi estructurada presencial.   | Carolina, jefa de oficina territorial. Ingresó en el inicio del FOPAR.A. Continúa trabajando.             |
| 5 | 23/04/2020               | Entrevista cualitativa semi estructurada vía mail.   | Rolando, jefe de área central. Ingresó en el primer FOPAR.  |
| 6 | 25/04/2020               | Entrevista cualitativa semi estructurada vía mail.   | José, jefe de área central. Ingresó en el primer FOPAR.   |
| 7 | 28/04/2020               | Entrevista cualitativa semi estructurada vía mail.   | Mónica, técnica de área central. Ingresó en el primer FOPAR.  |
| 8 | 07/07/2021               | Entrevista cualitativa semi estructurada telefónica.   | Romina, jefa de región. Ingresó con el PAC.   |
| 9 | 08/07/2021               | Entrevista cualitativa semi estructurada telefónica.   | Mariano, técnico de área central. Ingresó con el PAC. Continúa trabajando.                                |