XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

Las políticas sociales durante la pandemia del COVID-19. Un análisis de los Servicios Alimentarios Escolares.

Mercedes Aguilar.

Cita:

Mercedes Aguilar (2023). *Las políticas sociales durante la pandemia del COVID-19. Un análisis de los Servicios Alimentarios Escolares. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/633

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

UBA Facultad de Ciencias Sociales
XI Jornadas de Sociología
40 años de Democracia. Aportes y desafíos de la Sociología para pensar y problematizar nuestro tiempo.

Las políticas sociales durante la pandemia del COVID-19. Un análisis de los Servicios Alimentarios Escolares.

Mercedes Aguilar
(Ministerio de Desarrollo Social. UBA)
Mercedes Torres Salazar
(Ministerio de Desarrollo Social. UBA)

1. Introducción

La pandemia del COVID19 ocasionó una crisis sanitaria, social y económica que generó un nuevo contexto en el que el Estado debió responder de forma novedosa a las necesidades de la población, en especial a los hogares que se encontraban en situaciones de alta vulnerabilidad social. En el caso de las políticas alimentarias, específicamente las referidas a los servicios alimentarios escolares de las provincias, debieron adecuarse para seguir brindando las prestaciones de forma adecuada y oportuna en el ámbito escolar. En este marco, las provincias se enfrentaron a la necesidad de definir nuevas estrategias que les permitieran mantener la continuidad del servicio alimentario escolar durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Esta situación fue un punto de partida para comenzar a monitorear, producir información, reflexionar y generar aprendizajes sobre las adecuaciones y modificaciones que se fueron implementando en las provincias a fin de garantizar la continuidad de las prestaciones alimentarias del servicio alimentario escolar en un contexto donde las escuelas no permanecieron con su funcionamiento habitual.

A fin de presentar una experiencia de gestión de política pública en pandemia, el artículo se estructura de la siguiente manera: en un primer momento se contextualizan las políticas públicas en el marco de la pandemia del COVID-19; luego se profundiza sobre la importancia

de la producción de conocimiento durante la implementación de las políticas públicas; y finalmente se presentan las particularidades que tuvo la gestión del servicio alimentario escolar en las provincias de Argentina durante los años 2020 y 2021.

2. Las políticas públicas en el contexto del covid-19

Las políticas públicas pueden definirse como el "conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios." (Tamayo Saez, 1997, p. 2). Es decir que, son una respuesta posible a esas necesidades de la sociedad en un determinado contexto histórico y social. A su vez, los problemas o los aspectos problematizados para abordar a través de estas intervenciones políticas "reflejan los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolíticas y depende de fundamentalmente del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos, movimientos, partidos, organizaciones e individuo, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder , priorizan y seleccionan ciertas cuestiones *(issues)* y también los modos de resolverlas" (Niremberg, Brawerman, Ruiz, 2006, p. 24)

En la actualidad nos enfrentamos con diversos debates sobre los cambios que se producen en las sociedades y las capacidades de los estados para dar respuestas a nuevas demandas, en este sentido, "el mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad" (Makon, 2000, p.1). En este escenario complejo los estados se encuentran con que "las capacidades estatales son puestas en cuestión, fundamentalmente, a partir de los cambios socioeconómicos que acompañan al proceso de globalización que se viene intensificando en las últimas décadas, que da lugar al surgimiento de una nueva etapa a nivel mundial, definida por contextos que cambian continua y velozmente; por el surgimiento de nuevos actores, con sus demanda y necesidades, generando tensiones variadas que interpelan a los estados en sus estructuras y funciones y, en definitiva en su capacidad de adaptación y de innovación" (Vázquez y Aguilar, 2020, p. 239).

En concordancia con los cambios constantes y veloces, surgen las crisis que atraviesan las sociedades y demandan mayor exigencia a los estados para resolverlas. Sobre este aspecto consideramos que "los escenarios de crisis donde se presenta una acumulación de desventajas y restricciones de recursos suelen considerarse como ventanas de oportunidades para la innovación, ya que exigen soluciones que vayan más allá de una mayor

rapidez o menor costo, para enfocarse en las formas de hacer y conceptualizar la gestión. Al respecto, uno de los principales desafíos parece sintetizarse en ¿cómo gestionar la tensión propia de las administraciones públicas entre la estabilidad requerida por las regulaciones que establece el estado y las nuevas formas de abordar los problemas?" (Vázquez y Silva, 2020, p. 16). De esta forma, la innovación en la gestión pública se sitúa en un lugar central de esta realidad ya que cuando «Los recursos organizativos se reformulan a la luz del conocimiento y la creatividad; cuando consiguen alcanzar impactos positivos en sectores de la población, por vía directa o indirecta, podemos considerarlos innovaciones públicas» (Ortiz de Zárate, 2016, p. 1, como se citó en Vázquez y Silva, 2020). La innovación en el ámbito de la administración pública presenta las siguientes características: "ofrece respuestas eficaces y creativas a problemas públicos, genera ideas creativas que se aplican, puede incorporar elementos nuevos, recombinar elementos existentes, cambiar o alejarse de la forma de actuar tradicional no es una solución cerrada y completa sino abierta, transformada por quienes la adoptan" (Grandinetti, 2020, p. 16 como se citó en Vázquez y Silva, 2020).

En el año 2020 la irrupción de la pandemia del COVID-19 generó un nuevo contexto sanitario, social, económico constituyéndose en un novedoso escenario para la gestión de las políticas públicas que ya venían atravesadas por esta situación de cambio, nuevas demandas y crisis. Esta situación requirió un estado presente que brindara soluciones innovadoras. Las políticas públicas debieron "adecuarse" y/o "modificarse" para poder seguir dando respuestas a una población que requirió respuestas rápidas y eficaces en medio de una pandemia mundial. Nos preguntamos entonces ¿Cuáles fueron entonces las respuestas del Estado a la población? ¿fueron adecuadas y oportunas para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población en ese momento? No es la intención de este artículo responder estos interrogantes porque no tienen una única respuesta; la realidad es compleja e incluye múltiples aspectos, actores y visiones del mundo que se entremezclan entre sí por lo cual sería imposible dar una respuesta unívoca. Sin embargo, proponemos enfocarnos puntualmente en una política alimentaria desarrollada desde el estado nacional en articulación con los estados provinciales a fin de analizar y reflexionar sobre una intervención estatal específica llevada adelante durante la pandemia del COVID-19.

3. La producción de conocimiento en las políticas públicas

Al analizar las políticas públicas, diversos autores plantean la presencia de diferentes etapas que se dan de forma cíclica que se influyen mutuamente y generan cambios entre sí. Las principales etapas identificadas son:1) Identificación y definición del problema. 2) Propuestas de alternativas de solución. 3)Adopción de una alternativa. 4) Implementación de la alternativa seleccionada. 5) Evaluación de los resultados obtenidos. En este sentido, "todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia,

de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente, a las anteriores" (Tamayo, 1997, p.3).

Aunque en todas estas instancias se produce información que puede ser utilizada para el diseño y reformulación de las sucesivas etapas, en esta propuesta nos centraremos en las etapas de monitoreo y evaluación principalmente porque son aquellas en las que de forma más sistemática y organizada se produce información y "ofrecen un conjunto central de instrumentos que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, eficiencia y efectividad de las políticas y de los programas en diferentes etapas de implementación" (Gertler y otros, 2017, p. 4). En esa misma línea, consideramos que la "evaluación de políticas públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales. (Ossuna y Márquez, 2000, p.2). Por lo tanto, la producción de conocimiento como objetivo de toda investigación, permitirá entonces generar a partir de las evaluaciones conocimiento válido y específico sobre la política pública que se está evaluando.

La evaluación es una "actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas, sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado" (Mazzola y Trinelli, 2017, p. 32). Por lo tanto, al producir conocimientos sobre las etapas de planificación, implementación y resultados alcanzados acompaña todo el proceso de una política pública a través de los diferentes tipos de evaluaciones: ex ante, medio término y ex post. Por su parte el monitoreo es "un proceso continuo mediante el cual se lleva a cabo un seguimiento de lo que ocurre con un programa y se utilizan los datos recopilados para fundamentar la implementación de los programas y la administración y las decisiones diarias" Gertler y otros (2017, p. 8). En ese sentido, toda política que desarrolle un monitoreo generará un cúmulo de información constante a partir de evidencia periódica y cotidiana, sobre la etapa de implementación, generando conocimientos particulares y específicos sobre cada política pública. (Vázquez 2020)

De forma complementaria a la producción de conocimiento en el marco de las evaluaciones y monitoreos, la sistematización y el análisis de las experiencias son herramientas que pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades de implementación, considerando que una fuente importante de conocimiento se encuentra en los trabajadores del Estado (Vázquez y Aguilar, 2020, p. 248). En ese marco, la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales

para alcanzar los fines que le han sido asignados, ésta se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional (Bertranou, 2013, p.11). De esta manera, el conocimiento de los trabajadores del estado materializado en su "saber hacer" propio de sus prácticas cotidianas es otra instancia de producción de conocimiento que fortalece a la capacidad del estado para dar respuestas rápidas y adecuadas a través de las políticas públicas.

A continuación, avanzamos en el desarrollo de una experiencia de gestión de una política pública durante 2020 y 2021, específicamente, la gestión del Servicio Alimentario Escolar (SAE) llevado adelante por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria (DNSA), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Presentamos los resultados de un informe de investigación evaluativa de esta política alimentaria. En este sentido, nos proponemos destacar a lo largo del artículo tanto el proceso de producción de conocimiento a partir de la evaluación de una política pública que destaque fortalezas, debilidades y aprendizaje; como, las capacidades estatales que se identifican en los diferentes actores y acciones que pudieron dar respuestas satisfactorias y oportunas en el momento de las crisis del COVID-19 a los destinatarios de esta política alimentaria.

4. Las políticas alimentarias: el caso de los servicios alimentarios escolares en el marco del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

4.1 Breve historia del Servicio Alimentario Escolar

Entre los años 2002 y 2004 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, implementó el Proyecto de "Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios de las Escuelas en situación de mayor vulnerabilidad socioeducativa" con la finalidad de contribuir a mejorar la alimentación de los niños y niñas con alta vulnerabilidad social y en situación de riesgo educativo. A partir de abril de 2004 este Proyecto pasó a depender de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social.

Este financiamiento de los servicios alimentarios escolares provinciales se mantiene en la actualidad. Si bien ha sufrido algunas modificaciones respecto de las normativas burocráticas administrativas, mantiene una modalidad similar: cada provincia define sus propias estrategias de intervención de acuerdo a sus posibilidades, intereses y necesidades, respetando su identidad cultural, mientras que la Nación complementa los recursos provinciales a través del envío de fondos, destinados a prestaciones alimentarias en el ámbito escolar, priorizando las escuelas que atienden a la población de mayor riesgo socioeducativo.

Cada provincia, para poder acceder a este complemento, presenta un proyecto en el cual establece no sólo los criterios de financiamiento en el marco de los programas de servicio alimentario escolar provinciales, sino que también especifica las acciones de Educación Alimentaria Nutricional que implementarán en el ámbito escolar. Por lo tanto, todos los proyectos presentan una gran heterogeneidad respecto del destino de los fondos nacionales, es decir que éstos no están destinados a financiar una prestación universal sino a complementar el financiamiento de las prestaciones que defina cada provincia. Así pueden encontrarse provincias que destinan los fondos nacionales para complementar el financiamiento de una sola prestación en un grupo de escuelas, varias prestaciones según el tipo de escuela o sólo un grupo de escuelas de un tipo en particular.

A partir de diciembre de 2019, dada la necesidad de mejorar la calidad nutricional de niños, niñas y adolescentes que concurren a diferentes establecimientos educativos, se amplió el presupuesto nacional destinado a esta línea de asistencia alimentaria. Asimismo, en febrero de 2021, se establecieron nuevos lineamientos nutricionales para las prestaciones que se brindan en los comedores escolares con la finalidad de favorecer las comidas sanas y seguras reduciendo no sólo el consumo de sodio y azúcares simples sino también de productos ultraprocesados, e incorporando frutas y verduras en los menús, y también de promover hábitos y entornos alimentarios saludables en las escuelas. Estos lineamientos fueron actualizados en febrero de 2023 ante la sanción y reglamentación de la ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable, reglamentada en 2022.

4.2 Los servicios alimentarios escolares durante la pandemia COVID-19

Los servicios alimentarios en el ámbito escolar no sólo complementan la alimentación que cada niño, niña y adolescente realiza en su hogar, sino que también contribuyen a fortalecer una alimentación adecuada. En este sentido, los establecimientos educativos deben favorecer entornos saludables respecto de la nutrición y la actividad física.

Por otro lado, cabe resaltar que, así como en el ámbito familiar el compartir las comidas favorece el encuentro y el diálogo, estimulando el aprendizaje y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, en el ámbito escolar los servicios alimentarios también cumplen una función social importante: la de dar y recibir afecto, sentirse valioso para los demás y encontrar otra manera de comunicarse.

La continuidad de los servicios alimentarios escolares se vio amenazada debido a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Como lo indicó un informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) citado por el GruFCEC-Argentina (2020), el cierre de las escuelas y la suspensión de los comedores escolares, de manera presencial, impuso distintos desafíos a los Estados

nacionales al momento de garantizar la alimentación y el estado nutricional de muchos niños y niñas, especialmente de los grupos más vulnerables de la población. Este informe, a su vez, recomendó que los gobiernos debían implementar acciones en consonancia con las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias nacionales e internacionales para frenar la propagación del coronavirus.

A partir de marzo de 2020, el Gobierno Nacional argentino anunció el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 297/2020 de la Presidencia de la Nación, que establece la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Esto implicó el cierre de los establecimientos educativos de todo el país. Sin embargo, en su artículo 6, el decreto determinó las actividades y servicios exceptuados al cumplimiento del ASPO, encontrándose entre ellas los servicios brindados por los comedores escolares, comunitarios y merenderos. Así, si bien los establecimientos educativos pudieron seguir brindando prestaciones alimentarias no pudieron hacerlo de manera presencial, lo cual implicó que el estado debía adecuar de forma urgente el servicio a las nuevas normas establecidas por el protocolo sanitario vigente.

Un relevamiento realizado por UNICEF (2020), advertía sobre los impactos de la crisis sanitaria sobre el funcionamiento del servicio alimentario escolar y la población que asiste a ellos: “las restricciones económicas incrementan la dependencia de los hogares respecto de la ayuda que brindan los comedores escolares, los cuales además enfrentan dificultades para funcionar con normalidad en el contexto de la pandemia. Esta situación podría agudizar la situación de inseguridad alimentaria en Argentina en el corto y mediano plazo. La problemática alimentaria en los hogares con niñas, niños y adolescentes requiere una atención especial y urgente, que lleve aparejados la creación de mecanismos que ayuden a contrarrestar este fenómeno”.

En este contexto, una primera medida del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fue llevar adelante un incremento presupuestario de las partidas para la asistencia alimentaria en comedores escolares. Asimismo, participó de forma conjunta con las provincias en la adecuación de los proyectos anuales que habían sido planificados incorporando diversas estrategias de adecuación al contexto, como ser: la elaboración de viandas o la entrega de módulos alimentarios para disminuir el traslado de personas, de acuerdo a la manera y particularidades de cada provincia y localidad.

En el año 2020, cada provincia presentó una propuesta de adecuación acorde a las recomendaciones realizadas por el equipo técnico nacional. A su vez, tanto la planificación como la ejecución de los proyectos referidos a los SAE del año 2021 debieron adecuarse a una nueva situación ocasionada por la pandemia del COVID-19 que implicó diferentes

realidades de presencialidad de los alumnos en las escuelas de las provincias (y al interior de cada una de estas jurisdicciones) y, por tanto, la definición de diversas estrategias que permitieran seguir brindando las prestaciones alimentarias de forma adecuada y oportuna.

En este contexto, surgió la necesidad de implementar acciones de monitoreo de los SAE con la finalidad de obtener información respecto de las adecuaciones y estrategias llevadas adelante tanto en el año 2020 (con Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, y Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio) como en el 2021 Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). De esta forma, a fines del año 2021, se llevó a cabo un estudio de abordaje mixto con la finalidad de describir las estrategias de adecuación realizadas por las provincias para dar continuidad a las prestaciones alimentarias en el contexto de pandemia durante los años 2020 y 2021.

Dicho estudio consistió, en una primera instancia, en la implementación de una técnica cuantitativa como es la encuesta autoadministrada. La misma se aplicó a cada uno de los 22 equipos provinciales responsables de la planificación y ejecución de estos proyectos. En una segunda instancia, se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes provinciales vinculados a la gestión de los proyectos, que aportaron información cualitativa y detallada sobre algunas dimensiones del SAE en el contexto de la pandemia del COVID-19.

4.3 Estrategias de adecuación de los servicios alimentarios escolares durante la pandemia del COVID-19

El estudio realizado ha permitido identificar las diferentes estrategias implementadas por las provincias para mantener la continuidad del servicio alimentario escolar durante la pandemia del COVID-19. Presentaremos a continuación, sólo aquellas vinculadas con los aspectos propios de la gestión del servicio durante los años 2020 y 2021; priorizando las voces de los y las funcionarias entrevistadas.

Una de las primeras modificaciones que las provincias tuvieron que implementar debido al cierre de las escuelas en el año 2020, fue el cambio en la modalidad de la prestación alimentaria. Todas las provincias tuvieron que pasar de ración a módulo y/o vianda según la situación epidemiológica, las posibilidades de gestión de las diferentes jurisdicciones y las recomendaciones emanadas de la DNSA:

> "(…) cuando se decreta el ASPO, se decide mutar la prestación, se suspenden las prestaciones presenciales y se muta a la modalidad de módulos alimentarios. Una vez que se decreta el ASPO, se empieza a entregar cada quince días un módulo alimentario conformado por quince productos." (Referente provincial A)

Esta adecuación fue atravesando por distintas etapas e involucrando diversas estrategias implementadas por los responsables de los SAE y los equipos técnicos provinciales. En este

sentido, fue posible observar que la primera estrategia desplegada por las provincias se constituyó en una respuesta de urgencia ante las condiciones generadas por la crisis sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19. En ese contexto, la prioridad fue garantizar el acceso a la alimentación de la población que asistía a los SAE mediante la entrega de un módulo alimentario conformado por alimentos disponibles –principalmente, secos–, de fácil conservación, traslado y distribución en toda la jurisdicción. Esto implicó no poder respetar la calidad nutricional de la prestación que fue planificada para el año 2020 debido, principalmente, a la inclusión de alimentos ultraprocesados y la exclusión de frutas, verduras, huevos y/o carnes en la conformación de los módulos, debido principalmente a las particularidades de estos productos para su mantenimiento y distribución. Así lo expresan los y las funcionarias entrevistadas:

> "La entrega de módulo implica que uno no pueda dar alimentos frescos… (...) Como el grupo de las carnes; lácteos; verduras y frutas. Lácteos digo, leches y quesos. Entonces, eso sí nosotros, vemos que sí, se resiente un poco lo nutricional, sobre… y digo, eso no es menor cuando la situación de emergencia se prolonga, como nos pasó por dos años". (Referente provincial B)

> "(...) galletitas, digo, era lo más normal. Digo… por una cuestión de consumo cultural, pero también por una cuestión de practicidad. Es mucho más fácil abrir un paquete de galletitas que trabajar con panificados artesanales y tener después que… O cortar queso". (Referente provincial A)

Este cambio en la modalidad de la prestación alimentaria, de ración a módulo o vianda, trajo aparejado también un cambio en la modalidad de ejecución de los fondos del servicio alimentario escolar. La planificación de los proyectos provinciales para el año 2020 contempló tres modalidades de ejecución del SAE: poco más de la mitad de los proyectos presentados bajo la modalidad descentralizada (principalmente descentralizada a escuelas), un tercio de estos bajo modalidad centralizada y el resto con modalidad mixta. Sin embargo, como parte de la adecuación, el 75% de las provincias debieron modificar su modalidad de ejecución para poder continuar brindado las prestaciones alimentarias:

> "en prepandemia el sistema de gestión era descentralizado. (....) Nosotros lo que hacíamos es… transferir a una cuenta bancaria creada para cada gestión escolar, los fondos para que la directora o el director pueda elegir los alimentos y prepararlos en la escuela y servírselo a los chicos. (...) ahí cambió la modalidad de gestión, en la pandemia comprábamos nosotros los módulos, el Ministerio y se lo mandábamos a las escuelas". (Referente provincial C)

Las decisiones tomadas por los y las responsables de la gestión del SAE durante la pandemia respecto de la adecuación en la modalidad de ejecución como de la modalidad de la

prestación, también generaron articulaciones con otros actores y el surgimiento de nuevos desafíos para organizar la logística de entrega de las prestaciones alimentarias:

> "entregarles a los municipios los módulos contados de las escuelas. Y el municipio, así como de onda, de favor, porque la verdad nosotros no tuvimos que pagar un centavo por eso, ponían sus movilidades, su personal para distribuir esos módulos alimentarios y dejarlos en la puerta de cada escuela. (…) Eso a nosotros también nos ha hecho… tener que rediseñar un montón de cosas; buscar espacios donde… para depósitos". (Referente provincial C)

> "porque muchas otras formas de gestión fue acercar el módulo al domicilio, digamos, por esta cuestión de que no se podía salir. Y muchas veces era el director en su baúl y otras veces, sobre todo en escuelas más alejadas en colonias y chacras". (Referente provincial D)

Con el transcurso de los meses, los referentes y los equipos provinciales fueron asumiendo nuevos desafíos vinculados con la necesidad de mejorar la calidad de la prestación planificada en el marco de la adecuación. Así, se fueron incorporando víveres frescos (frutas, verduras, huevos o su equivalente enlatado) a los módulos y también se complementaron las mismas, por ejemplo, con viandas. Asimismo, en la medida que los protocolos sanitarios lo permitieron, los equipos provinciales buscaron articular con productores locales bajo el objetivo de mejorar la contribución alimentaria que se ofrece mediante los SAE.

Una vez que pudieron dar respuesta y elaborar una adecuación de los servicios, referentes provinciales comenzaron a reflexionar sobre cómo se consumía esta nueva prestación y, en última instancia, a quiénes estaba dirigida. A partir de estas preguntas, comenzaron a adoptar diferentes estrategias para garantizar que el niño, niña o adolescente acceda a la prestación alimentaria. En algunos casos el módulo se "amplió" contemplando la composición familiar, y en otros, los módulos se destinaron a cada uno de los alumnos y alumnas, recibiendo las familias la cantidad de módulos correspondiente a la cantidad de niños y niñas en el hogar. También se observó que algunas provincias decidieron incluir refrigerios destinados a los y las titulares de la prestación para reforzar el módulo en el momento de las entregas, así como el despliegue de articulaciones con diferentes actores para complementar las prestaciones del SAE con otros programas sociales que se brindaban en la provincia.

> "La prestación era por niño (…) Igual había familias que se llevaban cuatro o cinco módulos, según los niños que tuviesen en la escuela". (Referente provincial C)

> "Se unificó y después también lo que se unificó es la prestación en cantidad de gramaje, digamos. Recibía el mismo módulo alimentario un pibe de secundaria que un chico de inicial. Que en la práctica no sucede así, porque el gramaje de la preparación diaria no es lo mismo los litros de leche o los kilos de fruta o de verdura que consumen. Se unificó para arriba el total de las prestaciones". (Referente provincial A)

Es importante destacar que, en este contexto de escuelas cerradas, la prestación alimentaria también se convirtió en una estrategia para reforzar el vínculo pedagógico con los niños y niñas:

> "el módulo alimentario tuvo un componente nutricional y alimentario muy importante, pero también tuvo un contenido pedagógico muy importante, porque… en muchos casos sirvió para el sostenimiento de la continuidad pedagógica, para la revinculación. Digo, este encuentro quincenal, que en realidad era la familia con el chico o la chica, yendo a buscar el módulo alimentario, era también el encuentro con el establecimiento educativo, con el docente; la entrega de cuadernillos… Por ahí familias que tenían dificultades para la conectividad, para asegurar la conectividad, era una posibilidad de encuentro y seguimiento más cercano del docente." (Referente provincial A)

> "(...) la población cercana del establecimiento iba y retiraba la vianda y la otra mitad, por ejemplo, retiraba el módulo, entonces eso también generó que el niño vuelva a contactarse con la escuela para su recorrido pedagógico". (...) Para las próximas entregas, las docentes pensaban a qué papá tenían que tratar de llegar, con qué mensaje, porque habían perdido conexión con algunos alumnos, entonces… mes a mes la entrega del módulo significaba poder identificar, además de la asistencia, identificar con qué papá tenían que… poder trabajar el contacto nuevamente." (Referente provincial E)

Con el aprendizaje del año 2020, en el año 2021 las provincias se focalizaron principalmente en mejorar la calidad nutricional de la prestación acorde a los lineamientos de metas nutricionales definidos por la Dirección Nacional de Seguridad Alimentaria. En este sentido, la totalidad de las provincias incluyeron verduras y frutas en las prestaciones, y redujeron a valores muy bajos la inclusión de ultraprocesados y productos de pastelería. Por otra parte, las presentaciones de estos nuevos proyectos contemplaron la nueva disposición en torno a la gestión de la pandemia: el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio. Así, en términos generales, los equipos técnicos provinciales planificaron los servicios alimentarios del 2021 mediante una modalidad mixta que pudiera atender o adecuarse a las diferentes situaciones epidemiológicas que se esperaba que transiten las jurisdicciones. En ese sentido, se programó una prestación para que los destinatarios pudieran llevarse a sus hogares y también la posibilidad de servir una ración en el comedor con la vuelta de la presencialidad.

> "Avanzamos en un esquema de proyección mixta. Digamos, donde se estipulaba sostener el módulo alimentario por una cantidad de tiempo indeterminada y un regreso a las prestaciones presenciales para un periodo temporal tampoco determinado. Como que dejamos… hablamos de esto, del sostenimiento de cada una de las prestaciones en tanto la situación epidemiológica lo permitiera. (Referente provincial A)

"Se implementó, digamos, las dos. Porque en principio se dio un kit que tenía el módulo alimentario, que es la… era un litro de leche y coctel de frutas. (...) Y se terminó con la presencialidad en la escuela en el 2021 con un menú de desayuno y la fruta tres veces por semana… o le habíamos aclarado que, si no era una fruta de 150 g, bueno podía ser una porción de frutas, digamos, más pequeñas". (Referente provincial C)

"Y en el 2021 … en el módulo se incluye el huevo como para tener en cuenta un poco lo fresco y las proteínas." (Referente provincial E)

En este nuevo contexto y para facilitar el acceso a alimentos frescos y de calidad, algunas provincias implementaron estrategias para favorecer la articulación con los productores locales:

"Cuando trabajamos en el pliego 2021, incorporamos cuestiones que alentaban el compre local, el compre a pequeños y medianos productores (...) sabemos que (...) lo mejor que puede suceder con eso, es que eso genere trabajo en los distritos donde se ejecuta; que el proveedor sea un proveedor local". (Referente provincial A)

Por último, el estudio realizado en torno a la gestión del SAE durante la pandemia presentó algunos hallazgos sobre la organización del trabajo y la articulación de los distintos niveles de gestión. A pesar de señalar el esfuerzo que tuvieron que realizar para sostener los servicios, los equipos provinciales y los funcionarios destacaron el fortalecimiento de las articulaciones entre los distintos niveles estatales y la conformación de una red nacional, provincial y local que trabajó mancomunadamente para no interrumpir el acceso a la alimentación de los y las titulares de derecho. En esta red, no sólo se han incorporado nuevos actores, antes desvinculados de estos programas, sino que actores tradicionales han asumido nuevos roles para garantizar la continuidad del servicio. A su vez, esta gestión en conjunto ha permitido desplegar distintas estrategias territoriales y logísticas para "acercar" la prestación al titular en un contexto plagado por múltiples limitaciones. En definitiva, todas estas dimensiones fueron generando sinergias que fueron las que permitieron garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes que asisten a los SAE de las distintas provincias del país. Así lo reflejan las palabras de los y las funcionarias entrevistadas:

"El trabajo que nosotros tuvimos que hacer, las adecuaciones, las adaptaciones… uno se las banca porque lo que interesa es mantener el servicio. No había problema en trabajar más horas o por ahí hacer un poco más de esfuerzo, aunque seamos pocos, porque el servicio tenía que salir igual". (Referente provincial C)

"(...) fundamentalmente también lo de los equipos directivos de las escuelas, me parece que en la mayoría de los casos ha habido muy buena predisposición. Porque digamos, por más que uno envíe una circular con todas las especificaciones, después se tienen que encontrar con la realidad que les propone su lugar, (...) y tienen que apelar a la imaginación y al trabajo". (Referente provincial B)

> “El Ministerio de Desarrollo Humano debió salir a tener o a respaldarse de otra gente para hacer llegar esa mercadería o ese módulo a cada una de las escuelas y que le llegara a cada uno de los chicos a su casa”. (Referente provincial C)

5. Reflexiones finales

A partir de este estudio en el que se llevó adelante la evaluación de la implementación de los SAE en estos años queremos destacar algunos aspectos que nos parecen importantes.

En primer lugar, la pandemia ocasionada por el COVID-19 llevó a la suspensión de todas las actividades, incluido el cierre de los establecimientos educativos, lo que implicó un cambio sustancial en el modo que esta política pública se desarrollaba, sin embargo, a fin de garantizar el derecho a la alimentación de estos niños y niñas desde el estado nacional y los estados provinciales se adecuaron estrategias y modalidades para seguir brindando las prestaciones en todas las jurisdicciones. En este contexto, mantener activo el servicio alimentario escolar implicó no sólo un gran esfuerzo por parte de los diferentes actores involucrados en la gestión, sino también una gran capacidad para adaptarse a la nueva situación. Esto quedó en evidencia al decretarse el aislamiento social preventivo y obligatorio, momento en el cual tanto las funcionarias y funcionarios como los equipos técnicos, ante la emergencia, tuvieron que actuar con rapidez para garantizar la continuidad de las prestaciones alimentarias escolares. Las acciones propuestas fueron diseñadas teniendo en cuenta no sólo la urgencia que la situación ameritaba sino también de acuerdo con las características de cada provincia, generando múltiples modalidades de respuesta ya que, al interior de una misma provincia sucedió que por ejemplo se entregaban módulos semanales en algunas escuelas, módulos mensuales en otras, y en otras instituciones se repartían viandas.

Además, como aspecto fundamental se destaca que nunca hubo interrupción de las prestaciones, es decir que rápidamente los equipos técnicos tanto nacionales como provinciales, en tanto gestores de esta política pública, adecuaron la modalidad de las prestaciones y de su ejecución a fin de poder seguir brindando el SAE a los niños y niñas. Esto da cuenta de la capacidad del estado, a través de sus trabajadores, dieron respuestas concretas y efectivas ante la urgencia. De esta forma, gestionar el servicio alimentario escolar durante la pandemia implicó diseñar nuevos mecanismos administrativos y operativos para lograr la compra y entrega de alimentos a los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Cabe destacar, que además hubo provincias que luego de la pandemia continuaron por ejemplo con la entrega de módulos a las familias como una modalidad complementaria de la prestación del SAE a fin de seguir mejorando la alimentación de niños, niñas y adolescentes.

Otro aspecto para resaltar refiere específicamente en los alimentos que componen la prestación, más allá de las recomendaciones para la inclusión y exclusión de determinados productos, ante la urgencia en una primera instancia los módulos/viandas incluyeron alimentos que no eran recomendados. Sin embargo, a medida que avanzó el tiempo con los nuevos mecanismos de organización para compra y distribución mejor "aceitados", se fue modificando la composición de la prestación con la inclusión de más alimentos frescos (principalmente frutas, verduras y huevos) y la exclusión de ultraprocesados como ser las galletitas a fin de brindar una prestación de mayor calidad.

Otra cuestión que destacar refiere a la construcción de nuevas redes de actores sociales (principalmente locales) y al fortalecimiento de las existentes. Las tareas de compra, almacenamiento y distribución de los alimentos pudieron hacerse porque los equipos técnicos provinciales promovieron la participación de diversos actores locales gubernamentales y no gubernamentales (municipios, gobiernos locales, consejos escolares, comerciantes, directora/es, personal de cocina de las escuelas, familias, entre otros) generando entramados sociales multiactorales articulados para la gestión de políticas públicas en todos los territorios. A su vez, estas acciones fueron sustentables en el tiempo porque dejaron capacidades instaladas en las comunidades en tanto modalidades de trabajo articuladas para dar respuestas a las comunidades.

Por último, destacar las redes sociales (whatsap, zoom, instagram, entre otras) como una nueva herramienta de comunicación en un contexto de distanciamiento, que fue muy utilizada principalmente en las áreas urbanas. Los equipos técnicos de los diferentes niveles y los actores locales constantemente se comunicaban de esta forma intercambiando, acordando, difundiendo acciones.

En síntesis, fue un proceso complejo, pero en el que se pudieron pensar e implementar diferentes estrategias en base a la experiencia y el conocimiento de los actores estatales que llevan adelante la gestión de las políticas alimentarias. En este sentido, contribuyeron a la innovación de la gestión estatal en tanto fueron respuestas eficaces y creativas que modificaron la forma de actuar tradicional del SAE, contribuyendo a garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes durante los años de 2020 y 2021.

Bibliografía

Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. *SÉPTIMO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA*. Mendoza, Argentina.

Fernández Arroyo, Nicolás Planificación de políticas, programas y proyectos sociales / Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B. y Vermeersch, C.V. J. (2017): La evaluación de impacto en la práctica. Segunda Edición. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-evaluaci%C3%B3n-de-impacto-en-la-pr%C3%A1ctica-Segunda-edici%C3%B3n.pdf

Makon, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, República Dominicana, 2000. Recuperado de: http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON,%20Marcos%20-%20El%20modelo%20de%20gestin%20por%20 resultados.pdf.

Mazzola, R. y Trinelli, A. (2017) "¿Una nueva gestión pública? Retos actuales para la evaluación de políticas públicas en Argentina"*. TS.Territorios-Revista de Trabajo Social*, año 1 número 1, 29-40. Recuperado de: https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/26/460

Moyano D, et al. (2020). Impacto de la pandemia de COVID-19 en la seguridad alimentaria y nutricional de niños, niñas y adolescentes asistentes a comedores escolares en Argentina. Guía federal de recomendaciones para equipos que lleven a cabo la implementación de comedores escolares en el marco de la pandemia de COVID-19. Grupo federal de trabajo para la elaboración de recomendaciones en comedores escolares en el marco de la pandemia de COVID-19 en Argentina (GruFCEC-Argentina). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://fagran.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/2020-07-22-Informe-COVID19-y-Alimentacio%CC%81n-1.pdf).

Niremberg,O., Brawerman, J. y Ruiz. V. (2006). *Programación y evaluación de proyectos sociales.* Buenos Aires, Argentina: Paidos.

Osuna J. y Márquez, C. (2000) *Guía para evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Disponible en https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/56449/Gu%c3%ada%20evaluaci%c3%b3n%20pol%c3%adticas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tamayo Saéz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Ed.), *La nueva administración pública.* Madrid, España: Alianza Universidad.

UNICEF (2020). *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Informe sectorial de Educación*. Recuperado en: https://www.unicef.org/argentina/media/9356/file/El%20impacto%20de%20la%20pandemia%20COVID-19%20%20-%20Informe%20Educaci%C3%B3n.pdf

Vázquez, N. y Silva, G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento organizacional en la Administración Pública. *CUINAP. Argentina,* año 1 número 45, 1-90. Recuperado de https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/223/191

Vázquez, N. y Aguilar, M. (2020). Una administración pública de cara al futuro pensada desde la generación y utilización del conocimiento organizacional. En F. Dávila (Ed.) *Una administración pública de cara al futuro: reflexiones y desafíos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: UPCN- Unión Personal Civil de la Nación.