



CEADL
Centro de Apoyo
al Desarrollo Local

CUADERNO N° 30

ARTICULACIÓN DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS CON EL SECTOR PRODUCTIVO DE ALIMENTOS EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI) y GOBIERNO DE TUCUMÁN

Buenos Aires, 2004

Lic. Olga Nirenberg, Lic. Graciela Sare y Sr. Oscar Velasco

INDICE DE CONTENIDOS

Contenidos	Páginas
I. INTRODUCCIÓN	3
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
III. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y PRINCIPALES COMPONENTES	6
IV. EL PROCESO METODOLÓGICO	7
1. Conformación y puesta en marcha del equipo técnico local	7
2. Establecimiento de acuerdos con los actores locales: reuniones de lanzamiento del proyecto	7
3. Recopilación, sistematización y análisis de la información secundaria cuanti y cualitativa	8
4. Diseño y validación de instrumentos e instructivos para recolección de información primaria	8
5. Selección y capacitación del personal para el trabajo de campo	10
6. Selección de las áreas geográficas para la realización del trabajo de campo	11
7. Organización y desarrollo del trabajo de campo	11
8. Confección de la base de datos computarizada	12
9. Selección de los productos a incluir en el estudio y desarrollo del trabajo de campo en el componente productivo	12
10. Programación y realización de un Taller de Articulación entre actores de los programas alimentarios y del sector productivo	13
11. Análisis e informe de la información recopilada y recogida	14
12. Reuniones de devolución de resultados preliminares con los equipos de los programas	14
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15
1. Acerca de los programas alimentarios	15
2. Acerca del sector productivo	21
VI. PROPUESTA DE ACCIONES PARA EL CAMBIO	23
VIII. REFLEXIONES FINALES	25
Bibliografía utilizada	26

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo resume los propósitos, la metodología y las conclusiones y recomendaciones emergentes de la primera etapa del estudio titulado *Evaluación de las políticas alimentarias en articulación con el sector productivo de la provincia de Tucumán*, llevada a cabo entre agosto del 2002 y mayo del 2003¹, bajo la responsabilidad de la Lic. Olga Nirenberg, secundada por un equipo técnico que en el ámbito local coordinó el Sr. Oscar Velasco. El estudio se realizó por encargo del ex Ministerio de Asuntos Sociales de la Provincia de Tucumán, en el marco institucional del Consejo Federal de Inversiones.

La crisis padecida en el país a finales del 2001 y durante el 2002 tuvo especial resonancia en Tucumán, afectando la seguridad alimentaria de la población en situación de pobreza.

Mediante este estudio se evaluó la eficacia de los diversos programas alimentarios vigentes en la provincia, partiendo de la premisa que la resolución de la problemática de la seguridad alimentaria debe realizarse en articulación con el sector productivo de alimentos de la provincia. De esa forma se contribuiría también a la reactivación productiva provincial y en especial a la de los pequeños productores agropecuarios. Por ende el marco teórico en relación con las políticas sociales más eficaces para enfrentar la pobreza se distanció del asistencialismo y el clientelismo que caracterizaron gran parte de los programas sociales desarrollados en el país en los últimos años.

Respecto del proceso metodológico, se aplicaron criterios de triangulación para conseguir mayor confiabilidad y profundidad en los resultados, por lo cual se incluyeron diversas técnicas y distintas fuentes para obtener información. Se realizó una encuesta a la población destinataria de los programas, se efectuaron entrevistas a directivos y recursos humanos de efectores, talleres y grupos focales con distintos actores, se hicieron visitas de observación pautada a efectores y se recopiló información documental y estadística existente en cada uno de los ámbitos provinciales vinculados con la temática. Los relevamientos relacionados con la población destinataria y los efectores de los programas, así como con los productores, se llevaron a cabo en cuatro municipios que varios informantes clave consideraron "representativos" de las diferentes realidades provinciales.

Se omite, en mérito a la longitud máxima que puede tener este trabajo, el extenso capítulo concerniente al análisis de la información recogida y recopilada, pasando directamente a las conclusiones y recomendaciones, bajo el supuesto que los lectores podrán inferir a partir de las mismas, buena parte del análisis efectuado.

Es a través del trabajo y de la producción como debería encararse en forma profunda y sustentable la cuestión del acceso a los alimentos; para ello debe aplicarse una racionalidad que procure soluciones en la emergencia (de corto plazo), implemente las condiciones requeridas para soluciones más dignas y de fondo (de mediano plazo) y por fin, desarrolle las políticas de largo plazo para asegurar una equidad distributiva que posibilite que los hogares cuenten con ingresos suficientes –provenientes del trabajo– para acceder a la canasta básica de alimentos y a los demás recursos necesarios para una vida digna.

Es en esa línea de pensamiento que se realizó este estudio y que se proponen las recomendaciones para la acción futura.

¹ Existe una propuesta para la segunda etapa, en el marco de la cual ya se realizaron algunas actividades; eso se comentará en el ítem V de este documento.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Nadie discute ya la importancia de una alimentación apropiada y su vinculación con el crecimiento y desarrollo de las personas y el estado nutricional en las diferentes etapas vitales. De allí la necesidad de prevenir oportunamente la desnutrición infantil y de las embarazadas y puérperas, promover las prácticas de lactancia y de ablactación, la estimulación e interacción de los padres con los bebés y niños/as, las formas de prevenir y tratar las enfermedades de la infancia, las prácticas de higiene doméstica, etc.

En la provincia de Tucumán, como en la mayor parte del país, se carecía de estudios que permitieran conocer los perfiles nutricionales de la población. Recién cuando este estudio estaba culminando, se dio a conocer el trabajo "Perfiles Nutricionales en Argentina – Provincia de Tucumán, Año 2000" realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO– en coordinación con el Ministerio de Salud de la Nación. Allí se describe, a partir de la encuesta antropométrica realizada en la provincia en 1995 a niños de 0 a 6 años que demandan atención en los servicios públicos de salud, la similitud con el patrón antropométrico nacional. Otra evaluación antropométrica comentada allí es la realizada en 1993 en varones de 18 años (al momento de ingresar al servicio militar), donde se encontró que la talla provincial era menor a la media nacional. Comenta el trabajo que si bien no existen en la provincia estudios nutricionales en población adulta, las principales causas de morbilidad y mortalidad se vinculan con enfermedades crónicas no transmisibles vinculadas con estilos de vida y hábitos alimentarios. Tampoco existen estudios referidos a micronutrientes; pero la información a nivel nacional sobre disponibilidad y consumo de alimentos muestra que para los sectores de menores ingresos es deficiente la ingesta energética y de micronutrientes. Termina ese informe recomendando la formulación e implementación de un plan de acción para la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables y la promoción de hábitos alimentarios para prevenir sobrepeso y obesidad.

Se sabe que la crisis agudizada a fines del 2001 y durante el 2002 afectó más negativamente los valores de los indicadores comentados en ese trabajo (Delajara, M. 2003). Según reportes de los establecimientos de salud, en el 2002 se produjo un aumento de los casos de recién nacidos de bajo peso y también de embarazadas desnutridas cuyos bebés, por ende, nacían luego con bajo peso. Ello supone impactos muy negativos para la salud y el desarrollo de esos niños y para el futuro de la sociedad provincial en su conjunto.

Además de esos dos grupos de mayor vulnerabilidad (embarazadas y menores de un año de hogares pobres), el problema agudizado en la provincia era (y es) la inseguridad alimentaria padecida por la población en hogares bajo las líneas de pobreza y de indigencia. Docentes y directores de escuelas del Gran Tucumán (así como numerosos artículos periodísticos por los diversos medios masivos) informaban acerca de la ocurrencia de desmayos, las dificultades para una atención sostenida de los alumnos en las tareas escolares, la imposibilidad para permanecer quietos, sentados, o abocados a las tareas curriculares durante tiempos razonables, los que son indicadores de serias deficiencias en la alimentación hogareña.

Recuérdese que la tasa de desocupación en San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo, para mayo del 2002, era del 23% y si se considera además a quienes estaban subocupados, puede decirse que más del 42% de la población activa (alrededor de 130 mil personas) padecía, en esa fecha, problemas laborales. De la misma fuente se desprende que en

mayo de 2002, la mitad de los hogares de esa jurisdicción disponía de recursos económicos que no superaban los \$120 mensuales por cada uno de sus miembros. En esos momentos, el 64% de la población estaba en situación de pobreza y el 27,2% en indigencia².

En ese marco entra en riesgo el *acceso a los alimentos*, por la falta sostenida de ingresos en los hogares, lo cual los coloca en situación de *inseguridad alimentaria*. La accesibilidad a los alimentos depende en gran medida de los *precios de los alimentos* y de los *ingresos familiares* (es decir de la capacidad de compra); otro condicionante son las *políticas públicas* que inciden, directa o indirectamente, sobre los ingresos o actúan compensando su caída. Los programas de distribución de alimentos, ya sea para consumo en el hogar o en comedores comunitarios, infantiles o escolares, contribuyen a redistribuir ingresos y a reforzar la seguridad alimentaria familiar. Deben además tenerse en cuenta las *estrategias de consumo* en el nivel microsocio (hogares y comedores comunitarios, infantiles o escolares) (Aguirre, P. 1999 y Gobierno de Mendoza / UNICEF, 1997).

En paralelo con el comienzo de este estudio, en julio del 2002, se llevó a cabo un Foro para un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición organizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales³; sus conclusiones y recomendaciones enfatizaron la necesidad de que las políticas alimentarias de corto, mediano y largo plazo dejen de lado el tradicional asistencialismo y el clientelismo partidario, para progresar hacia modalidades que tengan más en cuenta a los destinatarios, sus derechos de ciudadanía y que incluyan estrategias sustentables vinculadas con los sistemas productivos locales o regionales; se enfatizó la necesidad de fortalecer la autonomía y sustentabilidad alimentaria en los hogares. El marco conceptual de este estudio coincidió con tales recomendaciones, que hoy día están lejos de aplicarse con amplitud en el país.

En la provincia de Tucumán, bajo los diferentes programas que brindaban complementación alimentaria al comenzar este estudio, el monto anual que se destinaba hasta finales del año 2001, alcanzaba a 14 millones de pesos anuales, lo cual se incrementó durante el 2002 con la implementación del programa Compartir el Pan⁴. Una de las hipótesis que motivó la realización de este estudio fue que fondos de tal magnitud podrían ser utilizados más eficientemente si se eliminaran superposiciones y fragmentaciones entre los distintos programas, generando mecanismos de articulación y coordinación. Pese a la carencia de listados de beneficiarios en los programas, se pensaba que habría superposición de los mismos en la cobertura de esos diferentes servicios.

Por otra parte no existían acciones de seguimiento y monitoreo adecuadas que permitieran una evaluación seria de los resultados de esos servicios a nivel de sus efectos en la población objetivo y/o conocer la satisfacción de los beneficiarios con las prestaciones, así como algunos aspectos de los procesos de funcionamiento de los programas.

Se consideró imprescindible que otros actores de la sociedad civil y con especial énfasis los del sector productivo y de comercialización de alimentos, se involucren en forma activa

² Como parte de este estudio se elaboró un Diagnóstico Social de la Provincia de Tucumán. Las fuentes que allí se citan corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC y al SIEMPRO: Informe de la situación social, provincia de Tucumán, también en base a datos EPH – INDEC, 2002.

³ Asistieron a ese foro académico expertos en salud, nutrición, educación, producción y otras disciplinas sociales afines y profesionales y técnicos que trabajan en programas alimentarios y/o nutricionales nacionales, provinciales y municipales.

⁴ Nombre que adoptó en la provincia el Programa de Emergencia Alimentaria –PEA–.

para contribuir a la solución de la emergencia alimentaria, a la vez que ayuden a la reactivación de la economía provincial (y regional). También en eso este estudio se propuso cooperar.

III. PROPÓSITO, OBJETIVOS Y PRINCIPALES COMPONENTES

El **propósito general** del estudio fue:

Contribuir al desarrollo de políticas provinciales sostenibles que promuevan la seguridad alimentaria de la población de sectores en desventaja, teniendo en cuenta sus necesidades y prácticas culturales, vinculándose en forma directa con los sectores productivos y de comercialización de alimentos, promoviendo así la reactivación productiva local.

Para ello se plantearon los siguientes **objetivos**:

1. Análisis de las políticas alimentarias vigentes en la provincia de Tucumán en sus aspectos organizacionales, económicos, de infraestructura y equipamiento
2. Propuestas para la reorientación de esas políticas y de la oferta programática provincial de complementación alimentaria vigente, con criterios de costo - eficacia.
3. Análisis de la oferta programática en materia de complementación alimentaria, desde el punto de vista de la población destinataria, e introducción de ajustes acorde con los hallazgos del análisis.
4. Análisis de las prácticas de consumo y preparación de alimentos por parte de la población en riesgo social, con vistas a elaborar una propuesta para la sensibilización y capacitación que permitan modificaciones positivas en dichas prácticas.
5. Análisis y propuestas en relación con los mecanismos de la producción, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos en la provincia, con vistas a introducir en la dieta productos nutritivos, adecuados a los diferentes tramos etáreos, accesibles y de costo comparativo menor que los usuales.
6. Desarrollo de un modelo de evaluación y monitoreo de las políticas alimentarias provinciales, incluyendo el punto de vista de los diversos actores intervinientes, en particular el de la población destinataria.

Pueden identificarse entonces tres **componentes** principales:

1º *Oferta existente de programas alimentarios* (análisis y formulación de propuestas en cuanto a las prestaciones concretas que brindan, así como acerca de los aspectos organizativos y financieros).

2º *Población destinataria*, (prácticas de consumo y preparación de alimentos y opiniones/conformidad con las prestaciones de los programas vigentes de complementación alimentaria).

3º *Sistema productivo y de comercialización de alimentos* (análisis y búsqueda de alternativas innovadoras, costo – eficaces y solidarias, para mejorar el acceso a los alimentos por parte de los grupos en desventaja).

IV. EL PROCESO METODOLÓGICO

Se relata el proceso metodológico llevado a cabo, el cual no se plantea de modo puramente secuencial, pues como podrá apreciarse, muchos de los pasos fueron simultáneos. Uno de los criterios aplicados para conseguir mayor confiabilidad y rigor en los resultados fue el de la “triangulación”, complementando diversas técnicas y fuentes de información que permitieran incluir diferentes enfoques y puntos de vista en la cuestión bajo análisis⁵.

1. Conformación y puesta en marcha del equipo técnico local

Se conformó un equipo local multidisciplinario, acorde a perfiles y términos de referencia previamente explicitados. Sus principales funciones fueron la facilitación de los contactos con los actores locales respectivos, intervenir en la programación del trabajo de campo; la confección preliminar de las agendas y convocatorias para la realización de talleres y grupos focales; la realización de entrevistas y visitas de observación a efectores, la edición y reparto oportuno de los materiales requeridos para relevamientos, la recolección y sistematización de la información disponible sobre producción y elaboración de productos alimenticios, sobre granjas, huertas (de autoconsumo familiares, escolares o comunitarias) y otros microemprendimientos, sobre un conjunto de productos seleccionados que pudieran formar parte de la oferta de programas alimentarios, en la sistematización de experiencias productivas exitosas o innovadoras y en la identificación de interlocutores / informantes clave del sector productivo para realización de entrevistas.

2. Establecimiento de acuerdos con los actores locales: reuniones de lanzamiento del proyecto

Se realizaron reuniones con actores locales – de los programas gubernamentales y de los productores – con el fin de interesarlos y sensibilizarlos acerca del estudio, en la idea de que ello facilitaría la implementación ulterior de los hallazgos y recomendaciones emergentes del mismo. Se establecieron los acuerdos preliminares con vistas a la recolección de información secundaria y primaria a cuyo efecto se presentó al equipo local que llevaría a cabo las acciones de relevamiento de información con ambos tipos de actores.

⁵ Para mayor detalle sobre el proceso de triangulación y otros aspectos metodológicos, consultar Nirenberg, O. et al, 2000.

3. Recopilación, sistematización y análisis de la información secundaria cuanti y cualitativa

Se recopiló información existente acerca de cada uno de los programas alimentarios vigentes en los respectivos niveles centrales provinciales. Se diseñó un esquema para la solicitud de esa información, que a su vez orientó la tarea de sistematización posterior de la misma. Las principales dimensiones consideradas fueron: estructura del programa (resolución constitutiva, organigrama, cantidad y perfil técnico / profesional de los recursos humanos), aspectos organizativos (mecanismos de administración y compras, fuentes del financiamiento, montos mensuales según fuente, costos de las prestaciones, criterios de focalización, criterios de altas y bajas, cobertura territorial y poblacional, listados de los centros de distribución de los alimentos y/o dinero, listado de beneficiarios por centro de distribución, planillas de distribución de los alimentos), aspectos vinculados a la prestación (normas técnicas para la composición de la prestación, controles que se realizan).

4. Diseño y validación de instrumentos e instructivos para recolección de información primaria:

Se diseñaron y validaron los siguientes instrumentos para la recolección de información:

- Cuestionario para encuesta a la población destinataria de los distintos programas alimentarios. El cuestionario consta de un cuerpo principal, igual para todos los beneficiarios, donde se averiguan datos sobre el/la respondente, acerca de su vivienda (sobre todo en lo relativo a infraestructura y equipamiento para la preparación de alimentos), sobre la composición de su grupo familiar (existencia de niños/as y/o embarazadas), sobre la situación laboral de sus miembros adultos, acerca de la cobertura de los miembros del hogar por parte de los programas alimentarios, sobre los hábitos de consumo de alimentos y los eventuales cambios operados durante el último año. Aparte de ese cuerpo principal, se desarrollaron cuatro módulos para aplicar según los efectores donde se captó a la población: A = Centros de Salud (CAPS), B = Comedores Infantiles, C = Comedores Escolares y D = Compartir el Pan; en cada uno de esos módulos se incluyeron preguntas específicas acerca del programa alimentario respectivo y la conformidad con la correspondiente prestación, así como las preferencias del respondente frente a alternativas de prestación alimentaria⁶.
- Guías para la observación de efectores de los programas alimentarios: una para los centros de salud (CAPS), otra para los comedores infantiles y otra para los comedores escolares (los programas Copa de Leche y PEA no tienen efectores propiamente dichos: PEA, entregaba tickets y Copa de Leche funcionaba en muchos casos en los mismos efectores que los comedores infantiles y/o escolares). Mediante este instrumento se pautaron las miradas de los encuestadores para relevar información acerca de la infraestructura edilicia y el equipamiento de los efectores, la adecuación de los espacios para almacenar alimentos, para cocinar y

⁶ Se preguntó por las siguientes alternativas de prestaciones: bolsón o caja de alimentos secos, asistir a un comedor, recibir viandas para consumir en el hogar, recibir ticket para comprar en comercios, organizar compras comunitarias, otras.).

para comer y en general acerca de las características del ambiente donde acuden los beneficiarios de los diferentes programas.

- Guías para las entrevistas a los directivos de los efectores visitados y para referentes locales del Programa Compartir el Pan: se diseñó una para directores/as de CAPS, otra para encargados/as de los Comedores Infantiles y otra para directores/as de Escuelas donde funcionan Comedores Escolares; en el caso de Compartir el Pan se trata de miembros de los Consejos Consultivos locales, referentes para la selección y captación de beneficiarios y para la distribución de los ticket. En cuanto a Copa de Leche, se hicieron preguntas específicas a los directivos de Comedores Escolares y Comedores Infantiles en cuyos efectores funciona también ese programa. Mediante estos instrumentos se indagó acerca de los objetivos y metas del efector en comparación con los del programa respectivo (para indagar coherencia y cumplimiento), las influencias positivas y/o negativas de la actividad alimentaria respecto de la dinámica propia institucional (sobre todo en CAPS y en Escuelas), mecanismos de selección y captación de los beneficiarios, descripción de la prestación que efectivamente brindaban en el efector respectivo, existencia de controles, vínculos con la comunidad y con otras organizaciones locales, existencia de actividades de capacitación, suficiencia de los recursos que recibían (especialmente los financieros) y otros aspectos específicos vinculados con cada tipo de efector.
- Guías para las entrevistas a los directores y responsables administrativos de los niveles centrales de los programas alimentarios. Mediante estos instrumentos se relevó la información que no fue posible recopilar previamente acerca de la estructura y dinámica de los programas alimentarios. Se indagaron y/o corroboraron informaciones relativas a la dependencia, al marco legal, a los objetivos, metas, normas, criterios de selección de beneficiarios, descripción de la prestación, existencia de registros, controles, evaluación, existencia de capacitación, circuitos de transferencia de fondos, de compras, de ejecución presupuestaria, entre los más relevantes.
- Guías para la realización de grupos focales: una para las Madres Cuidadoras de Comedores Infantiles, otra para las/los docentes de escuelas (Comedores Escolares) y otra para el personal que entrega la leche del programa Materno Infantil en los Centros de Salud (CAPS). Mediante estos instrumentos se relevaron las percepciones de los recursos humanos que efectivamente realizan las actividades de cada programa en los respectivos efectores; se indagaron aspectos relacionados con los modos en que se brinda la prestación, acerca de la pertinencia de la selección de beneficiarios y sobre la conformidad en relación con la actividad que desempeñan.
- Guía para las entrevistas a los productores agropecuarios y agroindustriales: Sirvió para indagar aspectos relacionados con el proceso productivo de cada uno de los productos alimenticios identificados, la infraestructura tecnológica y de equipamiento con que contaban, el volumen de producción según épocas del año, su calidad, el circuito de comercialización, la existencia de excedentes, la predisposición para vincularse comercialmente (o entregando excedentes) con los programas alimentarios, condiciones bajo las cuales se articularían con los mismos, entre los aspectos más importantes.

- Guía de entrevistas a comercios minoristas y/o supermercados. Se orientó a recabar información sobre el conocimiento que poseían acerca de los programas alimentarios, la existencia de vínculos comerciales previos, la disposición para establecerlos en términos de conveniencia para ambos, y la posibilidad de armar canastas básicas de alimentos para vender a precios rebajados y/o para realizar donativos.
- Matriz para el relevamiento de precios de productos alimenticios: se utilizó para verificar los precios máximos y mínimos y los volúmenes de producción según épocas del año, así como la disponibilidad y condiciones para vender producción a los efectores de los programas alimentarios; se aplicó a puesteros del Mercofrut (mercado provincial distribuidor de frutas y verduras) y a productores independientes. Este instrumento es de alto valor para actualización de las informaciones respectivas y como medio de negociación entre efectores de los programas alimentarios y productores locales.

Más allá de la aplicación de estos instrumentos diseñados en el marco del proyecto, habiendo tomado conocimiento de la realización de un Censo de Beneficiarios de Programas Sociales, por parte de la Dirección de Estadísticas Provinciales (censo que se efectuó en el mes de octubre del 2002), se solicitó a esa dirección la inclusión de preguntas en el formulario respectivo, a lo que la misma accedió. Se incluyeron preguntas referidas al tipo de combustible utilizado para cocinar en las viviendas (leña o carbón, kerosén, gas en garrafa, gas en tubo, gas natural de red u otro) y sobre las preferencias acerca de las modalidades de entrega de prestaciones alimentarias⁷. Esa inclusión se hizo teniendo en mente que existían alrededor de 120.000 beneficiarios de programas sociales en la provincia, y dado que los mismos eran de características socioeconómicas coincidentes con los beneficiarios de los programas alimentarios; ello permitió disponer de valiosa información complementaria a la recopilada y recogida por este estudio, acerca de infraestructura domiciliar con que cuentan para la preparación de alimentos y sobre las preferencias en cuanto al tipo de prestaciones alimentarias.

5. Selección y capacitación del personal para el trabajo de campo

Se establecieron acuerdos con la Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Filosofía y Letras de Universidad Nacional de Tucumán, para la inclusión de alumnos avanzados en el trabajo de campo. Se les extendieron certificados del trabajo que realizaron para que la carrera les pudiera otorgar a su vez los créditos correspondientes. Se especificó el perfil requerido para la selección de esos alumnos como encuestadores / entrevistadores: que estuvieran a finales del pregrado (o que lo hubieran terminado recientemente), que tuvieran promedios de calificaciones distinguidos o mayores y experiencia previa en participación en trabajos de campo, realización de encuestas y/o entrevistas. La primera selección (40) fue llevada a cabo por las propias autoridades y docentes universitarios, mientras que la selección final (25) la hizo el equipo local, mediante entrevistas personales. Se les remitió el cuestionario y los demás instrumentos, en sus formulaciones preliminares, para que desarrollen en forma previa actividades de docencia / aprendizaje, como modo de aprestamiento para la ulterior capacitación específica que se llevó a cabo en el marco del proyecto. También leyeron el documento de formulación del proyecto,

⁷ Ver nota 6.

para entender los instrumentos a la luz de la propuesta general del estudio. A partir de la actividad de aprestamiento, en la que incluyeron simulaciones de aplicación, los alumnos y docentes formularon comentarios y sugerencias, de modo que sus intervenciones sirvieron como una forma más de validación y ajuste de los instrumentos,.

Se capacitó también a quienes se desempeñaron como supervisores y realizaron las entrevistas a directivos de efectores, sobre la forma de administración de las mismas, el uso de las guías y el control de coherencia que debía realizarse con las encuestas.

6. Selección de las áreas geográficas para la realización del trabajo de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo en cuatro zonas: Ciudad de San Miguel de Tucumán (Capital), Cruz Alta (Banda del Río Salí), Lules y Tafí Viejo

La selección de esas cuatro zonas fue discutida y acordada con la contraparte provincial y otros referentes locales; los criterios para la selección de las mismas, fueron:

- Que fueran áreas representativas de población urbana, semiurbana y rural (se consideró Tucumán como representativa de población urbana; Cruz Alta -Banda del Río Salí- como semiurbana; Tafí Viejo, semirural y Lules, rural).
- Que fueran áreas representativas de diferentes realidades provinciales. Se consideraron los efectores de estas áreas como representativos de lo que se puede observar en otras zonas de la provincia, según fue consultado con referentes de los programas alimentarios.

7. Organización y desarrollo del trabajo de campo

Se realizó la programación detallada del trabajo de campo relacionado con la encuesta a la población beneficiaria, las visitas de observación y las entrevistas en los efectores de los programas alimentarios vigentes⁸.

La recolección de información se llevó a cabo durante todo el mes de octubre del 2002, habiendo sido especialmente crucial la semana del 7 al 11 de ese mes, durante la cual se aplicó la encuesta a la población beneficiaria de los programas alimentarios, las observaciones a efectores y las entrevistas a sus directivos y/o plantel de recursos humanos⁹.

Se conformaron sub equipos para cada una de las zonas antes mencionadas. En un mapa se ubicaron los efectores de los diferentes programas. En acuerdos con representantes de los respectivos programas, se seleccionaron aquellos donde se recabaría información y se determinaron los itinerarios a seguir por parte de los encuestadores. Se encuestaron a los

⁸ El trabajo de campo referido al componente productivo se comenta en el ítem siguiente.

⁹ Se realizaron:

- 720 encuestas a la población destinataria de los programas alimentarios
- 67 entrevistas con autoridades de programas (nivel central) y con directivos y personal de los efectores respectivos.
- 44 observaciones a efectores (CAPS, Comedores Escolares e Infantiles)
- 24 grupos focales con personal de los efectores de los programas alimentarios
- 8 talleres con actores de Comedores Infantiles y del Programa de Emergencia Alimentaria.

beneficiarios que entraban o salían de los efectores seleccionados, hasta arribar a las cantidades estipuladas en cada caso. Se determinaron la cantidad de encuestas a realizar por cada encuestador y según los distintos efectores. Se realizaron visitas previas a las cuatro zonas para verificar in situ los itinerarios construidos sobre el mapa y dar avisos a los responsables de los efectores acerca de la tarea que se realizaría. Asimismo, se avisó telefónicamente a las autoridades de los respectivos programas y áreas de gobierno para que dieran directivas a sus respectivos planteles.

8. Confección de la base de datos computarizada

Una vez terminada la construcción y el diseño del cuestionario de la encuesta a la población, se encargó la construcción de la base de datos, donde luego se realizó el volcado de la información recogida. Una vez terminado el trabajo de campo se realizó el proceso de data entry. Paralelamente se preparó el plan de tabulados para las salidas de información. Sólo la encuesta a la población fue sometida a ese proceso computarizado, en función de su complejidad y extensión y también debido a la cantidad de casos relevados.

9. Selección de los productos a incluir en el estudio y desarrollo del trabajo de campo en el componente productivo

Los criterios que se tuvieron en cuenta para la selección de los productos alimenticios incluidos en el estudio y para eventualmente recomendar su incorporación en la canasta básica de alimentos de los programas provinciales fueron los siguientes:

- Disponibilidad de los productos en el mercado local, teniendo en cuenta accesibilidad, volumen de producción y épocas de venta en los mercados locales, de modo que les permita a los demandantes contar con los mismos en forma fácil, segura, en las épocas preestablecidas.
- Favorecer el desarrollo de producciones locales.
- Valor nutritivo de los productos, para que los niños y/o familias beneficiarias de los programas alimentarios puedan tener una dieta equilibrada con los tres componentes nutritivos básicos (formadores, energéticos y reguladores)
- Hábitos alimentarios de los beneficiarios (aceptabilidad).

Los productos que reunían la mayoría de esos criterios fueron los siguientes:

- Arroz orgánico
- Apícolas: miel, polen
- Agroindustriales: tomate al natural, mermeladas, dulces
- Hortícolas: maíz para choclo, verduras de hojas, etc.
- Soja

- Palta
- Tomate
- De tambo: leche fluida
- De cabriteros: carne, quesos
- Avícolas: carne, huevos
- Carne Vacuna

La mayor parte del trabajo de campo en este componente se desarrolló desde el mes de diciembre del 2002 y durante el primer trimestre del 2003; el mismo se realizó en relación a la mencionada lista de productos y consistió en entrevistas a productores (13) considerados informantes calificados en las diferentes áreas temáticas, acorde con la guía de entrevista semi-estructurada, oportunamente diseñada. Los criterios que se tuvieron en cuenta para seleccionar a los productores entrevistados fueron:

- Tipo de producción que los mismos realizaban (correspondencia con las establecidas como prioritarias precedentemente)
- Predisposición a participar en este tipo de propuestas de trabajo.
- Que en sus localidades contaran con un aceptable nivel tecnológico relativo.
- Que presentaran un cierto nivel organizacional en el aspecto productivo y de comercialización de sus productos (cooperativas, asociaciones, etc.), lo que facilitaría contar con un mayor volumen de producto disponible en el mercado.

También se efectuaron entrevistas a referentes comerciales: un supermercado, un hipermercado mayorista y minorista, un comercio minorista (almacén de barrio) y a directivos y puesteros del único mercado provincial concentrador de frutas y hortalizas en la provincia, el Mercofrut. Se realizó además un relevamiento de precios de esos productos (mediante la matriz específicamente diseñada), consultando a los productores entrevistados y a puesteros del Mercofrut.

Por último, se efectuó una sistematización de los programas productivos vigentes en la provincia¹⁰, bajo la hipótesis que será importante articular con dichos programas para la compra de alimentos o para otras actividades (como la implementación de huertas o granjas vinculadas con CI ó CE, así como el desarrollo de ferias francas).

10. Programación y realización de un Taller de Articulación entre actores de los programas alimentarios y del sector productivo

Esta actividad fue la culminación del proceso desarrollado. El objetivo principal del taller fue generar una instancia de intercambio de información que favoreciera la articulación comercial entre los sectores productivos y comerciales locales con los diferentes programas alimentarios que se ejecutan en la Provincia; en especial, fue importante poner

¹⁰ Fueron principalmente el ProHuerta y el Programa Social Agropecuario.

a prueba y establecer un método para intercambios y acuerdos entre directivos de efectores de esos programas y los productores o comerciantes locales.

Como resultados del taller se esperaba que los equipos de los programas alimentarios se informen acerca de las ofertas de los productores y los comerciantes (características de los productos, tipos, calidad, cantidad, modalidad de pago, estacionalidad, localización); que los productores locales y los comerciantes conozcan las características de las demandas de productos alimenticios por parte de los programas (tipos de productos que requieren, montos disponibles para compras, frecuencia, requisitos, modalidades de pago); por último, que algunos efectores de los programas junto con los productores y comerciantes, mediante el desarrollo de un "caso de negociación comercial", pusieran a prueba un método para analizar ventajas y desventajas, logros y dificultades de esa negociación. Para el cumplimiento del objetivo propuesto y el logro de los resultados esperados se planteó una dinámica de trabajo grupal, donde se distribuyeron los participantes en tres grupos: uno de productores, otro de integrantes de programas alimentarios y otro de directivos de efectores de programas (CE y CI) junto con productores locales, para realizar el desarrollo de la metodología del "caso de negociación". Para el trabajo en cada grupo se desarrollaron las respectivas consignas y se diseñaron los instrumentos requeridos. En plenario, cada grupo expuso sus trabajos, se discutió y se elaboraron en conjunto conclusiones y recomendaciones.

11. Análisis e informe de la información recopilada y recogida

Se sistematizó y analizó la cuantiosa información emergente del trabajo de campo y se realizaron numerosas reuniones del equipo involucrado en el estudio para la discusión de dichos resultados, sobre la estructura del documento / informe y la formulación de conclusiones y recomendaciones.

12. Reuniones de devolución de resultados preliminares con los equipos de los programas

Entre el 29 y el 30 de Abril del 2003 se efectuaron también reuniones con los equipos centrales de los programas alimentarios para realizar la "devolución" de los resultados, de modo de permitir discusiones y sugerencias, así como la inclusión de ajustes a las conclusiones preliminares; al cabo de esta instancia se produjo el documento final.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este ítem se plantean las principales conclusiones y recomendaciones a las que se arribó al cabo del estudio; se dividen en dos ítems, el primero se refiere a la oferta de programas alimentarios y el segundo al sector de la producción y comercialización de alimentos.

1. Acerca de los programas alimentarios

Falta de articulación / coordinación de los programas alimentarios entre sí y con los restantes programas sociales, generando así superposición de recursos e ineficiencias. Emerge de este estudio que los equipos de los diferentes programas encontraron beneficiosa la interacción entre ellos, pues pudieron descubrir que todos afrontan parecidas dificultades, por ejemplo en la cuestión del flujo financiero insuficiente y discontinuo desde el nivel nacional, la carencia de profesionales en temas nutricionales, etc., y que posiblemente intentar soluciones conjuntas y coordinadas sería una ventaja. No serían ellos, por ende, quienes ofrecerían las mayores resistencias para la coordinación; pero aclaran que su aceptación acerca de coordinarse o integrarse es siempre y cuando esa no sea una decisión absolutamente "externa" y que termine cristalizándose (burocratizándose) en una persona o estructura "ajena" a los propios programas; lo cual significa que quieren tener participación y protagonismo en la articulación. Ponen como ejemplo una experiencia frustrada: el Sistema Provincial Alimentario (SIPRAL) que aunque preveía la conformación de un consejo o comité integrado por representantes de los programas vigentes, careció de una etapa de negociación con los respectivos equipos para arribar a su concreción.

En cuanto a la articulación de estos con otros programas sociales no estrictamente alimentarios, surge de este estudio como evidente la necesidad y utilidad de articular con el Programa Social Agropecuario y con el Pro-Huerta, así como con el INTA; pero también fue muy mencionada la necesidad de coordinar con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados para que sus beneficiarios desarrollen, a modo de contraprestación, actividades diversas en los efectores de los programas, pudiendo aliviar de tal modo la carga adicional de trabajo del cuerpo docente en las escuelas o de las madres en los CI, y también como mano de obra en actividades productivas de alimentos, ya sea en huertas o granjas que provean a comedores o para recoger cosechas que por razones de mercado no son levantadas por los respectivos productores (ejemplos citados de la papa y del tomate).

Fallas en la identificación/selección y registro de beneficiarios. Pese a la existencia de criterios programáticos explícitos para la selección de beneficiarios, frente a la crisis alimentaria prevaleciente, dichos criterios se "flexibilizaron" (sobre todo en comedores escolares e infantiles) y no se cumplen estrictamente en la práctica, incluyéndose a hermanos mayores, mamás, ancianos, que se encuentran en grados variables de desprotección. Por otra parte, no se cuenta con sistemas de registro de beneficiarios (padrón actualizable mediante mecanismos de altas y bajas), con la consecuente incapacidad para determinar grado de cobertura, realizar "cruces" entre los distintos programas para establecer "superposiciones" o saber si los beneficiarios que se cubren son los que realmente deberían cubrirse en función de los respectivos criterios de priorización. La Dirección Provincial de Estadísticas propuso métodos para obtener un padrón único de

beneficiarios de programas sociales que permita calcular en forma confiable las coberturas y las eventuales superposiciones de programas en los grupos familiares. Ello daría mayor transparencia y disminuirían las aristas políticas (influencia de los "punteros políticos") en el otorgamiento de prestaciones.

En particular, en los centros de salud -CAPS- no se cumplen en forma estricta las normas del Programa Nacional Materno Infantil acerca de quienes son los destinatarios prioritarios de la entrega de leche; se encontró que debido a la insuficiente cantidad disponible frente a la numerosa demanda, cada CAPS establecía sus prioridades de entrega. El nivel central provincial debería tomar en cuenta esa circunstancia y establecer normas homogéneas (válidas por períodos breves y que se actualicen en función de las circunstancias en los diferentes momentos) para la determinación de las prioridades de entrega frente a la crisis y la escasez o discontinuidad en la disponibilidad de leche.

Falta de cumplimiento de normativas y carencia de transparencia. En los CAPS se solicitaba el pago de un "bono contribución" por cada litro de leche entregado, aunque en el mismo sachet se aclara la gratuidad del mismo. Ya se mencionó la flexibilización de las normas acerca de quiénes son los beneficiarios de cada programa, pero eso también ocurre en cuanto a las características de las prestaciones, el tipo de alimentos, la cantidad, la calidad y la frecuencia. Un ejemplo de falta de transparencia es que no está claro cuál es el criterio de distribución de leche a los CAPS (lo lógico sería estuviera relacionada con la cantidad y características de la respectiva población de responsabilidad).

Carencia de nutricionistas en los programas. Ello tiene como consecuencia la falta de normas actualizadas o apropiadas en cuanto a contenidos y formas de preparación de los menús. Asimismo, se carece de indicaciones para menús diferenciales para chicos en situaciones de riesgo o daño nutricional. También impide un control de calidad en las prestaciones alimentarias que se brindan. Según declaran informantes del sector salud, existen pocas profesionales en la provincia; sin embargo, existe una carrera de nutrición en la Universidad Santo Tomás de Aquino y una Tecnicatura en Nutrición en el marco de una institución privada de prestigio en la provincia (Juvenil Instituto Moderno -JIM-); se sugiere entonces intentar acuerdos con esas instituciones para que los/las estudiantes avanzados puedan desarrollar ese tipo de actividades en el marco de los programas alimentarios, debidamente guiados y supervisados por sus docentes. Sería esa una ventaja para ambas partes, ya que la formación de esos futuros profesionales se vería enriquecida por un escenario comunitario y real de aprendizaje y de práctica, mientras que los programas podrían respaldarse por una intervención idónea en las normas de preparación de los menús, revirtiendo eso en aumentar la eficacia (sobre todo en cuanto a la calidad) de sus prestaciones.

Discontinuidad e insuficiencia del flujo financiero por demoras o interrupciones en la entrega de partidas presupuestarias desde el nivel nacional al provincial y desde el nivel provincial a los efectores. Estas demoras llegaron a ser de varios meses en ambas instancias. Dada la alta dependencia que la provincia tiene respecto de los fondos nacionales para sus programas alimentarios, la discontinuidad de las prestaciones es la inmediata consecuencia; si bien los fondos, al cabo de lapsos variables de demora, arriban, el problema es que deberían arribar cuando requieren ser usados, dado que la gente come diariamente y no se trata de adquisición de otro tipo de bienes que pueden acopiarse, acumularse y luego consumirse gradualmente hasta el arribo de una nueva partida. De modo que las demoras en el flujo financiero repercuten muy gravemente en la

continuidad de las prestaciones brindadas por los efectores, muchos CI y CE alcanzan a funcionar sólo diez días al mes, otros cubren más días y algunos alcanzan todo el mes gracias a donaciones de particulares o empresas, a la generación de recursos genuinos (festivales, rifas, venta de bienes o servicios provenientes de microemprendimientos) y/o a la existencia de huertas o granjas (en comedores escolares y/o infantiles). Para aliviar la fuerte dependencia de los efectores respecto de las oscilantes partidas presupuestarias, la sugerencia es favorecer la búsqueda de fondos de otras fuentes (padrinazgos, donativos de particulares, empresas, fundaciones, etc.), la generación de recursos genuinos ya sea por emprendimientos productivos o la implementación de huertas y/o granjas anexas a los efectores, con mano de obra comunitaria (y/o de beneficiarios de otros planes sociales), ya que como pudo observarse, eso convierte en más sustentables a los efectores. Debería procurarse el apoyo de programas e instituciones que operan localmente, como el Pro-Huerta y/o el INTA, para el desarrollo de las huertas y/o granjas. La gestión diversa de recursos sería además un alivio para la otra característica actual del financiamiento proveniente del nivel central, que consiste en su insuficiencia, ya que el costo por ración no se ha incrementado¹¹ en forma acorde a los aumentos ocurridos en los precios de los productos de la canasta alimentaria (y al aumento de beneficiarios, debido a la flexibilización en los criterios de inclusión). De modo que el estado, con esos costos, esas discontinuidades y esos problemas de organización, no estaba garantizando la seguridad alimentaria ni siquiera de los niños. Eso explica que este sistema tan precario colapsara frente a la crisis del año 2.002.

Carencia de un sistema de acreditación / habilitación periódica de efectores de prestaciones alimentarias: Se observaron serias dificultades para el mantenimiento de la infraestructura edilicia y del equipamiento y para la adquisición de insumos básicos: paredes, techos y baños en mal estado, falta de mobiliario, heladeras y cocinas deterioradas o fuera de funcionamiento, falta de gas envasado (lo que implica que durante buena parte del mes en muchos casos debieran recurrir a la leña como combustible para preparación de los alimentos / refrigerios); carencia de utensilios para cocinar y de vajilla (lo cual sólo en parte se supera por la contribución de los propios beneficiarios y/o vecinos). En el caso de comedores infantiles no hay criterios técnicos que puedan explicar su distribución territorial ni las especificaciones de infraestructura mínima requerida para su apertura. Desde luego, los criterios han sido prioritariamente políticos.

La exigencia de criterios y procedimientos para la acreditación de los efectores, en sus aspectos de localización, infraestructura física, de equipamiento, de planteles de recursos humanos, (sobre todo para los comedores infantiles y escolares), sería un avance importante para mejorar la calidad de las prestaciones. Estos aspectos deben coordinarse con las áreas de obras públicas, que cuentan con el personal idóneo en muchas de esas cuestiones y deberían formularse planes de corto, mediano y largo plazo para poder poner en condiciones "dignas" a los efectores.

Falta de revisión de sistemas de compras. Un ejemplo de esta necesidad es el caso de los comedores escolares donde rige el sistema de proveedor único para las compras, que es elegido a principios del año lectivo y que entrega las raciones prácticamente listas para consumir, evitando de ese modo trabajo extra al personal escolar, pero incidiendo en incrementar costos y disminuir la calidad de la prestación. La sugerencia es no sólo brindar más transparencia y eficacia a las compras sino además incrementar sus efectos

¹¹ Los valores vigentes son: \$0,75 por niño/día y \$0,50 para refrigerio en escuelas.

sinérgicos en cuanto a favorecer la reactivación productiva local mediante la relación con los productores respectivos. Si bien los efectores reciben en general el dinero para realizar las compras, cabe recordar que todo proceso descentralizado requiere la inclusión de regulaciones normativas, apoyo técnico y métodos adecuados de control y auditoría por parte de los niveles centrales.

Carencia de actividades de capacitación de los recursos humanos: pese a que las correspondientes resoluciones y decretos relativos a la creación y formas de operación de los programas alimentarios prevén explícitamente la realización de capacitación permanente de los recursos humanos, resultó una constante en todos los programas alimentarios la carencia de tales actividades, tanto en relación con el nivel central provincial como en los efectores. Es imperiosa la reinstalación de programas de capacitación continua del personal en temas nutricionales y de preparación de alimentos, así como en cuestiones gerenciales y de administración.

Falta de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan apreciar las actividades realizadas, los beneficiarios cubiertos, la cantidad y calidad de las prestaciones brindadas, los efectos e impactos en la población destinataria y los costos incurridos, para así poder estimar la eficiencia. Se incluye también la falta de control de calidad de las prestaciones, en cuanto a su valor nutricional y en cuanto a los aspectos de higiene; asimismo acerca del monitoreo de las compras descentralizadas. Ninguno de los cinco programas analizados posee a nivel central capacidad operativa (movilidad, viáticos, personal) ni técnica (herramientas para recoger datos, matriz para volcado, salidas de información, etc.) para evaluar los resultados de sus acciones. Solo hacen recorridos para "inspeccionar" de vez en cuando, frente a denuncias públicas.

Un producto emergente de este estudio es la sensibilización de los integrantes de los equipos centrales de los programas sobre la evaluación de las actividades y de los resultados; ellos analizaron y valoraron positivamente la herramienta construida para la evaluación de sus acciones y efectos en la población, lo cual brinda factibilidad a su ulterior utilización, pese a lo cual se requerirán actividades concretas de capacitación para su implementación.

Falta de promoción de la participación activa de los familiares y de los miembros de la comunidad en la gestión y el control social de los programas de comedores infantiles y en el caso de los comedores escolares, falta de protagonismo, en la mayoría de los casos, de las cooperadoras escolares. Estas últimas deberían hacerse cargo, por sí o en conjunto con las directoras de las escuelas, de aspectos tales como las compras de insumos, el control de calidad de las raciones, la seguridad de locales y equipos y el estado general de higiene de los mismos. Tanto las cooperadoras escolares como las organizaciones comunitarias podrían desarrollar además actividades para la gestión de recursos y el desarrollo de estrategias para la sustentabilidad de las prestaciones, de modo de disminuir la dependencia absoluta que tienen respecto de las partidas presupuestarias provenientes de los niveles centrales del estado provincial o nacional (como se menciona en otro ítem). Se deduce fácilmente que para desarrollar responsablemente tales actividades los actores comunitarios y miembros de asociaciones cooperadoras deberían recibir capacitación específica.

Deficiencias en el sistema de transporte de leche, carencia de registros y controles, produciéndose "pérdidas" del producto y eventuales rupturas de la cadena de frío, debido a que la distribución a veces no se realiza punto a punto, sino con escalas (esto ocurre en

la entrega de leche del programa Materno Infantil, donde además el personal de los CAPS manifiesta que los transportistas "cobran" el flete). Se sugiere revisar esos sistemas de transporte e incluir varios controles por parte de diversos actores, fundamentalmente los destinatarios.

Robos frecuentes y/o acciones depredatorias en los establecimientos, a la vez que se carece de sistemas de seguridad o protección de los equipos e insumos. La experiencia muestra que una razón importante (no la única, por cierto) de la violencia ejercida por miembros de la comunidad contra establecimientos públicos (como los de salud o los educativos) tiene que ver con la pérdida de "legitimidad" de los mismos debido al no cumplimiento de algunas de las funciones que venían cumpliendo previamente o por el "distanciamiento" respecto de las necesidades de la población objetivo y también por la falta de transparencia en explicar las dificultades o limitaciones de las respectivas gestiones, o en la ausencia de convocatorias a la propia población destinataria para que cooperen en la superación de los problemas de la gestión. Cuando las prestaciones alimentarias se discontinúan o disminuye su cantidad y calidad, o se restringen sólo a determinados beneficiarios (como ocurre con la entrega de leche en los CAPS), mientras las necesidades, por el contrario, se agudizan y se extienden a grupos más numerosos, suelen producirse esas manifestaciones de violencia que encubren el repudio contra las instituciones. Procurar vínculos positivos con los líderes comunitarios locales, en especial aquellos de los grupos juveniles, así como el involucramiento y protagonismo de los mismos, es relevante para establecer con ellos acuerdos de cooperación, entre otros temas, los de custodia y seguridad en las instalaciones. Instalaciones de mecanismos de seguridad en los locales donde funcionan los efectores, tales como rejas, cerraduras, blindaje de puertas, alarmas, etc., son recomendables aunque costosas y no tan efectivas como la estrategia recién sugerida de estrechamiento de vínculos con la propia comunidad.

Maltrato a los beneficiarios por parte de personal de los efectores: Ello fue relevado en algún caso aislado, sin embargo, en función de otras experiencias, es necesario profundizar en el tema de maltrato a la población por parte del personal de las instituciones, en sus distintas gradaciones, desde la falta de respeto, la discriminación o la agresión verbal hasta el hecho físico, fenómeno (como muchos de los relacionados con la violencia) que no resulta sencillo de detectar o denunciar. Se recomienda, por ende, realizar observaciones más continuas y profundas que las que se realizaron en el marco de este estudio, para poder determinar la real ocurrencia, características, extensión e importancia de ese tipo de conductas por parte del personal (especialmente aunque no exclusivamente en los comedores infantiles). La participación de la comunidad, así como su sensibilización y mayor información al respecto, en especial de las madres de los niños que concurren, es crucial; los propios niños (a partir de cierta edad) son informantes y actores clave para la detección y prevención de violencia. La articulación con ONGs que trabajen localmente la temática de violencia también es aconsejable, pues son quienes tienen experiencia e información acumulada sobre la cuestión y quienes mejor pueden asesorar sobre acciones preventivas y/o remediales (esta última recomendación también es aplicable para afrontar el problema mencionado en el ítem previo).

Falta de adecuaciones en el programa Copa de Leche. Este programa es un importante antecedente de este estudio, ya que su propósito fue no sólo contribuir a la complementación alimentaria, sino también a la reactivación de la actividad tambera, en momentos en que la misma estaba en crisis. En la actualidad las condiciones del mercado

han cambiado y a los productores les resulta más rentable exportar que vender la leche en el mercado interno y si lo hacen en éste, es a precios altos en comparación con presupuestos que no se han modificado al ritmo de la devaluación y la inflación ocurrida en precios de productos de la canasta familiar. En general, en cualquier campo productivo, no resulta positiva la dedicación a un solo producto, o como se comentó antes acerca de las consecuencias nefastas de la dependencia de los programas de una sola fuente de financiamiento (o de varias, pero todas del nivel nacional); lo aconsejable entonces es la *diversificación*, en este caso de los productos. Se sugiere que el programa Copa de Leche se modifique constituyéndose en una especie de fondo para la adquisición y reparto de productos alimenticios diversos, provenientes de la producción local. El sistema de información que se propone implementar más adelante, servirá para tomar decisiones acerca de los productos que en cada época convenga incluir en este programa.

Por otra parte, si bien el programa surge por una inquietud del gobierno provincial frente a la crisis del sector lechero y es loable la salida brindada, hubiera sido importante que el diseño atendiera a criterios más técnicos desde el punto de vista social; para ejemplificar: no hubo una adecuada caracterización de la población beneficiaria ni de la asignación de centros de distribución y en consecuencia se hizo con criterios prioritariamente políticos. Se creó una estructura descoordinada del resto de las acciones alimentarias, por fuera del área social, duplicando costos de administración y produciendo ineficiencias.

Cambios frecuentes, incorrectamente fundamentados, en las modalidades de prestación. No es que los cambios, de por sí, estén mal, pero depende de la forma y con qué fundamentos los mismos se decidan. Ha sido recurrente en la provincia que se opte por bolsones con diversos productos, cambiando por la entrega de tickets para compras en comercios locales, para volver nuevamente a bolsones o cajas. Tales decisiones se realizan según las opiniones o creencias de los/las funcionarios de turno sobre qué es lo más conveniente para la población; raramente se somete eso a discusión con representantes de los beneficiarios o se realizan consultas mediante foros o encuestas que releven las preferencias poblacionales en forma directa, como tampoco suele solicitarse asesoramiento amplio de expertos. Es sorprendente que al mismo tiempo que se llevaba a cabo este estudio y estaban ya disponibles los resultados procesados de la encuesta a la población usuaria de los distintos efectores, y que también se conocían los resultados preliminares del censo a beneficiarios de programas sociales, realizado por la Dirección Provincial de Estadísticas, sin embargo se tomó la decisión de cambiar el ticket que se venía entregando para realizar compras en comercios locales, por la entrega de bolsones con alimentos secos en el marco del Programa Compartir el Pan (PEA). La preparación de esos bolsones se efectuó en el nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Social), desde donde se enviaban a la provincia, para que ésta se haga cargo de la distribución y entrega a los beneficiarios. El contenido de los bolsones, por ende, no fue con productos propios de la provincia, no contribuyendo así de ninguna forma a la reactivación del mercado provincial, sino al revés, provocando mayor dependencia de la provincia respecto del gobierno nacional, con todos los efectos adversos que esa dependencia provoca, como ya se comentó. Al menos el ticket reactivaba el comercio local. Por otra parte, si bien la mayoría de los programas compensatorios, incluidos los alimentarios, suelen adquirir fuertes ribetes asistencialistas, según sean las modalidades de prestación contribuirán a ello en mayor o en menor grado; puede considerarse que el ticket otorga un mayor margen de libertad a los destinatarios para tomar sus propias decisiones de compra, mientras que el bolsón asume una forma caritativa más cruda, se presta al clientelismo político y genera mayor dependencia por parte de la población. Eso, por otra parte, es lo

que opina mayoritariamente la población cuando es consultada. Esta argumentación está lejos de constituir una defensa a ultranza de la modalidad del ticket o bono para compras, sino, entiéndase, de la forma en que se toman las decisiones y la oportunidad para realizar cambios. A partir de las evidencias recogidas en este proyecto, la población es crítica acerca de la administración del programa Compartir el Pan a través de los tickets, sin embargo las fallas que señalan eran posibles de corregir, realizando una mejor identificación e inclusión de beneficiarios, con mayor continuidad y regularidad en las entregas y con un sistema de monitoreo y control descentralizado sobre qué es lo que se compra en los comercios (algo que parece sonar complicado pero que no tiene por qué serlo si efectivamente se lo descentraliza).

Las decisiones políticas acerca de las modalidades de prestaciones alimentarias deberían ser sometidas a discusiones ampliadas y públicas con diversos actores interesados y consultadas con expertos reconocidos. Deberían tomar en cuenta los siguientes criterios: a) las posibilidades y sinergias para reactivar la economía provincial, b) las preferencias poblacionales, c) las características más o menos asistencialistas y d) las consecuencias que puedan provocar en cuanto al sometimiento o emancipación de la población destinataria.

2. Acerca del sector productivo

Disposición para articularse con los programas alimentarios: Se encontró muy buena disposición por parte de los productores y los representantes de los comercios para relacionarse con los programas, a pesar de existir algunas experiencias previas no muy alentadoras. Existen ciertos grados de desconfianza de los productores (y de los comerciantes) acerca del cumplimiento de los acuerdos por parte del gobierno provincial, fundamentalmente en lo que se refiere a formas y plazos de pago y a la continuidad de los vínculos comerciales.

Condiciones generales solicitadas para la articulación: Por lo señalado antes, prefieren que el vínculo se establezca en forma directa entre productor o comerciante y el correspondiente efector local, sin tener que "intermediar" con los niveles centrales de los programas. En su mayoría podrían ofrecer precios diferenciales por sus productos en la medida que se cumplan efectivamente los requisitos sobre formas y plazos de pago y si se establece un vínculo con aceptable continuidad.

Información disponible facilitadora de la articulación: este estudio proveyó valiosa información sobre cuestiones relativas al volumen de producción, época de disponibilidad, precios (máximos y mínimos según épocas), predisposición a vincularse con los programas alimentarios provinciales y condiciones bajo las que tal vinculación se efectivizaría (formas y plazos de pago, cantidades y continuidad). Debería procurarse la actualización periódica de gran parte de esa información; los actores de los programas alimentarios pusieron énfasis en la importancia de contar con información actualizada y completa, que les permita tomar mejores decisiones de compra y por su parte, los productores requieren saber con precisión qué tipo de productos, qué cantidades y en qué momentos, son requeridos por los efectores de los programas alimentarios, bajo qué condiciones de entrega y de pago. Las informaciones marcadas con mayor relevancia son las referidas a:

- Padrones, actualizados periódicamente, que identifiquen y localicen tanto a los efectores de programas alimentarios como a los diversos productores locales (por localidad y departamento).
- Mecanismos de información “de coyuntura” (ágil, dinámica, actualizada) relacionada con los productores, sobre tipo de producción, volúmenes disponibles, precios y condiciones de venta y eventual transporte o punto de entrega.
- Datos actualizados periódicamente sobre los efectores de los programas, cantidad de población que atienden, productos básicos que requieren, volumen, periodicidad, forma de pago y requisitos de facturación.

Un sistema de información como el aconsejado, si bien en forma coordinada con los programas alimentarios y eventualmente con los municipios, podría muy bien quedar bajo la órbita de la Dirección de Estadística de la provincia, si se la dotara del personal y los recursos financieros necesarios para cumplir con tal responsabilidad.

Posibilidad de donaciones de alimentos o entregas a precios reducidos: Existe la posibilidad por parte de los comerciantes (en especial los supermercados), de armar canastas de productos a precios reducidos, y también de efectuar donaciones, siempre que el vínculo sea directo con los efectores u organizaciones de base; requieren que eso sea solicitado formalmente (por nota) para hacer análisis de caso por caso. En cuanto a los productores, los productos que quedan sin recoger o sin colocar en el mercado por problemas de precios, pueden ser entregados o vendidos a precios bajos, en la medida que eso no signifique “costos”, por ejemplo para levantar cosechas, que proponen que sea realizado, como contraprestación, por beneficiarios de planes sociales.

Continuidad y profundización de la metodología de trabajo articulador: dado el interés que despertó la modalidad de trabajo durante el último taller realizado en el marco de este estudio, una recomendación enfática que realizaron los productores (y también los directivos de efectores) es replicar esa metodología en los niveles locales, incluyendo además de los efectores de los programas alimentarios y los productores, otros actores locales relevantes, como representantes del respectivo municipio, del INTA cercano, del PSA y otros que en cada caso se detecten como relevantes para los propósitos.

Dificultades con la distribución. Uno de los temas dificultosos que mencionan los productores y que puede incidir en elevar los precios de los productos, es el del transporte desde el lugar de la producción (o acopio) hasta el lugar de venta o consumo. Por ello es que han sugerido que los efectores se agrupen para demandar mayor cantidad de productos y para realizar la entrega en un solo punto.

Existen al respecto experiencias exitosas en el país en cuanto a mejorar el vínculo entre productores y consumidores, como son las *ferias francas* que se desarrollaron en los últimos tiempos en otras provincias como Misiones, Corrientes, Formosa, Salta y Catamarca¹². Las mismas surgen a partir de las tradicionales ferias de los pueblos, alcanzando mayores grados de organización. Están conformadas por pequeños productores de una zona que se juntan y organizan para ver qué y cuánto van a vender; se trata de agrupamientos que si bien siguen siendo informales, elaboran su propio

¹² Una de las actividades efectuadas como continuidad de este estudio, fue la sistematización de experiencias de ferias francas en el país y a partir de la misma, el desarrollo de un proceso teórico / instrumental para implementarlas en Tucumán. Se elaboró un documento específico sobre ferias francas en Argentina.

reglamento de funcionamiento que regula sus vínculos y acciones (Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M. P., 2003). Esas ferias funcionan en general con frecuencia semanal, y se localizan, como las tradicionales, en pueblos del interior, aunque también se las ha desarrollado últimamente en ciudades capitales y sus alrededores. Otra característica diferencial de sus predecesoras, es que cuentan con el apoyo de los respectivos municipios para cuestiones tales como la cesión del espacio donde funcionan y fundamentalmente para recibir asistencia técnica que les permita cubrir los requerimientos bromatológicos; desde ya, siempre deben contar con controles bromatológicos por tratarse de productos alimenticios. Las ferias francas permiten un mayor ingreso de los productores al mercado y un acceso a alimentos más baratos para los consumidores, al eliminar varios eslabones de la cadena de intermediación; venden principalmente hortalizas aunque también otros productos como dulces, artesanías derivadas de materia prima agropecuaria, carne, algunas frutas, dependiendo de las características de cada zona. Un requisito es que los productos sean estrictamente de elaboración local, con valor agregado local, pues se distorsionan cuando se trata sólo de comercialización (muchos fracasos ocurren cuando esas ferias se convierten en verdaderos "mercados de pulgas"). Se ha podido constatar que los comerciantes locales, que en un principio veían las ferias francas como una amenaza para ellos, adhieren actualmente a las mismas, pues lejos de constituir un perjuicio han permitido reactivar sus propias ventas al especializarse ellos más en productos no locales y sobre todo porque se incrementa la cantidad de dinero circulante, particularmente por parte de los pequeños productores feriantes, quienes gastan sus ganancias localmente. Deberá indagarse cuál sería la viabilidad de promover esas modalidades en la provincia de Tucumán, en particular cuál sería la reacción del mercado acopiador Mercofrut. En otras provincias los mercados concentradores se han opuesto en principio a esos desarrollos, pero si existe una posición política firme por parte de los intendentes y amplio consenso entre los productores, eso es superable. También restaría analizar si esas ferias francas además de reactivar la economía en los escenarios locales mediante el acercamiento eficaz entre productores y consumidores individuales, permiten favorecer el vínculo entre esos productores y los efectores de los programas alimentarios. A tal efecto una recomendación es desarrollar experiencias piloto en localidades donde se determine la existencia de viabilidad o predisposición para ello. La dinámica de talleres locales similares al último realizado en este estudio es aconsejable para desarrollar ese proceso.

VI. PROPUESTA DE ACCIONES PARA EL CAMBIO

En base a los hallazgos y recomendaciones de la etapa cumplida, y ante la oportunidad del recambio gubernamental en la provincia, se planteó en julio del 2003¹³ una propuesta de acciones orientadas a la transformación de las políticas provinciales en materia de complementación alimentaria, procurando su articulación con los sectores de la producción de alimentos, en especial con los pequeños productores.

Las principales líneas de acción de esta nueva propuesta son:

1. Propiciar que las nuevas autoridades provinciales otorguen prioridad a las *políticas integradas de seguridad alimentaria* en la provincia en forma articulada con el

¹³ De dicha propuesta se llevaron adelante algunas acciones entre los meses de diciembre del 2003 y febrero del 2004, estando el resto de la propuesta aún en tratativas, con el CFI y el gobierno de la provincia.

sector productivo de alimentos, contribuyendo, por esa vía, a la reactivación económica de la provincia.

2. Promover *culturas y prácticas evaluativas* en los programas alimentarios (en el nivel central provincial y en sus efectores).
3. Implementar un *sistema integral y actualizado de información* (de beneficiarios, de efectores, de productores y de precios) en los niveles municipales y en el nivel provincial, que permita la articulación efectiva entre efectores de programas alimentarios y productores y que posibilite transparencia en la selección de beneficiarios y adjudicación de prestaciones.
4. Desarrollo de *planes demostrativos en dos municipios*, con apoyo de los respectivos gobiernos municipales, para:
 - Capacitación en aspectos de gestión para los efectores de programas alimentarios; asimismo, para éstos y la población destinataria, en temas nutricionales (dietas equilibradas y preparación adecuada de los alimentos), teniendo en cuenta la disponibilidad de productos locales.
 - Articulación de los efectores y los productores y comerciantes locales, incorporando espacios y métodos para negociaciones efectivas
 - Desarrollo de huertas o granjas en conexión directa con comedores escolares y/o infantiles locales (con apoyo del INTA y/o Pro Huerta).
 - Censar a los pequeños productores locales e interesarlos en nuevos sistemas de comercialización y en la propuesta de articulación con los efectores alimentarios.
 - Capacitación de los pequeños productores locales en tecnologías de producción de alimentos y de comercialización.
 - Desarrollo de ferias francas.
5. *Sistematización* de la experiencia para facilitar su transferencia y replicabilidad ulterior.

Se seleccionaron dos municipios (Yerba Buena y Lules) con indicadores altos de población en situación de pobreza e indigencia, uno urbano y otro semi-rural; se utilizaron además criterios relacionados con la viabilidad política por parte de los actores locales significativos (funcionarios del gobierno local, autoridades de los efectores de los programas, productores, comerciantes y miembros de organizaciones comunitarias) sensibilizados para desarrollar una propuesta de esta índole.

Entre diciembre 2003 y febrero 2004, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Reuniones con los intendentes de ambos municipios y se establecieron acuerdos en torno a las líneas de acción planteadas.
- Reuniones con las nuevas autoridades gubernamentales y responsables de los programas alimentarios, con quienes se establecieron acuerdos generales acerca de la propuesta de continuidad, y

- Se especificaron los contenidos para el programa de capacitación de los recursos humanos (del nivel central provincial y de los efectores), en temas nutricionales, de desarrollo infantil, de programación y evaluación, de dinámicas grupales y metodologías participativas, de gestión institucional, etc.
- Se acordaron los contenidos para el sistema de información integrado sobre beneficiarios de programas alimentarios, efectores, productores, productos y precios.
- Se censaron los pequeños productores y los efectores existentes en los dos municipios (previos ajustes en el diseño de los respectivos instrumentos, en base a la experiencia de la primera etapa)

VIII. REFLEXIONES FINALES

Es destacable la inquietud del entonces Ministerio de Asuntos Sociales de plantear un estudio evaluativo de los cinco programas alimentarios vigentes en la Provincia para conocer más acerca de su desempeño y proponer cambios en los que se contemplara la articulación con el sistema productivo, aún sabiendo de antemano que los resultados no los favorecerían políticamente. Asimismo, fue encomiable la buena predisposición del personal de los programas provinciales para brindar la cuantiosa información que se les solicitó.

Si bien la propuesta de trabajo para esa etapa fue elaborada y presentada en septiembre del 2001, recién pudo iniciarse en septiembre del año siguiente y se entregaron sus conclusiones en mayo del 2003. La ya mencionada crisis que padeció el país y particularmente Tucumán durante el año 2002 hizo que el informe final, por sus implicancias políticas, quedara muy reservado a los despachos oficiales y con un estrecho margen para implementar en forma inmediata algunas de las recomendaciones que se proponían; esto último se debió no sólo a la crisis y al brusco cambio del contexto, sino fundamentalmente a la escasa capacidad para introducir modificaciones por parte de la administración de gobierno que muy dificultosamente estaba concluyendo su mandato en la provincia. Sin embargo, los equipos técnicos del partido peronista que preparaban el programa de gobierno de la actual administración, utilizaron el informe resultante de este estudio y una vez que asumieron pudieron introducir en su gestión algunas de sus recomendaciones, quedando otras aún pendientes.

Seguramente los hallazgos emergentes de este estudio en la Provincia de Tucumán no son muy distintos a los que se obtendrían en el resto de las provincias, sobre todo en aquellas más pobres. En función de eso, se requeriría una profunda y honesta reflexión sobre los programas alimentarios vigentes, que en su mayor parte son nacionales. Estos programas, que aparecieron en la Argentina en los años sesenta¹⁴, fueron tomando a lo largo del tiempo distintos nombres, pero carecieron de actualizaciones capaces de hacer de ellos herramientas eficaces para garantizar la seguridad alimentaria de la población en situación de pobreza. Por el contrario, a lo largo de los años fueron convirtiéndose en meros

¹⁴ Los comedores (escolares, comunitarios e infantiles) surgieron justamente en Tucumán, durante la década del 60, frente a la crisis ocasionada por el cierre de los ingenios. Se fueron extendiendo a lo largo y ancho del país y nunca más, hasta ahora, pudieron desactivarse, pese a algunas tendencias que así lo recomendaban.

instrumentos de clientelismo político; era entonces previsible que colapsaran frente a la crisis del año 2002 y produjeran los resultados por todos conocidos.

Producto importante del estudio realizado fue la metodología diseñada y la batería de instrumentos desarrollados y testeados para la evaluación de programas alimentarios.

Por último, es necesario resaltar la importancia de este tipo de estudios, ya que instala a la evaluación como herramienta útil para la formulación de políticas y la búsqueda de racionalidad en la gestión social, con atributos democráticos y de transparencia (Nirenberg, O. et al, 2000). Por detrás está el convencimiento que esas prácticas instrumentales – la programación y la evaluación social –, lejos de ser neutras, están cargadas de ideología y utopía y que en tal sentido abren caminos posibles para la transformación, entendida ésta como los cambios en las concepciones y prácticas de las personas, en los desempeños de las organizaciones y en las situaciones de los grupos en desventaja.

Bibliografía utilizada:

Aguirre, P. *Estrategias alimentarias en la pobreza; una visión antropológica*. Revista del Hospital de Niños Pedro de Elizalde. Asociación de Profesionales. Buenos Aires. Diciembre 1999.

Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M. P. *Economía solidaria y capital social: contribuciones al desarrollo local*. Ed. Paidós, col. Tramas Sociales, Vol. 22. Buenos Aires, 2003.

Delajara, M. *Sobre la Fragilidad Social de Tucumán*. Revista Indicadores Nº 4. Junio 2003

Gobierno de Mendoza / UNICEF. *Programa Provincial de Nutrición. Manual de Procedimientos*. (Versión Preliminar), 1997.

Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. *Evaluar para la transformación – Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Ed. Paidós, col. Tramas Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2000.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–y Ministerio de Salud de la Nación. *Perfiles Nutricionales en Argentina – Provincia de Tucumán, Año 2000*. Documento de circulación restringida. 2002.

SIEMPRO. *Informe de la situación social de la provincia de Tucumán*. Mayo 1998- Mayo 2002