

DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA: GESTIÓN MUNICIPALIDAD DE JUNÍN
(2017-2019)

DECENTRALIZATION OF PUBLIC POLICY: MANAGEMENT ANALYSIS OF THE
MUNICIPALITY OF JUNÍN (2017-2019)



María Silvina D'Ambrosi msdambrosi@gmail.com

ORCID: 0009-0004-1116-1026

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires- Argentina

Análisis de casos

JEL: H750

Resumen

El presente trabajo procura analizar la estructura de gestión del Programa de Servicio Alimentario Escolar (SAE) a partir de su transferencia a la órbita del Municipio de Junín, utilizando el conjunto de conceptos y herramientas proporcionadas por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (2017) para el análisis y comprensión de los procesos de gestión de la política social. En ese sentido, se propone en primera instancia, describir en qué consiste el SAE y examinar las razones que llevaron a la Provincia de Buenos Aires a realizar la prueba piloto de transferir su gestión a los municipios.

A partir de allí, encuadra el programa como política social y problematiza la cuestión de su gestión integral en términos de eficacia, eficiencia y legitimidad. Asimismo, analiza la implementación en sus tres dimensiones (funcional, material y política), identifica a los actores involucrados y caracteriza el entramado institucional generado a partir de la interacción entre ellos. En esa línea, examina las capacidades tanto administrativas como políticas del Municipio de Junín para llevar a cabo la gestión y finaliza realizando aportes pertinentes a fin de lograr mejoras en la misma que guíe la práctica de los responsables en las distintas etapas de la gestión.

Palabras claves: Política social. Gestión integral. Servicio Alimentario Escolar (SAE).

Abstract

This paper seeks to analyze the management structure of the Food School Service Program (SAE) from its transfer to the orbit of the Municipality of Junín, using a set of concepts and tools provided by Magdalena Chiara and María Mercedes Di Virgilio (2017) for the analysis and understanding of the management processes of social policy. In this sense, this paper first proposes to describe what this program (SAE) consists of and to examine the reasons that led the Province of Buenos Aires to carry out the pilot test of transferring its management to the municipalities.

From there, this paper categorizes the program as a social policy and problematizes the issue of its integral management in terms of effectiveness, efficiency, and legitimacy. It also analyzes the implementation of the program in its three dimensions (functional, material, and political), identifies the subjects involved and characterizes the institutional framework generated from the interaction between them. In this line, it examines the administrative and political capacities of the Municipality of Junín to carry out the management and ends by making pertinent contributions to achieve improvements in it that guide the practice of those people in charge in the different stages of management.

Keywords: Social policy. Integral management. Food School Service Program (SAE).

1. Introducción

La gestión de las políticas sociales muchas veces queda reservada a problemas eminentemente prácticos, vinculados a las dificultades de articulación y coordinación entre los diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), los actores institucionales y sociales involucrados, la seguridad en el uso de los recursos y las limitaciones para que los derechos sociales sean ejercidos. Sin desconocer la problemática, Chiara y Di Virgilio (2017:54) proponen conceptualizar la gestión de la política social a fin de construir el sentido común acerca de la gestión de la política social y reconstruirlo desde la teoría.

En esa línea, el trabajo busca describir y analizar los procesos de desarrollo vinculados con la gestión del SAE en el Municipio de Junín, a fin de comprender las características de su estructura y dinámica: régimen de implementación, entramado de actores y capacidad estatal.

Planteo del problema

De acuerdo con Adelantado (2017), el mayor desafío para el abordaje de una política social desde la perspectiva de gestión, es no perder de vista su sentido: su capacidad de transformación en términos económicos, culturales y políticos. En general, los programas se pueden ejecutar como modelo impuesto desde un nivel superior de la administración del estado y restringir de esa manera las posibilidades de una gestión inclusiva. En línea argumental con lo presentado por las autoras propuestas, ¿Cómo realizar una gestión distinta? ¿Cómo construirla y transformarla por la participación de los ciudadanos en proximidad y territorio? ¿Qué problemas atraviesan y determinan un proceso de gestión con esas características? ¿Cómo abordar su complejidad sin perder de vista su capacidad transformadora?

Conforme lo establecido por la Dirección del SAE, dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, el programa está dirigido a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas de la provincia, con el objetivo de garantizar una cobertura nutricional uniforme asistiendo particularmente a los más vulnerables. Se desarrolla con el propósito de mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar.

En este sentido, aun considerando lo pragmático de todo aquello referido a la gestión y en virtud del propio contenido del programa en la búsqueda del bienestar de niños y adolescentes destinatarios, resulta necesario analizar la gestión no solo desde un punto de vista instrumental, sino a partir de un marco teórico que aporte contenido y sentido a la acción.

Justificación

En el año 2017, la Dirección del SAE decidió transferir la administración y gestión del programa a las municipalidades mediante una prueba piloto, conjuntamente con un plan de

mejoras. En ese contexto, resultaba relevante hacer un análisis integral de la propuesta, a fin de obtener información útil que permita tomar decisiones y mejorar el desempeño de la gestión.

Objetivos

En relación con lo indicado anteriormente, el presente trabajo tiene como objetivo general describir las características de la estructura de gestión del SAE en el Municipio de Junín a partir de la implementación de la prueba piloto durante el período 2017-2019. A través de sus objetivos específicos se propone, en primer lugar, caracterizar a los actores involucrados en el proceso de transferencia del SAE. En segundo lugar, describir el entramado institucional generado a partir de la interacción de los actores involucrados en el SAE y en tercer lugar, analizar las capacidades estatales para la implementación y desarrollo del SAE en el ámbito local.

Antecedentes

Los estudios vinculados con la transferencia del SAE a la órbita municipal, se encuentran asociados específicamente al monitoreo del programa efectuado por la Provincia de Buenos Aires. La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata realizó el monitoreo de las escuelas de todos los distritos participantes de la prueba piloto, evaluando tres dimensiones: caracterización de la población asistida, condiciones de operación de las escuelas y características y calidad nutricional del menú ofrecido. El objetivo buscaba no solo corroborar la utilización de los fondos transferidos, sino también asegurar que las comidas cumplieran con las exigencias del Ministerio (Fernández Molina, 2017).

En el año 2018 el Municipio de Quilmes acudió a la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP) a fin de obtener asistencia técnica especializada, solicitud que fue canalizada a través del Proyecto de Transferencia (PTR 902.139). El objetivo del proyecto refiere al monitoreo del SAE en el Municipio de Quilmes y a la provisión de información para la toma de decisiones, complementado con cuestiones vinculadas a condiciones edilicias, recursos humanos implicados, controles de limpieza, proveedores, aspectos referidos a matrículas y otros temas de interés relacionados con SAE (Poggio y Siafas, 2019).

2. Marco Teórico

Montagut (2000:23) define a las políticas sociales como aquellas que se “interesan en la adecuada ordenación de la red de relaciones existentes entre los hombres y mujeres que viven en sociedad”. En ese sentido, indica como sus objetivos la cobertura de necesidades y la reducción de tensiones sociales. Considera las necesidades sociales como resultado de la acción

humana, que progresan y se convierten, formando parte del proceso histórico y abordando el origen del problema social en dos fuentes: la existencia de carencias y la decisión del grupo social de que se constituya en un problema social. En su trabajo, Fleury (1999), resalta la dificultad de precisar conceptualmente la noción de política social y reflexiona sobre diferentes perspectivas desde donde se la puede abordar. Así, distingue conceptualizaciones finalísticas que ponen énfasis en el deber ser o finalidades que debería cumplir, sectoriales recortadas según los diferentes sectores sociales a los que van dirigidas las acciones o programas, funcionales vinculadas a la función que cumplen, operacionales enfatizando instrumentos y mecanismos utilizados, relacionales como producto de una dinámica relacional de poder.

Si se intenta aproximar al concepto de manera intuitiva, surge de inmediato una relación entre el Estado y la sociedad civil. Así, Pautassi (2013) destaca el principio de igualdad como elemento neurálgico en materia de derechos humanos y como obligación jurídica ineludible de los Estados que no solo deben garantizarlo, sino que también poseen la obligación de hacer en el campo de las políticas sociales. Bourdieu (1995:64) define un campo como:

“Una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual y potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) [...] y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, hología, etc.)”.

Con el concepto de campo de Bourdieu (1995), Danani (2017:32) inscribe a las políticas sociales en el campo de las políticas públicas, para luego identificar las dimensiones que diferencian un campo de política social de otro y describir los problemas que lo constituyen como campo de intervención. Define como política social a:

“Aquellas intervenciones sociales del Estado que producen y moldean directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Y, en los términos en los que se viene conceptualizando este campo, desde la perspectiva de la distribución, objetivan esta acción en mecanismos que operan especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso”.

A fin de abordar el concepto de gestión, Chiara y Di Virgilio (2017:59), diferencian política social de programa, distinguiéndolos por la naturaleza de los propósitos que persiguen, los supuestos acerca de la acción sobre la que se sostienen y el espectro de actores involucrados. A partir de allí, la relación entre política social y programa será virtuosa o no, según las características de los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales. En ese sentido el concepto de gestión, permite establecer conexiones entre política social y programa social, y que cuando se habla de gestión de la política social, se está hablando

también de programas en acto. La conceptualización propuesta por las autoras sobre la gestión como espacio de mediación de los procesos macro y la vida cotidiana de la población obliga, de alguna manera, a integrar dos perspectivas: la que pone énfasis en los procesos de articulación de recursos y la que aborda la frontera entre el Estado y la sociedad en términos de constitución de demanda.

3. Metodología

La estrategia metodológica utilizada en este trabajo es, esencialmente, de carácter cualitativo. En cuanto al uso de fuentes de información, se analizó en primera instancia material proveniente de fuentes secundarias, compuesto por documentos públicos e institucionales relevantes, tales como leyes, decretos, ordenanzas, informes y publicaciones en el sitio web de la provincia de Buenos Aires.

En el marco de una estrategia de recolección y análisis de información, este trabajo presenta un estudio de caso que, en tanto ejercicio de aproximación empírica, tiene como propósito brindar una amplia descripción del objeto a investigar. El estudio de caso es una estrategia que requiere que la unidad de análisis reúna diferentes propiedades que el investigador quiere analizar y, a la vez, que exista la posibilidad de acceder a información relevante y confiable (Stake, 1995). En este sentido, cabe destacar que -del universo de municipios que participaron de la prueba piloto- Junín ha sido uno de los primeros en adherir a la transferencia del SAE. Asimismo, contribuyó a la selección del caso la proximidad física y la predisposición de los funcionarios municipales a brindar datos.

Debido a su importante papel en la investigación social, y con el propósito de obtener información primaria, no cuantificada y más profunda sobre las características de la estructura de gestión del SAE, se utilizó como técnica de recolección y generación de conocimiento la entrevista en profundidad a informantes claves de distintas áreas de gestión del Municipio de Junín vinculados a la gestión del programa, quedando explicitados la confidencialidad y el anonimato en el uso de la información recabada. Las mismas fueron realizadas, algunas de manera directa grabadas con celular y otras con herramientas virtuales utilizando *Google Meet*, en ambos casos fueron guardadas en google drive a fin de preservar la confiabilidad y validez de los testimonios recogidos, así como su posterior sistematización.

4. Desarrollo

Análisis del programa a partir de la conceptualización propuesta

Contextualización del Programa

En marzo de 2016 el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA), en conjunto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIPPEC), elaboraron un documento que indicaba que el 22,4% de los niños pobres se encontraban afectados por sobrepeso y dietas de baja calidad, en las que prevalecían alimentos con déficits de nutrientes esenciales. Los especialistas aseguraron que ambas condiciones, el sobrepeso y las deficiencias de nutrientes, son las formas más extendidas de malnutrición en Argentina, comprometiendo en diferentes grados el desempeño cognitivo de los alumnos (Fernández Molina, 2017).

A partir de diversos estudios realizados, la provincia de Buenos Aires detectó que el Consejo Escolar es un órgano con funciones asignadas en diferentes materias, lo que genera que algunas actividades sean asumidas por personal no capacitado y sobrecargado de tareas. Así surge el Decreto Provincial 2077-2016, con la finalidad de garantizar la igualdad real de oportunidades, fomentar la inserción educativa y propender la integración educativa de los sectores más postergados de la sociedad, se instrumenta un nuevo procedimiento de ejecución implementado a través de municipios (Proceso de transformación del SAE, 2019). La resolución busca un mayor resguardo de los fondos públicos por medio de auditorías, establecer nuevos marcos de colaboración y definir pautas mínimas y controles sobre la calidad nutricional de los alimentos.

Ante ese escenario, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, solicitó la asistencia técnica de un conjunto de actores que cuentan con recursos profesionales, institucionales y académicos para realizar el monitoreo y garantizar la calidad y la inocuidad del SAE, bajo el convencimiento que las escuelas constituyen un espacio fundamental para mejorar la nutrición infantil y promover hábitos alimentarios más saludables. Entre estos actores se encuentran el Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), el CEPEA, la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) a través de la Facultad de Ciencias Económicas, la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y el Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires. (Proceso de transformación del SAE, 2019)

De acuerdo con lo establecido en la página web de la Dirección del SAE, el programa está dirigido a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, escolarizados en escuelas públicas de la provincia. Tiene como objetivos garantizar una cobertura nutricional uniforme asistiendo particularmente a los más vulnerables y mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la Provincia de Buenos Aires.

Inicialmente la asistencia se brindó a través de los Consejos Escolares de cada municipio bonaerense mediante el desayuno o merienda y almuerzo. Es un programa vinculado con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ley 25.724, 2002), dependiente del Ministerio de Desarrollo

Social de la Nación, cuya modalidad de ejecución se desarrolla mediante convenio con cada provincia y posee entre sus componentes a los comedores escolares.

Tal como se refirió precedentemente, entre los años 2016 y 2017 y en congruencia con el diagnóstico realizado, la provincia puso en marcha una prueba piloto transfiriendo la administración del SAE a 26 municipios, entre los que se encontraba el Municipio de Junín. Siguiendo las recomendaciones de los especialistas, se incorporaron cambios y mejoras: se aumentaron las raciones para fortalecer entre otras cosas los aspectos nutricionales de las mismas, las metas nutricionales pasaron a ser obligatorias para las escuelas y se implementó un sistema de evaluación de proveedores que funciona con auditorías aleatorias o devenidas de alertas o denuncias.

A partir del año 2018, la provincia amplió el servicio incluyendo desayuno o merienda completa (DMC) a todas las escuelas de nivel inicial y primario y se agrega una partida presupuestaria destinada a obras de remodelación y puesta en valor de 300 cocinas pertenecientes a las unidades educativas de los municipios que administran SAE.

Desde la perspectiva de la distribución, el programa responde a una política social de distribución secundaria de recursos, la cual solo es posible por la mediación estatal. El programa es una intervención social del Estado en pos de lograr los objetivos previstos, relacionados directamente con sus condiciones de vida y de reproducción. Busca resolver un problema a partir de un diagnóstico, posee un diseño por el cual su gestión queda subordinada al mismo, intervienen organismos en el proceso y está delimitada la población beneficiaria.

La implementación, en este caso a partir del año 2017, es descentralizada en el Municipio de Junín, generando multiplicación de funciones otrora irregulares y asistemáticas que producían fuertes incrementos y consecuentes rigidizaciones de la estructura de gasto municipal, aparición de nuevos actores y relaciones entre éstos, los ciudadanos y el municipio, así como entre el municipio y la provincia (Andrenacci, 2002). Se entiende por descentralización administrativa cuando se confieren atribuciones o competencias públicas en forma regular a entidades dotadas de personería jurídica, en este caso territorialmente atento supone un ámbito geográfico donde el órgano descentralizado ejerce su competencia y actividad y funcional en la medida que da lugar a determinados servicios y prestaciones (Del Giorgio Solfa y Giroto, 2016).

Gestión Integral

A fin de encontrar el modo de analizar y actuar en los procesos de gestión sin perder su sentido transformador, Chiara y Di Virgilio (2017) buscan articular e integrar dos perspectivas que generalmente se presentan por separado. Una de ellas vinculada a concebir los procesos de gestión como orientados a articular recursos que permitan producir satisfactores que posibiliten

la reproducción de la vida de la población, en tanto la otra, contempla las prácticas administrativas y las prácticas de la población: la demanda no se constituye de manera espontánea sino en el contexto de relación entre el estado y la sociedad. La primera enfatiza problemas vinculados a eficacia y eficiencia y la segunda alude a problemas políticos en virtud de poner en juego la relación entre estado y sociedad.

En la medida que no se adopten de manera integral, los interrogantes y supuestos de trabajo que se originan en cada una de ellas pueden ser bastante diferentes. La doble dimensión, construye de un modo diferente la relación entre los organismos del estado, la sociedad y se vincula con diversos problemas de gestión.

a) Eficacia y eficiencia

En términos de articulación de recursos, tal como se adelantara precedentemente, la transferencia de la gestión SAE a la órbita municipal, generó algunas modificaciones en su estructura y asignación de recursos, atento a las capacidades disponibles para colaborar en su implementación. En principio, se reasignaron recursos humanos a la Secretaría de Desarrollo Social, Oficina de Compras y Licitaciones, Dirección de Educación y se amplió el equipo de nutrición.

El aporte de recursos financieros más importante fue provisto por la Provincia de Buenos Aires, el Municipio tuvo que aportar lo vinculado a salarios extras relacionados a la incorporación del equipo de nutricionistas. Si bien se reasignaron recursos humanos con capacidades técnicas, el hecho de ser una prestación nueva para el gobierno local, generó un mayor esfuerzo en las áreas involucradas.

La coordinación estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo municipal, que se constituyó en el nexo más importante con SAE provincia, sobre todo en la etapa preliminar cuando la asistencia desde la provincia fue muy significativa. El trabajo previo estuvo centrado en dos ejes: por un lado, diagramar las zonas del partido para llevar a cabo la licitación y, por el otro, confeccionar los menús cumpliendo el marco nutricional para determinar las cantidades a comprar, a fin de dar cumplimiento a los mismos.

En cuanto al primer eje, se originó para facilitar la presentación de ofertas ya que la provisión del servicio exige entregas semanales y, en el caso del pan, una mayor frecuencia y un horario más estricto. Se buscó que las zonas estuviesen equilibradas en cuanto a cantidad de establecimientos en área urbana y área rural, resultando en tres zonas. En cuanto al segundo eje, una vez confeccionados los menús de invierno y verano, se enviaron para su aprobación a la Dirección de SAE. Luego de la aprobación, los esfuerzos se orientaron a transformarlos en compras totales y que las mismas se ajustaran al presupuesto asignado por cápita. En todo momento se trabajó con la restricción presupuestaria proveniente de provincia.

b) Legitimidad

Modificar el menú y los hábitos de consumo, no es algo que se pueda realizar de manera automática. El cambio tampoco fue incorporado de manera inmediata por las auxiliares de cocina, quienes debieron introducir nuevos platos e ingredientes obligatorios. El acuerdo entre las necesidades de la población y la práctica administrativa, no se constituyó de manera espontánea, necesitó de mucho trabajo en los meses previos y en los primeros de la implementación, hasta llegar a un punto de encuentro entre lo que el programa se propone y las necesidades de la comunidad educativa.

He aquí un testimonio representativo:

[...] “Aún recuerdo cuando me informaron que el Municipio aceptaba la descentralización y que la Secretaría de Desarrollo Social iba a implementar el programa. Sabía que no iba a ser fácil y que si bien se contaba con el compromiso de reasignación de personal municipal para llevarlo a cabo, desde el primer minuto entendí que la mayor dificultad estaba en el trabajo a desarrollar en un territorio hasta entonces desconocido por nuestra dependencia...y ¡encima íbamos con algo nuevo!”.

Régimen de implementación

Se entiende por régimen de implementación al conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la gestión de políticas públicas (Chiara, Di Virgilio, 2017).

Funcional: el programa es descentralizado en el Municipio ya que se le han transferido funciones y debe responder por las decisiones tomadas ante el área de Desarrollo de la Comunidad de la provincia. Tal como se mencionó anteriormente, hasta el año 2016 el programa era ejecutado por el Consejo Escolar (dependencia provincial). En términos generales, se podría definir como una competencia del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (BA) cuya gestión integral en el territorio es ejercida por el Municipio. El Municipio acepta la misma mediante convenio suscripto cuya renovación es anual.

Material: tal como se ha manifestado, el Municipio recibe recursos afectados SAE de origen provincial. El monto percibido depende de las capitas aprobadas para cada jurisdicción, es decir, por el valor de asignado por niño por día. Dicho valor es definido por el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia (Tabla N° 1).

Inversión por alumno diario/año	2015	2016	2017	2018	2019 Sept	2019 Oct
Almuerzo	\$6,30	\$12,60	\$16,40	\$21,68	\$30	\$33
Desayuno/merienda	\$3,90	\$7,90	\$10,30	\$13,63	\$19	\$20,90

Tabla N°1 Montos de inversión por alumno y por día (2015-2019). Fuente: Elaboración propia a partir

de desarrollo social/asistencia/SAE (<https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/asistencia/sae>)

A partir del estado de ejecución de recursos afectados vs gastos (suministrado por el sistema provincial RAFAM sobre el Municipio de Junín) se pudo construir la Tabla N°2 con el detalle de las partidas anuales de fondos recibidos durante el período 2017/2019.

Recursos	Vigente	Devengado	Percibido
SAE origen Provincial 2017	17.490.081,51	17.490.081,51	17.490.081,51
SAE origen Provincial 2018	33.213.533,08	27.332.946,06	27.332.946,06
SAE origen Provincial 2019	55.787.617,99	43.915.943,62	43.915.943,62

Tabla N°2 Recursos SAE años 2017-2019. Fuente: Elaboración propia en base a Estado de ejecución recursos vs gastos RAFAM.

De acuerdo con información suministrada por la secretaría de Desarrollo Social del Municipio, el período 2017-2018 comprende:

DMC (desayuno y merienda completa): 88 establecimientos, 7148 niños/adolescentes que desayunan o meriendan.

Servicio de almuerzo: 40 comedores, 3106 niños/adolescentes que almuerzan.

Listo Consumo (vianda): 2 establecimientos, 364 niños.

Año 2019

DMC (desayuno y merienda completa): 88 establecimientos, 7779 niños/adolescentes que desayunan o meriendan.

Servicio de almuerzo: 40 establecimientos, 3050 niños/adolescentes que almuerzan.

Listo consumo (vianda): 3 establecimientos, 811 niños.

Para intervenciones en cocinas (Fortalecimiento SAE), de acuerdo a lo informado por Secretaría de Desarrollo Social del municipio, en el período bajo análisis, el programa pudo dotar a diversos establecimientos de utensilios de cocina y electrodomésticos: 27 instituciones durante el 2018 y 18 instituciones de elementos de cocina y mobiliario (termotanques, cocinas industriales, heladeras, etc.), alcanzando un total de 34 instituciones para el primer rubro y 14 establecimientos para el segundo durante el año 2019.

Política: el marco legal y la normativa del programa son de cumplimiento obligatorio para los actores involucrados en su gestión. No obstante, la gestión en territorio tiene cierto grado de flexibilidad y decisiones autónomas, atento a las características propias en este caso del Municipio de Junín. Por ejemplo, la evaluación nutricional local, decisiones referidas a equipamiento de establecimientos, menú de emergencia por ausencia o paros de auxiliares, sugerencias de la comunidad educativa en las diferentes reuniones. Obviamente, los intereses municipales están en juego, cuanto mayor y mejor servicio agregado al programa y cuanto más exitoso sea en territorio, los logros son locales. También vale la inversa, por lo que aceptar el

programa no solo generó un desafío para la gestión municipal, sino que también agregó un frente más por el cual ser evaluado. Si bien, por objetivos propios del análisis, se separan las dimensiones, las tres se vinculan y retroalimentan entre sí.

Una voz representativa relata:

[...] "Son muchos establecimientos escolares y una cantidad enorme de alumnos... una demanda gigante y sabes de lo imposible que resulta conformar a todos. Por otro lado, siempre estás expuesto y con la exigencia de no fallar, aunque muchas veces ello no dependa exclusivamente de vos".

Actores involucrados

Se define a los actores sociales como "formas concretas", ya sean organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión (Chiara, Di Virgilio, 2017).

Actores Involucrados:

- Ministerio de Desarrollo de la Comunidad Provincia de Buenos Aires (SAE)
- CESNI, CEPEA, UNSAM y Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires
- Municipalidad de Junín (Nivel Ejecutivo: Intendente, Desarrollo Social, Compras y Licitaciones, Dirección de Educación, Nivel Legislativo: Honorable Concejo Deliberante)
- Consejo Escolar Junín
- Escuelas Públicas de Junín incluyendo todos sus niveles (directivos, docentes, auxiliares, alumnos y comunidad)
- Gremios docentes
- Proveedores

Todos ellos inciden en el proceso de gestión, ya que toman y ejecutan decisiones, influyendo en mayor o menor medida en el mismo.

Siguiendo con el análisis propuesto (Chiara, Di Virgilio, 2017), a continuación se expone la caracterización de los actores, en base a los siguientes atributos:

- a) Roles y funciones: se privilegian roles formales como estructurantes de la relación actor/ proceso de gestión.
- b) Ámbito de gestión: se refiere al nivel jurisdiccional en el que cada uno de los actores despliega su acción, se vincula con el alcance territorial.
- c) Nivel de institucionalización: diferentes niveles, algunos reconocen una institucionalidad formal y preexistente a la intervención, otros informal e incluso transitoria.
- d) Objetivos, estrategias y tácticas: los objetivos se consideran las metas más relevantes que el actor busca concretar mediante su acción pública. Se identifican dos factores

convergentes: el proceso de toma de decisiones y adecuación y reformulación de objetivos en el marco del juego de relaciones.

e) Recursos: elementos que dispone cada actor para alcanzar sus objetivos, no solo materiales sino también de autoridad.

f) Niveles de autonomía: margen de libertad para desplegar sus estrategias.

En la Tabla N° 3 se muestran sintéticamente los atributos para los actores identificados.

	Roles	Ámbito	Nivel Institucional	Objetivos	Recursos	Nivel autonomía
Ministerio de Desarrollo de la Comunidad SAE	Diseño, desarrollo, acompañamiento y control	Provincia Buenos Aires	Formal	Los del programa	Asigna recursos materiales y posee autoridad	Alta
CESNI, CEPEA, UNSAM y Colegio Nutricionistas	Diseño y control	Provincia Buenos Aires	Formal	Referidos al marco nutricional y control	Presupuesto Propio. Posee autoridad	Alta
Municipio Junín	Gestión, implementación control	Partido Junín	Formal	Ejecución del programa de manera eficiente y eficaz. Objetivos políticos locales	Recibe recursos económicos y asigna recursos humanos. Posee autoridad	Media/alta
Consejo Escolar Junín	Nexo y control	Partido Junín	Formal	Referidos a necesidades de la comunidad educativa	No posee materiales en el programa, sí autoridad. Ejecuta obras de infraestructura cocinas (partidas propias)	Media
Escuelas Públicas del Municipios de Junín	Receptoras, control.	Partido Junín	Formal Informal (padres)	Referidos a las necesidades y a característica de cada una. Marco nutricional obligatorio	No posee materiales en el programa, sí autoridad	Media
Gremios docentes	Control	Partido Junín	Formal	Referidos a su actividad y políticos	No posee materiales en	Media

					el programa, si autoridad	
Proveedores	Provisión de bienes	Partido Junín	Formal	Cumplir en tiempo y forma la provisión. Evitar sanciones	Proveen la mercadería	Bajo

Tabla N°3 Actores identificados y atributos característicos. Fuente: elaboración propia a partir de Chiara y Di Virgilio (2017).

Entramado como mediación

Las relaciones entre los actores son dinámicas, varían en función de las etapas del proceso y lo condicionan. Es en el marco del entramado, que los actores toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema. Este entramado de intereses preexiste a las políticas (condicionando su aplicación) y resulta también modificado por ella (Chiara, Di Virgilio, 2017).

El Ministerio de Desarrollo Social a través de SAE es quien formula las directivas y asiste en el armado, organización e implementación, tiene poder de veto, respecto de algunas de las variaciones que se puedan proponer a nivel local y es de donde provienen los recursos financieros para el programa. El CESNI, el CEPEA, la UNSAM y el Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires monitorean el programa en los distintos municipios y son los encargados de realizar las auditorías de control de gestión y publicar informes.

El Ejecutivo Municipal toma la decisión política de adherir a la prueba piloto, acepta la gestión del SAE en su ámbito y asigna recursos humanos a tal fin. En la etapa previa a la apertura de la Licitación Pública se realizaron reuniones informativas con proveedores, ya que el Pliego de Condiciones Generales estaba establecido por la Dirección SAE y por lo tanto era inmodificable para el Municipio. La característica más relevante del mismo es aquella que no adjudica por la oferta más económica, ya que todos deben cotizar el precio establecido, sino que la adjudicación se define por otras variables: capacidad económico financiera, calidad de productos, mejoras nutricionales y adicionales. En tanto, al tener condiciones más restrictivas a cumplir por los proveedores para poder presentarse a la licitación que aquellas comunes para los proveedores de alimentos al Consejo Escolar, algunos resultaron excluidos y se abrió una posibilidad a la llegada de algunos nuevos. En tanto aquellos que se sintieron perjudicados realizaron planteos continuos y descalificaciones respecto de la implementación del nuevo programa.

El proveedor es un actor fundamental en la cadena, ya que cualquier inconveniente en la provisión de los bienes, puede provocar consecuencias en muchos casos de difícil resolución y

de gran impacto en la gestión. Por ello, el SAE cuenta con un sistema de evaluación permanente de proveedores del servicio, que se nutre de auditorías aleatorias o ante alertas de los municipios.

Con respecto a las escuelas y, también en etapa previa, se realizaron reuniones informativas ya que el marco nutricional variaba y se transformaba en obligatorio para los establecimientos. Desde el momento de la implementación, el compromiso de los auxiliares debía transformarse en realizar el menú indicado por el grupo de nutricionistas y la escuela debía controlar que la provisión de bienes sea la correcta en cantidad y calidad. El cambio en los menús era importante y se necesitó del convencimiento del personal de las escuelas, de hecho se tuvieron que incorporar más días de entrega de pan a solicitud de la comunidad e insistir con el tema de la leche fluida.

En cuanto al Consejo Escolar, y si bien la presidencia estaba alineada políticamente, quedaban consejeros opositores (con muchos años en el Consejo) que trabajaron políticamente la implementación de los cambios, hicieron algunas intervenciones con proveedores e intromisiones en el acto de apertura de la licitación. Independientemente de ello, se le quitó una función histórica y, en cierto sentido, se lo vació de funciones (cuestión que se intensifica a mediados del año 2018 con la transferencia del transporte escolar a órbita municipal). Sin embargo, se redefinió su función de nexo importante entre el Municipio, los establecimientos y la comunidad educativa, ya que el acceso de los funcionarios municipales a los mismos, al comienzo no resultaba simple: se trata de un programa dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (MDC PBA) no de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia (DGCyE PBA) de la cual dependen las escuelas provinciales. En tanto se acompañó el programa con partidas recibidas para obras destinadas específicamente a infraestructura de cocinas. La comunidad educativa en general y las familias directas de los alumnos, acompañaron y recibieron bien los cambios.

La promoción de reuniones con la comunidad educativa combinó la definición de metas claras y de resultados e impactos esperados en las diferentes escuelas, con la flexibilidad necesaria para tomar en consideración especificidades y particularidades de cada una de ellas con el agregado de las particularidades que cada organización definió.

Los gremios docentes tuvieron una actitud expectante al inicio, ya que mejoraba notablemente la alimentación de los alumnos. Con la puesta en marcha del programa, fue utilizado políticamente en algunas ocasiones como medio para atacar al ejecutivo provincial o al propio intendente. Hubo denuncias siempre por redes sociales, que distrajeron esfuerzos tanto de la Oficina Compras como de la Secretaría de Desarrollo Social.

El órgano deliberativo (HCD) interviene en la etapa final de adjudicación, ya que de

acuerdo con el art. 273 de Ley Orgánica Municipal (Decreto-Ley 6769, 1958) y al art. 187 del Reglamento de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires (Resolución del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, 1991), las licitaciones deben pasar para su convalidación por medio de Ordenanzas cuando exista un solo oferente y cuando el contrato excede el año presupuestario. Por lo tanto, aun habiendo más de un oferente, las licitaciones del SAE necesitan convalidación del HCD atento abarcan hasta febrero, cubriendo las escuelas de verano. En algunas ocasiones, concejales opositores al Ejecutivo han asistido a observar la apertura de sobres y han trabajado políticamente los expedientes en comisión o propiamente en el recinto. Por ejemplo, apoyando reclamos de los horticultores de la zona o formulando denuncias en licitaciones puntuales.

Así queda reflejado en este testimonio:

[...] “¡El caos fue el día de la primera licitación! Estaban todos en la Oficina de Compras y menos mal que a los funcionarios provinciales se les había complicado el viaje... todos querían no sólo estar presentes, sino también realizar comentarios, acotaciones, mostrarse... muy difícil mantener cierto orden, sumado a ello... ¡salió mal el primer llamado por errores en las presentaciones de las ofertas!”.

Capacidades estatales

No siempre los individuos, grupos o instituciones que forman parte del entramado y están comprometidos en el proceso, tienen la misma capacidad de actuación. La noción de capacidades estatales remite fundamentalmente a las capacidades que ponen en juego las organizaciones para llevar adelante sus objetivos y a los recursos que movilizan en esa empresa. Las dimensiones vinculadas a los procesos de gestión son: las relaciones interinstitucionales, organización interna, los recursos físicos y humanos y las capacidades individuales (Chiara, Di Virgilio, 2017).

En la siguiente tabla (Tabla N°4) se expone el análisis de las capacidades de la Municipalidad de Junín en base a las cuatro dimensiones mencionadas precedentemente.

Relaciones interinstitucionales	Se articuló con el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires. Contradicciones internas entre las áreas Desarrollo Social/ Oficina Compras/Equipo nutrición
Organización interna	Cambios en el organigrama: se crearon áreas específicas. Observatorio nutricional. Se obliga a planear la provisión anual de alimentos según diseño de menú.
Recursos Físicos y humanos	Los recursos afectados al programa se utilizan en alimentos y fortalecimiento de cocinas. Los recursos humanos y físicos los provee el municipio.
Política de personal y capacidades individuales	Se destinan profesionales a la ejecución del programa y se generó un gran desafío, que resultó motivador para los involucrados. Los objetivos del programa implican una mejora continua de los procesos internos que

Tabla N°4 Capacidades Municipio de Junín. Fuente: elaboración propia a partir de Chiara y Di Virgilio (2017)

Cuando se suscribe el acuerdo de transferencia, en líneas generales se ponen en juego capacidades administrativas y políticas, en tanto las primeras son propias de la burocracia existente en la organización municipal la cual se tuvo que avocar al programa. En cuanto a las segundas, es la capacidad del propio municipio de atender las demandas propias de cada institución educativa y expresar sus intereses, coordinar los intereses de los diferentes actores, flexibilizar cuando la situación lo requería, sostener la gestión y evaluarla.

Observatorio Nutricional Municipal

Se crea el 22 de noviembre de 2016 mediante la Ordenanza Municipal N° 7405 (2016), con el objeto de acompañar al Consejo Escolar en la supervisión y ejecución del SAE, definiendo el plantel profesional que lo compone y las funciones a realizar. Cuando se transfiere la gestión del SAE, el observatorio adquiere otra dimensión y se reforzaron sus recursos, sobre todo en cuanto a profesionales en nutrición.

El equipo de nutrición es quien propone los menús a la provincia en base a los requerimientos establecidos en el marco nutricional. Es el único que puede autorizar algún cambio sobre ellos y es quien determina las cantidades de alimentos necesarios para poder dar respuesta a los mismos y el momento en que se los debe solicitar a los diferentes proveedores para que estén disponibles en los establecimientos educativos.

El Observatorio tenía definida entre sus funciones, la obligación de realizar y publicar informes periódicos referidos al estado de situación del SAE, cuestión que es cubierta con mayor amplitud a partir de la gestión desde el Municipio. Se implementa un sistema de recopilación, procesamiento y evaluación de datos epidemiológicos, nutricionales y alimentarios de los niños, niñas y adolescentes de establecimientos de nivel preescolar y de escuelas para poder en base a ellos planificar acciones en pos de mejorar la calidad alimentaria y nutricional, comunicar información y reevaluar el Programa de manera continua.

Así se expresa una de las participantes:

[...] “Tuvimos algunas jornadas desgastantes y el trabajo parecía nunca terminar... ¡creo que el diseño de los menús y que no se salieran del presupuesto era lo más simple! Las recorridas por las escuelas, el control de mercaderías y de la comida, atender los reclamos... mientras tanto no perder de vista la importancia del relevamiento de datos para poder hacer informes nutricionales ¡Nosotras mismas queríamos saber los resultados de nuestro trabajo!”.

5. Conclusiones

De acuerdo a la evolución de los indicadores alimentarios suministrados por la Provincia de Buenos Aires, de DMC y almuerzo, para cada año de monitoreo y estratificado según la situación administrativa de los distritos evaluados, divididos según aquellos que suscribieron convenio (conveniados) versus aquellos que continuaron con el sistema administrativo tradicional (no conveniados), el resultado es superior en la mayoría de ellos en los distritos conveniados (Proceso de transformación del SAE, 2019). No es el propósito del trabajo realizar su análisis, pero es importante mencionarlo atento los objetivos buscados por la transferencia de la gestión.

Tal como se mencionó, el desafío asumido por el Municipio una vez firmada el acta acuerdo generó un gran compromiso, ya que era quien debía aportar y ser responsable de los recursos humanos para la implementación del SAE, al igual que de la infraestructura, los servicios y el mantenimiento de las dependencias que se encuentren bajo su órbita. Si bien la administración de los establecimientos escolares sigue estando a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación, todo lo inherente a los comedores escolares -desde el momento de la firma del acta acuerdo- pasó a ser una tarea compartida con el ejecutivo municipal. Éste asumió la responsabilidad sobre las raciones del distrito, absorbiendo la potestad de solicitarle al Ministerio aumentos, disminuciones y redistribuciones.

El desafío ha sido y continúa siendo un gran motivador para las diferentes áreas municipales involucradas. El trabajo integrado desde distintas disciplinas y con intereses funcionales diversos, generó la sinergia necesaria en pos de los objetivos propuestos. Desde mediados del año 2017 se han realizado progresos en los procesos internos a fin de lograr una mejora en los resultados. Una de las cuestiones a mejorar es la cantidad de proveedores dispuestos a prestar el servicio, ya que si bien todos los años se convoca a reuniones informativas, no se ha logrado demasiado al respecto. La logística con la que se debe contar opera como una barrera, lo mismo sucede con la información contable requerida por pliego. Con respecto a esto último, no es posible modificarla pero sí se podría avanzar en una división en mayor cantidad de zonas del Partido (actualmente son tres) con el objetivo de reducir el radio de acción de cada proveedor. Un factor crítico es que el Municipio de Junín no cuenta con un proveedor que pueda suministrar la totalidad de los rubros.

El precio fijo del valor de los bienes a proveer, más allá de la actualización prevista (una en el año) opera como limitante a la hora de asumir riesgo en períodos inflacionarios. Si bien la Provincia ajustó valores en 2018 y 2019 por fuera de lo estipulado por el pliego, la incertidumbre

de los proveedores al momento de presentarse a la licitación es alta, por lo que sería recomendable trabajar con otro esquema de actualizaciones periódicas ya estipuladas.

Si bien se ha avanzado al respecto, otro de los aspectos a mejorar es el control en las diferentes etapas del proceso. En lo que respecta a los establecimientos educativos, en la recepción y la prestación de conformidad a la mercadería recibida, ya que no es una función propia del equipo nutricional, así como revisar los stocks de mercaderías que poseen las escuelas, ya que se han generado situaciones de acumulación de algunos productos en los freezers. En las áreas administrativas municipales, en evitar los desfases que suelen ocurrir entre lo solicitado por las nutricionistas, lo entregado por el proveedor y lo comprado por pliego de licitación.

Los cambios en la política alimentaria generados por la provincia para los alumnos de las escuelas públicas con el fin de mejorar la calidad nutricional y la nueva modalidad de gestión desde el Municipio, posibilitó el surgimiento de sistemas de información, contratación y control más dinámicos, en pos de los objetivos del programa. Más allá de las revisiones propias del Municipio, el sistema de control de la provincia funcionó mediante las visitas de monitoreo de manera sorpresiva y ello garantizó la calidad de los alimentos. Con las intervenciones en las cocinas y su puesta en valor, se pudieron brindar las condiciones de apoyo para alcanzar las metas previstas. El resultado ha sido altamente satisfactorio, la política social desde la gestión de los comedores escolares del Municipio de Junín, logró llegar a todos los chicos y adolescentes, con un programa que garantiza no solo la distribución de alimentos, sino que los mismos posean calidad nutricional.

6. Referencias

- Adelantado, J. (2017) Prólogo. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. (pp. 9-15)1 ed. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En Andrenacci, L (organizador) *Cuestión social, política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones al Margen, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *La lógica de los campos en Respuesta por una antropología reflexiva*. Grijalbo, México DF.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2017). Conceptualizando la gestión social En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. (pp. 53-86) 1 ed. Ediciones UNGS, Buenos Aires.

- Danani, C. (2017) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M y Di Virgilio, M (organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas* (pp. 25-52) 1 ed. Ediciones UNGS, Buenos Aires.
- Decreto 2077 (2016). [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Aprueba el modelo de acta acuerdo entre el Ministerio de Desarrollo Social y los municipios de la provincia en el marco del SAE. 22 de diciembre de 2016 BO 27941 <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2016/2077/21779>
- Decreto-Ley 6769 (1958). [Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires]. Ley Orgánica de las Municipalidades. 29 de abril de 1958 BO 13676 https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/decreto_ley-6769-123456789-0abc-defg-967-6000bvorpyel/actualizacion
- Del Giorgio Solfa, F y Giroto, L (2016). Aportes conceptuales para la gestión pública: temas vinculados a la función administrativa del Estado. *Cambios y Permanencia. UNLP.* (7) 489-519. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58062/Documento_completo_.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Fernández Molina, M. G. (2017). Monitoreo del Servicio Alimentario Escolar (SAE). *Revista ECONO. Facultad de Ciencias Económicas. UNLP.* 15 (8) 26-28. <https://revistas.unlp.edu.ar/econo/article/view/4166>
- Fleury, S (1999). *Políticas Sociales y ciudadanía* (curso "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", junio de 2000). Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Ley 25724 (2002). [Honorable Congreso de la Nación Argentina]. Creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional. 27 de diciembre de 2002 BO 30070 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446>
- Montagut, T. (2000). *Política social. Una introducción*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Ordenanza Municipal 7045 (2016). [Honorable Concejo Deliberante del Partido de Junín]. Crear en el ámbito de la Municipalidad de Junín el Observatorio Nutricional Municipal. 22 de noviembre de 2016 BO 11 <https://boletinoficial.junin.gob.ar/ordenanza/show.xhtml?id=5084>
- Pautassi, L. (2013). La igualdad en las políticas sociales: retóricas presentes, obligaciones pendientes. *Revista Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.* 84, 64-69. <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/SOCIALES-84-.pdf>
- Poggio, M. y Sifas, N. (2019). Relevamiento y Monitoreo SAE Quilmes Proyecto de Transferencia PTR 902.139. *Revista ECONO. Facultad de Ciencias Económicas. UNLP.* 19 (10), 22-24.

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/102994/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Provincia de Buenos Aires (2019). *Proceso de transformación del Servicio Alimentario Escolar (SAE)*. 1a ed. <https://cesni-biblioteca.org/proceso-de-transformacion-del-servicio-alimentario-escolar/>

Provincia de Buenos Aires. Dirección del Sistema Alimentario Escolar. <https://mapadelestado.gba.gob.ar/organismos/1635>

Provincia de Buenos Aires. Marco Nutricional SAE. https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial/asistencia/sae/marco_nutricional

Resolución del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Reglamento de contabilidad y disposiciones de administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. 23 de octubre de 1991. BO 14-01-92
<https://www.htc.gba.gov.ar/images/legislacion/Reglamento-contabilidad->

Stake, R. (1995). *Investigación con estudio de casos*. Morata, Madrid.