

ARGENTINA: reformulación de programas de comedores escolares

Sergio Antonio Britos*

Programa materno-infantil y nutrición: su rol en la reformulación del programa de comedores escolares en la Argentina

Desde agosto de 1993 el gobierno argentino, a través del Ministerio de Salud y Acción Social, desarrolla el Programa Materno-Infantil y Nutrición (Promin), con financiamiento del Banco Mundial y dirigido a la población materno-infantil de áreas de alta concentración de pobreza estructural.

El Promin se orienta a atender las necesidades prioritarias de madres y niños de hogares pobres urbanos a través del rol estratégico que le asigna al primer nivel de atención y primer nivel de referencia de salud y al desarrollo de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en los que se combinan prestaciones pedagógicas y de estimulación con complementación alimentaria.

Los objetivos generales del Promin se orientan a:

— disminuir las tasas de morbi-mortalidad materna e infantil a través de la mejor focalización y el mejor diseño, aplicación y

Responsable del Área de Nutrición. Programa Materno-infantil.

coordinación de los servicios y efectores de *salud, nutrición y enseñanza* preescolar;

—promover el mejor desarrollo psicosocial de los niños de 2 a 5 años;

— mejorar la eficiencia y eficacia de los programas de comedores escolares.

Las estrategias básicas en que se basa el Promin son:

Focalización: el Promin tiene un doble concepto de focalización: uno biológico, orientando sus acciones al grupo materno-infantil y otro geográfico, dada su aplicación en áreas de alta concentración de pobreza estructural. En este sentido, el Promin no selecciona individuos o familias sino que considera que el conjunto de hogares que habitan las áreas focalizadas a partir de un umbral de pobreza son beneficiarios de sus paquetes de prestaciones.

Descentralización: El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Coordinadora de Programa (UCP) conduce, coordina y establece los criterios generales de funcionamiento y gestión, y las provincias y municipios, a través de sus respectivas Unidades Ejecutoras, diseñan y ejecutan cada subproyecto.

Los efectores en los que se realizan las actividades son centros de salud, hospitales, jardines de infantes, guarderías y comedores infantiles pertenecientes a la administración provincial, municipal o de organizaciones no gubernamentales.

Integralidad: La formulación y ejecución del Promin indefectiblemente articula acciones de salud, acción social y educación a fin de optimizar la utilización de los recursos existentes.

Participación: El Promin promueve la planificación participativa y el gerenciamiento de los efectores a través del aporte de sus propios actores.

Fortalecimiento institucional: El Promin promueve el fortalecimiento de los procesos de conducción y gerencia de los organismos existente en las jurisdicciones y vinculados a la problemática materno-infantil, a través de acciones de Capacitación y asistencia técnica.

Transformación de los modelos de atención de la salud, desarrollo infantil y comedores escolares: En el área de salud se pretende transformar el modelo de atención existente, caracterizado por la demanda espontánea, en un modelo de atención a la familia, basado en la Promoción y prevención de la salud a través de la programación de la demanda.

En el área de desarrollo infantil el objetivo es la transformación del modelo de atención de jardines y comedores infantiles, precario y segmentado, en otro de carácter integral, que cubra las necesidades de desarrollo psicosocial, nutrición y salud del grupo de niños de 2 a 5 años.

En el área de comedores escolares se pretende mejorar los aspectos referidos a su programación, gestión operativa y administración, mejorando los actuales márgenes de ineficiencia e ineficacia del programa.

En este sentido, todas las provincias que formulan y ejecutan proyectos de inversión en el marco del Promin (actualmente son 9) se comprometen a reformular su programa provincial de comedores escolares, para lo cual el Promin financia la realización de una consultoría en cada caso, a fin de identificar los problemas centrales que lo afectan y elevar a la administración provincial una propuesta para su reorganización.

El programa de comedores escolares en Argentina

Las acciones de alimentación escolar en la Argentina se inician en coincidencia con las crisis de los años 30 por medio de la entrega de una copa de leche en las escuelas primarias.

Hacia fines de la década del 60, se implementa en la provincia de Tucumán el programa de comedores escolares que más tarde se generaliza a todas las jurisdicciones del país.

Desde 1992, cada provincia es responsable de la planificación y gestión operativa del programa, mientras que el gobierno federal se reserva su financiamiento por medio de la transferencia de fondos coparticipables con afectación específica; esto significa que de la masa de recursos proveniente de la recaudación fiscal, cada provincia recibe un monto periódico que debe aplicar obligatoriamente a las prestaciones alimentarias para escolares.

En 1995, los recursos transferidos a las provincias para la implementación del programa fueron de US\$ 106 millones que se distribuyen en cerca de un millón de escolares de escuelas primarias.

La descentralización del programa terminó de poner de manifiesto la diversidad de situaciones provinciales en cuanto a organización institucional, planificación y gestión del programa.

Si bien la mayoría de las jurisdicciones comparten problemáticas similares, en cada una el programa adquiere características particulares en relación a las modalidades de administración, flujo presupuestario y gestión del servicio, entre otras.

Más allá de esta heterogeneidad entre provincias (y aun intraprovincial) la única evaluación realizada en todas las jurisdicciones, llevada a cabo por el Centro de Desarrollo Social de la OEA, con apoyo de la OPS/OMS en 1985-86, permitió apreciar la baja efectividad del programa, medida en términos de calorías recibidas por día/nino: a nivel del país, solo el 17% de los beneficiarios recibía una prestación superior a 770 calorías diarias y en 15 de las 23 jurisdicciones esta proporción era aun menor. Este estudio halló que 770 era el valor umbral de aporte calórico a suministrar para lograr algún tipo de impacto comprobable. A partir de ese valor se producía un efecto positivo en la reducción del ausentismo escolar. El mismo estudio identificó una serie de obstáculos que contribuían a explicar estos pobres resultados:

1) La ausencia de criterios técnicos en el proceso de asignación de recursos.

En la mayoría de las jurisdicciones el programa se orienta a atender las necesidades alimentarias y promover la retención y el rendimiento escolar de la población más carente; incluso, en lo formal, varias jurisdicciones plantean criterios de selección que

orientan los beneficios del programa hacia grupos meta definidos. Pero en la práctica no se aprecia este principio distributivo: los resultados indican que en el conjunto del país, el programa no se orienta acabadamente a obtener un impacto diferencial según niveles de necesidad de los escolares.

Aunque existe una gran variedad de situaciones, la tendencia es a maximizar la cobertura y a la ausencia de criterios adecuados para la focalización y selección de beneficiarios.

2) El proceso de programación de los contenidos nutricionales.

Con mucha variabilidad, las jurisdicciones disponen algún tipo de meta, generalmente calórica, para la asistencia a brindar; en la generalidad, esas metas se basan en los requerimientos teóricos del grupo biológico, sin tener en cuenta las deficiencias dietéticas más frecuentes en la población asistida ni la ingesta media de los nutrientes en el hogar. Así, por ejemplo, las metas calóricas para almuerzo suelen fijarse en niveles próximos al 50% de las recomendaciones (suponiendo que el hogar proporciona el resto) y no incluyen pautas en relación a otros nutrientes (hierro, calcio, vitaminas, etc).

Por otra parte, la traducción de estas metas a nivel de los efectores suele limitarse a un listado de menús indicativos que no se aplica en más de un 20% de las escuelas y que generalmente no se supervisa o controla adecuadamente.

Finalmente, pocas veces se consideran aspectos cualitativos referidos a la calidad y variedad de la dieta escolar.

3) Los modalidades básicas de gestion del comedor.

La modalidad más extendida es la transferencia de fondos a cada escuela, donde directores, maestros y, en ocasiones, la comunidad, a través de los padres de los alumnos, gestionan el servicio, ocupándose de la compra, transporte, manipuleo y preparación de los alimentos y del servicio de comida, asumiendo las decisiones básicas relativas a la selección de beneficiarios, al uso de los fondos, a la determinación del menú diario, a la selección de proveedores etc. En más de la mitad de las escuelas los directores son los principales responsables de estas decisiones y en aproximadamente un tercio comparten en distintos grados la tarea con los padres nucleados en las asociaciones cooperadoras de las escuelas.

Las limitaciones de esta modalidad netamente centralizada para cumplir con metas programáticas derivan de la falta de un marco normativo adecuado para orientar a los responsables del servicio en cada escuela, los que además enfrentan serias restricciones en la disponibilidad de personal específico capacitado para el servicio. Ello significa una sobrecarga de tareas para el personal docente y un alto grado de discrecionalidad teniendo en cuenta la falta de mecanismos de supervisión y Control.

La baja eficiencia de esta modalidad se manifiesta en la heterogeneidad de la oferta alimentaria en las escuelas y en una misma escuela a lo largo del mes, en deficiencias en la cantidad y calidad de la dieta suministrada y en definitiva en el costo-beneficio del programa.

Una variante de este sistema es la compra centralizada de aumentos a nivel provincial, que, si bien presenta ventajas derivadas de la escala de compra, mantiene las deficiencias

relacionadas con la concentración de responsabilidades y tareas en el personal docente, que generalmente recibe y administra los fondos destinados a alimentos frescos y se encarga de la organización local del comedor.

4) El marco institucional del programa, que se traduce en estructuras organizativas disgregadas y en nudos administrativos críticos que afectan todo el proceso de implementación.

Desde el punto de vista de la organización generalmente el programa carece de una estructura de conducción que involucre e integre a los diferentes niveles decisivos técnicos y administrativos.

En muchos casos no existe una unidad técnica central de programación y Control, o si existe no cuenta con capacidad (en términos de perfil y cantidad de recursos humanos mínimos necesarios) normativa y de supervisión. La intervención a nivel central provincial se limita entonces al manejo administrativo de los desembolsos recurriendo al apoyo ocasional de recursos técnicos de otras dependencias. Ello deja al nivel local desprovisto de la asistencia técnica y supervisión necesarias.

En cuanto a la gestión, además de las limitaciones en materia de programación y Control, se suman la complejidad y lentitud de los procedimientos que siguen para transferir efectiva y oportunamente los recursos económicos a nivel local; la no disponibilidad en tiempo de las partidas asignadas es motivo principal de encarecimiento de los alimentos (los proveedores cobran sobreprecios por la demora en cobrar) y de irregularidad en la cantidad y calidad de la dieta

(relativamente buena cuando llega la partida mensual y decreciente a partir de ese momento).

Además de estos problemas críticos que afectan la eficiencia y efectividad del programa, hay muchas otras fallencias que derivan de una infraestructura deficitaria a nivel de los efectores, principalmente en áreas rurales, carencias de agua o combustible o bajas condiciones de higiene.

Este conjunto de fallencias permite resumir las características salientes del programa, en la generalidad de las jurisdicciones, en cuatro o cinco Conceptos: discrecionalidad en la utilización de los recursos; prestación alimentaria muy irregular entre escuelas y en una escuela a lo largo del mes; aportes nutricionales deficitarios en nutrientes críticos; grados variables de ineficiencia operacional; sobrecarga de tareas en personal no específico de los efectores.

Problemáticas comunes en los procesos de reformulación de comedores escolares

Los estudios realizados por el Promin, hasta el momento en cinco provincias argentinas (Buenos Aires, Santa Fé, Tucumán, Mendoza y Entre Ríos), han corroborado en términos generales el diagnóstico anterior, a partir de lo cual se han desarrollado, con la particularidad de cada caso, una serie de propuestas para la reformulación del programa.

Los ejes básicos de la reorganización de comedores escolares pueden clasificarse en aspectos de gestión operativa, por un lado, y político—institucionales, por otro.

Entre los primeros, sobresalen cuatro aspectos: la necesidad de adoptar algún tipo de criterio para la mejor asignación de recursos, focalización de sistemas de monitoreo, mecanismos de supervisión y Control y mayores márgenes de eficiencia en relación a las modalidades básicas de implementación del programa.

Entre los segundos, la presencia de estructuras organizativas con calificación de sus recursos institucionales y perfiles de conducción y gerencia y la adopción de procedimientos administrativos y presupuestarios ágiles que no afecten la regularidad de la prestación, así como mecanismos claros de normatización y Control.

Asignación de recursos y focalización

La experiencia del Promin a través de sus estudios de reformulación de comedores escolares permite apreciar disparidades en la cobertura de asistencia alimentaria al interior de las provincias en relación con indicadores de pobreza, como por ejemplo el de necesidades básicas insatisfechas o la prevalencia de talla baja en escolares de primer grado.

Por otra parte, en líneas generales, el mecanismo para la asignación de recursos a las áreas geográficas y escuelas se basa más en responder a la demanda que en programar la distribución de las asignaciones en base a criterios de priorización de necesidades.

En respuesta a esta Situación, desde el Promin se ha promovido la utilización de indicadores de pobreza y la realización periódica de censos de talla de escolares de primer grado como herramientas para mejorar o hacer más equitativa la distribución de recursos asignados a comedores escolares.

Basicamente se ha trabajado sobre un modelo que permita la construcción de un índice de vulnerabilidad o de necesidad de asistencia por área o departamento y con mayor desagregación por escuela. Este índice puede construirse combinando indicadores como por ejemplo: escolares que habitan hogares pobres, escolaridad alcanzada por el jefe del hogar, tipo de vivienda, niños de primer grado con baja talla.

Un índice de esta naturaleza permitiría ordenar las áreas o departamentos y dentro de ellos cada escuela en un *ranking* según la proporción de la matrícula que revista necesidad de asistencia alimentaria.

En la práctica, a cada departamento y dentro de él a cada escuela le correspondería una determinada asignación traducible en número de raciones y proporcional al porcentaje de vulnerabilidad de su matrícula.

La cantidad de raciones a suministrar en cada efector estará limitada por el recurso total disponible para el programa y la proporción relativa de matrícula "vulnerable o con necesidad de asistencia", según los criterios elegidos.

Un segundo aspecto a considerar, a partir de la mejor focalización del programa, es la adopción o no de mecanismos de selección individual de beneficiarios en la escuela.

En la experiencia del Promin, parece razonable sugerir que, establecidos una serie de criterios de priorización de individuos, la propia escuela determine como realiza la asignación interna de las raciones que le fueran determinadas sobre la base de los escenarios posibles:

— uno en el cual se normaticen los criterios para establecer un ordenamiento de los potenciales beneficiarios, a fin de asignar la cantidad de raciones en función de ese ordenamiento;

— otro en el que se puedan establecer alternativas de ajuste de la cantidad de beneficiarios en función de diferentes niveles de cobertura nutricional.

Determinación de metas nutricionales

Con respecto a los aportes nutricionales mínimos, un criterio frecuentemente utilizado para determinarlos es fijar como aporte (del programa) una proporción de la ingesta diaria recomendada de calorías o proteínas en función del tiempo que el escolar está en la escuela, suponiendo que la dieta hogarena proporcionará el resto.

Como resultado de la aplicación de esta metodología, es probable que exista una proporción de beneficiarios que no cubra (sumando el aporte escolar al familiar) sus necesidades nutricionales mientras que otra proporción lo hará en exceso.

Este criterio ha llevado en ocasiones a fijar como meta calórica el 50% de la recomendación diaria para un escolar, aproximadamente

1.000 kcal; el convênio que regula la relación entre el Gobierno Nacional y las provincias a los efectos del financiamiento del programa establece en 770 kcal el aporte diario a suministrar, valor que probablemente refleja el umbral determinado por el estudio de Cides-OEA/OPS.

El Promin promovió el análisis de un modelo para la determinación de metas basado en considerar los déficits de energía y nutrientes de la población beneficiaria. En general nunca se han considerado metas en micronutrientes, minerales o vitaminas, cuya deficiencia en la dieta escolar tiene cierta significación como en el caso del hierro, calcio o las vitaminas A y C.

La metodología aplicada partió de la disponibilidad de datos originados en encuestas dietéticas en población beneficiaria de programas de comedores escolares o infantiles, a partir de los cuales fue posible establecer qué proporción de la recomendación diaria es cubierta por la dieta familiar y por lo tanto cuál es el margen de cobertura para cada nutriente que debería ser asumido por la dieta escolar.

De esta manera, se pudo establecer, para diferentes niveles hipotéticos de aporte del programa y considerando la ingesta familiar, qué proporción de escolares debajo de ese valor para diferentes nutrientes además de energía.

En la práctica, este criterio permite evaluar en qué medida cada incremento en la cobertura nutricional, y por lo tanto en el costo del programa, se justifica en función de la magnitud en que

desciende la proporción de escolares con bajos niveles de ingesta para cada nutriente.

De acuerdo con este criterio, las metas nutricionales difícilmente debieran exceder el 35% de las necesidades calóricas diarias de escolares para la prestación almuerzo, cantidad que de acuerdo a la composición típica de la dieta argentina asegura una cantidad no menor de 25 g de proteínas de buena calidad.

La cobertura de los déficits de micronutrientes, particularmente el hierro, si plantea la necesidad de establecer metas más exigentes, probablemente entre el 60% y 70% de la recomendación diaria de escolares.

En este sentido, asegurar esos niveles de aporte mínimo (aproximadamente 7 mg de hierro o entre 500 y 600 mg de calcio, por ejemplo) a través de un almuerzo tradicional exigiría aumentar significativamente la meta calórica (probablemente hasta ubicarla entre 1.000 y 1.200 kcal con un aumento significativo de los costos). Es probable que desde el punto de vista del costo-beneficio sea más razonable mantener un almuerzo de 700 kcal y 25 g de proteínas y agregar alimento fortificados, llevando los aportes de micronutrientes a la meta de 60% - 70% de su recomendación a un costo total más bajo.

Dicho de otra manera, la racionalización aplicada a la definición de metas nutricionales no es sinónimo de maximizar el aporte calórico-proteico sino ubicarlo en niveles razonables, permitiendo una cobertura adecuada de micronutrientes deficitarios y mejorando significativamente el costo-beneficio de la intervención. Bajo estas

consideraciones, las metas nutricionales propuestas por el Promin para comedores escolares son:

Nutrientes	Desayuno	Almuerzo
Calorias	300	700
Proteínas (g)	08	20

Micronutrientes	Total/día
Cálcio (mg)	600
Hierro (mg)	06
Vitamina C (mg)	40
Vitamina A (UI)	1500

Selección de la modalidad básica de implementación

Como parte de sus estudios de reformulación de comedores escolares, el Promin promovió la realización de sendos análisis comparativos de costos de las distintas alternativas disponibles en relación a la modalidad de implementación del comedor escolar.

Esto implicó identificar y caracterizar esas distintas alternativas, las que se remiten a:

— Gestión totalmente descentralizada a nivel de cada efector, con delegación de compras, abastecimiento, administración del servicio y preparación de las comidas.

— Gestión de compras total o parcialmente centralizada con delegación del resto de las tareas en el efector.

— Gestión totalmente centralizada en usinas pertenecientes al sector público o asociaciones de padres.

— Privatización del servicio por medio de concesión a empresas de *catering*.

— Suministro de comidas industrializadas, a base de alimentos deshidratados o termoestabilizados.

Para evaluar la eficiencia operacional de las diferentes modalidades de implementación y determinar sus costos, se estableció una ración *standard* o modelo común a los diferentes sistemas a comparar, que asegure la cobertura de las metas nutricionales, criterios de calidad vinculados a la selección de alimentos y que considere otros aspectos que implican costos como, por ejemplo, combustible, equipamiento, cantidad, perfil y Capacitación del recurso humano, *standards* mínimos de monitoreo, supervisión y Control de la gestión operativa y de la calidad de los alimentos.

Bajo estas consideraciones se evaluó comparativamente el costo de cada modalidad, entendiendo a la ración *standard* como el mínimo nivel de calidad que cualquiera de las alternativas existentes debe asegurar.

El resultado final de este punto consiste en una matriz de costos referida a una unidad de ración o una unidad calórica (1.000 kcal) que cada jurisdicción puede utilizar para ponderar las ventajas y condicionantes operativos de cada sistema y decidir, entonces, la implementación de la o de las modalidades de mejor costo-beneficio.

Comentários finais

Hasta el momento, três años de trabajo, el Promin ha financiado los estudios de reformulación de comedores escolares de cinco provincias argentinas, previéndose iniciar la misma tarea en otras cinco provincias en el transcurso de 1996.

La experiencia del primer conjunto de estudios demuestra la dificultad de las administraciones provinciales de llevar a la práctica muchas de las recomendaciones plasmadas en los mismos.

Las propias limitaciones estructurales que tienen los programas y su dificultad para contar con perfiles adecuados para el

gerenciamiento genera el riesgo de que el esfuerzo y la calidad técnica de los estudios no tenga su correlato en la realización concreta de los cambios propuestos.

Este motivo está llevando al Promin, a través de negociaciones con el Banco Mundial, a incluir, como parte de su tarea en la reformulación de comedores escolares, el financiamiento de la asistencia técnica necesaria para iniciar el proceso de reorganización del programa y reforzar y mejorar las capacidades de las administraciones provinciales, dotándolas de la tecnología e instrumentos críticos necesarios para optimizar el programa.