

El Estado en acción: la incorporación de alimentos funcionales al Plan Alimentario en la Provincia de Tucumán

María Gabriela González

Abogada y Licenciada en Trabajo Social
(Universidad Nacional de Tucumán, UNT)
Diplomada Superior en Control y Gestión de
Políticas Públicas. FLACSO
Doctoranda en Trabajo Social (Universidad
Nacional de Rosario)
Correo: ggonzalezg@hotmail.com

Resumen

El artículo reflexiona sobre una iniciativa pública, realizada en la Provincia de Tucumán entre los años 2007 y 2015 por el Ministerio de Desarrollo Social, que permitió potenciar el impacto del Programa de Comedores Escolares a través de la reestructuración del mismo y del trabajo conjunto con los organismos de ciencia y tecnología provinciales. Procura resaltar la importancia del rol del Estado como actor principal de los procesos de desarrollo con inclusión social, evidenciar el valor de la coordinación entre los agentes estatales y los distintos actores de la sociedad civil, así como ejemplificar a cerca de la importancia de la comunicación entre los organismos de investigación y de gestión pública.

Palabras clave

gestión pública,
investigación, desarrollo

Abstract

The article reflects on a public initiative carried out in the Province of Tucumán, between 2007 and 2015, by the Ministry of Social Development that made it possible to enhance the impact of the School Dining Program through its restructuring and joint work with the science and technology organizations of the province. It seeks to highlight the importance of the State's role as the main actor in development processes with social inclusion, to demonstrate the value of coordination between State agents and the different actors of civil society, as well as to exemplify the importance of communication between research and public management organizations.

Key words

public management,
research, development

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación describe una de las políticas impulsadas por la Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local (SEATyDL) del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia entre los años 2007-2015, durante este período estuve a cargo de la misma, junto a un equipo de profesionales que asumieron la conducción de las distintas Direcciones¹⁰⁷.

Tiene como objetivos poner a consideración la experiencia de reestructuración de un programa alimentario para la satisfacción de necesidades nutricionales específicas, resaltar la importancia de la acción del Estado y la potencia de la misma cuando éste se posiciona como promotor de actores sociales para orientarlos al desarrollo, destacar la relevancia de su rol como articulador de intereses diversos en torno a una objetivo común¹⁰⁸ y, por último, señalar la necesidad de establecer rutinas de comunicación y coordinación entre ciencia, tecnología y gestión pública.

Si bien la iniciativa comenzó como un esfuerzo por mejorar las prestaciones alimentarias en las escuelas y adecuar las mismas a las necesidades de la niñez en cada zona de la provincia, a lo largo de su desarrollo fue enriqueciéndose y ampliando su impacto. Mirada en perspectiva, se ponen en evidencia un conjunto de elementos que vale la pena resaltar en momentos en los que se retoma la iniciativa pública.

Como datos de contexto, es necesario recordar que la provincia de Tucumán había atravesado la crisis de fines del siglo pasado con graves consecuencias reflejadas en el empobrecimiento generalizado de su población y el impacto del mismo en los déficits nutricionales y

107 La Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local fue creada como parte del Ministerio de Desarrollo Social en octubre del año 2007. Al inicio estaba conformada por las Direcciones de Políticas Alimentarias, Economía Social y Capacitación/Organización Comunitaria. Luego, se incorporaron la Dirección de Articulación Territorial y la Unidad de Gestión de Documentos.

108 Si bien estas reflexiones ponen el acento en la incorporación de los resultados de la investigación a una política pública, en su faz de investigación y puesta a punto fue el resultado de un largo proceso en el que se amalgamaron un conjunto de experiencias que no se desarrollan. Sobre este aspecto, ver Bortz (2014).

de desarrollo de las niñas y niños tucumanos, lo que en ese momento fue ampliamente reflejado por los medios nacionales.

A raíz de la gravedad de la situación, el gobierno de la provincia fortaleció la institucionalidad social en forma continua a partir del año 2003 y, como parte de ese proceso, en octubre de 2007 elevó el rango la Secretaría General de Políticas Sociales a Ministerio de Desarrollo Social.

Para el 2008, año de inicio de esta experiencia, la reactivación económica se reflejaba en los indicadores sociales de la provincia: se había pasado del 50,2 % al 28,6 % de hogares bajo línea de pobreza y del 20,2% al 8,2% de hogares en situación de indigencia, ente el último semestre del año 2003 y del año 2006 según datos de la Encuesta Permanente de Hogares¹⁰⁹ (Dirección Provincial de Estadística, 2020).

Si bien el escenario continuaba siendo grave, se generó la posibilidad de desarrollar propuestas con una proyección de mediano plazo, y más enfocadas a las razones estructurales, en este caso de la problemática alimentaria.

Era imprescindible, y el momento político que atravesaba el país y la provincia así lo indicaba, articular esfuerzos desde las distintas áreas, así como también fortalecer e impulsar desde el Estado a los distintos actores, para impactar de forma más completa en los distintos determinantes de la pobreza y removerlos, potenciando oportunidades de desarrollo en este caso para cada niña y niño tucumano.

Es importante destacar que desde el año 2004, antes de la conformación del Ministerio de Desarrollo Social, se promovían desde el área social experiencias de coordinación entre los distintos sectores del Estado (orientadas por ejemplo a iniciativas de primera infancia). Ya en 2008 SEATyDL había iniciado una experiencia de articulación y participación con los actores de cada una de las jurisdicciones municipales y comunales (que en la provincia suman 119) a través de las denominadas Mesas de Gestión Local¹¹⁰.

.....
109 Vale la pena aclarar que se trata de un período anterior a la intervención del INDEC por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

110 Las Mesas de Gestión Local, son espacios de participación de organizaciones e instituciones de

De este modo, la experiencia que se relata se enmarcaba en un clima político- institucional que la habilitaba, a pesar de que se trataba de una innovación con resultados inciertos.

Los desafíos en la Provincia de Tucumán

La provincia de Tucumán integra junto con otras ocho provincias la zona denominada Norte Grande Argentino¹¹¹. La región ocupa un 25% de la superficie total del país y contiene a aproximadamente un 20% de sus habitantes. Es la porción de territorio nacional con indicadores sociales más deficitarios si hablamos de pobreza estructural NBI¹¹².

En el inicio de la gestión de la Secretaría, una de las mayores preocupaciones fue generar propuestas que tomaran en cuenta los diversos factores que compromete la pobreza cuando es estructural o, en palabras de Adriana Clemente (2014), persistente. Era evidente que la reactivación económica por sí sola no alcanzaba, así como tampoco las intervenciones parciales que impactaban en alguna arista de las múltiples asociadas a este tipo de pobreza.

Otra preocupación fue la de adecuar las prestaciones a cada una de las realidades locales y también potenciar los recursos de cada territorio, no sólo los gubernamentales sino también sumando los aportes de la sociedad civil.

El Plan Alimentario Provincial

El Plan Alimentario Provincial (PAP), financiado en aquel momento con fondos nacionales y provinciales casi en partes iguales, está integrado por el Programa de Comedores Escolares (PCE), que en aquel

cada Municipio, Comuna o, en algunas zonas más densamente pobladas, barrios, que se reúnen (aún hoy) coordinadas por la Dirección de Articulación Territorial de la SEATyDL a fin de analizar sus problemas comunes, gestionar soluciones y obtener financiamiento para algunas de sus propuestas. La experiencia, que procura estimular el trabajo en redes de gestión asociada, está inspirada en el Modelo de los Centros Integradores Comunitarios impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a partir del año 2004.

111 La Región del llamado Norte Grande está compuesta por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero (noroeste) y de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes (noreste).

112 De acuerdo al último Censo Nacional, la zona contiene a las seis provincias que aún sobrepasan el 15% de hogares con NBI cuando el promedio nacional es de un 9,1%. En el caso de la provincia de Tucumán este indicador se colocó en un 13,3% de hogares con este tipo de problemas.

momento atendía 647 escuelas y aproximadamente 180.000 niños; el Programa Federal, que asistía en aquel momento a 90.000 familias de escasos recursos a través de una tarjeta o módulo alimentario; y el Programa de Comedores y Cocinas Comunitarias, que al igual que el PCE estaba orientado a la población infantil y se gestionaba a través de Organizaciones no Gubernamentales beneficiando aproximadamente a 21.600 niños.

También se ejecutaba el programa denominado Copa de Leche, creado por Ley N° 7022 en el año 2000 y orientado a la provisión de leche fluida a la población en situación de pobreza, a través de distintas organizaciones sociales, y a garantizar un impulso financiero a la cuenca láctea de la Provincia de Tucumán por un monto anual de tres millones de pesos. Al inicio de la experiencia, las dificultades principales del programa de Comedores Escolares, y las soluciones implementadas, fueron las siguientes:

1. Prestaciones inadecuadas de acuerdo a la realidad socio- geográfica de cada establecimiento educativo: las prestaciones que se ofrecían dependían exclusivamente del tiempo que permanecía el estudiantado en la escuela. Con este sistema, gran parte de las escuelas de jornada simple (que conformaban más del 90% del total), a pesar de la insuficiencia de los recursos, procuraban brindar la colación a última hora para reemplazar el almuerzo. Esto debido a la distancia que recorrían las niñas y niños, o en el afán de garantizarles una mejor ingesta por integrar familias muy pobres.

El cambio consistió en brindar el desayuno como prestación principal en todos los establecimientos bajo programa (647 escuelas), servido al inicio de la jornada, con la intención de hacer un aporte energético que permitiera al estudiantado estar en mejores condiciones para el proceso de enseñanza-aprendizaje. Además, y de acuerdo no sólo al tiempo de permanencia de las niñas y niños en la escuela sino a los niveles de vulneración que evidenciaban, se completó esta prestación con un almuerzo tanto en las escuelas de jornada simple como en las de jornada extendida. En las escuelas con albergue se continuaron cubriendo la totalidad de las prestaciones.

2. Inexistencia de controles sobre la provisión del servicio alimenta-

rio contratados por las escuelas del Gran San Miguel de Tucumán¹¹³. En aquel momento, las escuelas del Gran San Miguel de Tucumán contrataban diferentes empresas del medio, sin los controles suficientes por parte de las autoridades de Desarrollo Social. Por otro lado, la prestación no tenía un horario establecido y no respondía a los requerimientos nutricionales necesarios.

En el año 2008 se definieron, en consulta con la Dirección de Bromatología del Ministerio de Salud, requisitos formales que debían cumplir las personas interesadas en brindar alimentos preparados en las escuelas. Se realizó un registro de los mismos en la SEATyDL y solo se autorizó a las directoras de las escuelas la selección y contratación de proveedores que figurasen en el mismo. Finalmente, las empresas proveedoras fueron contratadas directamente por la Secretaría y sobre las plantas elaboradoras de alimentos se establecieron controles mensuales a cargo del Departamento de Nutrición de la Dirección de Políticas Alimentarias para lo que se utilizó un manual de POES (Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento).

3. Déficit en equipamiento de utensilios y elementos de cocina de los comedores escolar A: a fines del 2008 existían numerosos pedidos de equipamiento por parte de las escuelas y una evaluación que evidenciaba déficits en el estado general del mismo. Por tal motivo, se realizó una inversión de aproximadamente dos millones y medio de pesos, distribuidos en subsidios a las escuelas de acuerdo a la prestación que cada una brindaba y la cantidad de estudiantes cubiertos.

4. Dificultades para garantizar un desayuno lácteo: a comienzos de la gestión, los comedores escolares brindaban principalmente mate cocido, no sólo por un problema de financiamiento sino sobre todo por la resistencia que el consumo de leche generaba en niñas y niños según la opinión de maestras, personal directivo y adultos responsables.

Se decidió entonces promover el consumo de los lácteos entre la comunidad educativa garantizando además su provisión desde la

.....

113 El Gran San Miguel de Tucumán es el 5° aglomerado urbano en cantidad de habitantes del país. Comprende una superficie de 114 Km² y una población de 794.327 habitantes distribuidos en nueve localidades según datos del último censo. La densidad de la población alcanza 6967,78 habitantes por Km².

Dirección de Políticas Alimentarias ya sea como yogur, leche o dulce de leche buscando una mayor aceptación entre las niñas y niños. Esto fue posible a partir de un incremento en el financiamiento nacional y provincial.

5. Falta de control e impacto del Programa Copa de Leche: desde el año 2.000 funcionaba, como se mencionó, el Programa Copa de Leche. Si bien el programa estaba orientado a estimular el consumo de leche y beneficiar directamente la cuenca lechera de la provincia, no se contaba con mecanismos para controlar el cumplimiento de los objetivos sociales del mismo. Es por esto que, en el año 2008, y luego de la presentación de los resultados de la investigación realizada por el CERELA (Centro de Referencia para Lactobacilos)-CONICET con el yogur probiótico, se decidió orientar la totalidad de la inversión del Programa Copa de Leche hacia el Programa de Comedores Escolares. Esto también significaba evitar la multiplicación de propuestas con objetivos similares, afianzando la más potente y fortaleciendo el control sobre la misma.

El Yogurito Escolar: una historia para contar

A fin de año 2007 se informaron los resultados del proyecto “Evaluación de los efectos de la administración de un probiótico láctico en la salud de los niños” en el que la Secretaría General de Políticas Sociales había participado convocada por CERELA junto a otras instituciones de la provincia. Es importante decir que el mencionado centro había conseguido el financiamiento para el desarrollo de la prueba piloto, a través de la Secretaría de Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Provincia (SIDETEC) que en ese momento estaba a cargo de la Dra. Rita Cúneo¹¹⁴.

.....
114 La Dra. Cúneo, junto con la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Especiales, creada en el año 2003 en la entonces Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación, a cargo de Oscar Galante, que se encargaba especialmente de proyectos con impacto social, consiguieron el financiamiento para la prueba piloto e involucraron a diversos actores para el desarrollo de la misma entre otros, la entonces Dirección de Políticas Sociales a cargo de la Lic. Graciela Sare y al Ministerio de Salud a través de las autoridades de los Centros de Atención Primaria (CAPS) responsables de la zona en la que se desarrollaría la prueba piloto.

El proyecto se desarrolló a fin de probar el efecto y la aceptabilidad del yogur probiótico¹¹⁵ desarrollado por el CERELA, y se ejecutó a partir de junio del 2007 por un lapso de seis meses durante los que se distribuyó diariamente el yogur probiótico en la población infantil de 2 a 5 años de 4 comedores infantiles de la periferia urbana de San Miguel de Tucumán. Se trató de un estudio comparativo que cotejó el efecto de la administración del yogur probiótico y un placebo de iguales características en cuanto a color, consistencia y sabor que el de la intervención. Los resultados fueron contundentes y evidenciaron la conveniencia de la ingesta para la salud de las niñas o niños¹¹⁶.

Estos resultados, sumados a la posibilidad de redireccionar el financiamiento del Programa Copa de Leche, habilitaron durante el año 2008 la decisión de transformar lo que hasta ese momento era el descubrimiento de una cepa probiótica con resultados positivos en una política pública que acercara esos beneficios a la población más necesitada y vulnerada de la provincia.

Vale la pena señalar en este punto la importancia del reposicionamiento del Estado en relación a los problemas sociales y la recuperación de su rol de conductor de un proceso complejo. Esta nueva perspectiva pública se asentaba no sólo en la mejora en sus capacidades técnicas e institucionales (tal como se manifestó, el área de Desarrollo Social venía creciendo en recursos desde el 2003) sino en la recuperación de la política como herramienta de transformación y por lo tanto con la disposición de tomar los riesgos que cualquier transformación, por mínima que sea, implica.

115 Los probióticos son microorganismos vivos que, al ser administrados en cantidades adecuadas, ejercen una acción benéfica sobre la salud del huésped. Forman parte de los denominados alimentos funcionales que son "...Cualquier alimento en forma natural o procesada que, además de sus componentes nutritivos, contiene componentes adicionales que favorecen la salud, la capacidad física y el estado mental de una persona. Los alimentos funcionales no dejan de ser alimentos y deben demostrar sus efectos en las cantidades que se consideren normales para su consumo en la dieta. No se trata de pastillas o píldoras, sino que forman parte de los hábitos alimenticios normales" (Diplock *et al.*, 1999).

116 Sobre el estudio de la cepa prebiótica se puede consultar: Villena J. *et al.* (2012) *Lactobacillus rhamnosus* CRL1505 el primer probiotico social, en Ciencia e Investigación, Divulgación. 62(4): 47-54; y Villena J. *et al.* (2012). Probiotics for everyone! The novel immunobiotic *Lactobacillus rhamnosus* CRL1505 and the beginning of Social Probiotic Programs in Argentina, en Int. J. Biotechnol. Wellness Industries. 1:189-198.

Se trataba de poner en funcionamiento el denominado poder infraestructural del Estado que al decir de Mann (2015) está referido a las posibilidades de incidencia efectiva y consensual en el tejido social y en el territorio que el Estado tiene al poner en juego sus recursos (capacidades). En este sentido Oszlak (2005) define las capacidades estatales como “(...) la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público¹¹⁷, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto” (Oszlak, 2005:1). Como valor público entiende la generación de respuestas legitimadas por la sociedad, en orden al desarrollo sustentable, la equidad distributiva y la gobernabilidad democrática¹¹⁸.

Es importante decir que la toma de riesgos por parte de las personas con responsabilidad política fue habilitada por los equipos técnicos, que con su tarea construyeron la viabilidad necesaria para la toma de decisiones. Como dice Repetto (2003), las capacidades estatales pueden distinguirse entre capacidades políticas capacidades administrativas.

Concretamente, las modificaciones mencionadas en el Programa de Comedores Escolares implicaron la tarea de generar consensos tomando en consideración las ventajas y desventajas que cada cambio podía generar para cada sector, resaltando las primeras y generando alternativas que minimizaran las segundas. Desde los cambios en las prestaciones escolares, que eran un potencial foco de conflicto con el Ministerio de Educación, hasta la conformación del Registro de

.....
117 El concepto de valor público es tomado por la gerencia social y se desarrolla a partir de la necesidad de comprender el funcionamiento de las organizaciones públicas, distinguiéndolas de las privadas, para orientar y mejorar sus procedimientos de gestión y organización. Surge en el contexto de las democracias de mercado en su afán de alcanzar el desarrollo social entendido como una construcción de sentido producto de la deliberación política pública (Mokate, Saavedra, 2006).

118 Estos tres aspectos pueden definir, al decir de Oszlak (1997), los asuntos principales de los que se ocupa el Estado. Los mismos son una continuidad del orden y progreso fundantes del Estado Argentino, a los se agrega la denominada cuestión social y su reclamo por la igualdad, reformulada como equidad distributiva. Dice Oszlak: “Pero en todo caso, podría argumentar con cierto fundamento que, en las cuestiones del orden o gobernabilidad de la sociedad, del desarrollo de las fuerzas productivas y de la reducción de las desigualdades sociales, se concentra una abrumadora proporción de la agenda problemática del Estado” (1997:5).

Proveedores de las escuelas, que implicaba generar exigencias a un sector que, para el sentido común del área, “hacía milagros” con los fondos que se les transfería (y por lo tanto no se les podía requerir nada). Igualmente, en el caso de la reorientación de los fondos del Programa Copa de Leche, para lo cual era necesario afectar los intereses de organizaciones barriales “con contactos políticos”. Las decisiones tomadas fueron el resultado de un cambio de lo que hasta ese momento se entendía “lo posible” en el área de desarrollo social.

Históricamente, y como parte de lo que podríamos llamar las “normas informales” de la institución, los equipos técnicos se abstendían de proponer cambios, presuponiendo de antemano (y seguramente justificados por la inercia existente en los años anteriores) la renuncia de los decisores políticos a cualquier intento de transformación, por mínima que fuera. Las posibilidades se habilitaron dando viabilidad técnica a los cambios: realizar jornadas de capacitación e intercambio con los directivos de las escuelas, evidenciando la preocupación existente por mejorar la situación de niñas y niños y mejorando no sólo el financiamiento, sino la organización de las prestaciones, trabajar con los organismos responsables del control alimentario y habilitar facilidades a los proveedores en su proceso de readecuación, o generar alternativas al reparto de leche para los históricos centros de copa de leche, fueron algunas de las acciones que permitieron disminuir las tensiones existentes y avanzar en la propuesta.

La implementación de la propuesta

Una vez tomada la decisión de reorientar los fondos había que trabajar en la viabilidad de la producción de yogur en una escala mucho mayor de la planteada para la prueba piloto, para lo que era necesario sumar a personas vinculadas a la producción de leche y a la industrialización de la misma.

Se conformó entonces una mesa de trabajo en la que participaron organismos nacionales (CERELA-CONICET y Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de la Nación) y provinciales (SIDETEC, Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación) así como los

productores lecheros de la provincia— y la industria asociada a la producción del yogur.

El Estado, al decir de Lechner (1997), reasumía su rol como conductor de un proceso que a fines del siglo pasado había dejado en manos del Mercado. Se constituía entonces como principal articulador de las relaciones sociales, esta vez en un proceso de negociación y armonización de intereses con los sectores de la producción y también de la sociedad civil, es decir, ejercitando una función más cercana a la gestión de redes propia de los nuevos desafíos que se le presentan. En este nuevo contexto, como dice el autor, organiza, coordina y modera redes, media en los conflictos, controla y ejerce funciones correctivas (sobre las redes) fortificando actores débiles, e incluso promoviendo la conformación de actores. De hecho, en la experiencia que se comenta, el Estado promovió la incorporación de una cooperativa de pequeños productores de leche a la asociación que, para el desarrollo de esta experiencia, conformaron medianos productores de la provincia¹¹⁹.

La mesa de trabajo conformada con motivo de esta experiencia reunía en un trabajo conjunto a actores que provenían de trabajos con lógicas y objetivos muy diferentes como la investigación, la producción, y las políticas de asistencia. Los objetivos, sin embargo, eran convergentes y mutuamente dependientes: tanto el de posibilitar el crecimiento en la producción e industrialización de la leche (de larga e interrumpida trayectoria en la provincia), como avanzar en la investigación de nuevos productos y, por supuesto, el de brindar la prestación a los sectores más postergados.

Lo que sin duda era común fue el sentirse parte de un nuevo tipo de política pública. Después de mucho tiempo se percibía la posibilidad de transformar la realidad, de generar procesos que permitieran poner en funcionamiento políticas de desarrollo e inclusión social en un proceso virtuoso de beneficios mutuos para todos estos sectores y,

.....
119 Mientras se ejecutaba el Programa Copa de Leche, el organismo que representaba a los productores lácteos era la Sociedad Rural. Para la experiencia que se comenta, los mismos se reorganizaron en una asociación denominada APROLECHE (Asociación de Productores Lecheros), incorporando además a solicitud del Estado Provincial, a una cooperativa de pequeños productores para la que debieron generar un modo de financiamiento específico.

en definitiva, para la provincia. También esto significaba evitar que la patente del producto pasara a ser utilizada sólo por el sector privado y el Estado perdiera la posibilidad de orientar los productos, o una parte de los mismos, a los sectores más carenciados como ya había ocurrido en una experiencia anterior.

Dice Lechner al respecto que “...no hay coordinación social sin que los individuos se orienten por cierto “bien común”. La coordinación social supone de parte de los actores (individuales y colectivos) una combinación de racionalidad instrumental (para maximizar sus beneficios privados) con una orientación comunitaria” (Lechner, 1997:11). En este caso, lo que se intentaba era utilizar un descubrimiento científico en beneficio de los sectores más vulnerables de la provincia, evitando que se repitiera lo ocurrido con otro producto, también creado en Tucumán, en este caso por el doctor Guillermo Oliver. Dice al respecto Bortz (2014):

Finalmente, en 1995, SanCor sacó al mercado la Leche Bio, una leche fermentada bioterapéutica a la que se adjudican, entre otras, las propiedades de curar la gastroenteritis y prevenir la osteoporosis. Si bien diversos actores suelen considerarlo un caso de transferencia tecnológica exitosa de una institución de I+D pública al sector privado, diversos participantes involucrados en esta primera experiencia le atribuyen un significado de experiencia fallida en la medida que la solución tecnológica resultante quedó excluida del acceso y consumo de la población que se había pensado como beneficiaria inicial (Bortz, 2014:6).

El primer desafío en el ámbito de la mesa de articulación conformada fue sensibilizar a los equipos profesionales de los Ministerios de Salud y Educación sobre los beneficios del suministro del probiótico. Para esto fue fundamental el hecho de que la provincia ya contaba con espacios de trabajo conjunto¹²⁰ es decir, los actores que estaban

.....
120 Desde el año 2004 funcionaba una mesa de trabajo con los Ministerios de Salud, Educación, Interior y la Secretaría General de Políticas Sociales (luego transformada en Ministerio), para el desarrollo de políticas de promoción de la primera infancia. El espacio fue impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, UNICEF y la Secretaría General de Políticas Sociales.

obligados a interactuar para el desarrollo de la propuesta se conocían y existía un clima de confianza mutua, así como el deseo de trabajar conjuntamente.

Según Ramírez Peñaloza (2006) la legitimación de unos hacia otros, la confianza e incluso el conocimiento personal, son elementos fundamentales para habilitar la coordinación a la que Repetto define como un “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública...” (2005:42). Al mismo tiempo se iban generando las reglas, en este caso informales (los espacios de diálogo e intercambio no estaban institucionalizados), que la posibilitaban (Molina y Licha, 2006) e iban retroalimentando el proceso.

Si bien el Ministerio de Salud había participado en la prueba piloto, suministrar el yogur a escala implicaba nuevos desafíos para las tres áreas del poder ejecutivo provincial involucradas. Se realizó entonces un trabajo conjunto en diferentes aspectos:

- a) Establecer el circuito de producción y entrega del Yogurito:
 - provisión de leche: de algún modo esto estaba asegurado, ya que la experiencia comenzó con la misma cantidad de leche que se distribuía para el Programa Copa de Leche.
 - industrialización del yogur: si bien para la prueba piloto lo había producido una empresa del medio —que continuaba fabricándolo—, el desafío era la producción a mayor escala, para lo que la planta debió realizar inversiones que fueron en parte subsidiadas por el Ministerio de Trabajo de la Nación, a través de la gestión del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de la Nación. Se decidió, además, el tipo de envase más conveniente y la marca.
 - provisión del fermento probiótico y control de calidad: si bien el CERELA venía desarrollando a una escala mínima estos procesos, fue necesario el acondicionamiento de las instalaciones para convertir al CERELA no sólo en una planta de investigación sino también de producción de lactobacilos.

- proceso de compra y distribución del yogur: contábamos con el aporte de financiamiento generado en la reorientación del Programa Copa de Leche para garantizar la provisión del yogur y ya se habían realizado modificaciones en el sistema de entrega de las prestaciones —control y registro de proveedores— y también se había garantizado el equipamiento adecuado de las escuelas.
- b) Capacitación al cuerpo directivo y docente de los beneficios del producto a implementar:
- se trabajó con la comunidad educativa (personal directivo y docentes). Era necesario sensibilizar, como ya se mencionó, sobre la importancia del desayuno y también sobre la importancia de la porción láctea, muy resistida al comienzo porque las niñas y niños “no estaban acostumbrados”.
 - si bien el yogur tenía más probabilidades de ser aceptado, se realizaron pruebas y varias combinaciones hasta encontrar una más ajustada al gusto y también a los requerimientos nutricionales: por ejemplo: durante el período invernal; se mantuvo el mate cocido con un panificado a primera hora de la mañana (los tres días en los que se administraba el yogur) y el yogur se repartía como colación a media mañana.
- c) Formación de una red de contención y control sanitaria a través de los centros de atención primaria de salud:
- este trabajo se realizó con los médicos de los Centros de Atención Primaria en Salud que existen en nuestra provincia a fin de que estuvieran al tanto de lo que ocurría y pudieran responder consultas e inquietudes de padres y maestros. Distribuir un producto novedoso masivamente significaba un riesgo, que debíamos minimizar, para permitir que esta política fuera sustentable.

En una primera instancia, a mediados del año 2008, el yogur se implementó en 56 escuelas alcanzando a 52.000 estudiantes del Gran San Miguel de Tucumán. Durante el año 2009 se alcanzó la cobertura de cerca de 100.000 niñas y niños en 96 escuelas. Esto fue po-

sible tras incluir al Yogurito entre las prestaciones financiadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que conjuntamente con el Ministerio de Ciencia de la Nación impulsaron la difusión de la experiencia hacia otras provincias: Santiago del Estero y Mendoza.

A pesar de la ampliación de la cobertura, la prestación no llegaba al interior de la provincia, donde resultaba imposible mantener la cadena de frío durante el transporte, imprescindible para la distribución del yogur. El CERELA continuó sus investigaciones y desarrolló el pro biótico en polvo, Biosec. Este consiste en la misma cepa probiótica, deshidratada y acondicionada para colocarse en las preparaciones de leche de las escuelas del interior. El Biosec permitió que la totalidad de las escuelas lo recibieran. La incorporación de esta nueva modalidad implicó retomar y reforzar las capacitaciones con el personal de las escuelas que lo recibirían, a fin de capacitarlas en su preparación y en su importancia para la salud de las niñas y niños.

A mediados de 2012 se resolvió diversificar la forma de presentación del probiótico para promover su consumo, así es como surge Chocolet, leche chocolatada probiótica. Este alimento también se encuentra elaborado con leche fluida, de la cuenca de Trancas, saborizada con chocolate, y contiene la misma cepa probiótica del Yogurito y el Biosec. Cuenta por ello con las mismas propiedades funcionales: previene infecciones gastrointestinales y respiratorias en las personas que lo consumen. Este producto se elabora y envasa en la misma planta que fabrica el Yogurito, y se distribuye de igual forma, como una prestación alternativa durante el periodo estival.

Todo este proceso derivó en la constitución de dos espacios de coordinación intersectorial: uno orientado a la producción, denominado Polo Tecnológico Lácteo y otro abocado a las políticas asistenciales alimentarias denominado Mesa Intersectorial de Salud y Nutrición. Las posibilidades de desarrollo del proyecto continuaron creciendo, de modo que para mediados del año 2014 se había desarrollado el queso pro-biótico que comenzó a ser entregado en las escuelas como una nueva alternativa al fortalecimiento de la ingesta de productos lácteos.

Reflexiones finales

La experiencia del yogur probiótico pone en evidencia la importancia de la iniciativa del Estado en el impulso de procesos virtuosos de desarrollo con inclusión social, a través de la convocatoria a los actores y la generación de espacios de diálogo y construcción de consenso.

Demuestra la potencia de la coordinación entre agentes del Estado, pero también con actores de la sociedad civil y, además, resulta orientadora acerca de la necesidad de fortalecer las competencias del área de Desarrollo Social relativas a estudiar y generar alternativas orientadas específicamente a la población en situación de pobreza.

Evidenciar la problemática de la pobreza, en este caso sobre un aspecto de la misma, habilitando los espacios y aportando conocimiento e información, es sin duda uno de los desafíos de las áreas de Desarrollo Social. En este sentido, la experiencia resulta muy valiosa. Cada sector aporta su conocimiento para construir una política pública inclusiva, sin necesidad de un nuevo órgano de gobierno, sólo a través de la coordinación y la transversalización, en el sentido que lo plantea Serra (2006), de una problemática que es común a todas las áreas del Estado.

Es un ejemplo concreto sobre la posibilidad de reorientar recursos, viabilizando técnicamente la decisión política (ambas dimensiones son imprescindibles) y evitando la multiplicación de iniciativas fragmentarias y poco efectivas en sus resultados. Todo el proceso se desarrolló y se fue fortaleciendo en la medida que se iban generando respuestas técnicas a los problemas que se presentaban a cada paso y de este modo se construía la viabilidad política imprescindible; no como condición previa, sino como parte de un desafío con riesgos para los distintos actores.

Es necesario decir que la posibilidad de continuidad y fortalecimiento de estas modalidades de gestión requieren de liderazgos capaces de sostenerlas de modo directo a través de la habilitación de oportunidades y también, y de modo quizá más mediato, a partir del

compromiso con una forma de entender la gestión pública, haciéndola parte de un proyecto colectivo, y posible, de transformación.

En este momento Argentina recupera la ilusión y, por eso, es imprescindible reflexionar sobre los aciertos y los errores cometidos para avanzar hacia una sociedad con mayor inclusión social.

Referencias bibliográficas

Bortz, Gabriela (2014). “De I+D en biotecnología a estrategia de desarrollo productivo regional: trayectoria socio técnica del Yogurito Escolar (Tucumán, Argentina)”. Trabajo presentado en las XXIV Hornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica, Rosario. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/252499470/De-I-D-en-biotecnologia-a-oportunidad-de-desarrollo-regional-trayectoria-sociotecnica-del-Yogurito-Escolar-Tucuman-Argentina>

Clemente, Adriana (2014). “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”. En: Clemente, Adriana (coord.), Territorios Urbanos y Pobreza Persistente, (pp. 23-49). Buenos Aires, Argentina, Espacio.

Dirección Provincial de Estadísticas (2020). “Empalme-serie histórica de tasa de pobreza e indigencia. Fuente: INDEC”. Rescatado de: <http://estadistica.tucuman.gov.ar/index.php/2015-03-20-13-19-50/pobreza-e-indigencia>

Lechner, Norbert (1997). “Tres formas de coordinación social”. En: Revista de la CEPAL, N° 61, (pp. 7-19).

Ley N°7022. Boletín Oficial, San Miguel de Tucumán, Argentina. Rescatado de <http://boletin.tucuman.gov.ar/docs/Ley%20N%207022.pdf>

Mann, Michael (2015). “Poder infraestructural revisitado”. En: Acuña, Carlos (coord.), Capacidades estatales. Diez textos fundamentales, (pp. 107-127). Buenos Aires, Argentina, Corporación Argentina de Fomento.

Molina, Gerardo y Licha, Isabel (2006), “Coordinación de la política social: criterios para Avanzar”. En: Documentos de Trabajo del INDES I (58). Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/ebd7/48d30df6d9f17a2e2a8937e9a4b3dce4c8dc.pdf>

Mokate, Karen y Saavedra José Jorge (2006). “Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas” BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16492/gerencia-social-un-enfoque-integral-para-la-gestion-de-politicas-y-programas>

Oszlak, Oscar (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. En: *Reforma y Democracia* (9), (pp. 7 – 60).

Oszlak, Oscar (2005) “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner”. Trabajo presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de: <https://www.lexico.com/es/definicion/coordinar>

Ramírez, Juan Carlos y Peñaloza Ma. Cristina (2006). “La Coordinación de las Políticas Sociales”. En: Arriagada, Irma (ed.), Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Santiago, Chile, CEAL.

Repetto, Fabián (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de: https://www.academia.edu/18338147/Capacidad_estatal_requisito_necesario_para_una_mejor_pol%C3%ADtica_social

Serra, Albert (2005). “La gestión transversal. Expectativas y resultados”. En: Reforma y Democracia, N° 32, (pp, 1-17).

Recepción: 16/03/2020

Aceptación: 01/06/2020