

## Comer en la escuela: nueve acciones para mejorar la gestión de los comedores escolares

Cecilia Veleda | Fabián Repetto | Gala Díaz Langou | Pablo Bezem | Belén Sánchez | Estefanía Cano

La buena alimentación es, además de un derecho fundamental, una condición esencial para el crecimiento y el aprendizaje. Aproximadamente 4,5 millones de niños y niñas argentinos, la mayoría de sectores vulnerables, se alimentan en la escuela. Sin embargo, aún no se cumplen todas las condiciones necesarias para garantizar la oferta de comidas de calidad en todas las escuelas del país. Por eso es relevante revisar la gestión del servicio, que está a cargo de las provincias y presenta importantes variaciones entre ellas. Aunque las recomendaciones están dirigidas a los gobiernos provinciales, también buscan contribuir con la elaboración de estándares nacionales en la materia.

**Sobre la base de un estudio de los modelos de gestión de los servicios alimentarios de 19 provincias, en este documento se sugieren nueve acciones para redefinir y optimizar la gestión de los comedores escolares.** Como **acciones habilitantes**, se sugiere garantizar los recursos necesarios, elaborar una normativa que regule los principales aspectos del servicio y fortalecer la coordinación interinstitucional. Entre las **acciones estructurales** se plantea la necesidad de revisar las ventajas relativas de

cada modelo de gestión, objetivar los criterios de asignación y renovación, y formalizar el rol de los responsables del servicio en las escuelas. Por último, tres **acciones complementarias**, menos urgentes pero igualmente relevantes: potenciar la educación nutricional, fortalecer los sistemas de información y garantizar los controles necesarios.

Las recomendaciones apuntan a colaborar con el necesario debate que la Argentina requiere en términos de políticas públicas. Los comedores escolares expresan la multidimensionalidad de la problemática social del país (simultáneamente, retos nutricionales, sanitarios y educativos). También manifiestan, en los diversos modos de gestión, los avances, las tensiones y las asignaturas pendientes de las acciones de los Estados (nacional, provinciales y municipales). En 2014, los comedores escolares todavía tienen una importante tarea por cumplir, asociada con generar condiciones básicas para el desarrollo pleno de la niñez y la adolescencia. Cómo gestionarlos implica un aprendizaje continuo e indispensable, porque está en juego, nada más ni nada menos, que la salud de nuestros niños y niñas, especialmente de los más postergados.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## Introducción

### La buena alimentación es, además de un derecho fundamental, una condición esencial para el crecimiento y el aprendizaje.

La situación de la nutrición infantil es sumamente preocupante en la Argentina, donde un 40% de los niños en edad escolar sufren de sobrepeso, una epidemia en crecimiento (CESNI-SAOTA, 2012). Este contexto pone en la mira a los servicios alimentarios del sistema educativo. Más de 4,5 millones de niños y niñas, la mayoría de sectores vulnerables, se alimentan en la escuela: allí desayunan, almuerzan o meriendan<sup>1</sup>. Por su función nutricional, el comedor escolar es un factor de atracción y retención de los alumnos. Además, es un espacio educativo, donde se complementa la alimentación del hogar y se transmiten hábitos de comensalidad, higiene y nutrición.

Presentes en el sistema educativo desde los ochenta, los comedores escolares cobraron especial relevancia en años recientes. El aumento de la pobreza que acarrió la crisis de 2001 exigió ampliar la oferta del almuerzo hasta 2003. Pese a la posterior recuperación económica, la pobreza estructural y los problemas nutricionales persistentes sostienen la necesidad de la alimentación escolar<sup>2</sup>.

Desde 2001, el aumento de la inversión pública en las políticas sociales y educativas habilitó un incremento continuo del desayuno, una comida muy relevante para el aprendizaje (Britos y otros, 2003). La expansión del nivel inicial y la ampliación de la jornada escolar en el nivel primario también requirieron el aumento de los servicios alimentarios.

Pese a que, desde sus orígenes, la gestión de los servicios alimentarios se fue institucionalizando, **restan importantes esfuerzos para garantizar las condiciones para ofrecer comidas de calidad en todas las escuelas del país.** Al igual que en otros países de América Latina, aún son infrecuentes las leyes específicas o las partidas presupuestarias para ciertas dimensiones, como el personal a cargo de preparar y servir las comidas, la infraestructura, la educación nutricional o el monitoreo y la evaluación (FAO, 2013).

En este contexto, **es relevante revisar la gestión del servicio, que está a cargo de las provincias y presenta importantes variaciones entre ellas.** La compra y distribución de los insumos, aspectos clave del servicio, puede re-

caer sobre la administración central, los municipios, las escuelas o alguna combinación de ellos, según el tipo de servicio (desayuno, almuerzo o colación) o el tamaño de las localidades. A su vez, los modelos suelen variar en el tiempo. Estas tendencias cambiantes invitan a un análisis comparado para extraer lecciones y potenciar el aprendizaje entre las provincias.

El desafío es grande, ya que la política en cuestión es compleja porque involucra aristas y actores muy diversos. En un contexto inflacionario y de restricción fiscal, es difícil sostener la inversión. A su vez, la dispersión de las escuelas y la diversidad de actores involucrados dificultan la logística. En las escuelas, también plantea desafíos de gestión que un escaso e informal personal prepare comidas atractivas y saludables para cientos de alumnos y en espacios. También hay que tener en cuenta los diversos controles –de insumos, financieros, administrativos, bromatológicos y nutricionales, indispensables dada la responsabilidad que implica esta tarea.

Sobre la base de un estudio de los modelos de gestión de los servicios alimentarios de 19 provincias (Díaz Langou y otros, 2014), este documento sugiere una serie de acciones para redefinir u optimizar la gestión de los comedores escolares. Con el objetivo de que esta paleta de opciones inspire mejoras en la gestión provincial de los comedores escolares, a partir de sus diferentes realidades, estas sugerencias se dividen en tres tipos: habilitantes, estructurales y complementarias.

Aunque las recomendaciones están dirigidas a los gobiernos provinciales, también buscan contribuir con la elaboración de estándares nacionales para la gestión del servicio alimentario, dado que la coordinación federal en la materia es hoy muy escasa.

## Acciones habilitantes

Esta sección incluye acciones para garantizar el servicio alimentario escolar.

### 1. Garantizar los recursos necesarios

La primera condición es garantizar la disponibilidad de fondos. En muchos casos, el presupuesto es limitado, discontinuo y fluctuante, lo que atenta contra la calidad nutricional de las comidas y genera numerosos conflictos en cada ciclo lectivo<sup>3</sup>. Por eso, es necesario incluir en el presupuesto anual las partidas para cubrir todos los componentes del servicio y garantizar que sean

<sup>1</sup> Este dato surge de sumar la cantidad de servicios de copa de leche y refrigerio ofrecidos en el país en 2012 (DINIECE, Ministerio de Educación). Los datos disponibles no permiten saber exactamente cuántos niños y niñas reciben al menos uno de los servicios. Nuestra aproximación se basa en la asunción de que la mayoría de los niños que reciben almuerzo también reciben algunos de los otros servicios, y que en muy pocos casos se reciben simultáneamente la copa de leche y el refrigerio.

<sup>2</sup> Según el Observatorio de la Deuda Social de la Infancia, en 2012 el 37,2% de los niños y niñas de entre 0 y 17 años vivía en situación de pobreza y el 21% experimentaba inseguridad alimentaria (Tuñón, 2013).

<sup>3</sup> A modo de ejemplo, aunque la mayoría de las administraciones provinciales mantiene bajo reserva datos como la inversión por ración, algunas entrevistas y notas periodísticas señalan que ronda entre \$1,98 y \$22 para el caso del almuerzo y entre \$1,20 y \$3 para el caso del desayuno. Según un relevamiento de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires, en noviembre de 2013 el costo de una alimentación saludable era de \$9,5 para un almuerzo y \$5 para un desayuno (Britos y Saravi, en prensa).

nutrición

inclusión

jornada  
extendida

transferidas a tiempo, para dar previsibilidad y calidad al servicio.

**La inflación exige una fina estimación de los aumentos en los costos.** En algunos casos sucede que, por las demoras burocráticas asociadas con la firma de convenios o la aprobación de presupuestos, las transferencias del gobierno nacional se realizan por montos desactualizados e insuficientes para cubrir los costos reales del servicio al momento de la compra.

Por otro lado, la información sobre la inversión ejecutada tiende a ser poco transparente y difícil de comparar. Las provincias usan distintos criterios de confección presupuestaria y, en muchos casos, presentan la información con un bajo grado de desagregación y un retraso considerable. Promover la unificación de los criterios y la presentación oportuna de los presupuestos permitiría comparar y consolidar la información a nivel nacional, provincial y municipal. Así, sería posible construir herramientas para evaluar la evolución del gasto en servicios alimentarios en cada jurisdicción y a nivel global.

Por último, las **auditorías financieras** son esenciales para asegurar el correcto y eficiente uso de los fondos. Estas auditorías suelen ser realizadas por la administración central, pero la periodicidad y densidad de los controles es muy variable.

## 2. Elaborar una normativa que regule los principales aspectos del servicio

Dada la complejidad del servicio, es fundamental contar con un marco normativo integral que regule los diferentes aspectos. Así, se limitarían los márgenes de discrecionalidad o error y sería posible brindar una orientación permanente a los distintos actores involucrados<sup>4</sup>. Una normativa provincial de este tipo, idealmente una ley, podría comprender las siguientes dimensiones dirigidas a:

- **Los responsables gubernamentales del servicio:** un protocolo que detalle las funciones de cada oficina estatal, los mecanismos de coordinación interinstitucional, los criterios de asignación del servicio y los circuitos administrativos.
- **Los suministradores del servicio:** un manual de procedimientos para la instancia responsable de la provisión del servicio, que incluya las condiciones para contratar proveedores, normas de seguridad e higiene, e indicaciones para la rendición de cuentas, monitoreo, auditorías y evaluación.
- **Las escuelas:** recomendaciones nutricionales (para la elaboración de las

comidas, recetas, orientaciones para la educación nutricional o sugerencias para los kioscos saludables), lineamientos para la designación y capacitación del personal a cargo.

Además, la normativa debería incluir pautas para la sostenibilidad y la garantía de los fondos necesarios para el buen desarrollo de los servicios alimentarios.

## 3. Fortalecer y mejorar la coordinación interinstitucional

Dada la integralidad que requiere una buena política pública de comedores escolares, otra condición relevante es la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, y con otros actores sociales. De hecho, este servicio requiere la participación de las áreas de educación, desarrollo social y salud.

En la mayoría de los casos, el servicio de comedores está a cargo del Ministerio de Educación o del Ministerio de Desarrollo Social (o equivalente). Aunque no se encontraron diferencias significativas según la responsabilidad recaiga en uno u otro ministerio, sí resultan evidentes las ventajas de una buena articulación, especialmente, cuando también se involucra el Ministerio de Salud de la provincia.

Sin embargo, las necesidades de coordinación no se limitan a las áreas del Estado mencionadas (en sus diversos niveles jurisdiccionales), sino que también se requiere el involucramiento de otros actores, como los proveedores y las familias.

En todos los casos, sea que haya normas formales que regulen las articulaciones o que estas operen sobre la base de arreglos más o menos informales, lo crítico es **cómo generar las condiciones para que todos los actores involucrados estén comprometidos a dar lo mejor de sí en cada momento, incluso cuando aparecen las dificultades. También debe quedar claro quién debe hacer qué.**

La experiencia muestra que ningún arreglo de coordinación es eficiente y eficaz para siempre; pero si hay confluencia de voluntad política, soporte técnico y creatividad de gestión, la suma de esfuerzos y recursos genera buenos resultados.

## Acciones estructurales

Esta sección aborda acciones para mejorar el servicio, es decir, las relativas al costo, la calidad y la organización del servicio.

## 4. Revisar las ventajas relativas de cada modelo de gestión según contextos y condiciones de viabilidad

La dimensión más compleja del servicio es el sis-

inversión

regulación

coordinación  
interinstitucional

<sup>4</sup> La mayoría de las provincias carece de un marco normativo integral. En este sentido, cabe mencionar excepciones como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Formosa, Mendoza y Santa Fe.

tema de **compra y distribución de los insumos** para la preparación de las comidas. Allí se juega el grueso del costo final del servicio, el mayor peso de la gestión, y aparecen las dificultades para una entrega oportuna y en buen estado de los alimentos.

Hoy, un número importante de las provincias (9 de las 19 estudiadas) deposita en las escuelas la adquisición de los insumos. Este **modelo de gestión escolar** alivia la carga de la administración pública provincial y local, reduce los costos de traslado y favorece a los comercios locales. Sin embargo, la compra individual resulta más onerosa que la compra centralizada y complejiza la rendición de gastos. Pero, sobre todo, este modelo tiene la gran desventaja de reposar sobre los directores de escuela, quienes suelen quedar a cargo de la compra, el control y, a veces, el traslado de los alimentos con su vehículo particular<sup>5</sup>. Así, este modelo disminuye el tiempo que los directores dedican a las tareas pedagógicas y propicia las desigualdades entre las escuelas.

En el **modelo de gestión provincial**, presente en 5 de las 19 jurisdicciones analizadas, la administración central se encarga de licitar y controlar el servicio, que queda en manos de empresas según diversos esquemas de tercerización. Así, por ejemplo, mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires todos los tramos del servicio (la provisión de los insumos, el traslado, la preparación de las comidas y la atención de los alumnos) quedan a cargo de empresas privadas, en Mendoza las empresas solo proveen y trasladan los alimentos. Al aumentar el poder de negociación frente a los proveedores y controlar mejor la calidad del servicio, este modelo permite generar economía de escala. Sin embargo, supone un gran esfuerzo de gestión para el ministerio provincial a cargo, exige una alta inversión en traslado y dificulta la entrega de alimentos frescos.

En 3 provincias se implementan **modelos mixtos**, donde la compra y distribución de los insumos recae sobre las escuelas o sobre la administración central –a través de empresas–, según contextos, insumos o tipos de servicio. La combinación de ambos modelos puede resultar interesante para ajustar los esquemas a las características específicas de cada localidad.

El **modelo de gestión municipal**, implementado en la Provincia de Buenos Aires y Río Negro, exige ciertas capacidades de gestión y predisposición en los municipios, además de un fuerte control del gobierno provincial. Pero también reduce los costos de traslado. A su vez, favorece el uso de alimentos frescos y una mejor adecuación a las particularidades locales, y

potencia las economías regionales<sup>6</sup>.

Las ventajas relativas de cada uno de estos modelos se asocian con diversas variables, que van desde los recursos disponibles –por ejemplo, la tercerización suele ser una opción más costosa que la compra directa–, la cantidad de proveedores disponibles, las características demográficas de la jurisdicción o las capacidades técnicas de la administración central y de los municipios.

La gestión municipal es un modelo poco explorado hasta el momento, que pareciera resolver satisfactoriamente varios de los aspectos del servicio. Sin embargo, las relaciones entre los gobiernos provinciales y municipales suelen ser complejas, y las capacidades técnicas de los municipios muy variables (Fernández Arroyo, Gigli y Schejtman, 2012).

Cuando la gestión escolar es el mejor modelo viable, **es importante que la responsabilidad no recaiga exclusivamente en el director de la escuela** –quien debería dedicar todo su tiempo a tareas de gestión pedagógica–, sino que sea asumida por otros actores, con perfiles específicos (ver sugerencia 6<sup>7</sup>). Así se preservan las ventajas del modelo sin afectar el tiempo pedagógico de los directores. En cambio, la gestión provincial tercerizada en empresas parece una buena solución para los contextos urbanos y las jurisdicciones con fuerte capacidad de control y disponibilidad de recursos fiscales. En síntesis, los modelos de gestión también pueden combinarse al interior de las jurisdicciones, para responder mejor a las particularidades locales.

## 5. Objetivar los criterios de asignación y renovación

Otra dimensión nodal es la buena asignación del servicio alimentario. En un contexto inflacionario y de restricción fiscal como el actual, **es particularmente difícil e importante garantizar que las escuelas más vulnerables brinden un servicio de calidad**.

Como ya se mencionó, entre las provincias existe una gran diversidad de mecanismos –muchas veces, basados únicamente en la demanda del director– y criterios de asignación –raramente apoyados en datos objetivos sobre la condición social de los alumnos–. Además, existe un fuerte componente inercial, por el cual el servicio se mantiene en las escuelas que “siempre lo recibieron”: una vez que se abre un comedor, pasa a formar parte de la escuela aun cuando su presencia ya no se justifique.

Por eso, es fundamental fortalecer producción y aprovechar mejor la información disponible sobre el nivel socioeconómico de los

<sup>5</sup> Este es un reclamo histórico de los directores, aunque el peso de las tareas es variable según la conformación de los equipos directivos, la distancia de los proveedores y el tamaño de las escuelas.

<sup>6</sup> En la Provincia de Buenos Aires (PBA) y Río Negro, los consejos escolares y municipios están a cargo del servicio alimentario, respectivamente.

<sup>7</sup> Así lo resuelven, por ejemplo, las provincias de Santa Fe, Misiones, San Luis y Catamarca, donde la figura del “Económico del comedor” –en el primer caso–, las cooperadoras –en los dos siguientes– y una comisión coordinadora del comedor integrada por padres –en el último– asumen parte de la responsabilidad por este tipo de gestiones.

alumnos por escuela, para definir la asignación de cada uno de los servicios. A su vez, se podría evaluar la posibilidad de implementar un sistema de renovación anual del servicio, para definir con criterios más claros la eventual incorporación inercial de nuevas escuelas a través del tiempo, independientemente de los cambios en el poder adquisitivo de la población involucrada.

**Un gran dilema de justicia educativa que se plantea en torno a las alternativas de asignación es si focalizar por zona, por escuela o por tipo de alumnos.** Los modelos provinciales también están divididos en este punto<sup>8</sup>. Cuando la unidad de asignación es el distrito, pueden quedar sin cobertura escuelas vulnerables situadas en zonas que no lo son tanto. Cuando la unidad de asignación son los alumnos, pueden generarse efectos de estigmatización dentro de la escuela, ya que la asistencia al comedor pone en evidencia las situaciones de pobreza.

La asignación del servicio a toda la población de una escuela evita este efecto y resulta incuestionable en las escuelas más vulnerables; pero cuando el servicio comprende muchas escuelas con alumnado de diverso nivel socioeconómico, esta opción puede tener un impacto negativo sobre la calidad de las comidas, ya que se reduce la inversión por ración. Esta es, la situación en muchas de las jurisdicciones analizadas.

Dado que se trata de un servicio en aumento y que se brinda en un contexto inflacionario, la cuestión de la focalización adquiere una relevancia central. Si la intención es brindar comidas de calidad a los niños y niñas que más lo necesitan, una buena estrategia implicará asignar el servicio a determinados alumnos de cada escuela e idear estrategias para evitar la estigmatización<sup>9</sup>.

Lo que pareciera ser una tendencia pertinente es la ampliación de la oferta del desayuno frente a la mayor focalización del almuerzo. Estudios recientes señalan que, mientras que la gran mayoría de los niños llega a la escuela sin desayunar, buena parte de los que almuerzan en el comedor escolar vuelven a comer en la casa. Pero además, el desayuno puede aportar calcio a través de la leche, el nutriente más deficitario en la dieta escolar (Britos y Saraví, en prensa).

El dilema de la universalización contra la focalización es, de hecho, un dilema clásico de las políticas sociales. En la literatura y en varias de las políticas públicas de los últimos años (como

en el caso de la Asignación Universal por Hijo), se ejemplifica cómo lograr la universalización de una política a través de distintos programas o servicios focalizados. En este sentido, mientras que el universalismo es un principio de la política social, la focalización constituye uno de los instrumentos disponibles (Repetto y Díaz Langou, 2013). Consecuentemente, y dada la creciente limitación de recursos, es importante concentrar el servicio alimentario en las escuelas y los alumnos/as que realmente lo necesitan por el déficit que tienen en sus hogares.

## 6. Formalizar el rol de los responsables del servicio en las escuelas

Un tercer aspecto nodal y problemático de la gestión es la provisión del servicio en las escuelas, que incluye **la adquisición y control de los alimentos, la preparación de las comidas y la atención de los alumnos.** En la mayoría de los casos, estas tres tareas están a cargo del director (como se planteó en el punto 4), miembros de la comunidad y docentes, respectivamente. Solo unas pocas provincias cuentan con perfiles o adicionales remunerados para cumplir estas funciones.

Los cocineros, que deben preparar con un presupuesto escaso comidas sabrosas y nutritivas para cientos de chicos, suelen ser miembros de la comunidad o de la cooperativa sin designación formal ni capacitación específica. Además, **en la mayoría de las jurisdicciones la atención de los alumnos está a cargo de los docentes, quienes no suelen recibir adicional salarial ni tienen acceso a una ración de comida por la tarea.**

Como se planteó en el punto 4, es deseable que los directores se desliguen de la gestión del comedor escolar. En el caso de los cocineros, se pueden evaluar diversas alternativas para formalizar su función. Un primer paso consiste en acompañar de cerca su tarea. Para esto, se pueden idear protocolos con recetas, sugerencias y capacitaciones periódicas<sup>10</sup>. También se recomienda que los cocineros sean formalmente designados y financiados por el gobierno provincial<sup>11</sup>.

Es importante que los alumnos estén acompañados en el comedor, para asegurar un buen clima social y fortalecer la función pedagógica del espacio. Por eso, es importante formalizar la tarea. Un primer paso en este sentido es habilitar que los docentes coman con los alumnos (y lo mismo que los alumnos). Además de que esto supone una recompensa, es una oportunidad para generar intercambios informales y personales

8 La Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego asignan el servicio de almuerzo según las características de cada alumno. Catamarca, La Pampa, La Rioja, Río Negro y San Juan lo hacen según las características de cada escuela. El resto (Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones, Salta, San Luis y Tucumán) lo define según las características socioeconómicas de la zona. En varios de estos casos, se distribuye universalmente el desayuno o refrigerio.

9 Una opción es brindar el servicio en forma universal y, a fin de mes, cobrarlo solo a las familias que puedan costearlo. Así, todos almorzarían lo mismo y las diferencias no serían tan visibles en la cotidianeidad escolar. También se puede optar por dar el desayuno en un lugar en el que solo los alumnos que lo hayan solicitado puedan tomarlo, para permitir que la escuela calcule la demanda diaria promedio de raciones y evitar el desperdicio de alimentos. Esta estrategia impide el "reparto" de las raciones, que puede resultar estigmatizante.

10 En Mendoza, por ejemplo, los cocineros deben capacitarse en manipulación de alimentos al menos cada dos años. Cumplido este período, la capacitación pierde validez y el cocinero pierde el permiso correspondiente.

11 En Córdoba, el Programa de Asistencia Integral de Córdoba (PAICOR) contrata y capacita cocineros propios para que brinden el servicio alimentario en las escuelas. Las escuelas de La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Fe también cuentan con personal de cocina rentado por la administración provincial.

directores

cocineros

docentes

con los alumnos, que tendrán efectos positivos sobre la relación pedagógica en el aula (Veleda, 2013).

Los protocolos con sugerencias prácticas y las capacitaciones también son herramientas útiles, dado que fortalecen la función educativa del comedor al no dejarla librada a las iniciativas particulares de las escuelas. Tanto la incorporación de alimentos poco frecuentes en muchos hogares (leche, frutas y verduras) como de ciertos hábitos (lavado de manos y dientes, uso de cubiertos o permanecer sentados en la mesa) pueden fortalecerse a través de una acción educativa sistemática en todas las escuelas, sobre la base de una mayor orientación estatal.

Una opción más ambiciosa es otorgar adicionales remunerativos a los docentes (como se hace en Río Negro) o, incluso, designar celadores específicos para esta tarea (como en La Pampa, Córdoba capital y Mendoza). Sin embargo, esto supone una inversión mayor para el gobierno provincial y las posibilidades de asumirla varían notablemente según las jurisdicciones.

## educación nutricional

### Acciones complementarias

Esta última sección incluye acciones menos urgentes, pero igualmente importantes para mejorar la calidad de los comedores escolares.

#### 7. Implementar estrategias convergentes para potenciar la educación nutricional

La educación nutricional permite promover hábitos saludables en los alumnos, la familia y la comunidad. En los comedores escolares, las acciones educativas dirigidas a quienes realizan las compras y la preparación de los alimentos son muy relevantes porque permiten, con la misma o menor inversión, maximizar el beneficio nutricional (eficiencia nutricional). Las evaluaciones de los comedores escolares que se realizaron en la Argentina identificaron la necesidad de incrementar las acciones educativas destinadas al personal crítico, encargado de la preparación de los alimentos (Aulicino, C., 2012). Por eso, es de suma importancia avanzar en políticas masivas y continuas, que involucren a múltiples actores (funcionarios públicos, docentes, manipuladores de alimentos, cocineros y alumnos, entre otros).

La mayoría de las provincias implementan acciones muy acotadas en este plano: la educación nutricional tiene un lugar restringido en el espacio del comedor y las capacitaciones a los involucrados tienden a ser escasas y asistemáticas. A continuación se sugieren algunas estrategias para potenciar la educación nutricional en el sistema educativo:

- **Hacer del comedor un espacio educativo.**

Mientras se sirve la comida, se pueden presentar videos sobre buenos hábitos alimentarios e higiénicos. Además, se pueden promover conversaciones con los docentes sobre las costumbres y gustos de los alumnos en materia alimentaria, higiene y actividad física. Estas funciones de sensibilización deberían ser complementadas con la promoción del lavado de manos y del cepillado de dientes.

- **Brindar talleres para alumnos.**

Profesionales de la salud, estudiantes universitarios o productores de alimentos pueden brindar charlas periódicas a los alumnos y a los padres. Para garantizar que estas iniciativas lleguen a todas las escuelas, se podrían firmar convenios con las universidades o asociaciones de profesionales. Este enfoque se puede complementar con viajes educativos a ámbitos de producción de los alimentos.

- **Realizar campañas de sensibilización.**

Se podrían elaborar guías de consejos nutricionales para la familia, con información básica acerca de qué es una alimentación equilibrada (sobre la base a alimentos locales), cuáles son los estilos de vida saludable y cómo preparar las recetas. Estas guías podrían ser utilizadas en campañas de sensibilización y capacitaciones para los padres e hijos (por ejemplo, con cursos de cocina saludable).

- **Promover las huertas escolares y kioscos saludables.**

Para eso, se sugiere habilitar fondos y espacios acordes. Los productos generados en las huertas se deberían utilizar para el comedor escolar o el kiosco. Además, se debería capacitar a los responsables de preparación para su uso.

#### 8. Fortalecer los sistemas de información para optimizar la gestión del servicio

Con distintos grados de avance, muchas provincias ya dieron pasos importantes hacia la creación de sistemas de información educativa. La disponibilidad de computadoras y el acceso a internet en buena parte del sistema educativo facilitaron el registro digital de información individualizada sobre las escuelas. La disponibilidad de datos clave en tiempo oportuno permite "mapear" el territorio escolar y mejora la toma de decisiones, tanto en el nivel central como en el intermedio y en las escuelas.

Siempre que sea posible, **sería importante fortalecer las plataformas de información existentes para que las escuelas puedan ser productoras y usuarias de los datos referidos a su comedor escolar.** Los sistemas de informa-

## sistema de información

ción deberían contar con datos que puedan ser utilizados por los responsables y prestatarios del servicio (como la solicitud de nuevas raciones, la relación con los proveedores, los problemas en el servicio o las mejores recetas para compartir) y por las escuelas (los alumnos que reciben el servicio, las necesidades de utensilios o los menús servidos cada día, para permitir una complementariedad con las comidas de las familias o identificar problemas en los hábitos alimenticios de los alumnos).

Esta información podría brindar mayor transparencia y ser utilizada para mejorar la gestión del servicio. Avanzar en este sentido requiere de la decisión y capacidad de gestión para implementar el programa, así como también de la designación de responsables para la carga periódica de datos en las escuelas y para la sistematización en la administración pública.

### 9. Garantizar controles administrativos, bromatológicos y nutricionales periódicos

Dada la responsabilidad sobre la vida de los alumnos, el control permanente de los diversos aspectos del servicio (administrativo, bromatológico o nutricional, por ejemplo) es una parte esencial de la gestión<sup>12</sup>. Mientras que algunas provincias tienen buenos mecanismos de control, en otras son muy precarios o inexistentes.

En primer lugar, se deberían realizar **controles del servicio**, que incluyan relevamiento de aspectos edilicios, equipamiento, prácticas de manipulación y preparación de alimentos. Para ello, se debería constatar la prestación del servicio y cómo los menús recomendados se llevan o no a la práctica.

**Los controles bromatológicos** se refieren a las condiciones sanitarias bajo las cuales se elaboran los alimentos. Una vía de implementación es exigir que todos los proveedores estén bromatológicamente habilitados, pero este esquema solo es viable en condiciones de compra centralizada, ya sea en empresas o en la administración pública. El control bromatológico resulta mucho más complejo en el modelo de gestión escolar, ya que los proveedores se multiplican y varían. En este caso se puede evaluar la posibilidad de que los municipios asuman este seguimiento.

Los **controles de salud** de los alumnos son fundamentales para evaluar el impacto de los servicios alimentarios y detectar los casos de mayor necesidad. En muchas provincias, el programa nacional PROSANE realiza controles, pero estos no son sistemáticos y, en la mayoría de los casos, no están coordinados con las áreas encargadas de los servicios alimentarios en las provincias. En otras jurisdicciones subnacionales, los controles nutricionales están a cargo del Ministerio de Salud, pero no siempre se utilizan

los resultados para redefinir aspectos del servicio. Para realizar estos controles de salud, la administración central debería disponer de nutricionistas suficientes, quienes también podrían evaluar los menús y asesorar a las escuelas<sup>13</sup>. Además, se deberían realizar controles integrales y periódicos de salud.

Más allá de estos controles específicos, sería óptimo promover el desarrollo de **evaluaciones integrales** de proceso, resultados e impacto. En la Argentina se registran muy pocos antecedentes sobre este asunto crítico para el logro de una buena política pública de comedores escolares<sup>14</sup>.

## A modo de conclusión

Las nueve acciones aquí planteadas, propositivas en su esencia y fundamentadas en un diagnóstico amplio, apuntan a colaborar con el necesario debate que la Argentina requiere en términos de políticas públicas. En su existencia y razón de ser, los comedores escolares expresan la multidimensionalidad de la problemática social del país (retos nutricionales, sanitarios y educativos, en síntesis, los clásicos desafíos de inclusión social). Pero también expresan, en los diversos modos de gestión, los avances, las tensiones y las asignaturas pendientes de las acciones de los Estados (nacional, provincial y municipal).

A pesar de que la brutal crisis socioeconómica con la que el país inició el siglo XXI ya fue superada hace varios años, los comedores escolares tienen aún una importante tarea que cumplir, asociada con generar condiciones básicas para el desarrollo pleno de la niñez y adolescencia. Cómo gestionarlos implica un aprendizaje continuo de parte de funcionarios públicos, personal educativo y de la comunidad en su conjunto. Este documento se propuso colaborar con este aprendizaje colectivo. Está en juego nada más ni nada menos que la salud de nuestros niños y niñas, especialmente los más postergados.

controles

desafíos

12 Muchas provincias registraron episodios de intoxicación derivados de alimentos en mal estado en sus comedores escolares. La asiduidad en los controles limita este tipo de episodios, costosísimos para cualquier gobierno provincial.

13 La Federación Argentina de Graduados de Nutrición sugiere incorporar un licenciado en Nutrición cada 25-30 escuelas urbanas y uno cada 15 escuelas rurales.

14 Se destacan como excepciones los trabajos de Britos y otros (2003) y de Vinocur y otros (1986).

Aulicino, C. (2012). Una primera aproximación a las políticas de Educación Nutricional en las provincias argentinas. *Documento de Trabajo N°90, CIPPEC*.

Bezem, P. (2012). Equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina. *Documento de Trabajo N°91, CIPPEC*.

Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI.

Britos, S. y Saraví, A. (en prensa). *Análisis del entorno alimentario escolar*. Buenos Aires: UBA.

CESNI-SAOTA. (2012). *Hacia el mapa de la obesidad en Argentina*, Buenos Aires

Díaz Langou, G.; Bezem, P.; Aulicino, C.; Cano Belén, E. y Sánchez, B. (abril de 2014). Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en Argentina. *Documento de Trabajo N° 121*. Buenos Aires: CIPPEC.

Fernández Arroyo, N.; Gigli, P. y Schejtman, L. (2012). Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local. En CIPPEC, *100 políticas para potenciar el desarrollo*. Buenos Aires: CIPPEC.

FAO. (2013). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de casos de ocho países*. FAO.

Rivas, A., Mezzadra, F., y Veleda, C. (2013). *Caminos para la educación - Bases, esencias e ideas de política educativa*. Buenos Aires: Granica.

Vinocur, P. y otros. (1986). *Evaluación de los impactos nutricionales y educacionales y análisis costo-efectividad del programa de promoción social nutricional*. Buenos Aires: CIDES y OPS.

Tuñón, I. (2013). *Hacia el pleno ejercicio de los derechos en la niñez y adolescencia*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social de la UCA.

**Cecilia Veleda:** investigadora principal del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Sociología de la Educación (Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales-EHESS, París). Magíster en Ciencias de la Educación (Universidad de París V).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Fabián Repetto:** director del Programa de Protección Social y Salud de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires, UBA). Magíster en Administración Pública (UBA) y magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México). Doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO México).

**Gala Díaz Langou:** coordinadora del Programa de Protección Social y Salud de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato di Tella, UTDT). Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University y Universidad Nacional de San Martín).

**Pablo Bezem:** coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Candidato a magíster en Relaciones Económicas Internacionales y Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, UBA).

**Belén Sánchez:** analista del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés).

**Estefanía Cano:** colaboradora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella).

**CIPPEC** agradece muy especialmente a **Sergio Britos** por sus comentarios, y a **Ágata Guma** por su colaboración en la investigación.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de **Knorr** (socio principal) y **Fundación Danone** (socio auspiciante).

**Si desea citar este documento:** Veleda, C.; Repetto, F.; Díaz Langou, G.; Bezem, P.; Sánchez, B. y Cano, E. (abril de 2014). Comer en la escuela: nueve acciones para mejorar la gestión de los comedores escolares. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°131**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de **CIPPEC**.





Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.