

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 148

MARZO DE 2016

## Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar

SERGIO BRITOS | GALA DÍAZ LANGOU | CECILIA VELEDA |  
JOSÉ FLORITO | NURIA CHICHIZOLA | MALENA ACUÑA

## Índice

Presentación.....	4
Introducción.....	5
¿Por qué se necesita una política federal de alimentación escolar? .....	7
Principios, objetivos y metas .....	10
Asignación y estándares de calidad .....	17
Institucionalidad de la política.....	20
Gestión de la política de alimentación escolar .....	25
El entorno y la educación alimentaria escolar .....	33
Financiamiento de los servicios de alimentación escolar .....	39
La ruta estratégica hacia una política de alimentación escolar .....	46
Anexo 1. Aclaraciones metodológicas de la sección de financiamiento.....	49
Bibliografía.....	54
Acerca de los autores.....	56

## Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Requerimientos promedio diarios de energía y nutrientes .....	13
Cuadro 2. Metas diarias de calorías y nutrientes .....	14
Cuadro 3. Lineamientos para el diseño de menús. ....	15
Cuadro 4. Costo por ración, por tipo de gestión. En pesos de 2015.....	39
Cuadro 5. Participación del presupuesto designado a comedores sobre los ingresos corrientes, el gasto total y el gasto educativo, por tipo de gestión. En porcentaje. 2015.....	40
Gráfico 1. Estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por tipo de gasto y rubro de gasto. En millones de pesos de 2015. ....	41
Gráfico 2. Estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por tipo de gasto y nivel de gobierno. En millones de pesos de 2015. ....	42
Cuadro 6. Total de gasto estimado y por ración por estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por provincia. Pesos de 2015.....	43
Gráfico 3. Gasto en subsidios específicos y propuesta de CIPPEC y CEPEA en porcentaje del PBI. 2015 .....	44
Cuadro 7. Costo de la propuesta de CIPPEC y CEPEA 2016-2019. Pesos de 2015 y porcentaje del PBI estimado. 2016-2019.....	44
Cuadro 8. Provincias según fuente utilizada para definir el presupuesto destinado al servicio de comedores escolares .....	49

## Resumen Ejecutivo

Una nutrición adecuada es un derecho humano, y también posibilita el ejercicio de otros derechos. Sin embargo, muchos niños y adolescentes argentinos en edad escolar no gozan del acceso a una alimentación de calidad. La malnutrición se extiende como un factor limitante del desarrollo pleno; en sus formas más frecuentes, se refleja en un 34,5% de niños entre 13 y 15 años con sobrepeso (EMSE, 2012) y en un 22,4% de niños en situación de pobreza con dietas deficitarias en alimentos fuente de nutrientes esenciales (Indart Rougier & Tuñón, 2015). La alimentación inadecuada tiene consecuencias inmediatas y acumulativas en las capacidades cognitivas y contribuye a la aparición de enfermedades crónicas.

En ese contexto, los servicios de alimentación escolar se constituyen como un espacio clave para revertir la tendencia. A cargo de las administraciones provinciales, prestan servicios de desayuno o merienda a 52% de los alumnos de escuelas de gestión pública y de almuerzo a 22%. No obstante, su gestión manifiesta graves déficits. La inversión es insuficiente, la asignación no se basa en criterios objetivos y la baja calidad de los menús refuerzan, en vez de revertir, la malnutrición de los alumnos.

CIPPEC y CEPEA presentan este documento que contiene lineamientos estratégicos para avanzar en una política federal de alimentación escolar. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, debe jugar un rol fundamental como nivelador de la calidad de las prestaciones. Se proponen metas nutricionales a partir de la situación alimentario-nutricional de los alumnos, contemplando las carencias y también los excesos. Se propone la priorización y universalización del derecho a un desayuno escolar de calidad y la asignación del almuerzo en base a criterios socioeconómicos, educativos y nutricionales.

Respecto de los modelos de gestión, los lineamientos proponen limitar al máximo el modelo de gestión escolar (que sobrecargan a los directores), recurriendo a él solo en casos de escuelas rurales de difícil acceso, pero asignando recursos humanos específicos a fin de no recargar las funciones del cuerpo directivo escolar. Se propone también realizar un mapeo de proveedores por zona, y una serie de requisitos que esos proveedores deben cumplir a fin de poder licitar. Es fundamental contar con personal formal y que acceda a capacitaciones frecuentes en manipulación de alimentos.

El comedor debe constituirse como un espacio educativo más dentro de la escuela. Para que eso suceda, debe asegurarse un plus salarial a los docentes que acompañen el servicio e incluir en la formación docente aspectos vinculados a la educación nutricional. A su vez, se debe lograr el desarrollo de una amplia estrategia de Educación Alimentaria Escolar, que acompañe y afiance un entorno alimentario propicio a la buena nutrición. La regulación de los kioscos escolares y la jerarquización de la educación física son componentes.

El documento presenta una estimación de la inversión anual requerida para alcanzar un desayuno saludable universal y un almuerzo saludable focalizado. La cifra asciende a 23,7 mil millones de pesos de 2015, apenas 0,6 mil millones de pesos por encima de lo que actualmente se invierte considerando los costos ocultos (costos que no figuran en las partidas presupuestarias). Esto implica una inversión del 0,53% del PBI, menos de la mitad de los subsidios al transporte y menos de 1/6 de lo que se invierte en subsidios a la energía.

La ruta estratégica hacia servicios de alimentación escolar de calidad tiene sus desafíos de coordinación, tanto entre sectores como entre niveles de gobierno. Y supondrá una estrategia de mejor direccionamiento del gasto fiscal. Pero el retorno a la inversión de intervenciones clave en micronutrientes en países en desarrollo es de 8 a 30 veces mayor que su costo. Apostar a la mejora integral del entorno alimentario escolar es apostar a los niños y adolescentes de hoy, pero también al desarrollo y efectivo goce de derechos de la sociedad del futuro.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen a los participantes del Evento “Hacia una política federal de alimentación escolar: lineamientos estratégicos para los servicios alimentarios escolares”, desarrollado el 11 de marzo de 2016 en la Fundación Navarro Viola, Buenos Aires. En ese espacio se generó un productivo intercambio que sirvió para enriquecer el documento que aquí se presenta.

Además, los autores agradecen a los revisores quienes muy gentilmente invirtieron su tiempo en mejorar el documento. Especialmente, se agradece a Ángela Aienstein, Pablo Vinocur, Enrique Abeyá Gilardon, María Calusio, Ileana Arriola, Paula Indart, Cecilia Antún, Mariana González, Noemí Massolo y Susana Armiñana.

Finalmente, también se agradece a Magdalena Barafani que, como analista del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC, contribuyó a la sección de costeo del documento.

## **Presentación**

Este documento se enmarca en un proyecto de investigación desarrollado por los Programas de Protección Social y Educación de CIPPEC, junto con el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA) que busca contribuir con la mejora de la nutrición y la educación alimentaria de los alumnos de educación básica.

Para ello, se elaboraron los lineamientos que se presentan en este documento que pretenden constituirse como una base para guiar una política federal de alimentación escolar que garantice una mayor calidad nutricional para el cuatrienio 2016-2020.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de ambos géneros, se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a varones y mujeres, salvo cuando se especifique lo contrario.

## Introducción

La alimentación saludable es un derecho humano<sup>1</sup> y una condición indispensable para el crecimiento, la salud y el aprendizaje. **En la Argentina, aunque la desnutrición aguda está por debajo del 5%, la malnutrición está mucho más extendida.** Según la Encuesta Mundial de Salud Escolar un 34,5% de los niños de 13 a 15 años presenta sobrepeso (EMSE, 2012), una tendencia creciente y que constituye un factor determinante de enfermedades crónicas a lo largo de la vida. El sobrepeso suele acompañarse de dietas de baja calidad en las que prevalecen déficits en alimentos fuente de nutrientes esenciales, condición que afecta a un 22,4% de los niños pobres (Indart Rougier & Tuñón, 2015). Estas deficiencias comprometen en diferentes grados el desempeño cognitivo de los alumnos. Ambas condiciones, el sobrepeso y las deficiencias de nutrientes, son las formas más extendidas y frecuentes de malnutrición en Argentina.

**En este preocupante escenario, las escuelas, y los servicios de alimentación escolar en particular, cobran un enorme potencial como espacio para mejorar la nutrición infantil y promover hábitos alimentarios más saludables.** A cargo de los gobiernos provinciales, los servicios alimentarios en las escuelas estatales cubren al 52% de los alumnos con el desayuno o la merienda (4,6 millones de niños en 2013<sup>2</sup>) y a un 22% con el almuerzo (poco más de un millón y medio de niños en 2013).

Sin embargo, **en buena parte de las provincias, la gestión de los servicios alimentarios presenta importantes déficits.** La inversión es insuficiente, la asignación no se basa en indicadores objetivos, y la administración cotidiana suele recaer sobre los directores, que no cuentan con la formación necesaria y ven recortado su tiempo para su rol centrado en la gestión pedagógica de la escuela. Al mismo tiempo, la preparación de las comidas está a cargo de madres o de personal no rentado ni capacitado; las leyes sobre alimentación escolar son infrecuentes; y la educación nutricional, los controles bromatológicos y las auditorías financieras, escasos.

Por estos motivos, **la calidad de las comidas ofrecidas tiende a ser deficiente.** En los desayunos prevalecen infusiones con poca leche y mucho azúcar, acompañadas de panificados y, en los almuerzos, los guisos con exceso de fideos o arroz muy refinados, papa y carne (Britos, Saraví, Chichizola, & Virgolini, 2014). Es muy escasa la presencia de alimentos también infrecuentes en la dieta hogareña, como frutas, verduras, legumbres o lácteos. Así, la escuela no solo no corrige la malnutrición infantil, sino que la profundiza.

Para revertir esta situación, **es indispensable la intervención del gobierno nacional.** Urge concebir e institucionalizar una política federal de alimentación escolar que fije estándares de calidad; aporte recursos a las provincias con mayores restricciones fiscales y niveles de pobreza; produzca mejor información sobre el servicio; sugiera los modelos de gestión más adecuados según los contextos; genere las condiciones para una mejor articulación entre los ministerios a cargo (Educación, Salud y Desarrollo Social); elabore protocolos para las escuelas, y lidere una política permanente de educación alimentaria.

**Otros países de la región, como Brasil, Chile, Colombia y México, ya cuentan con políticas nacionales en la materia.** Habrá que aprender de ellos, pero también de las buenas experiencias

---

<sup>1</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

<sup>2</sup> Este dato surge de sumar la cantidad de servicios de copa de leche y refrigerio ofrecidos en el país en 2013 (DiNIECE, 2014). Los datos disponibles no permiten saber exactamente cuántos niños reciben al menos uno de los servicios. Nuestra aproximación se basa en la asunción de que muy pocos casos se reciben simultáneamente la copa de leche y el refrigerio.

provinciales. El desafío es grande, ya que la política en cuestión involucra aristas y actores muy diversos. El recambio de equipos gubernamentales a nivel nacional a fines de 2015 ofrece una oportunidad renovada para liderar un cambio en materia de nutrición y educación alimentaria. Este documento se propone contribuir con la concepción de una Política Federal de Alimentación Escolar orientada a garantizar una alimentación saludable y una educación nutricional sistemática en todo el país. **Está en juego, nada más ni nada menos, que la salud de nuestros niños, especialmente de los más postergados.**

## ¿Por qué se necesita una política federal de alimentación escolar?

### **La alimentación saludable es indispensable para el crecimiento y el aprendizaje**

Una alimentación saludable durante la niñez y la adolescencia es trascendente para el crecimiento, la formación de conductas alimentarias saludables, la prevención de enfermedades, y el desarrollo de las funciones cognitivas. De manera más específica, la nutrición adecuada tiene un impacto positivo sobre la asistencia escolar, la memoria de corto plazo, los resultados en matemáticas, y el comportamiento en el aula (Galloway, Kristjansson, Gelli, Meir, Espejo, & Bundy, 2009).

En particular, el desayuno favorece la predisposición y aporta nutrientes fundamentales para el aprendizaje (hierro, zinc, vitaminas A, C y del grupo B) (Hoyland, Dye, & Lawton, 2009). No desayunar o hacerlo de forma inadecuada es un mal hábito, sobre todo para los alumnos que van a la escuela por la mañana.

### **La malnutrición se expande entre nuestros niños y jóvenes**

En la Argentina, se observa una tendencia a la malnutrición como consecuencia de hábitos poco saludables desde los primeros años de vida. La prevalencia del sobrepeso y la obesidad son los problemas más extendidos, y afectan a un 34,5% de los niños (EMSE, 2012). La ingesta de macronutrientes (hidratos de carbono, proteínas y grasas), azúcares, sodio y calorías dispensables (provenientes de alimentos de baja densidad de nutrientes) supera las recomendaciones, en una magnitud que en algunos casos llega hasta el doble (Britos, Saraví, Chichizola, & Virgolini, 2014); mientras que hay deficiencias en la ingesta de nutrientes esenciales en la edad escolar: calcio, vitaminas D, A, B y C, potasio y ácidos grasos esenciales (como omega 3) (Britos, Saraví, Chichizola, & Virgolini, 2014)

Otros rasgos característicos son la monotonía de la dieta y la baja calidad del desayuno. Las fuentes alimentarias principales se concentran en diez categorías de productos que aportan 85% de la ingesta energética total<sup>3</sup>. Alrededor de 500.000 niños entre 2 y 17 años no desayunan; casi 2 millones lo hace en forma inadecuada o insuficiente (representa un 17,6%), y apenas 2 de cada 10 lo hace de manera adecuada<sup>4</sup> (Indart Rougier & Tuñón, 2015).

Los patrones de alimentación poco saludables atraviesan a las familias de diferentes niveles socioeconómicos, pero son más acuciantes en los hogares más pobres. Ingresos familiares insuficientes, hábitos de alimentación saludable que no se transmiten en los primeros años de vida ni en la escuela, y servicios alimentarios de calidad insuficiente, constituyen barreras al derecho de todos los niños a una alimentación saludable.

### **La alimentación escolar profundiza la malnutrición**

Casi dos tercios de la energía que consumen los niños se originan en las comidas hogareñas (Britos, Saraví, Chichizola, & Virgolini, 2014), por lo que los programas de alimentación escolar enfrentan el desafío de complementar esta dieta de la forma más saludable y eficaz posible. Sin embargo,

---

<sup>3</sup> Pan, carnes, productos indulgentes (dulces y golosinas), galletitas, pastas (generalmente de harina y no de sémola) y arroz, bebidas e infusiones azucaradas, harinas y papa, aceites, azúcares y leche, en este orden.

<sup>4</sup> Lo cual implicaría ingerir al menos un lácteo o infusión con leche en los adolescentes, una fruta o jugo de frutas y un cereal.

según un estudio reciente en seis jurisdicciones<sup>5</sup>, casi la mitad de las calorías dispensables (44%) y de los azúcares agregados<sup>6</sup> (46%) ingeridos provienen de la escuela (mayoritariamente de las prestaciones alimentarias y no del kiosco) (Britos, Saraví, & Chichizola, 2013)

Los desayunos tienen cantidades y regularidad insuficiente de leche, no refuerzan la ingesta de nutrientes deficitarios y, por el contrario, acentúan la de aquellos que deben limitarse (especialmente azúcar y sodio). Los almuerzos suelen ser monótonos, con muy poca cantidad de verduras y frutas, y exceso en el aporte de cereales provenientes de harinas altamente refinadas y papa.

Para que la alimentación escolar complemente de manera adecuada y saludable los desequilibrios que los niños acarrearán desde sus hogares, la calidad de las prestaciones debe ser significativamente mejor que la de la dieta hogareña. Esto no sucede en la mayoría de las jurisdicciones.

### **La malnutrición escolar se explica por debilidades en la gestión de los servicios alimentarios**

La cobertura de los servicios alimentarios aumentó en el promedio nacional a lo largo de la última década. Concentrados en el nivel primario, según datos de 2013, el desayuno alcanza a la mitad de los estudiantes de educación básica de gestión pública, el almuerzo al 21% y el refrigerio a alrededor del 14%.

Detrás de estos promedios, se esconden **grandes variaciones de cobertura entre las distintas jurisdicciones**. Provincias como Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa, Corrientes, San Luis y La Rioja cubren entre un 60% y 77% de los alumnos de educación común con la prestación de desayuno gratuito, mientras que en Chaco y Neuquén alcanza a menos del 25% de los alumnos. En relación al almuerzo, Córdoba, Santiago del Estero y Formosa cubren con el servicio a más del 40% de los alumnos de educación común, mientras que Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, La Pampa, San Luis y San Juan cubren a menos del 8%. La misma heterogeneidad puede observarse en el servicio de refrigerio: Neuquén cubre a más del 70% de la población mientras que la mayoría de las provincias (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Formosa, Jujuy, San Juan, San Luis, Catamarca y Córdoba) cubren a menos del 15%.

Esta amplia pero heterogénea cobertura convive con **importantes desafíos en materia de gestión, a cargo de los gobiernos provinciales**. Aunque el panorama es sumamente diverso también en los modelos organizativos y en las capacidades técnicas y de gestión, ciertos rasgos tienden a reproducirse en la mayoría de los casos, con excepciones de las que será clave aprender.

En buena parte de las provincias, la inversión en los servicios de alimentación es insuficiente, la asignación no se basa en indicadores objetivos, y la administración cotidiana suele recaer sobre los directores, que disponen entonces de menos tiempo para las tareas pedagógicas. Al mismo tiempo, la preparación de las comidas está a cargo de madres o de personal informal sin capacitación específica; las leyes sobre alimentación escolar son infrecuentes; la educación

---

<sup>5</sup> Ciudad de Buenos Aires, Tigre, La Plata, Gualeguaychú, Córdoba y Salta

<sup>6</sup> Las calorías dispensables se originan en alimentos que aportan un contenido muy bajo o ninguno de nutrientes esenciales y los azúcares agregados son los que se agregan en el proceso industrial a diferencia de los que están contenidos naturalmente en los alimentos.

nutricional es casi nula; los controles bromatológicos y las auditorías financieras, escasos; y la educación alimentaria casi inexistente (Díaz Langou, Aulicino, Cano, Sánchez, & Bezem, 2014)

**En este contexto, es imprescindible concebir una política federal de alimentación escolar** que fije estándares, regule y apoye las políticas provinciales. Esto representaría una contribución esencial para la protección del derecho a una alimentación saludable de los niños y adolescentes en edad escolar.

# Principios, objetivos y metas

## Principios

**El derecho a la alimentación es un derecho humano básico** que reconoce que toda persona debe tener la oportunidad de alimentarse dignamente: con suficiencia, con sus propios medios y cubriendo las necesidades nutricionales del individuo. Este derecho se encuentra consagrado en varios instrumentos internacionales<sup>7</sup>.

Una política nacional de servicios alimentarios escolares debe estar dirigida a garantizar este derecho, basándose en los principios que lo protegen:

- 1) **El interés superior del niño:** permite tomar decisiones que privilegien a los niños y adolescentes desde la perspectiva de sus derechos y su prevalencia sobre los de los demás. Conceptualiza a los niños como sujetos plenos con derechos.
- 2) **La universalidad:** deviene del reconocimiento de la dignidad que tienen todos los seres humanos sin distinción alguna. El derecho a la alimentación, como derecho humano, se considera una prerrogativa que le corresponde a toda persona por el simple hecho de serlo. La focalización se presenta, entonces, como un instrumento para alcanzar el principio de la universalidad en el pleno goce de derechos. La política social debe priorizar los grupos más vulnerables en sus intervenciones, a fin de ampliar sus oportunidades e igualar el bienestar entre los distintos grupos de la sociedad.
- 3) **La exigibilidad:** cualquier persona pueda exigir a la autoridad competente el cumplimiento y restablecimiento de los derechos de los niños y los adolescentes.
- 4) **La equidad:** reconoce la diversidad en la igualdad y hace referencia al esfuerzo necesario para desarrollar y ofrecer las condiciones materiales y socioculturales requeridas, para que todos los niños tengan la oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida y a desarrollar sus propias potencialidades a partir de sus condiciones.
- 5) **La integralidad:** supone que al niño o adolescente, reconocido como ser íntegro y sujeto de derechos, se le habrán de garantizar todos los derechos para que obtenga su desarrollo pleno y armonioso desde la concepción hasta la adolescencia.
- 6) **La corresponsabilidad:** supone la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos. Implica que el Estado tiene el deber de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales, y requiere del apoyo de los otros actores sociales (familias y comunidad) que deben concurrir responsablemente.
- 7) **La garantía de alimentación saludable:** se refiere a que la escuela debe conformar un entorno alimentario<sup>8</sup> integralmente saludable, priorizando la educación y la conformación

---

<sup>7</sup> Se encuentra estipulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en la carta de la Organización de las Naciones Unidas (art. 25), en el Preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) y, en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1989, se aclara específicamente el derecho a la alimentación de los niños.

<sup>8</sup> El entorno alimentario es el conjunto de factores de orden físico (disponibilidad, cercanía, facilidad), económico (precios, incentivos), normativo (reglas de juego) y sociocultural (sistema de creencias, valores, prácticas) que inciden sobre las decisiones alimentarias de las personas.

de buenos hábitos alimentarios y ofreciendo alimentos o prestaciones que complementen y mejoren los déficits y excesos de los alumnos.

## Objetivos

**El objetivo general de una política federal de alimentación escolar es contribuir con la garantía del derecho a la alimentación de todos los niños en edad escolar.** Si bien en otros países se considera que la alimentación escolar constituye un incentivo para promover el acceso y la permanencia de los niños en el sistema educativo, desde CIPPEC y CEPEA se plantea que el enfoque que prime sea aquel basado en derechos y no el instrumental.

No obstante, una alimentación escolar de calidad tiene efectos positivos en dimensiones de salud y prevención de enfermedades de los niños, en su aprendizaje y rendimiento escolar, y en la formación de hábitos saludables perdurables. Por lo tanto, **el objetivo específico de la política nacional de alimentación escolar es garantizar que todos los niños tengan acceso a una alimentación de calidad.**

Esto implica organizar y ofrecer prestaciones saludables a todos los niños que no puedan obtenerla por otros medios, para garantizar el principio de la universalidad. Además, para garantizar el principio de la equidad, se debe priorizar a los niños más desaventajados, buscando resguardar su oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida y a un desarrollo pleno.

## Metas nutricionales

Las metas nutricionales reflejan los objetivos (nutricionales) en cantidades de nutrientes o de alimentos o su frecuencia de consumo, de manera que en cada nivel local se traduzcan en comidas y menús globalmente saludables.

En general, en los programas de alimentación escolar suelen definirse a partir de la partición de la ingesta diaria de energía en cuatro comidas principales, y una o dos colaciones. De esa manera se asigna a cada prestación un porcentaje del total diario y se conforman los menús o minutas según el tiempo que los niños permanecen en las escuelas. Así por ejemplo, un niño que realiza en la escuela dos comidas (ej. desayuno y almuerzo) puede recibir aproximadamente el 50% de su requerimiento o recomendación diaria. Esta forma de definir las metas presenta la debilidad de no considerar las necesidades nutricionales derivadas de situaciones de carencia o de exceso. Esto porque puede suponerse que dependiendo de las características de la alimentación en cada momento y cada territorio, los niños necesitan más del 50% en algunos nutrientes y menos en otros.

Un criterio alternativo es **formular las metas nutricionales y los lineamientos para la conformación de menús a partir de la situación alimentario-nutricional observada en los alumnos**, contemplando sus carencias y excesos. Este es el criterio seguido por la presente propuesta, basada en tres estudios recientes (Britos, Saraví, & Chichizola, 2013) (Indart Rougier & Tuñón, 2015) (Kovalskys, Indart Rougier, Amigo, De Gregorio, Rausch Herscovici, & Karner, 2013)

Los valores de referencia utilizados en la definición de metas nutricionales fueron los requerimientos de energía y recomendaciones de nutrientes de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Mundial de la Salud (FAO, 2001) y del Instituto de Medicina (IOM, 2004) respectivamente. En el caso de la energía, el punto de partida fue determinar un valor promedio correspondiente a los diferentes grupos de edad y sexo comprendidos entre el nivel inicial (jardín de 4 y 5 años) y 1ro y 7mo grado (edades entre 6 y 13 años).

El valor más representativo de los diferentes grupos etarios y que, en el caso de los niños de mayor edad, representa un nivel calórico apropiado en un contexto de creciente sobrepeso, es 1750 kcal. (requerimiento promedio para la ingesta total del día). A partir de ese valor se establecieron los macronutrientes (en conformidad con los rangos propuestos por FAO). En el caso de los micronutrientes se adoptó como criterio el promedio según la referencia IOM. Los valores resultantes para el día completo se sintetizan en el **Cuadro 1**.

Se reconoce y se sabe que en cada escuela, los niños de diferentes grupos etarios tienen necesidades nutricionales distintas. Sin embargo, se consideró que la definición de metas y formulación de lineamientos para la conformación de menús puede realizarse sobre la base de un promedio que contemple aquellas diferencias. Cuando las metas se traduzcan operativamente a planes de menús para las escuelas, deberán ajustarse a los grupos etarios específicos (ej.: niños de nivel inicial o secundario). Esos ajustes no implicarán cambios significativos en las categorías o grupos de alimentos que conformen los menús ni en las sus frecuencias de consumo de alimentos.

**Cuadro 1. Requerimientos promedio diarios de energía y nutrientes**

Nutriente	Requerimiento de energía y recomendaciones o valores máximos de nutrientes
Energía (kcal)	1750
Hidratos de carbono (g)	240
Azúcares simples (g)	45
Proteínas (g)	65
Grasas (g)	58
Grasas saturadas y trans (g)	20
Calcio (mg)	1150
Hierro (mg)	9
Zinc (mg)	7
Potasio (mg)	4000
Vit A (ug)	500
Vit B1 (mg)	0,75
Vit B2 (mg)	0,75
Vit B6 (mg)	0,80
Vit B9 (ug)	250
Vit B12 (ug)	1,5
Vit C (mg)	35
Sodio (mg)	1500

Fuente: elaboración de CEPEA (2015).

En un segundo paso, partiendo de la tabla anterior se determinaron las metas de las dos prestaciones más extendidas: desayuno (o merienda) y almuerzo escolares. Los criterios rectores fueron los siguientes:

1. Las metas, y luego su traducción a menús, deben ser consistentes con un modelo de alimentación saludable como el propuesto por las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) 2015.
2. Se deben promover el hábito de desayuno **al inicio mismo de la jornada escolar (como la primera actividad)** y la presencia regular (diaria) de leche en su conformación. Por su condición de vehículo esencial de calcio lácteo, el desayuno debería cubrir aproximadamente una cuarta parte de la recomendación diaria de ese nutriente (lo que representa entre 250 y 300 mg).
3. Una proporción preponderante de la energía aportada por las comidas que se ofrezcan en las escuelas (aproximadamente dos tercios) debe provenir de alimentos de alta densidad de nutrientes de los grupos de: verduras, frutas, leche, yogur y queso, carnes magras, aceites y granos y o cereales preferentemente integrales provenientes de arroz integral, pastas de trigo duro (candeal) y legumbres.
4. En un segundo orden de jerarquía, se consideraron otros alimentos que forman parte del patrón alimentario, aunque muchas veces en exceso y cuya calidad nutricional es inferior a los anteriores. El pan, galletitas y otros panificados, harinas y sus productos derivados y hortalizas feculentas, principalmente papa, deben reducirse de manera progresiva (su consumo escolar suele ser muy alto). Dado que comer con pan es un hábito arraigado en la cultura alimentaria argentina, se sugiere que en los servicios alimentarios escolares la cantidad de pan no supere los 30 g por niño y con tendencia decreciente.
5. Los alimentos que aportan calorías con muy bajo o ningún aporte de nutrientes (como azúcares, dulces, postres o bebidas azucaradas) deben ofrecerse en su más mínima expresión o frecuencia.

6. No es necesario que los almuerzos escolares superen las 450 o 500 kcal., en lo posible, con los alimentos detallados en el tercer ítem.
7. La escuela debe ofrecer agua como bebida principal o excluyente y hacerlo en todo momento. Su dispendio en las escuelas debería garantizarse en forma amplia y segura y no solo en el ámbito de los almuerzos. Para ello, las escuelas deben asegurar una adecuada provisión de agua potable, disponer de suficiente cantidad de bebederos en condiciones higiénicas de uso o en su defecto dispensers de agua y éstos últimos en particular también deberían disponerse en las aulas.

Sobre la base de los criterios anteriores y los requerimientos, recomendaciones y valores del **Cuadro 1**, las metas definidas se detallan en el **Cuadro 2**:

**Cuadro 2. Metas diarias de calorías y nutrientes**

Nutriente	Desayuno	% de la recomendación diaria cubierto	Almuerzo	% de la recomendación diaria cubierto
<b>Energía (kcal)</b>	250	15	450 – 500	25-29
<b>Calcio (mg)</b>	300	25	150	12,5
<b>Hierro (mg)</b>	3	33	4	44
<b>Zinc (mg)</b>	1	14	3,5	50
<b>Potasio (mg)</b>	400	10	1500	37,5
<b>Vitamina A (ug)</b>	150	30	375	75
<b>Vitamina B9 (ug)</b>	No corresponde		150	60
<b>Vitamina C (mg)</b>	No corresponde		30	86
<b>Sodio (mg)</b>	300	15	300	15
<b>Azúcares agregados (g)</b>	13	28	0	
<b>Grasas saturadas y trans (g)</b>	3	15	5	25

Fuente: elaboración de CEPEA (2015).

Sobre las metas anteriores se formularon un conjunto de lineamientos para el diseño de menús (tipo, frecuencia y cantidades aproximadas sugeridas) para desayunos y almuerzos, que se detallan en el **Cuadro 3**.

**Cuadro 3. Lineamientos para el diseño de menús.**

<b>Comida</b>	<b>Alimento</b>	<b>Frecuencia, especificaciones y cuando corresponda, cantidad sugerida</b>
<b>Desayuno</b>	<b>Leche</b>	Diaria, mínimo 200 cc, preferentemente semidescremada y fortificada con vitaminas A y D. De ser posible, son preferibles las leches fortificadas en hierro, con contenido extra calcio y vitaminas B9 y C
	<b>Yogur</b>	Incorporar progresivamente yogur en los desayunos puede ser una manera de promover un mayor consumo de lácteos. Preferentemente las variedades semidescremadas o descremadas y sin cantidades altas de azúcares agregados
	<b>Azúcar</b>	Solo para endulzar la infusión, en lo posible no más de 10 g
	<b>Alimento sólido acompañante de la infusión con leche o yogur (cuando se utilicen preparaciones lácteas con cereales incorporados en la formulación, el alimento sólido puede no ser necesario)</b>	Pan, galletitas (máximo 15 % grasas), tostadas, cereales (no azucarados) en cantidad no mayor a 30 g
<b>Almuerzo</b>	<b>Verduras (sin considerar papa u otras hortalizas feculentas)</b>	Diaria, una porción, combinando diferentes variedades de estación, en mayor proporción (semanal) en forma cruda
	<b>Frutas</b>	Diaria, una porción, combinando semanalmente diferentes frutas de estación
	<b>Cereales</b>	Los productos de preferencia son fideos 100% sémola de trigo candeal y arroz integral; junto a actividades educativas debería procurarse la incorporación progresiva de legumbres al menos una vez por semana y, cuando sea factible avena o trigo burgol en preparaciones
	<b>Carnes</b>	Una pauta suficiente y razonable es 3 veces por semana, variando entre pollo, pescado, cerdo y vaca; la cantidad de referencia puede ser una porción de 70 g (peso bruto, tal como se adquiere en carnicerías); preferentemente cortes magros y con retiro de la grasa visible
	<b>Huevos</b>	Puede formar parte de los menús entre 2 y 4 veces por semana, junto con las verduras o cereales
	<b>Aceite</b>	Crudo, para aderezar ensaladas y variando entre girasol, maíz, soja, canola y oliva
	<b>Agua</b>	Diaria, a libre demanda
	<b>Leche, queso</b>	Como ingrediente o acompañante de las comidas, cuando sea necesario de acuerdo a la receta

Fuente: elaboración de CEPEA (2015).

En todos los casos en que sea posible se debe procurar la utilización de productos propios de la cultura alimentaria local.

Las escuelas deben contar con protocolos, especificaciones y adecuaciones de sus menús para los casos de niños con enfermedad celíaca, diabetes u otra patología que requiera adecuaciones específicas de alimentos y comidas.

## Asignación y estándares de calidad

### Asignación de los servicios

Los criterios de cobertura de los servicios alimentarios varían según se trate del desayuno, el almuerzo o la merienda. En el caso del desayuno, al ser una comida importante por su relevancia nutricional y por su incidencia en el proceso de aprendizaje, y cuya calidad - se sabe - es baja en la mayoría de los hogares, debería ofrecerse a todos los alumnos en todas las escuelas (tanto en las de gestión pública como en las de gestión privada de cuota cero), para garantizar que todos los niños y jóvenes comiencen el día con una ingesta nutritiva.

Con este objetivo, **se sugiere universalizar el derecho al desayuno**. El aumento en la cobertura debería acompañarse de una intensiva y continua campaña de educación alimentaria centrada en la promoción de desayunos saludables tanto en los hogares como en la escuela, lo que implica la incorporación de productos poco aceptados usualmente por los niños y jóvenes (como la leche, fruta o cereales).

En cambio, **la asignación de los almuerzos debería basarse en criterios nutricionales, socioeconómicos y educativos objetivos**. Nutricionales, ya que debería cubrirse a todos los alumnos en situación de desnutrición aguda o prescripción explícita por parte de un profesional de salud. Socioeconómicos, porque debería cubrirse a todos los alumnos cuyas familias se vieran imposibilitadas por ingresos insuficientes de ofrecer a sus hijos una alimentación saludable. Educativos, porque la extensión de la jornada escolar en el nivel primario exigirá la ampliación de la cobertura de almuerzos, incluso cuando no existan las necesidades anteriores.

La utilización de estos criterios probablemente conduzca a algunas provincias a una progresiva reducción de la cobertura de los almuerzos que, según los últimos datos disponibles de 2013, cubre a 21,4% de los alumnos de escuelas públicas, pero variando entre un 42% en Formosa y un 0,6% en Santa Cruz. Dada la práctica predominante del almuerzo familiar, extendida en todo el país <sup>9</sup>, sería deseable que todos los niños pudieran comer con su familia, salvo en los casos de malnutrición, ingresos insuficientes o asistencia a escuelas de jornada extendida. Una herramienta que podría servir para la selección de alumnos titulares de almuerzo sería el carnet de salud escolar, que brinde información acerca de datos antropométricos, estado nutricional y otras variables relevantes.

Como ya sucede en varias jurisdicciones (Neuquén, Corrientes, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba, entre otras) y en varios países de la región (Colombia, Chile, México y Uruguay), **la asignación de los almuerzos podría realizarse por alumno y no por escuela**, para poder ofrecer a aquellos que realmente lo necesitan una alimentación de excelente calidad.

La asistencia de ciertos alumnos a los servicios alimentarios presenta riesgos de estigmatización, sobre todo en el nivel primario, donde la oferta de almuerzos se encuentra más extendida y los niños son más sensibles a las discriminaciones en comparación con el nivel inicial y el secundario. Frente a este riesgo, es posible implementar estrategias institucionales orientadas a evitarla, detalladas en el apartado "El servicio en las escuelas".

---

<sup>9</sup> Según una encuesta nacional realizada con población urbana, el 82,9% de los niños de entre 5 y 12 años almuerza en familia de lunes a viernes, con su madre o padre (Tuñón, 2012).

Por último, dado que la cobertura suele ser más extensa en el nivel primario que en los otros niveles, **será clave evaluar la necesidad de ampliar la cobertura en los niveles inicial y secundario**, de acuerdo con los criterios nutricionales y socioeconómicos antes mencionados.

## **Estándares de calidad**

La gestión de los servicios alimentarios debe estar guiada por una serie de estándares de calidad que enmarquen una planificación rigurosa de la cobertura, los procesos, los resultados y los impactos esperados:

- a) **Compras:** el sistema de aprovisionamiento de alimentos debe originarse en comercios habilitados (y eventualmente registrados en sede de la autoridad jurisdiccional). Por su parte, bajo ninguna circunstancia puede admitirse que los productos adquiridos y servicios contratados no cumplan con las especificaciones de identidad y calidad exigidas en el Código Alimentario Argentino (CAA). Este atributo representa un desafío para las escuelas de regiones rurales aisladas con modelo de gestión escolar, dado que la oferta de proveedores tiende a ser menor. Una posible solución es la construcción de depósitos en este tipo de escuelas lo suficientemente espaciosos y seguros para que se pueda almacenar y conservar adecuadamente alimentos. De esa forma, proveedores podrían distribuir los insumos para el servicio con la periodicidad que corresponda y se garantizaría que la compra se haga en comercios habilitados. Claramente, la logística de aprovisionamiento a este tipo de escuelas es un desafío que debe resolverse sin resignar calidad de productos y adherencia a metas y lineamientos de una alimentación variada y saludable.
- b) **Traslados:** los alimentos adquiridos y los servicios contratados deberán trasladarse a las escuelas en vehículos autorizados para tal fin, bajo normas verificables de inocuidad y mantenimiento de la cadena de frío cuando corresponda. A la vez, deben ser almacenados en locales con condiciones higiénico-ambientales adecuadas. Aquí entra en juego el rol irrenunciable del Estado como organismo de control de los actores involucrados en la prestación del servicio. En el caso de la tercerización, sea mixta o completa, los atributos del sistema de transporte y almacenamiento deben estar incluidos en el pliego de licitación, y el nivel de gobierno que corresponde debe ejecutar la verificación correspondiente. En los casos en que se implemente el sistema de gestión escolar, las autoridades locales deberán verificar el cumplimiento estricto de estos mismos estándares.
- c) **Inocuidad:** la recepción, el almacenamiento, el racionamiento en crudo o cocido, la manipulación, el procesamiento, el transporte a las escuelas, y la recepción y disposición en estas, deben respetar los protocolos de buenas prácticas alimentarias y los ambientes o espacios (así como las personas que entran en contacto con los alimentos) hallarse aptos en sus condiciones higiénicas y con los servicios apropiados de limpieza, desinfección y control de plagas de manera planificada y controlada.
- d) **Recursos humanos:** las personas que en las escuelas reciban los alimentos y quienes los manipulen deben encontrarse en condiciones sanitarias adecuadas y disponer de capacitaciones y protocolos necesarios para controlar la identidad, cantidad y calidad de la mercadería recibida. Este atributo refiere a la idoneidad de los perfiles que se encarguen de la recepción y preparación de los alimentos. Es necesario que, de ser tercerizados, su nivel de capacitación en manipulación de alimentos esté en el pliego de licitación; de ser de gestión estatal, el estado provincial o el municipal deben ofrecer cursos adecuados que permitan el desarrollo de las habilidades y conocimientos específicos requeridos. Esto es válido no solo para los recursos

humanos en las escuelas, sino para todos quienes intervengan en el proceso de manipulación y preparación de alimentos y comidas. Resulta fundamental incorporar el concepto de manejo de porciones adecuadas en todas las instancias de capacitación del personal de los servicios alimentarios escolares.

- e) **Preparación y servicio de las comidas:** en las escuelas deben disponerse los protocolos de despacho de los ingredientes necesarios para la preparación de los menús diarios (de tal forma que aseguren el cumplimiento verificable de lineamientos y metas); estos deben contemplar los controles necesarios para minimizar las mermas en el proceso de manipulación y servicio de alimentos y comidas. Se debe verificar que el personal encargado del servicio alimentario siga estos protocolos. Esto se puede lograr a través de visitas esporádicas de personal capacitado del organismo rector del programa de servicios de alimentación escolares, que asuman la forma de visitas capacitantes. Esto no implica relegar el poder sancionatorio del supervisor cuando se registren irregularidades que comprometan la calidad de las prestaciones, sino la combinación de ambas estrategias para poder reducir las ineficiencias y comportamientos administrativos indeseados desde ambas instancias.
- f) **Calidad nutricional:** en las escuelas y cualquiera sea el modelo de gestión, deberán asegurarse las condiciones de registro y verificación de indicadores de calidad nutricional (mínimamente la frecuencia y cantidad de leche o yogur en los desayunos; la frecuencia, cantidad y variedad de hortalizas y frutas; la homogeneidad entre las escuelas de la misma jurisdicción en lo que hace a estas frecuencias, y la disponibilidad de agua gratuita).
- g) **Agua:** se debe garantizar que el agua utilizada para la elaboración de los alimentos y comidas sea apta para el consumo humano. Este atributo debe asegurarse en las escuelas y en la totalidad de ámbitos en que se realice alguna operación con los alimentos y comidas.
- h) **Residuos:** la gestión de los residuos debe ser organizada de manera de evitar la contaminación y los olores desagradables. También se sugiere fuertemente promover el reciclaje. Este atributo debe ser otro de los elementos del pliego de la licitación en caso de modelos tercerizados.
- i) **Acceso a la información y rendición de cuentas:** desde la compra hasta el servicio en cada escuela deben documentarse y estandarizarse para ser íntegramente verificables y sometidos a controles y auditorías en forma regular.

## Institucionalidad de la política

### La coordinación interinstitucional

Los servicios de alimentación escolar son multidimensionales: tienen lugar en las escuelas y comprenden aspectos netamente educativos, afectan la salud de los niños y adolescentes, deben articularse con otros servicios alimentarios y políticas sociales, y exigen una fina administración de recursos. Por lo tanto, una buena política de alimentación escolar debe ser integral, basada en la **coordinación interinstitucional entre sectores (los distintos ministerios), y niveles de gobierno (nación, provincias, municipios y comunas), y también en el territorio, con las familias, comunidad y la sociedad civil organizada.**

Para determinar en qué aspectos y de qué modos es necesaria la coordinación, es fundamental que todos los actores involucrados cuenten con un diagnóstico compartido (Repetto & Fernández, 2012). A partir de esta visión común, podrían generarse espacios para la formulación de las decisiones, el intercambio de información, el uso de los recursos y la evaluación bajo un funcionamiento de red. Esto no quiere decir que todos los actores ejecuten conjuntamente todas las decisiones en los diversos aspectos de la política, sino que se generen consensos básicos acerca de las responsabilidades y roles de cada uno.

Para propiciar un abordaje integral, pero también para garantizar ciertas condiciones y criterios comunes para los servicios de alimentación escolar en todas las provincias, sería indispensable que el gobierno nacional asumiera un rol rector, preferiblemente desde el Ministerio de Educación, pero en vinculación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Gasto del Ministerio de Economía. El rol preponderante de la cartera encargada de políticas educativas ayudaría a conceptualizar la alimentación saludable como un componente fundamental de la educación. Por otro lado, a pesar del estrecho vínculo entre salud y alimentación, el rectorado por parte de la cartera de salud contribuiría a la práctica de la medicalización de la educación, criticada por numerosos especialistas en la medida en que abriga situaciones de riesgo moral y elementos tutelares (Caicedo, 2001). Las características específicas de la institucionalidad que asuma la gestión de la política es un rol del poder político, que evaluará la conveniencia de alternativas de acuerdo a sus costos y beneficios.

Actualmente, el Ministerio de Educación de la Nación participa de la educación alimentaria a través de los diseños curriculares y los diversos programas; releva la información sobre la cobertura de los servicios alimentarios; y tiene un rol preponderante en la infraestructura escolar. Desde este organismo, en colaboración con el Ministerio de Salud, se podría liderar una política amplia, sostenida y sistemática de educación alimentaria; concebir una política de formación docente continua en la materia, relevar información más detallada sobre las características del servicio, y garantizar las condiciones materiales básicas –de infraestructura y equipamiento– para el buen funcionamiento de los servicios de alimentación escolar. El Ministerio de Desarrollo Social transfiere recursos a las familias vulnerables para garantizar su seguridad alimentaria y contribuyó, desde 2001, con el financiamiento del servicio alimentario escolar a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.

El Ministerio de Salud tiene un rol central en el desarrollo de las mediciones antropométricas y el desarrollo de controles de salud a través del PROSANE. La cobertura efectiva del PROSANE es, no obstante, reducida, con grandes heterogeneidades entre jurisdicciones. Por otro lado, la calidad de la respuesta cuando se identifican casos de malnutrición severa encuentra obstáculos en la dificultad para coordinar con los servicios de salud locales, que se guían por la práctica de la atención exclusiva a la demanda espontánea. El Ministerio de Salud podría cruzar las bases del

PROSANE con los datos del Plan SUMAR y, generar un sistema de alarmas para referenciar los casos de desnutrición o malnutrición aguda, como también un protocolo de respuestas que incluya al sistema de salud local.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social podría contribuir en la definición de la población objetivo y en la articulación con otras políticas socio-alimentarias.

El rol de rectoría del Ministerio de Educación incluiría las siguientes responsabilidades:

- Definir los estándares de servicio y metas nutricionales.
- Asignar los recursos presupuestarios para asegurar que los estándares de calidad del servicio puedan ser cumplidos en todo el territorio (articulando a través de la Dirección Nacional de Gasto del Ministerio de Economía).
- Producir y difundir la información necesaria para la gestión (ver apartado siguiente).
- Realizar campañas masivas de educación nutricional.
- Generar protocolos para la gestión del servicio y la creación de entornos saludables en las escuelas.
- Desarrollar los controles de salud e indicadores alimentarios y nutricionales de los alumnos (a través del PROSANE fortalecido y en coordinación con el Ministerio de Salud).
- Firmar acuerdos con los niveles provinciales y municipales de gobierno para asegurar una implementación equitativa de las políticas en todo el territorio.
- Realizar el monitoreo y la evaluación de las políticas, y la realización de ajustes en las intervenciones en función de sus hallazgos (ver apartado sobre M&E).

Para garantizar la coordinación vertical, la autoridad rectora deberá propiciar las articulaciones con los niveles provinciales de gobierno. En la actualidad, las provincias son las responsables de la gestión y de, al menos, parte del financiamiento de los servicios de alimentación escolar. Es importante, entonces, jerarquizar el rol del Estado Nacional como garante del derecho a la alimentación saludable de los niños en edad escolar, construyendo a partir del rol ejercido por las provincias y los municipios en los últimos años.

Esta visión podría plasmarse en mecanismos concretos basados en los incentivos que se ofrecen desde el nivel nacional a las provincias para mejorar el servicio. Se puede tomar como ejemplo el caso brasilero con Bolsa Familia y el Índice de Gestión Descentralizado. Este índice mide el desempeño de los gobiernos locales en completar y mantener actualizado el Catastro Único (que es el sistema de información del Sistema Único de Atención Social de Brasil) y el monitoreo de la frecuencia escolar a través del sistema del Ministerio de Educación. Premia con transferencias adicionales a los gobiernos que tengan un desempeño que haya mejorado desde la última medición y, a los gobiernos que no mejoraron, les brinda espacios para el desarrollo de capacidades de los funcionarios a cargo.

Un segundo mecanismo tendiente a generar intersectorialidad en el ámbito provincial es la apertura de espacios de intercambio de información y recursos estratégicos entre los actores locales (escuelas, municipios u otros efectores). Esto debería construirse a partir de una aceptada relación de las provincias con sus municipios. Es en los niveles locales donde se sitúan las acciones intersectoriales, por lo que resultaría deseable que allí se generen o fortalezcan las mesas o consejos para la alimentación escolar, formadas por directivos de los sectores de educación, salud y otros prestadores de servicios, y tengan la responsabilidad de monitorear la implementación de la política en el territorio. Es importante tener en consideración que las provincias deberían

implementar esquemas de incentivos similares a los propuestos desde el nivel nacional, para que los niveles locales se comprometan con la gestión de la información.

En estos espacios es importante integrar a los actores relevantes de las comunidades, en particular a las familias y a las organizaciones de la sociedad civil. Estas voces son fundamentales para acercar la política a la realidad local y también son sumamente necesarias para garantizar un monitoreo de calidad. A pesar del consenso sobre la importancia de la participación en las políticas sociales (Acuña & Repetto, 2006) sigue siendo un concepto ambiguo que contempla diversas modalidades, desde procesos meramente formales hasta instancias informales verdaderamente efectivas (Gruenberg & Pereyra Iraola, 2008).

**Un buen mecanismo de participación, y a la vez de contraloría social, es la creación de consejos consultivos** autónomos y representativos (Cunill Grau, 2009). En Latinoamérica, Brasil y México han avanzado con la institucionalización de estos consejos en las normativas que regulan los servicios de alimentación escolar. En Brasil, los Consejos de Alimentación Escolar que funcionan en cada estado están formados por un miembro del Ejecutivo estadual, dos padres, dos docentes y dos miembros de OSC. Estos representantes son elegidos por órganos de representación colectiva y su mandato dura cuatro años. Cumplen un rol importante en la fiscalización de la implementación del servicio, y su firma es necesaria para aprobar el informe anual que el Municipio o Estado Ejecutor presenta al gobierno federal. Por otro lado, la normativa brasilera reconoce el derecho de cualquier persona jurídica o física a solicitar información y realizar denuncias sobre la forma en que se ejecuta el servicio. En el caso mexicano, los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia (SEFIF), órganos de ejecución de las políticas alimentarias en las escuelas, tienen entre sus responsabilidades la promoción de comités y juntas de padres que participen de la prestación del servicio. Estas juntas de padres reciben las capacitaciones necesarias para realizar sus funciones.

Las modalidades de coordinación tendientes a la integralidad, desde el más alto nivel de gobierno hasta los espacios comunales, deben basar su funcionamiento en protocolos de intervención en los que se delimiten sus roles y funciones. A pesar de que los retos de coordinación son varios y de diferente naturaleza, existen buenas prácticas que han demostrado la factibilidad de una intervención multisectorial enfocada en el bienestar del usuario. Un ejemplo es el del Programa de Primera Infancia “Primeros Años” (Aulicino, 2016).

### **Sistema de información sólido e integrado**

La integración de datos pertinentes es la base de las acciones intersectoriales. Una de las condiciones más importantes para la generación de una política integral de alimentación escolar es la existencia de un sistema de información integrado, digitalizado, actualizado, confiable y disponible (Azevedo, Bouillon, & Irarrázaval, 2011). Este sistema podría producir información sobre:

1. La situación de nutrición y salud de los alumnos, tomando como referencia las evaluaciones del PROSANE. En particular adquieren relevancia los datos sobre evaluaciones antropométricas, presión arterial, agudeza visual y salud bucal.
2. La cantidad de alumnos cubiertos por tipo de servicio y nivel educativo.
3. El cumplimiento de los criterios rectores en cuanto a la conformación de menús ofrecidos.
4. Las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas para la prestación del servicio de alimentación escolar.

5. El personal disponible para la preparación de las comidas y acompañamiento de los alumnos.
6. Capacitaciones realizadas por el personal de cocina y celadores.
7. Las partidas presupuestarias destinadas al servicio.
8. La opinión de los alumnos y sus familias acerca de las comidas <sup>10</sup>.
9. Resultados de todos los controles y evaluaciones de la política.
10. Proveedores habilitados y centros de distribución.

Para permitir el monitoreo y la evaluación del grado de cumplimiento de los estándares de calidad se requiere que esta información se consolide en un sistema de información sólido e integrado. Con distintos grados de avance, muchas provincias dieron pasos importantes hacia la creación de sistemas de información educativa, como sucede en Mendoza, Santa Fe o La Pampa. La presencia de computadoras y el acceso a internet en la buena parte de las escuelas facilitaron el registro digital de información individualizada sobre los alumnos. La disponibilidad de datos permite el mapeo del territorio escolar y mejora el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, aún resta el desafío de fortalecer el rol de las escuelas como productoras y usuarias de los datos referidos a sus servicios de alimentación escolar. Avanzar en este sentido requiere de decisión política y capacidad técnica y de la formación de los equipos directivos para la carga y el uso de los datos.

Los sistemas de información deben nutrirse de los datos que surjan de las actividades de monitoreo, que deberían ser de utilidad tanto para los prestatarios y responsables del servicio (información sobre solicitud de nuevas raciones, relación con proveedores, problemas en el servicio, recetas), como por las escuelas y la sociedad en general (padrones de titulares del servicio, necesidades de utensilios e incluso los menús diarios, a fin de permitir una complementariedad con las comidas de las familias o identificar problemas en los hábitos alimenticios de los alumnos). Siguiendo a Di Virgilio y Solano (2013), los sistemas de información deben dar cuenta de las siguientes categorías de datos:

- **Indicadores de resultados:** información sobre el grado de alcance de los objetivos especificados en los lineamientos generales de la política y de su contribución concreta para mejorar la situación que le dio origen.
- **Indicadores de cobertura:** Proporción de la población objetivo que efectivamente recibe los servicios, con un análisis de las potenciales diferencias entre las raciones presupuestadas y las efectivamente servidas. Es recomendable la existencia de un único padrón de titulares que esté integrado a un padrón general de titulares de todas las políticas sociales públicas, a fin de permitir el cruce de información.
- **Indicadores de producto:** que permitan dar cuenta de las características de los servicios implementados en las escuelas, desde los menús diarios hasta el contenido de los currículums que incluyan elementos de educación nutricional.

---

<sup>10</sup> Un buen ejemplo de esta última práctica lo constituye el sistema de alimentación escolar de Brasil, en donde se realiza una encuesta sencilla de responder a todos los estudiantes que comen en las escuelas para conocer sus reacciones frente a los componentes del menú que se sirven. Esta información se centraliza y sirve como insumo en la actualización de los menús.

- **Indicadores de procesos:** sistematización del conjunto de actividades que se realizan para alcanzar el objetivo planteado en los lineamientos, con especial énfasis en la división de tareas entre los distintos actores involucrados en la política y los mecanismos de coordinación entre ellos.

Este sistema deberá ser la base para la rendición de cuentas a la ciudadanía y, consecuentemente, debe ser de acceso público como toda la información pública. Para ello también es imprescindible que las partidas asignadas a la prestación del servicio estén desglosadas dentro de cada presupuesto provincial por tipo de bien o servicio al que se destinan, algo que no es muy frecuente actualmente.

# Gestión de la política de alimentación escolar

## Compra, distribución y definición de los menús

La gestión de la compra y distribución de los insumos para la preparación de las comidas es probablemente la dimensión más relevante a la hora de garantizar la calidad global y nutricional de los servicios alimentarios escolares. Se trata también de la dimensión más compleja, ya que allí se juega el grueso del costo final del servicio, la carga administrativa, la variedad y disponibilidad de los alimentos en tiempo y forma, la capacidad de control de la calidad de la comida, y la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos.

El modelo de compra y distribución de los insumos más extendido en las provincias es el de gestión escolar, que concentra en cada director de escuela la responsabilidad de identificar los proveedores, adquirir los alimentos –y en ciertos casos trasladarlos a la escuela–, controlar la cantidad y calidad de los alimentos, coordinar a quienes preparan y sirven las comidas, rendir los gastos, y responder a los requerimientos administrativos de los niveles jurisdiccionales.

Frente a este modelo tradicional, existen diversas modalidades de organización del servicio en torno a proveedores privados, desde un extremo en que se licita integralmente el servicio (racionamiento en cocido) en una reducida cantidad de proveedores (tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), hasta la contratación de una gran cantidad de proveedores que realizan racionamientos en crudo en todo el territorio (como en Mendoza); pasando por la concesión parcial según contexto geográfico –concentrado en las ciudades capitales (como en Córdoba)–, tipo de producto (como en La Pampa que realiza licitaciones solo para alimentos secos), o tipo de servicio –concentrado en la copa de leche o el refrigerio (como en San Juan)–.

Dada la importancia de la definición sobre el modelo de gestión de la compra y distribución de los insumos, una política federal de alimentación escolar debería establecer una serie de requisitos generales de reaseguro de la calidad global y nutricional del servicio, que todo modelo debería contemplar, como se sugiere en el segundo capítulo (apartado estándares de calidad).

Fuera de estas condiciones generales, se sugieren las siguientes pautas para mejorar los modelos de gestión de la compra y distribución de los insumos para la preparación de las comidas:

### 1. Limitar al máximo posible el modelo de gestión escolar

El modelo de gestión escolar, predominante en la Argentina hasta el momento, presenta cuatro grandes desventajas: no asegura la calidad nutricional de las comidas, propicia la inequidad en el servicio entre escuelas, limita las posibilidades de control nutricional y administrativo, y reduce el tiempo de los directores para las tareas pedagógicas. Esto no implica desconocer el rol del director en planificar la forma en la que los contenidos relacionados con la educación alimentaria y la inclusión de prácticas saludables sea incorporada al plan pedagógico del colegio, sino liberarlo de las cargas de la gestión.

### 2. Concesionar la compra y la distribución en proveedores especializados

Por estos motivos, sería deseable recorrer un camino progresivo desde el modelo de gestión escolar hacia servicios organizados en torno de una cantidad óptima de proveedores privados habilitados y altamente profesionalizados para prestar servicios alimentarios. Al generar economías de escala y aumentar el poder de negociación y la capacidad de control sobre los proveedores, este modelo propicia la calidad, la eficiencia, la equidad y la transparencia del servicio. A su vez, al tratarse de proveedores más grandes, tienen mayor capacidad financiera para trabajar bajo el esquema de ejecución de pagos que caracteriza en general a la administración pública. Por último, este modelo

tiene también el potencial de favorecer el desarrollo económico y la creación de empleo en las provincias.

En contextos alejados de las grandes ciudades y más aún en pueblos chicos, puede ser necesario disminuir las expectativas de concentrar el servicio en pocas empresas altamente profesionalizadas y en tales casos quizá la mejor alternativa sea la contratación de proveedores por rubros (alimentos secos, frescos, diferentes categorías de productos) provenientes de Pymes de la zona e incluso a proveedores locales que puedan proveer servicios de logística o distribución final de los racionamientos a las escuelas.

La concentración de la compra y la distribución de los alimentos en proveedores privados exige profesionalizar los controles. En Chile, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, organismo ejecutor de los servicios de alimentación, emite resoluciones periódicas sobre los requisitos exigidos a los proveedores zonales para participar en las licitaciones y cuenta con sedes regionales para velar por su cumplimiento. Estas resoluciones son muy detalladas, distribuyen responsabilidades entre los diferentes actores que participan del proceso, determinan estrictos estándares de calidad y prevén sanciones a aquellas empresas que, habiendo ganado la licitación, los incumplan. La Junta implementa un sistema de puntajes para premiar a las empresas con mejor desempeño.

En la Argentina, un caso similar al chileno es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que también terceriza la prestación del servicio de alimentación escolar en empresas privadas. El Gobierno de la Ciudad instituye en el pliego de licitación una triangulación de mecanismos de control que comprende a la compañía ejecutora, el propio gobierno y organismos descentralizados.

#### **Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza: dos versiones de la concesión**

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección General de Servicios a las Escuelas contrata empresas concesionarias para que ejecuten el servicio. Los pliegos de licitación son uno de los instrumentos normativos más completos del país. Estipulan que las empresas son las responsables de distribuir los insumos a las escuelas con vehículos y contenedores isotérmicos, y de elaborar las comidas en las escuelas. El personal involucrado es contratado por las empresas y deben capacitarse en manipulación de alimentos cada dos años, a través de cursos dictados por la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria del Gobierno de la Ciudad. Las empresas concesionarias están sometidas a una serie de controles periódicos para rendir cuentas sobre la calidad de las prestaciones. Los menús, elaborados por el Ministerio de Educación, deben ser estrictamente respetados por las empresas. El vicedirector de la escuela es el encargado de realizar los controles de gramaje de las raciones, y llevar un libro de actas donde asentar las irregularidades en el servicio. Ese libro es elevado luego a la Dirección General.

En los años recientes, Mendoza reemplazó el modelo de gestión escolar por un modelo de concesión en una amplia cantidad de proveedores (unos 250). La Provincia gestiona las licitaciones y garantiza que los proveedores cumplan con una serie de condiciones para la provisión, además de centralizar el pago. Un elemento a destacar del modelo mendocino es la creación de una Comisión Coordinadora Interministerial que se encarga de coordinar acciones relativas a los servicios de alimentación y salud de niños desde un enfoque integral. La provincia cuenta además con un manual de buenas prácticas, con las principales dimensiones de la gestión y con un sistema de información en el que se registra la cantidad de raciones y para gestionar la facturación. Esto facilita el monitoreo del programa.

### **3. Realizar un diagnóstico de los proveedores regionales**

Como parte del proceso, parece necesario establecer un mapeo de las posibilidades locales o regionales de abastecer la demanda emergente de la propuesta alimentaria, analizando la distribución y perfil de empresas proveedoras, su adecuación a los criterios de calidad y la

posibilidad de organizarse o articularse en unidades de logística y productivas que puedan abastecer escuelas del perímetro local o regional.

En este sentido, y tomando como referencia la experiencia de otros países de la región (Brasil, Paraguay), parece pertinente mapear y analizar las reales posibilidades, oportunidades y barreras para que los pequeños agricultores o empresas familiares puedan iniciar un camino que culmine en una mayor participación en la demanda de los servicios alimentarios escolares, siempre que ello se de en el marco del estricto cumplimiento de los criterios de calidad global y nutricional.

#### **4. En las escuelas rurales aisladas acompañar mejor a los directores**

En las provincias con mayores porcentajes de escuelas rurales aisladas de muy difícil acceso donde el modelo de gestión escolar sea imposible de reemplazar, será clave acompañar la tarea de los directores para garantizar los controles necesarios y aliviar su carga en la gestión. Con este objetivo podrían concebirse diversas alternativas dependientes de las posibilidades y recursos, que podrían ir desde un mejor y mayor involucramiento de la comunidad –generalmente muy presente en estos contextos-, pasando por la construcción de espacios destinados al almacenamiento de los alimentos secos, la designación de ciertos perfiles específicos encargados de la gestión del servicio en varias escuelas (como el ecónomo en la provincia de Santa Fe), hasta la delegación del servicio en los municipios, como se sugiere en el apartado siguiente.

##### **Santa Fe: el caso de los ecónomos**

El Gobierno de Santa Fe contrata un ecónomo para cada escuela. El ecónomo accede a su cargo a través de un concurso que le exige haber egresado del nivel secundario y haberse capacitado para el rol. Es el responsable de programar la compra de insumos, controlar la cantidad y calidad, programar la preparación de las raciones de acuerdo con los menús establecidos en la normativa y vigilar la correcta preparación e higiene de los alimentos.

#### **5. Propiciar la participación de los gobiernos municipales**

En algunos casos, como en los contextos rurales o en los municipios muy grandes, la participación de los gobiernos municipales puede ofrecer la ventaja de la proximidad con los proveedores y las escuelas. La delegación de la contratación de proveedores en los gobiernos municipales exige como condición que éstos cuenten con los recursos acordes, las capacidades técnicas y sean objeto de un seguimiento permanente como para garantizar la calidad, la eficiencia, la equidad y la transparencia del servicio.

##### **Río Negro: la municipalización del servicio**

En Río Negro los municipios están encargados de realizar la compra y distribución de los insumos, previa firma de un convenio con el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia (MEDH) para la transferencia de recursos. Las responsabilidades de cada uno de los organismos involucrados se encuentran claramente especificadas en la normativa (Resoluciones del Consejo Provincial de Educación). El MEDH es el responsable de los lineamientos estratégicos, el financiamiento, la cooperación técnica para la gestión y del seguimiento y evaluación permanente de las acciones y resultados del programa. Además, planifica mensualmente los menús, contrata al personal a cargo de la preparación de las comidas, y los capacita anualmente.

Las Delegaciones y Subdelegaciones Regionales son las encargadas de supervisar el funcionamiento del Programa y canalizar los reclamos hacia el Ministerio y hacia los municipios. Además, realizan la licitación o compra directa de alimentos en aquellas localidades donde no se firme convenio con la Municipalidad. Los Municipios, por su parte, realizan la adquisición y distribución de los alimentos a los establecimientos educativos. Son los responsables iniciales del control de la calidad y cantidad de alimentos y del cumplimiento de la habilitación correspondiente de los comercios y vehículos encargados del transporte de

los insumos. En la compra, se busca incentivar a los comercios locales mediante concursos. Además, los municipios se encargan de los controles bromatológicos. Los establecimientos educativos, finalmente, elaboran y sirven la comida, asegurando el cumplimiento de los procesos de manipulación e higiene. Los docentes y auxiliares acompañan a los niños durante la comida compartiendo la mesa con ellos y fomentando buenos hábitos, por lo que se les paga un plus salarial.

## **6. Desarrollar centros de abastecimiento en el país**

Además de las capacidades de regulación y control, para propiciar la concentración del servicio en cierta cantidad de proveedores habilitados, podría estudiarse la posibilidad de habilitar unidades de logística en los que se concentren, almacenen, racionen los alimentos con destino a escuelas de la zona que luego serían distribuidos a las escuelas. Tales unidades de logística podrían depender de los gobiernos provinciales o municipales.

## **El servicio en las escuelas**

La escuela no solo es el espacio donde se preparan y sirven las comidas, sino donde los alumnos comparten la mesa, educan sus gustos y construyen sus hábitos alimentarios. Además de evitar que los directores sean quienes estén a cargo de la compra y traslado de los alimentos, distintos factores pueden contribuir a mejorar el servicio en las escuelas.

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

La preparación de las comidas y la atención de los alumnos están a cargo de miembros de la comunidad y docentes, respectivamente. 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 cooperadora muchas veces 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, y tampoco son formados para ello.

Solo unas pocas provincias cuentan con perfiles o adicionales remunerados para cumplir estas funciones. Se pueden evaluar diversas alternativas para formalizar ambas funciones. Un primer paso consiste en acompañar de cerca la tarea de los cocineros a través de protocolos con recetas, sugerencias y capacitaciones periódicas<sup>11</sup>. También se recomienda que los cocineros sean formalmente designados y financiados por el gobierno provincial<sup>12</sup>.

Es indispensable que los alumnos estén acompañados en el comedor, para propiciar el consumo de los alimentos que generan más resistencia, 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 que coman lo mismo que los alumnos). Además de que esto supone una recompensa, es una oportunidad para educar los gustos y los modales de los niños, además de favorecer intercambios informales y personales entre alumnos y maestros, que tendrán efectos positivos sobre la relación pedagógica en el aula (Veleda, 2013).

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 rentado para la preparación de las comidas.

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 protocolos, videos y sugerencias de actividades antes, durante o después de las comidas.

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, Santa Fe y Mendoza). Sin embargo, esto supone una inversión mayor para el gobierno provincial y las posibilidades de asumirla varían notablemente según las jurisdicciones.

## **2. Garantizar condiciones de infraestructura y equipamiento adecuadas**

No todas las escuelas cuentan con los espacios y el equipamiento necesario como para brindar un servicio alimentario de calidad. En base al último censo de infraestructura escolar (que debería actualizarse), el Ministerio de Educación de la Nación debería apoyar a los gobiernos provinciales en la adecuación y mejora de las condiciones materiales de las escuelas, en algunos casos construyendo espacios para la instalación de cocinas, en otros dotando a las escuelas de heladeras, utensilios, etc.

## **3. Elaborar protocolos de buenas prácticas para las escuelas**

Para apoyar y optimizar la prestación del servicio en las escuelas con ciertos criterios comunes para todo el país, sería clave definir un protocolo de buenas prácticas tanto en lo referido a la manipulación de alimentos y desechos, como a la preparación de las comidas, la atención de los alumnos, o la relación con la comunidad.

En materia de manipulación y preparación de los alimentos, los protocolos deberían prevenir situaciones de contaminación cruzada, orientar el manejo de residuos para evitar la contaminación y los olores desagradables, y asegurar los procedimientos que minimicen las mermas o desperdicios en todo el proceso (mantenimiento de stocks, despacho, manipulación, servicio y consumo).

También es necesario orientar al personal de cocina para elaborar preparaciones que promuevan el gusto de los niños a través de las formas de presentación más aceptadas, en especial para el caso de la leche, las verduras, las legumbres y las frutas. La incorporación de estos alimentos, en las cantidades y frecuencias planteadas en los cuadros anteriores debería ser progresiva, acompañando el ritmo de actividades de educación alimentaria que deberían formar parte de la política de alimentación escolar.

En lo referido a la atención de los alumnos, son múltiples los aspectos que podrían ser objeto de sistematización y sugerencia de buenas prácticas para las escuelas. Desde alternativas para limitar el desperdicio de comida, hasta la promoción de hábitos de higiene, pasando por la colaboración de los propios alumnos, o la organización de los tiempos, todas estas dimensiones son relevantes para hacer del momento de la comida compartida un espacio de aprendizaje, placer y socialización.

Una cuestión particularmente delicada está ligada a los riesgos de estigmatización de los alumnos que participan en el comedor. En este plano, una opción es brindar el servicio en forma universal y, a fin de mes, cobrarlo solo a las familias que puedan costearlo. También se puede optar por ofrecer el servicio 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. De manera más global y profunda, los riesgos de estigmatización se previenen a través de la educación y la concientización sobre la importancia del derecho de todos a una buena alimentación. Los riesgos de la práctica que ha venido a conocerse como *bulliying* o *acoso escolar* trascienden la discriminación por cuestiones de ingreso. Su incidencia entre los niños en edad escolar es alta, a la vez que el impacto sobre el autoestima, el bienestar y el desarrollo perdura durante años. Por lo tanto, la estrategia para combatirlo trasciende la temática de asignación, siendo esta última necesaria para evitar cometer errores de inclusión o exclusión, y así ejecutar los fondos públicos desde un principio de equidad.

En cuanto a la relación con la comunidad, resulta necesario informar a los padres la lista de los menús provistos en las escuelas, con el objetivo de permitirles planificar adecuada y complementariamente la alimentación en sus hogares. Esto ya se realiza en algunas jurisdicciones y en otros países de la región (como en Brasil), a través del cuaderno de comunicaciones o en la cartelera de la escuela.

### **Controles, monitoreo y evaluación**

En una política como la de servicios de alimentación escolar, los controles que permitan garantizar la calidad y la inocuidad del servicio prestado son clave. Actualmente, hay enormes heterogeneidades respecto al tipo y a la efectividad de los sistemas de control que ejecutan las provincias argentinas.

El objetivo de los controles que se establezcan, y de las acciones de monitoreo y evaluación que, sobre su base, se desarrollen, deben centrarse en la garantía de los estándares de calidad de la política de alimentación escolar en general y del servicio de alimentación (comedores escolares) en particular

El monitoreo de la política debe basarse en la indagación y el análisis permanente del grado en el que las actividades realizadas y los resultados constatados cumplen con lo planificado. Esto permite la detección oportuna de las eventuales deficiencias, desafíos y necesidades de ajuste durante la ejecución.

Una forma de monitorear la política es a través de los diferentes controles que permiten garantizar la calidad del servicio de alimentación. Estos refieren a controles de insumos, bromatológicos, administrativos, financieros y nutricionales.

Actualmente, el **control de insumos** en la mayoría de las jurisdicciones está a cargo de los directores de escuelas y de otros actores escolares, lo que implica una sobrecarga de las funciones del personal docente. Es necesario que, si se adopta un modelo escolar, haya perfiles específicos que se dediquen a estas tareas de supervisión de la cantidad y la calidad de los alimentos que llegan al establecimiento escolar (como la ya mencionada figura del ecónomo en Santa Fe).

Los **controles bromatológicos** establecen las condiciones sanitarias bajo las que se elabora el alimento, garantizan que los productos estén libres de microorganismos que puedan producir enfermedades y supervisan las condiciones de almacenamiento. Esta es una función que le corresponde a la administración pública, y el nivel de gobierno que es conveniente que lo asuma dependerá de la capacidad de gestión de los niveles provinciales. Esto no quiere decir que las empresas concesionarias no puedan realizar controles bromatológicos por sí mismas, pero el control último y la información que se desprenda de estos son responsabilidad pública. Es recomendable avanzar en la capacitación de las dependencias municipales para que lleven a cabo estrictos controles bromatológicos no solo en las escuelas, sino también en los ámbitos de

elaboración, transporte y preparación de los alimentos. En el caso de empresas concesionarias, es recomendable agregar en el pliego de licitación un mecanismo de autocontrol cuyos resultados sean elevados a la autoridad estatal de implementación del programa, como actualmente hace la Ciudad de Buenos Aires.

Las **auditorías administrativo-financieras** son llevadas a cabo por las provincias en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, existe gran heterogeneidad en lo que respecta a la calidad y la periodicidad de estos controles, como también en los contenidos específicos que relevan. En algunas oportunidades, la realización de las auditorías se ve amenazada por la falta de disponibilidad de recursos. Un caso a resaltar es el de la Provincia de Formosa, que prevé en su normativa una auditoría doble coordinada: el Programa de Comedores de la provincia audita la rendición de cuentas a través de una planilla de control diario y una de resumen mensual, por un lado, y el Tribunal de Cuentas interviene en otro proceso de control administrativo-financiero. Es necesario avanzar en esquemas similares de control, en donde la información se verifique y valide a través de la intervención múltiple. Sin embargo, también se debe garantizar que haya mecanismos de coordinación suficientes para el cruce de resultados.

Finalmente, en lo que se refiere a **evaluaciones nutricionales**, en la mayoría de los casos están a cargo de los ministerios de salud provinciales. Otros modelos incluyen la responsabilidad municipal (como en Córdoba) o el PROSANE del Ministerio de Salud de Nación (como en Tierra del Fuego). Los controles nutricionales de los alumnos son particularmente complejos y requieren una serie de medidas para poder ser llevados a cabo, como la autorización de los padres de los alumnos y la presencia de personal especializado. Pero a la vez, constituyen un insumo imprescindible para evaluar los resultados de los servicios de alimentación y educación nutricional. Además, se debe garantizar que los resultados de las evaluaciones de talla y peso sean utilizados efectivamente en la definición de los menús escolares.

Una visión integral de un sistema de información sobre la política requiere de cuatro elementos clave. En primer lugar, una línea de base que permita conocer la situación en la que se encuentran los alumnos previo a la intervención. En segundo lugar, informes periódicos de tipo censal, producidos por los ejecutores del programa y el organismo público coordinador. En tercer lugar, la supervisión en terreno, lo que implica la visita permanente a establecimientos escolares y, cuando corresponda, a plantas de producción para monitorear procesos, productos y calidad. Finalmente, evaluaciones de impacto que den cuenta del cambio de situación concreto que se dio en la población objetivo en función de la intervención de los servicios de alimentación escolar y educación nutricional.

En especial, es fundamental tener en cuenta que el monitoreo y evaluación no son procesos aislados de la política de servicios de alimentación escolar, sino que deben constituir un insumo indispensable para orientar la acción y guiar un proceso permanente de aprendizaje y mejora.

Las jurisdicciones deben asegurar la presencia de un licenciado en nutrición que realice una visita de **supervisión capacitante** a cada escuela al menos una vez por mes; en esas visitas deberá supervisar el cumplimiento de las actividades conforme a los lineamientos establecidos y promover, proponer y delinear actividades de educación alimentaria y capacitación.

A nivel de cada escuela que ofrezca alimentos o comidas en el marco de la PAE es necesario disponer de protocolos de registro de información clave para monitorear el cumplimiento de los lineamientos y criterios de calidad establecidos.

Las dimensiones principales a monitorear son las que se identifican a continuación (los indicadores específicos y su metodología de verificación y evaluación deberán definirse en una etapa posterior, operativa).

- a) Frecuencia en la prestación de desayunos en los que efectivamente se ofrezca un mínimo de 200 cc. de leche diarios o su equivalente en yogur.
- b) Frecuencia en el aporte de hortalizas crudas en una cantidad efectiva no menor a 100 gr. diarios y variedad de hortalizas.
- c) Frecuencia en el aporte de frutas en una cantidad efectiva no menor a unidad diaria y variedad de frutas.
- d) Homogeneidad entre escuelas de una misma jurisdicción según cumplan una, dos o las tres dimensiones anteriores.
- e) Aceptabilidad (o bajos coeficientes de desechos) en lácteos, hortalizas y frutas.
- f) Disponibilidad efectiva de agua potable gratuita en patios y aulas.

Las dimensiones anteriores dan cuenta de la calidad nutricional del servicio alimentario de la PAE. Las instancias de monitoreo también deberán incluir dimensiones relacionadas con:

- a) Concentración de acciones de capacitación en aspectos higiénico-bromatológicas y culinarias y de buenas prácticas alimentarias ofrecidas al personal a cargo del servicio.
- b) Concentración de acciones de capacitación en aspectos vinculados a los ejes de calidad de la PAE, al personal a cargo del servicio y a docentes.
- c) Concentración de acciones de supervisión recibida en las escuelas (y relacionada con los criterios relevantes de calidad de la PAE).
- d) Condiciones generales de mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura, equipamiento e insumos del sistema alimentario.
- e) Concentración de acciones de educación alimentaria y diseño del entorno alimentario desplegado en las escuelas.

## El entorno y la educación alimentaria escolar

El entorno alimentario es el conjunto de factores de orden físico (disponibilidad, cercanía, facilidad), económico (precios, incentivos), normativo (reglas de juego) y sociocultural (sistema de creencias, valores, prácticas) que inciden sobre las decisiones alimentarias de las personas.

En las escuelas, el entorno está conformado por los alimentos disponibles, la forma en que se organizan o las normas que rigen las prestaciones, la facilidad o dificultad para hacer más o menos asequibles los alimentos (y el agua), los sistemas de precios e incentivos para los productos que deben comprarse (por ejemplo en los kioscos), la existencia y consistencia de las actividades de educación alimentaria con los criterios de calidad de las prestaciones y la existencia y direccionalidad de incentivos no económicos determinantes de consumos (por ejemplo el horario de funcionamiento del kiosco, visibilidad y cercanía de alimentos, promociones cruzadas de productos, entre otros); también las acciones educativas vinculadas con en el diseño del espacio y la disponibilidad de alimentos.

Cuando el conjunto del entorno alimentario escolar se encuentra alineado con los objetivos y criterios de calidad planteados en la política de alimentación escolar y las acciones son integrales y articuladas, se favorece la probabilidad de lograr mejores resultados en la alimentación y nutrición de los niños y jóvenes. Esto involucra al conjunto de actividades de educación alimentaria, tanto las que se aplican en los espacios curriculares como las que utilizan técnicas motivacionales del comportamiento alimentario, el tipo de alimentos y comidas ofrecidas, la oferta de alimentos y bebidas que los niños encuentran en los kioscos, sus horarios de funcionamiento, la disposición gratuita de agua, frutas o colaciones de buena calidad nutricional, la capacitación y la disposición que muestren maestros y personal de kioscos y cocina.

Las estrategias de Educación Alimentaria y Nutricional (EAN)<sup>13</sup> deben acompañar y afianzar un entorno alimentario, y contribuir a cambios sustentables y sostenibles. La EAN no se limita a las acciones educativas en las áreas curriculares de la enseñanza. Debe extenderse a los diferentes actores y ámbitos en que se ofrecen agua, alimentos o comidas en la escuela ya que tanto maestros, responsables de kioscos, profesores de educación física y la comunidad educativa en general, deben ser capacitados y empoderados para enseñar desde su propia práctica e incentivar comportamientos saludables en los niños.

La EAN empieza por la existencia de una escuela que ofrece o que vende (en el caso de los kioscos) agua, alimentos y comidas de buena calidad y nutricionalmente alineados con criterios de alimentación saludable. Pero continúa con diseños y una arquitectura que favorezcan y faciliten aquellos comportamientos y elecciones saludables. Así por ejemplo, el espacio del comedor escolar debe favorecer hábitos de comensalidad e higiene y permitir el uso de todas las oportunidades para transmitir mensajes educativos, por ejemplo a través de carteleras, señalética, videos, etc.

---

<sup>13</sup> EAN es el proceso por el cual las personas adquieren, reafirman o cambian conocimientos, actitudes y prácticas, de forma que mejoren la calidad de su alimentación, teniendo en cuenta hábitos, pautas culturales, necesidades nutricionales y asequibilidad de alimentos. Brasil ha sido pionero en la identificación de buenas prácticas de educación alimentaria. En su Marco de Referencia de Educación Alimentaria y Nutricional, la define como un campo de conocimiento y de práctica continua y permanente, transdisciplinaria, intersectorial y multiprofesional que busca favorecer la práctica autónoma y voluntaria de hábitos alimentarios saludables. Establece que la educación alimentaria nutricional debe hacer uso de abordajes y recursos educativos problematizadores y activos que favorezcan el diálogo junto a individuos y grupos poblacionales, considerando todas las etapas del curso de la vida, etapas del sistema alimentario y las interacciones y significados que componen el comportamiento alimentario.

Los menús que se ofrezcan deben ser expuestos públicamente y en lo posible en un formato educativo para que los niños y la comunidad educativa toda los conozcan, así como también se favorezca la posibilidad de que aporten su opinión o manifiesten sus niveles de satisfacción.

Quienes tienen a su cargo la preparación de alimentos y comidas (cocineros) deben conocer la problemática y los lineamientos de la política de alimentación escolar, los criterios de alimentación saludable en que se sustentan y saber identificar los alimentos de mejor calidad nutricional disponibles. También deben conocer y aplicar buenas prácticas alimentarias en la manipulación e higiene de los alimentos, insumos y equipamiento y es fundamental que sean entrenados en técnicas culinarias que favorezcan el gusto y la aceptación de alimentos, en particular aquellos de interés nutricional y de bajo consumo en los niños como son los casos de hortalizas, legumbres, lácteos y frutas.

El componente de EAN en el marco de la propuesta de Política Federal de Alimentación Escolar debe impulsar cambios significativos en la alimentación de los alumnos, afianzar otros preexistentes y promover acciones consistentes con entornos favorecedores de los cambios propuestos.

Los mismos criterios rectores explicitados en los puntos 1 a 7 (página 12) del apartado Metas nutricionales son los que orientan la propuesta de EAN (desayunar con leche, tomar agua como principal bebida, comer más frutas, hortalizas, legumbres y cereales integrales; hacer almuerzos razonables en su aporte calórico, con menos pan y carnes sin mucha grasa y consumir mucho menos azúcar en todas sus formas y en todos los ámbitos (por ejemplo en los kioscos).

Los lineamientos de la propuesta de EAN se basan en las nuevas Guías Alimentarias para la población argentina, GAPA 2015 (Ministerio de Salud). Las GAPA son un instrumento educativo que consolida el conocimiento de la nutrición y lo traduce en mensajes simples, algunos principales y otros secundarios, para orientar a la población en la conformación de una alimentación y hábitos alimentarios saludables.

Por otra parte, la propuesta educativa reconoce la existencia de factores determinantes y predisponentes que debe ser consistentes y estar alineados con aquellos mensajes saludables que se pretende enseñar. Esos factores tienen relación con el lugar en que se come, con la actitud de los docentes en el comedor, en el aula, en los recreos y en la hora de actividad física, con la de los cocineros en el comedor y con la actitud de todos hacia las familias. Sobre cada uno de esos factores identificados se han propuesto lineamientos como parte del componente de EAN.

Finalmente, la propuesta de contenidos temáticos priorizados se ha estructurado sobre la base de dos ejes transversales y cinco verticales. Para cada uno de ellos se han desarrollado objetivos y propuestas de actividades en cuatro ámbitos: el aula, el servicio alimentario, la propia escuela como ámbito global y el hogar.

Los ejes transversales son dos: las GAPA (imagen y mensajes) y un eje de primeras experiencias de preparación de comidas sencillas y educación del gusto y de las porciones.

Los ejes verticales son cinco: desayunos saludables; hidratación saludable; verduras y frutas; granos y legumbres y momentos de snacking.

## Kioscos escolares

Los kioscos escolares son los espacios destinados a la venta de alimentos y bebidas; aun cuando en los últimos años han existido y existen diferentes intentos de regulación de su funcionamiento, solo en unas pocas provincias o municipios se encuentra formalizado y el nivel nacional tampoco dispone aún de un marco normativo sobre el mismo<sup>14</sup>.

En Argentina existe la Ley 26.396/06, focalizada en los trastornos de la conducta alimentaria y la incorporación de la Educación Alimentaria Nutricional en el sistema educativo, en todos sus niveles. Incluye, asimismo, medidas de actividad física que combaten el sedentarismo entre los estudiantes. La normativa es la única ley nacional que propone la implementación de kioscos saludables en las escuelas. Sin embargo, su grado de cumplimiento es insuficiente, y la inexistencia de ofertas saludables en los kioscos escolares es más la norma que la excepción. Por otro lado, algunas provincias han avanzado con la regulación en esta materia, con diferente grado de especificidad y de mecanismos de *enforcement*<sup>15</sup>.

Existen variados formatos de kioscos en las escuelas, desde los más tradicionales que disponen de una instalación física en la que se expenden alimentos secos, otros que cuentan con unidades de refrigeración y venden alimentos frescos y los hay también muy rudimentarios (tablones en las que se expenden generalmente golosinas) y, en pocos casos, bastante sofisticados, con instalaciones para manipular y preparar comidas rápidas.

Las regulaciones sobre la oferta de los kioscos, suelen ser de dos tipos: las que se basan en criterios restrictivos (hasta la prohibición de venta de ciertos productos) o las que se rigen por criterios más flexibles en los que se diversifica la oferta incorporando mayor variedad de alimentos de buena calidad nutricional. En ambos casos, pero en particular en el segundo, suelen implementarse algunas acciones de educación alimentaria en forma complementaria.

Las regulaciones también incorporan o se basan en criterios de perfiles nutricionales (perfil o tipo de composición en nutrientes que deben reunir los alimentos recomendables o promovidos); de tamaño de porción (envases individuales o pequeños) y en ciertas modificaciones del entorno físico (cartelería, mejor visibilidad para los alimentos más recomendables, mejoras en la accesibilidad gratuita a agua, días o momentos diferenciados para la venta o suministro de frutas, etc.), además de las ya mencionadas acciones de educación alimentaria.

A continuación se exponen un conjunto mínimo de lineamientos que son consistentes con los criterios de calidad que orientan las prestaciones de la política.

1. Los kioscos escolares deben entenderse como espacios de venta de bebidas y alimentos que genéricamente se entiendan como una colación o snack (alimento que se consume entre comidas).

---

<sup>14</sup> La Ley 26.398/08 dispone la promoción de un ambiente escolar saludable y la implementación de kioscos escolares saludables en su artículo 9°. A pesar de que en la Cámara de Diputados de la Nación se han presentado numerosos proyectos de ley destinados específicamente a regular los kioscos escolares, han caducado en el tiempo sin que se sancione una ley focalizada en esta problemática particular. Un buen ejemplo a mirar es el de la Ley 19.140 de Uruguay, implementada desde marzo de 2014, que establece regulaciones estrictas para el expendio de bebidas y comidas en kioscos escolares y está fundada en los problemas de nutrición que se identifican en la población escolar.

<sup>15</sup> Para un análisis pormenorizado de esta normativa jurisdiccional, consultar Gomez & Zapata (2013): Kioscos Saludables. Leyes y proyectos de ley sobre su regulación.

2. Los horarios de funcionamiento del kiosco deberían coordinarse de manera que no sean próximos al almuerzo en el caso de escuelas que ofrezcan esta prestación. En escuelas de Jornada simple debería existir un solo turno de kiosco y estar distanciado por lo menos antes de dos horas del almuerzo.
3. El orden de preferencia de bebidas, considerando su oferta (cantidad disponible para el consumo), visibilidad y ubicación en el kiosco e impulso y promoción de su consumo es: agua potable en cualquiera de sus formas (canilla o dispenser, jarras en las aulas, formatos comerciales); bebidas con contenido reducido de calorías y bebidas de contenido regular de calorías. Estas últimas debieran ser las más limitadas en visibilidad y oportunidades de consumo y de manera progresiva debería tenderse a que el contenido calórico no supere 40 kcal por envase.
4. Las escuelas deben estimular activamente el consumo de agua y favorecer todas las oportunidades de consumo en forma gratuita.
5. Los alimentos y bebidas que se expendan en los kioscos deberían tender progresivamente a un concepto de envase individual.
6. Los kioscos deberían incluir una oferta progresivamente mayor y bien visible de alimentos de buena densidad nutricional y disminuir también en forma progresiva la carga o contenido de calorías, azúcares y porciones grandes.
7. El perfil nutricional de los alimentos que se venden en los kioscos (en particular de las categorías galletitas y panificados, budines, madalenas, muffins, bizcochuelos, turrone, crocantes, alfajores, golosinas en general, chocolates, cereales de caja, barras de cereales, productos salados tipo copetín, o sea, productos sólidos en general, dulces o salados) debería progresar desde un punto inicial en el que no se superen 200 kcal por porción o envase; un estadio intermedio en que se ubiquen en torno a las 130-150 kcal por porción o envase; y procurar llegar a una meta en torno a las 100-120 kcal por porción o envase
8. El principal nutriente crítico que debe limitarse es el azúcar en sus formas agregadas (no intrínsecas de los propios alimentos), que no debería superar los 10 gramos por porción o envase en el tipo de alimentos enunciados en el ítem anterior (sólidos). Un capítulo particular está dado por los productos como caramelos, chupetines o chicles, cuyo consumo a granel suele o puede superar fácilmente el valor de 10 g de azúcar. El consumo de estos productos debería ser activamente desincentivado.
9. Los yogures o postres lácteos, en especial los primeros, tienen un perfil de azúcares y grasas de mejor calidad comparados con el promedio de productos sólidos y no son fuente de sodio; la meta final en esta categoría podría ubicarse en torno a las 120-130 kcal y entre 15 y 20 gramos totales de hidratos de carbono por porción o envase.
10. Todas las referencias anteriores sobre perfiles nutricionales de alimentos y bebidas deben alcanzarse de manera progresiva, acompañando la estrategia de Educación Alimentaria y Nutricional y el propio proceso de transformación de los servicios alimentarios.
11. Tan importante o más que los perfiles nutricionales de alimentos y bebidas son las estrategias que favorezcan o impulsen consumos más saludables en general por parte de los alumnos. Tales como la visibilidad o ubicación preferencial de alimentos de mejor densidad nutricional, diseño de los espacios o de los trayectos (ejemplo, circulación obligada por lugares de mostración o suministro de agua o frutas), cartelerías, señaléticas en paredes y pisos, promociones cruzadas de productos, horarios diferenciados para frutas, agua, leche o yogures, disposición de jarras de agua en las aulas.

12. Debe evitarse el manipuleo, preparación casera y venta de alimentos y bebidas en kioscos cuyas instalaciones no estén debidamente autorizadas por la autoridad sanitaria correspondiente.
13. Las instalaciones del kiosco deben respetar los protocolos y disposiciones higiénico-sanitarias correspondientes.
14. Los kioscos deben disponer, en su ámbito de cercanía o proximidad inmediata bebederos o dispensers de agua, cestos de basura y piletas para la higiene de manos.

## **Lineamientos referidos a la educación física**

La relación entre la actividad física y la salud es indiscutida, se sabe que un estilo de vida activo disminuye el riesgo de padecer distintas patologías contemporáneas como enfermedades cardiovasculares, diabetes, hiperlipemias, sobrepeso, obesidad, osteoporosis, cáncer, entre otras. La actividad física es una herramienta preventiva y en ocasiones, terapéutica. Es además una instancia para la incorporación de valores, cultura e interacción social.

Es deseable que como parte de un entorno saludable las escuelas cuenten con un programa que estimule la actividad física. Según recomendaciones internacionales, al menos la mitad del total del tiempo que la escuela destina a actividad física debería basarse en actividades de intensidad superior a moderadas; sin embargo, un estudio desarrollado por CESNI en escuelas la ciudad y conurbano de Buenos Aires halló que ese porcentaje alcanza solo al 20%.

La oportunidad de estar activo excede las horas específicas destinadas a la asignatura; debería comprender también los recreos y los momentos extracurriculares. Sin embargo, en no pocas ocasiones, los niños aprovechan esos tiempos en utilizar sus dispositivos electrónicos.

La insuficiente dotación de infraestructura y materiales es otro factor que limita el tiempo e intensidad de la actividad física.

Para promover la actividad física las escuelas deberían:

- Concientizar a los profesores de educación física y a los alumnos sobre la importancia de un ejercicio más que moderado en función de la realidad actual de los niños (sedentarismo y alta prevalencia de sobrepeso y obesidad).
- Sensibilizar y capacitar a los profesores de educación física para que puedan ser creativos y afrontar la falta de elementos para el ejercicio.
- Estimular a los profesores de educación física a tener mayor contacto con el resto de los docentes y trabajar interdisciplinariamente.
- Realizar convenios con el municipio para:
  - utilización de infraestructura municipal en caso que la escuela no posea espacio físico para actividad física.
  - organización de encuentros, torneos y exhibiciones interescolares.
- Incorporar acciones en la naturaleza, aprovechando la geografía de cada municipio (caminatas, excursiones, etc.)
- Revisar la currícula de actividad física e incorporar mayor variedad de actividades que puedan generar motivaciones a los alumnos: danzas, hip-hop, circo, murga, etc.

- Asegurar el cumplimiento estricto (nunca menor) de las horas estipuladas.
- Aprovechar la inasistencia docente u horas libres para la realización de ejercicio activo.
- Control durante los recreos:
  - a) Impedir o limitar el uso de dispositivos electrónicos en los recreos (celular, pc, tabletas, etc.)
  - b) Que el personal a cargo (quizá el promotor alimentario) tenga la función de “coordinador de juegos” planificando y liderando distintas actividades, incorporando periódicamente nuevos juegos que estimulen el movimiento.
  - c) Armado de una juegoteca, por medio de la cooperativa o donaciones poder contar con una selección de elementos lúdicos como elástico, sogas, pelotas, aros, paletas, etc.
  - d) Adecuar el patio con marcas en el suelo que estimulen su uso, ejemplo rayuela, cielo/tierra y otros deportes.

## Financiamiento de los servicios de alimentación escolar

La política de alimentación escolar debe ser financiada con fondos públicos, a través de una combinación de fuentes nacionales y provinciales.

### ¿Cuánto se invierte actualmente en el servicio de alimentación escolar?

Un primer paso, en este sentido, se centra en determinar con mayor profundidad cuánto se destina, actualmente, a los servicios de alimentación escolar en Argentina. A pesar de la enorme incidencia que los programas de alimentación escolar tienen en el país, son pocas las provincias que incluyen los datos de inversión desagregados en sus líneas presupuestarias. Se realizó un ejercicio de estimación<sup>16</sup> que arrojó que, en 2015, el total de provincias presupuestaron 7,8 mil millones de pesos específicamente para el servicio de comedores escolares, lo cual equivale a 0,17% del PBI con año base 1993<sup>17</sup>. Es esperable que, en realidad, el gasto sea mayor, dada la existencia de costos ocultos imposibles de contabilizar desde el análisis de las partidas presupuestarias (como, por ejemplo, servicios prestados por otros Ministerios que son contabilizados por otras partidas).

Es importante notar que los sistemas concesionados de Córdoba capital y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permiten tener una mejor aproximación al costo verdadero dado que en el pliego de la licitación se detallan todos los gastos. En cambio, en los modelos de gestión escolar o municipal existen costos ocultos importantes, principalmente de gestión y transporte. Aunque también es cierto que en el modelo de gestión concesionada los costos podrían verse incrementados por la ganancia de la empresa a cargo del servicio (se estima que, por lo general, la rentabilidad de la empresa proveedora del servicio ronda entre un 9% y un 12%).

Al comparar el peso de cada jurisdicción en la suma del presupuesto designado al servicio por comedores de todas las provincias, se observa que el 34,5% corresponde a la provincia de Buenos Aires, el 18% a la provincia de Córdoba, y el 15% a Ciudad de Buenos Aires. Esto responde principalmente al peso que tienen estas provincias en la matrícula total (estatal y privada): en 2014 comprendían al 38%, 8% y 6%, respectivamente, mientras que el resto de las provincias pesaban 5% o menos del total.

Al analizar el costo de la ración<sup>18</sup> por modelo de gestión como muestra el **Cuadro 4**, puede observarse que la gestión concesionada tiene un costo promedio de \$20,7, mientras que la gestión escolar o municipal tienen un costo mucho más bajo (\$7,7 y \$10,7 respectivamente). Como ya fue estipulado, gran parte de la diferencia se debe a que la primera no cuenta con costos ocultos e incluye la rentabilidad de la empresa proveedora del servicio.

**Cuadro 4. Costo por ración, por tipo de gestión. En pesos de 2015.**

Tipo de gestión	Costo de la ración
Escolar	\$ 7,7
Concesionado	\$ 20,7
Municipal o local	\$ 10,7

<sup>16</sup> Cuya metodología puede ser revisada en el Anexo 1.

<sup>17</sup> 0,13% si se toma el PBI con año base 2004.

<sup>18</sup> El costo de la ración se entiende como el valor del alimento más el resto de las erogaciones pertinentes, como salarios del personal del comedor, transporte, etc. Para más información sobre cómo se estimó la misma en este apartado, ver el Anexo 1.

Nota: los casos testigo utilizados fueron Buenos Aires para el tipo de gestión municipal o local, CABA y Córdoba Capital para el concesionado y Santa Fe e interior de Córdoba para el escolar. Los valores presentados son promedios simples de los casos testigo.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de presupuestos provinciales y el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria.

A modo de comparación, en 2012 Paraguay invertía US\$ 0,48 por niño por día y Nicaragua US\$ 0,16; en 2011, Honduras invertía US\$ 0,15 por niño, El Salvador US\$ 0,14 y Bolivia US\$ 0,18 en el ámbito urbano y US\$ 0,12 en el ámbito rural. Colombia, por su parte, invertía US\$ 0,51 por desayuno o complemento alimentario en la jornada tarde y US\$ 0,69 por almuerzo en 2012 (FAO, 2014).

Las diferencias entre los modelos de gestión se modifican al analizar las partidas presupuestarias destinadas a servicios de comedores escolares en función del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación de las provincias, como muestra el **Cuadro 5**. Esta medida trata de dar una idea del “esfuerzo” que realizan las provincias en favor del servicio de comedor escolar. Si bien la gestión concesionada sigue siendo la que implica una mayor erogación y mayor esfuerzo financiero, se acerca en porcentaje a la gestión escolar, y la gestión municipal o local presenta los porcentajes más bajos en los tres indicadores.

**Cuadro 5. Participación del presupuesto designado a comedores sobre los ingresos corrientes, el gasto total y el gasto educativo, por tipo de gestión. En porcentaje. 2015**

Tipo de gestión	Presupuesto en servicios de comedor escolar como porcentaje de:		
	Ingresos corrientes	Gasto total	Gasto educativo <sup>19</sup>
Concesionado	1,8%	1,8%	5,8%
Escolar	1,6%	1,6%	5,2%
Municipal o local	1,2%	1,2%	3,3%

Nota: los casos testigo utilizados fueron Buenos Aires para el tipo de gestión municipal o local, CABA y Córdoba Capital para el concesionado y Santa Fe e interior de Córdoba para el escolar. Los valores presentados son promedios simples de los casos testigo.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de presupuestos provinciales, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Educación de la Nación.

Por último, con el objetivo de estimar el gasto en comedores escolares en 2015 dejando de lado los costos ocultos, se decidió realizar una estimación utilizando el costo por ración promedio del tipo de gestión concesionado. Esto arrojó una estimación de 23,1 mil millones de pesos, lo cual equivale a 0,52% del PBI<sup>20</sup> y es 15,2 mil millones de pesos mayor que la estimación basada en la inversión en comedores especificada en las líneas presupuestarias. Si a este número se le resta la rentabilidad de las empresas proveedoras del servicio de comedores escolares (entre 9% y 12%), el total oscila entre 21 y 20,3 mil millones.

<sup>19</sup> Este indicador se usa meramente como referencia, ya que no siempre la inversión destinada al servicio de alimentación escolar se computa dentro de la inversión educativa.

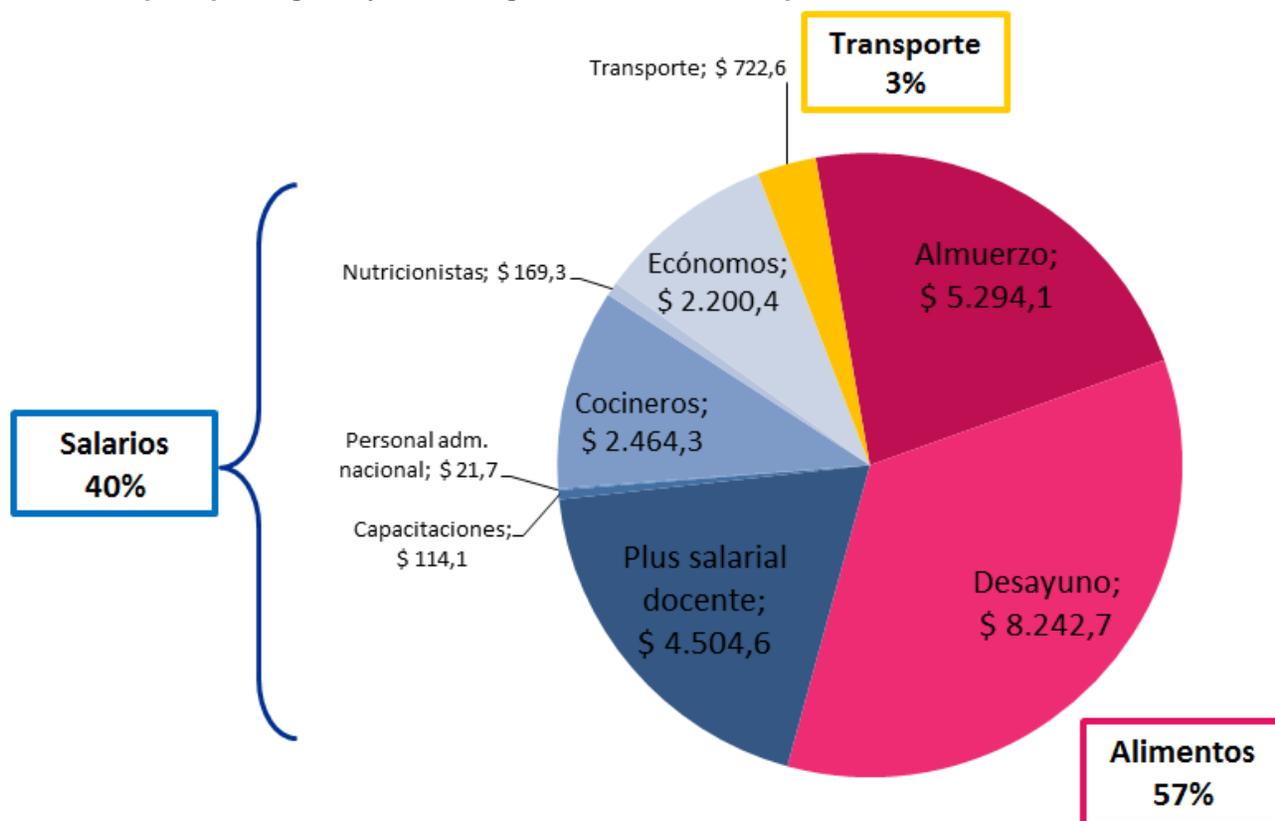
<sup>20</sup> Con año base 1993. 0,39% si se utiliza el PBI con año base 2004.

## ¿Qué inversión implicaría la Política aquí propuesta?

Se realizó una estimación de la inversión que implicaría la propuesta de comedores escolares aquí presentada<sup>21</sup>. La estimación arroja que la inversión anual requerida para alcanzar un desayuno saludable universal (para todos los alumnos de nivel inicial, primario o secundario del sector de gestión estatal) y un almuerzo saludable focalizado (en los alumnos de nivel inicial, primario o secundario del sector estatal en jornada extendida o completa y/o del decil 1 y 2) es de 23,7 mil millones de pesos de 2015. Esto implicaría un incremento de 15,9 mil millones de pesos sobre el gasto presupuestado en 2015 y de 0,6 mil millones por sobre la estimación utilizando el costo por ración del modelo concesionado que buscaba dejar de lado los costos ocultos.

El **Gráfico 1** muestra el monto estimado por tipo de gasto. El 57% del presupuesto se destinaría a insumos alimentarios (22,3% a almuerzos y 34,7% a desayunos). Luego, 39,9% se destinaría a salarios (19% correspondería al plus salarial que se le debe pagar a cada docente por acompañar a los alumnos durante los desayunos y almuerzos; 10,4% estaría dedicado al salario de los cocineros, 9,3% al salario de los ecónomos y el restante al salario destinado a nutricionistas, capacitaciones y personal administrativo nacional, que incluye personal de gestión y en centros de abastecimiento). Por último, 3% del costo total anual de la propuesta correspondería a gastos de transporte.

**Gráfico 1. Estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por tipo de gasto y rubro de gasto. En millones de pesos de 2015.**

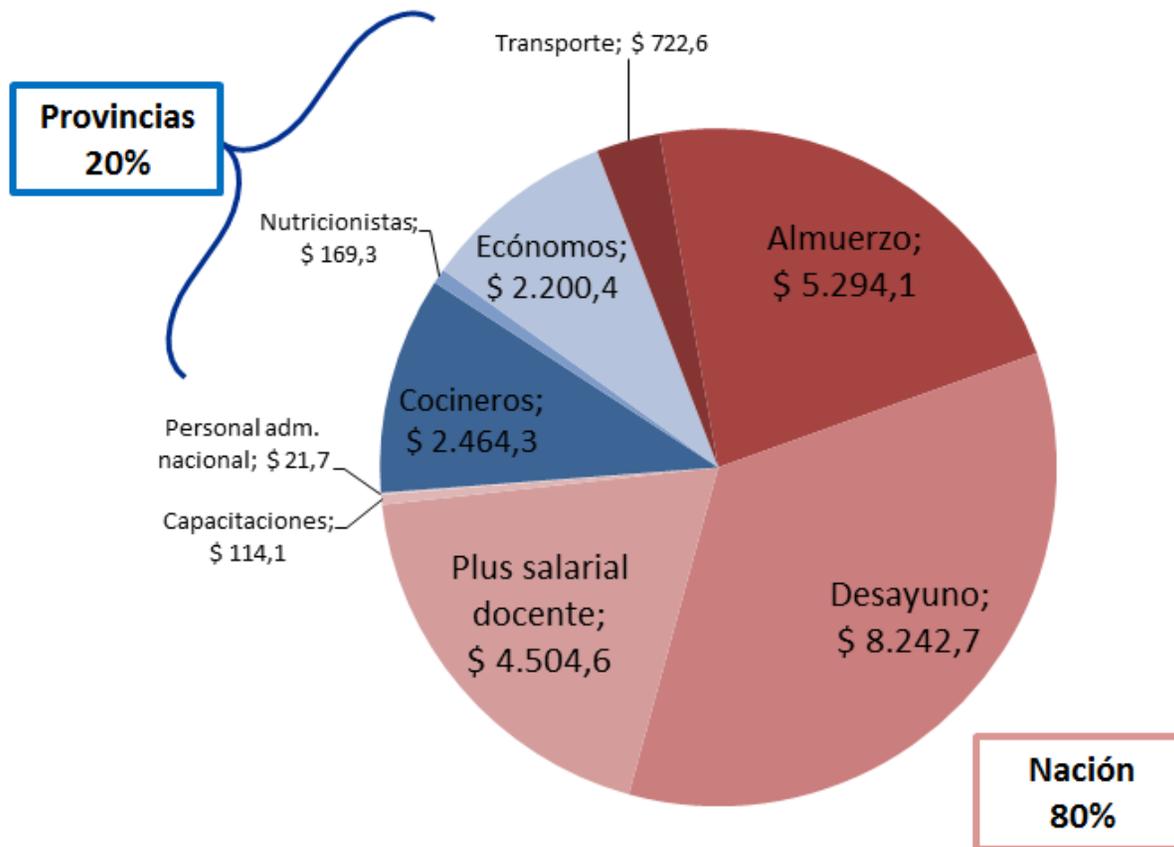


Fuente: CIPPEC, sobre la base de estimaciones propias.

<sup>21</sup> Cuya metodología puede ser revisada en el Anexo 1.

Tomando en cuenta las capacidades financieras diferenciales que existen hoy entre provincias y con el objetivo de reducir las enormes brechas que las distancian, se propone que el gobierno nacional afronte una mayor proporción de los costos de esta propuesta. Para arribar a los porcentajes de gasto de cada nivel de gobierno, se distribuyeron las responsabilidades de gasto por tipo de gasto. Como se observa en el **Gráfico 2** a continuación, se propone que el nivel provincial afronte 20,4% de los gastos totales, lo cual equivale a 4,8 mil millones de pesos de 2015 correspondientes a los salarios de cocineros, nutricionistas y ecónomos. El gasto propuesto a nivel nacional es del restante 79,6%, erogación igual a 18,9 mil millones de pesos de 2015 y correspondiente al resto de los gastos.

**Gráfico 2. Estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por tipo de gasto y nivel de gobierno. En millones de pesos de 2015.**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de estimaciones propias.

Al incluir todos los gastos y no existir por lo tanto costos ocultos, las diferencias en los costos por ración (que ronda entre los \$32 en Mendoza y los \$56,8 en Tierra del Fuego, como evidencia el **Cuadro 6**) se deben principalmente a heterogeneidades salariales entre provincias y en el precio de los insumos, dejando de lado diferencias relacionadas a los distintos modelos de gestión<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Aunque se propone que las áreas urbanas tengan un modelo de gestión concesionado, donde por lo general la rentabilidad es de entre 9 y 12% para la empresa proveedora del servicio, los costos en estas zonas no fueron incrementados en este porcentaje. La razón de ello es que la rentabilidad está contemplado al usar precios minoristas en vez de mayoristas al calcular el costo de un desayuno y un almuerzo saludable.

**Cuadro 6. Total de gasto estimado y por ración por estimación del costo de la propuesta CIPPEC y CEPEA del servicio de comedores escolares, por provincia. Pesos de 2015.**

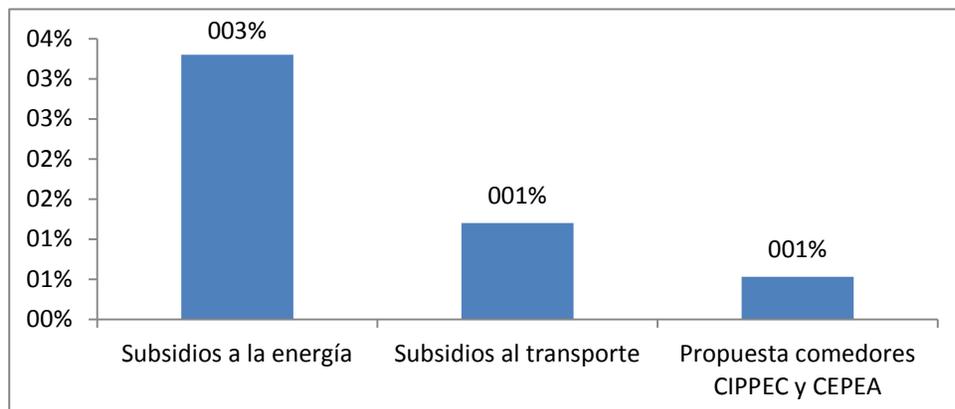
Jurisdicción	Total gastos (mill. de pesos de 2015)	Ración (pesos de 2015)
Buenos Aires	\$ 7.121,8	\$ 37,5
Catamarca	\$ 316,8	\$ 42,6
Chaco	\$ 861,0	\$ 40,5
Chubut	\$ 405,7	\$ 40,8
CABA	\$ 836,8	\$ 44,8
Córdoba	\$ 2.467,3	\$ 49,0
Corrientes	\$ 757,4	\$ 34,6
Entre Ríos	\$ 1.002,3	\$ 40,4
Formosa	\$ 455,1	\$ 32,3
Jujuy	\$ 473,0	\$ 34,1
La Pampa	\$ 232,6	\$ 43,2
La Rioja	\$ 300,1	\$ 37,7
Mendoza	\$ 1.130,1	\$ 32,0
Misiones	\$ 836,1	\$ 34,7
Neuquén	\$ 462,6	\$ 42,2
Río Negro	\$ 467,8	\$ 41,8
Salta	\$ 974,9	\$ 37,1
San Juan	\$ 480,6	\$ 35,3
San Luis	\$ 322,7	\$ 36,8
Santa Cruz	\$ 237,5	\$ 48,5
Santa Fe	\$ 1.670,3	\$ 38,7
Santiago del Estero	\$ 829,5	\$ 34,6
Tierra del Fuego	\$ 119,4	\$ 56,8
Tucumán	\$ 972,4	\$ 33,3
Total país	\$ 23.733,7	\$ 36,8

Fuente: CIPPEC, sobre la base de estimaciones propias.

Si el escenario aquí propuesto se hubiese implementado por completo en 2015, hubiese implicado una erogación de 23,7 mil millones de pesos, lo cual equivale a un 0,53% del PBI con año base 1993, lo que es 0,36 puntos porcentuales superior a lo que ya se invierte según el análisis realizado de partidas presupuestarias provinciales y solo 0,01 puntos porcentuales mayor que la estimación que buscaba dejar de lado los costos ocultos<sup>23</sup>. Como punto de comparación y tal como se ve en el **Gráfico 3**, en 2015 los subsidios a la energía equivalieron a 3,3% del PBI y los subsidios al transporte al 1,2% del PBI (Barafini & Castro, 2015).

<sup>23</sup> Si se utiliza el PBI con año base 2004, la erogación de 23,7 mil millones de pesos de 2015 equivale a 0,4% del PBI, lo que es 0,27 puntos porcentuales superior a lo que ya se gasta según el análisis realizado de partidas presupuestarias provinciales y 0,01 puntos porcentuales menor que la estimación que buscaba dejar de lado los costos ocultos.

**Gráfico 3. Gasto en subsidios específicos y propuesta de CIPPEC y CEPEA en porcentaje del PBI. 2015**



Nota: se utiliza el PBI con año base 1993.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Castro y Barafani (2015) y estimaciones propias.

Cabe resaltar que el escenario aquí propuesto podría ser alcanzado gradualmente, con pequeñas modificaciones en el plazo de los próximos cuatro años. Si se llevase a cabo una implementación gradual y lineal (lineal considerando la cantidad de alumnos cubiertos con desayuno y cubiertos con almuerzo año a año) comenzando por el nivel inicial, siguiendo por el primario y luego el secundario<sup>24</sup>, la progresión de costos en pesos de 2015 y como porcentaje del PBI estimado sería la que se muestra en el **Cuadro 7**. Así, el impacto presupuestario de pasar a cubrir con desayuno a todos los niños y adolescentes del sector estatal y con almuerzo a un grupo focalizado, no sería tan fuerte.

**Cuadro 7. Costo de la propuesta de CIPPEC y CEPEA 2016-2019. Pesos de 2015 y porcentaje del PBI estimado. 2016-2019**

	2016	2017	2018	2019
Alumnos a otorgar desayuno	1.851.990	3.703.980	5.555.970	7.407.960
Alumnos a otorgar almuerzo	509.236	1.018.472	1.527.708	2.036.944
Costo de la propuesta (mill. de pesos de 2015)	\$ 6.641	\$ 12.824	\$ 18.548	\$ 23.864
En porcentaje del PBI estimado	0,12%	0,18%	0,22%	0,25%

Nota: se utiliza el PBI con año base 1993.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de estimaciones propias.

A la hora de estudiar esta inversión, es fundamental considerar el costo que tiene no realizarla. Las falencias actuales del servicio de alimentación escolar generan costos en el sistema de salud, y en la productividad laboral. Existe evidencia de que el retorno a la inversión de intervenciones clave en micronutrientes<sup>25</sup> en países en desarrollo es de 8 a 30 veces mayor que su costo y que los adultos que fueron malnutridos cuando niños ganan al menos un 20% menos en promedio que los que no (Hassan, 2015). Esta inversión es un esfuerzo que el Estado debe realizar

<sup>24</sup> Con respecto a la cantidad de alumnos a otorgar desayuno a 2019, las estimaciones indican que 15,2% pertenecen a inicial, 46,5% pertenecen a nivel primario y 38,2% a nivel secundario.

<sup>25</sup> Por ejemplo, para combatir la deficiencia de hierro (que produce anemia, perjudicando el desarrollo cognitivo y físico), de iodo (que produce daño cerebral), zinc (que afecta la salud y el crecimiento de los niños).

para garantizar un derecho. Pero garantizar el derecho a la alimentación también está en el centro del interés del gobierno, en función de contribuir a la sostenibilidad del país en el futuro.

# La ruta estratégica hacia una política de alimentación escolar

## Gradualidad

Se reconoce que la implementación de los lineamientos contenidos en esta propuesta y su extensión hasta alcanzar el universo planteado representa un cambio de paradigma en el diseño conceptual de los servicios alimentarios escolares. Algunos alimentos propuestos o sus frecuencias o cantidades de consumo no son habituales en el patrón alimentario de los alumnos.

Por ello es que se propone una **integración paulatina y progresiva** del conjunto de lineamientos. En este sentido, las experiencias que actualmente se ejecutan en las provincias son insumos centrales para extraer buenas prácticas, mediante su tratamiento como experiencias piloto de las que se puede extraer buenas prácticas. Una hoja de ruta posible, no necesariamente la única ni la mejor, se centra en implementar primero las propuestas que tienen un gran potencial en términos de la promoción de hábitos saludables y no cuentan con un gran costo fiscal. Por ello, se podría, en un primer momento, impulsar las siguientes medidas:

- a) Priorizar el hábito del desayuno (en el hogar o en la escuela), con presencia de leche, en un valor lo más cercano posible a 200 cc y limitar el consumo de agregados dulces o muy azucarados al desayuno (los panificados que suelen acompañar un desayuno deberían tener una referencia de gramaje en el orden de los 30 g).
- b) Explorar diferentes alternativas de productos lácteos que permitan cumplir el requisito de calcio en formatos (de consumo) aceptables por los niños.
- c) Implementar actividades educativas, de impulso y de diseño de espacios y trayectos físicos para aumentar la oferta y el consumo de agua en sus diversas formas.
- d) Implementar actividades educativas, de impulso y de diseño de espacios y trayectos físicos para aumentar la oferta y el consumo de frutas.
- e) Disminuir todas las ocasiones posibles de altos consumos de azúcar, productos azucarados, pan, exceso de papa y exceso de fideos de harina de trigo y arroz común.
- f) Implementar actividades de capacitación al personal de cocina y docentes para una incorporación progresiva de legumbres, pastas o fideos de sémola y arroz integral en formas (recetas) aceptables por los niños, de a una o pocas por vez.
- g) Implementar actividades de capacitación al personal de cocina y docentes para una incorporación progresiva de hortalizas, en formas (recetas) aceptables por los niños, de a una o pocas por vez.

Siguiendo este mismo espíritu, la propuesta de CIPPEC y CEPEA plantea ampliar prioritariamente la cobertura en el nivel inicial, dado que la malnutrición en la primera infancia tiene grandes impactos en la situación sanitaria en el mediano y largo plazo. Luego, se propone continuar con la extensión en el nivel primario y finalizar en el nivel secundario. La gradualidad en la implementación debe, en consecuencia, partir de criterios de priorización que se concentren en la finalidad de nivelar los escenarios heterogéneos destacados. De esta forma, la inversión procurará no solo mejorar los servicios universalmente, sino también cerrar brechas para evitar situaciones de inequidad.

## Prioridad política

La generación de una política federal de alimentación escolar debe ser una prioridad política, programática y fiscal en la Argentina, como ya lo es en otros países de la región. Es necesaria la voluntad política del más alto nivel de gobierno para garantizar el derecho a la alimentación de los casi 7,4 millones de niños argentinos que recibirían el desayuno universal.

Una discusión pertinente es la necesidad, o no, de una ley de lineamientos sancionada en el Congreso Nacional. Si bien es cierto que, normativamente, es el órgano legislativo el que debería sancionar los requerimientos básicos de los lineamientos. Sin embargo, dado el contexto institucional argentino, la existencia de una ley sancionada por el Congreso no implica, de ninguna manera, su automática implementación. Existe una tradición informal en Argentina acerca de apuntar al Poder Ejecutivo como el principal *locus* de decisión y poder político, por lo que es esperable que la jerarquización de una temática en la estructura del Gabinete Nacional rinda más en términos de priorización (Scartascini & Tommasi, 2012). Esto no implica negar la conveniencia de que, efectivamente, los partidos políticos representados en el Congreso Nacional lleguen a un consenso y dicten una ley que considere estándares de calidad perdurables e independientes del devenir político-partidario. Pero sí afirma que, dada la urgencia del problema que la política enfrenta, es preciso avanzar rápidamente.

El reto fundamental en este camino es, por sobre todo, político. Dada la fragmentación vigente, los intereses en juego y las dinámicas propias de cada sector y nivel de gobierno con responsabilidad en la materia, será imprescindible un gran liderazgo para definir un rumbo estratégico capaz de ser sostenido, al menos, durante todo el gobierno 2016/2019. Será fundamental adoptar una estrategia de “paso a paso”, donde el capital político se invierta primero en la generación de acuerdos entre los sectores y niveles de gobierno involucrados a partir de una mayor inversión presupuestaria del Estado nacional en esa política.

No habrá una política nacional de alimentación escolar en la Argentina si no se resguarda el componente federal. Es clave, por lo tanto, priorizar los vínculos interjurisdiccionales, revisar (y aumentar) críticamente los montos de las transferencias del Estado nacional a las provincias y los municipios, y generar incentivos para que estos se gestionen con calidad y eficiencia. Fortalecer los Consejos Federales sectoriales ya creados y promover, por ejemplo, la creación de Mesas Provinciales de Alimentación Escolar pueden ser partes constitutivas de cualquier nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias.

Esta revisión de la articulación entre niveles de gobierno debe ir de la mano con una reingeniería de los modelos de gestión, fortaleciendo aquellos que mejor se adaptan a los distintos territorios con el fin de garantizar los estándares de calidad. Esta agenda de medidas propuestas implica desafíos presupuestarios y administrativos, que no por complejos son irresolubles. Algunas de las medidas propuestas o de sus componentes no tienen mayores costos presupuestarios, sino que implicarán una decisión de la Presidencia, en términos de reordenar el funcionamiento institucional entre los sectores de gobierno, por ejemplo.

En la esfera política en el nivel nacional, una actitud proactiva en materia social es esperable que proporcione apoyos (o, al menos, no intentos de veto) por parte de los grupos políticos y actores económicos y sociales que vinieron reclamando en años recientes un activo protagonismo del Estado en materia social (aunque con opiniones diversas), tal es el caso de los movimientos sociales, el sector empresario y las Iglesias, por citar solo tres ejemplos claros.

Los lineamientos que aquí se presentan constituyen ideas preliminares para el debate público, tanto político como técnico, en torno a una política nacional de alimentación escolar. Esta política es necesaria para mejorar la alimentación y las condiciones de vida de 7,4 millones de

niños, independientemente de la provincia en la que vivan y la escuela a la que asistan. Esta es una de las pocas políticas que tiene enormes réditos en el mediano y largo plazo: incide en el crecimiento, la formación de conductas alimentarias saludables, la prevención de enfermedades, el desarrollo de las funciones cognitivas, en la asistencia escolar, y en el aprendizaje.

Es hora que desde el sistema político se tome en consideración la relevancia de contar con una política nacional de alimentación escolar.

## Anexo 1. Aclaraciones metodológicas de la sección de financiamiento

### Metodología para la estimación de la inversión actual

Para tener una estructura de costos de las provincias, se identificaron las partidas presupuestarias asignadas a los servicios de alimentación escolar de cada provincia y se realizaron entrevistas con referentes en análisis presupuestario y de las oficinas de presupuesto.

Para las provincias que no presentaban en sus presupuestos partidas destinadas al servicio de comedores escolares, se estimó su gasto de la siguiente manera: se multiplicó la cantidad estimada de raciones<sup>26</sup> en la provincia sin datos por el promedio simple del costo de la ración<sup>27</sup> en las provincias con similar tipo de gestión que sí tenían datos, y esto a su vez se ajustó por un índice de paridad de compra por provincia (Dirección de índices de Precios de Consumo, 2002). En el caso de las pocas provincias (4) que no tenían definido un tipo de gestión del servicio ni tampoco presentaban partidas presupuestarias, para estimar se utilizó el promedio simple del costo de la ración de todas las otras provincias con datos, ajustada por el índice de paridad de compra por provincia.

A su vez, se chequearon los resultados a través de la comparación entre los montos finales por provincia y los datos del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), que informa cuánto transfiere la Nación a las provincias para que ellas gasten específicamente para el servicio de comedores escolares. En caso que el monto estimado en una provincia fuera menor al total informado por la PNSA, se le imputó a la provincia solo el monto del PNSA (esto sucedió en 3 casos).

El Cuadro 9 detalla las provincias cuyo gasto fue obtenido a partir de partidas presupuestarias y aquellas cuyo gasto fue estimado por no presentar partidas.

**Cuadro 8. Provincias según fuente utilizada para definir el presupuesto destinado al servicio de comedores escolares**

Provincias	Partida presupuestaria	Estimación
Buenos Aires	x	
Catamarca		x
Chaco		x
Chubut		x
Ciudad de Buenos Aires	x	
Córdoba	x	

<sup>26</sup> La cantidad estimada de raciones se calculó multiplicando la cantidad de alumnos del sector de gestión estatal que recibían desayuno/Copa de leche, almuerzo, merienda o cena en escuelas de gestión estatal en 2013 según DiNIECE por la cantidad de días de comedor en el año (estimado en 180 por ser la mínima cantidad de días de clase por ley).

<sup>27</sup> El costo de la ración se entiende como el valor del alimento más el resto de las erogaciones pertinentes, como salarios del personal del comedor, transporte, etc. En esta sección dedicada a la inversión actual en comedores escolares, se estimó el costo de la ración dividiendo el monto total de las partidas presupuestarias dividido la cantidad de raciones estimadas. La cantidad de raciones se obtuvo multiplicando la cantidad de días de comedor en el año (estimado en 180 por ser la mínima cantidad de días de clase por ley) por la cantidad de los alumnos estatales que recibían desayuno/Copa de leche, almuerzo, merienda o cena en escuelas de gestión estatal en 2013 según DiNIECE (quien otorgó estos datos del Relevamiento Anual 2013 a través de un pedido especial). Esto supone que la cantidad de alumnos que reciben este beneficio se mantuvo constante hasta 2015.

Provincias	Partida presupuestaria	Estimación
Corrientes		x
Entre Ríos		x
Formosa	x	
Jujuy		x
La Pampa		x
La Rioja		x
Mendoza	x	
Misiones	x	
Neuquén	x	
Río Negro		x
Salta	x	
San Juan	x	
San Luis	x	
Santa Cruz		x
Santa Fe	x	
Santiago del Estero	x	
Tierra del Fuego		x
Tucumán		x

Fuente: CIPPEC.

Para presentar la estimación por tipo de modelo de gestión se seleccionaron provincias testigo por cada modelo según Veleda, Repetto, Díaz Langou, Bezem, Sánchez y Cano (2014):

- Modelo de gestión municipal o local: Provincia de Buenos Aires.
- Modelo de gestión concesionada: Ciudad de Buenos Aires y Córdoba Capital.
- Modelo de gestión escolar: Santa Fe e interior de Córdoba.

Los valores presentados para cada tipo de modelo de gestión eran promedios simples de los casos testigo.

Con respecto al cuadro que presenta el gasto en comedores escolares como porcentaje de distintas variables macroeconómicas, las fuentes de datos utilizadas son las siguientes. El dato de los recursos fiscales y el gasto público total por provincia provienen del Esquema AIF (ahorro, inversión, financiamiento) de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales a 2014, publicado por la DNCFP-Ministerio de Economía de la Nación. El dato del gasto público en educación por jurisdicción proviene de los cuadros de Gasto Educativo Provincial, por objeto y nivel publicados por la CGECSE-Ministerio de Educación de la Nación a 2014. Para poder calcular los porcentajes, el presupuesto de servicios de comedor escolar, estimado en valores de 2015, fue ajustado a 2014 utilizando el IPC de la consultora Elypsis.

Por último, para estimar el gasto en comedores escolares en 2015 dejando de lado los costos ocultos pero restando la rentabilidad de las empresas proveedoras del servicio de comedores escolares, el porcentaje estimado de ganancia se obtuvo a partir de entrevistas con este tipo de empresas.

## **Metodología para el costeo de la propuesta de la presente Política Nacional de Alimentación Escolar**

La propuesta presentada de una Política Nacional de Alimentación Escolar consiste principalmente en proveer un desayuno saludable universal y un almuerzo saludable focalizado. Su costo incluye, además de la compra de insumos alimentarios, el salario de cocineros, ecónomos y nutricionistas, el plus salarial para los docentes que acompañan en el horario del almuerzo, capacitaciones para el personal encargado del almuerzo, etc. Para la estimación de esta propuesta, se tomaron en cuenta varios supuestos, consideraciones metodológicas y fuentes de datos, detalladas a continuación.

Para la estimación del componente de insumo alimentario de la ración, se tomó un informe sobre el costo de un desayuno y un almuerzo escolar saludable realizado a través de un relevamiento de los precios minoristas en CABA (arrojaba un costo de \$6,50 por desayuno y \$15,5 por almuerzo a precios de febrero de 2015). Este trabajo fue realizado por la Cátedra de Economía General de la Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina, UBA a cargo del Lic. en nutrición Sergio Britos. Luego, mediante un índice de paridad de compra por provincia (Dirección de índices de Precios de Consumo, 2002) se estimó el costo del desayuno y el almuerzo en el resto de las provincias.

En relación al universo que recibe el servicio de desayuno, este se encuentra constituido por todos los alumnos de escuelas de gestión pública de nivel inicial, primaria y secundaria. Los datos de cantidad de escuelas y alumnos por provincia y por ámbito se obtuvieron del último Relevamiento Anual disponible, 2014 (DiNIECE, 2015). En el caso del servicio de almuerzo, el universo planteado para que lo reciba está focalizado en los alumnos del sector estatal en jornada extendida o completa y todos aquellos del decil 1 y 2. El porcentaje de chicos que asisten a jornada más larga en el nivel primario se obtuvo del Relevamiento Anual 2014, y en el nivel inicial y secundario del Relevamiento Anual 2010, suponiendo que estos porcentajes se mantuvieron en el tiempo<sup>28</sup>. El porcentaje de chicos pertenecientes al decil 1 y 2 asistentes a escuelas de gestión estatal se obtuvo a partir de procesamientos propios de la EPH, segundo trimestre 2015. La superposición entre ambos porcentajes se estimó suponiendo que la participación de alumnos del decil 1 y 2 en jornada extendida o completa en cada nivel es igual que su participación en la matrícula estatal total del nivel. Además, tal como se propone en estos lineamientos, se incluye en el costeo la comida de los docentes que acompañan a los alumnos durante el servicio de desayuno y almuerzo. En el caso del desayuno, ya que se consume en la primera clase de la mañana, se estimó la cantidad de docentes a cubrir dividiendo la matrícula total del sector de gestión estatal por la cantidad promedio de alumnos por sección en el sector de gestión estatal, diferenciando por nivel y provincia<sup>29</sup>. Para el caso del almuerzo, se estimó la cantidad de docentes a cubrir dividiendo la cantidad de alumnos que reciben almuerzo por 20 en nivel inicial, 35 en nivel primario y 75 en nivel secundario.

Con respecto al tipo de gasto salarial, se consideraron los siguientes supuestos respecto de las necesidades de recursos humanos y su remuneración.

En primer lugar, se supone que son necesarias 5 personas para la gestión administrativa a nivel nacional y 96 personas como personal para los centros de abastecimiento. Para estimar estos

---

<sup>28</sup> Aunque en el nivel inicial y secundario los porcentajes podrían parecer antiguos, no ha habido políticas activas de extensión de la jornada en estos niveles como lo ha habido en el nivel primario, por lo cual parece un supuesto plausible.

<sup>29</sup> En promedio en 2014 y para el sector de gestión estatal en el total de país, había 22 niños por sección en el nivel inicial, 21 en el nivel primario y 24 en el nivel secundario (CIPPEC sobre la base de Relevamiento Anual 2014).

costos en salarios a cargo de Nación, se utilizó el salario administrativo (a agosto 2015), estipulado para el Ministerio de Economía en planta permanente, universitaria, letra C, grado 5.

Segundo, en el ámbito rural se supone la necesidad de un cocinero y un ecónomo por escuela y un nutricionista cada 15 escuelas; en cambio, en el ámbito urbano se supone un cocinero por escuela, un ecónomo cada 4 escuelas y un nutricionista cada 45 escuelas. El salario del ecónomo se igualó al salario promedio de un docente de nivel primario, jornada simple por provincia relevado por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE) a junio de 2015. Los salarios por provincia de cocineros y nutricionistas se tomaron del Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados por provincia (Serie anual - 2014) del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (cocinero: rubro servicios de hotelería y restaurantes; nutricionista: servicios sociales y salud). Se supuso que los salarios de cocineros, nutricionistas y ecónomos son afrontados por las provincias.

Tercero, en el ámbito rural y urbano se supuso que en el horario del almuerzo acompaña un docente cada 25 alumnos en el nivel inicial, uno cada 50 alumnos en el nivel primario y uno cada 150 alumnos en el nivel secundario. El plus salarial del docente por dedicar una hora de trabajo a esta tarea se calculó igualándolo al promedio de lo que cobra por hora un docente con 10 años de nivel primario por provincia, siguiendo el relevamiento realizado por la CGECSE a junio de 2015. Además, se supuso que este costo debería ser afrontado por Nación. Se supone también que, como el desayuno se toma en la misma clase, no debe contratarse gente aparte para acompañar a los alumnos en este momento.

Cuarto, en relación al gasto en “capacitaciones”, se incluyó el costo de dos capacitaciones anuales a cargo de Nación estimadas en \$1.000 por empleado (\$500 cada capacitación) para ser dada a cocineros, ecónomos, nutricionistas y docentes con funciones en el horario del almuerzo.

Para el costo de transporte, en primer lugar se tomó la cantidad de ciudades por provincia. Luego se obtuvo de la Secretaría de Energía el precio de la nafta súper entre 92 y 95 ron para cada distribuidora y provincia y se armó un precio promedio por provincia. Por último, se supuso un recorrido de 25 km. en zonas urbanas por mes y 400 km. en zonas rurales, y 15 litros por kilómetro. Esto resulta en un costo promedio de distribución de alimentos de \$28,6 millones de pesos anuales en zonas rurales y \$1,6 millones de pesos anuales en zonas urbanas.

Respecto a la cantidad de días durante los que se brinda el servicio, se calcularon 180 (por ser la mínima cantidad de días de clase por ley), lo que implica que no se tomaron en cuenta prestaciones durante el receso escolar de verano.

Para estimar el costo de la ración, se tomaron en cuenta todos los tipos de gasto estipulados hasta aquí, pero se hicieron distintas cosas con ellos. Por un lado, el costo de los insumos alimentarios del almuerzo y de todos los salarios de los docentes que se quedan al horario del almuerzo se dividieron solo entre los alumnos y docentes que almuerzan. Por otro lado, el resto de los tipos de costos se dividieron entre todos los cubiertos por almuerzo o desayuno.

Para realizar las proyecciones 2016-2019, se tomó un supuesto conservador siguiendo el cambio porcentual de la población en las proyecciones poblacionales por grupos quinquenales de edad de INDEC. Se las analizó por separado cada provincia y las edades correspondientes a cada nivel. En caso de aumentar, los números del sistema (matrícula, cantidad de escuelas, etc.) aumentarían en la misma proporción, y en caso de disminuir, los números del sistema permanecerían igual.

Por último, no se consideran gastos en infraestructura a nivel nacional ni en los colegios, el IPC utilizado fue el de la consultora Elypsis, las proyecciones para el período 2016-2019 de inflación

(32% en 2015, 25% en 2016, 20% en 2017, 15% en 2018 y 10% en 2019) y de crecimiento real del PBI (1% en 2015, 2,5% en 2016 y 3% en 2017, 2018 y 2019) fueron obtenidas del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC.

## Bibliografía

- Acuña, C., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aulicino, C. (2016). *Un análisis del Programa Primeros Pasos (tesis de maestría)*. Victoria: UdeSA.
- Azevedo, V., Bouillon, C., & Irrázaval, I. (2011). *Sistemas Integrados de Información Social. Su rol en la protección social*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad de Chile.
- Britos, S., Saraví, A., & Chichizola, N. (2013). *Estudio inicial sobre alimentación escolar en 61 escuelas y 1100 escolares de seis jurisdicciones en 5 provincias*. Buenos Aires: CEPEA.
- Britos, S., Saraví, A., Chichizola, N., & Virgolini, M. (2014). *Análisis de la alimentación en el entorno escolar*. Buenos Aires: CEPEA.
- Caicedo, C. (2001). La promoción de la salud como una expresión de lo público. *TRANS*, 128-182.
- Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE (2015). Gasto educativo jurisdiccional 2014. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/gasto-en-educacion/>
- Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE (2016). Informe indicativo de salarios docentes período abril - junio 2015. Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/dpe/costos-educativos-cgecse/gasto-en-educacion/salarios-docentes/>
- Cunill Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, 3-37.
- Díaz Langou, G., Aulicino, C., Cano, E., Sánchez, B., & Bezem, P. (2014). *Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - DNCFP (2015). Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Administración Central, Organismos Descentralizados (y Cuentas Especiales). Ministerio de Economía de la Nación.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE (2014). *Relevamiento anual 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa - DiNIECE (2015). *Relevamiento anual 2014*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Dirección de Índices de Precios de Consumo (2002). Paridades de poder de compra del consumidor. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Disponible en [www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/PPCC-Metodologia.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/PPCC-Metodologia.pdf)
- EMSE. (2012). *2º Encuesta Mundial de Salud*. Buenos Aires: PAHO.
- FAO. (2001). *Perfil nutricional de Argentina*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (2013). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países*.
- Galloway, R., Kristjansson, E., Gelli, A., Meir, U., Espejo, F., & Bundy, D. (2009). School feeding: outcomes and costs. *Food and nutrition bulletin*, 171-182.

- Gruenberg, C., & Pereyra Iraola, V. (2008). *Subsidios bajo sospecha: Recomendaciones para una reforma pro transparencia en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Hoyland, A., Dye, L., & Lawton, C. (2009). A systematic review of the effect on breakfast on the cognitive performance of children and adolescents. *Nutrition Research Review*, 220-43.
- Indart Rougier, P., & Tuñón, I. (2015). *Derecho a una alimentación adecuada en la infancia: niños, niñas y adolescentes entre 2 y 17 años en la Argentina*. Buenos Aires: ODSA-EDUCA.
- Kovalskys, I., Indart Rougier, P., Amigo, M. P., De Gregorio, M., Rausch Herscovici, C., & Karner, M. (2013). *Ingesta alimentaria y evaluación antropométrica en niños escolares de Buenos Aires*. Buenos Aires: ILSI.
- Maceira, D. (2009). Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. En *Documento de Trabajo N°23*. CIPPEC.
- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2015). Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados por provincia. Serie anual 2014. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC-UNICEF.
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). The making of policy: Institutionalized or not? *American Journal of Political Science*, 787-801.
- Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones aprendidas sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires : UNICEF.

## Acerca de los autores

**Sergio Britos. Director de CEPEA (Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación).** Lic. en Nutrición (UBA). Profesor Asociado de la Facultad de Medicina (Escuela de Nutrición) en la UBA y Profesor Titular de la Facultad de Bromatología (carrera de Nutrición) en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Docente de la Especialización en Nutrición Pediátrica de la Facultad de Ciencias de la Nutrición, Universidad J.A. Maza (Mendoza). Investigador del Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, UBA

**Gala Díaz Langou. Directora del Programa de Protección Social de CIPPEC.** Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Ha trabajado como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

**Cecilia Velea. Investigadora Principal del Programa de Educación de CIPPEC.** Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES), París. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es co-titular de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido Profesora de Política Educativa de la Universidad Nacional de Quilmes y Consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPEE-UNESCO Buenos Aires.

**José Florito. Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC.** Tesista en Ciencia Política (Universidad de San Andrés).

**Nuria Chichizola. Investigadora Adjunta en CEPEA.** Lic. en Nutrición (UNER). Docente auxiliar de la carrera de Nutrición, Facultad de Bromatología, UNER.

**Malena Acuña. Analista del Programa de Protección Social y del Programa de Educación de CIPPEC.** Licenciada en Economía (Universidad de San Andrés).

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.

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

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por Cook Master, Danone, Tetrapak y Teylem.*





## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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 Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org