

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Protección Social
y Programa de Educación
Área de Desarrollo Social

DOCUMENTO DE TRABAJO N°121
ABRIL DE 2014

Los modelos de gestión de los servicios de comedores escolares en Argentina

Gala Díaz Langou, Pablo Bezem, Carolina
Aulicino, Estefanía Cano y Belén Sánchez



Índice de contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
Agradecimientos	4
Introducción.....	5
Una mirada de conjunto: la situación actual del servicio de comedores escolares en términos de cobertura y distribución.....	7
Modelos de gestión del servicio de alimentación escolar en las provincias.....	15
La compra y la distribución de los alimentos	15
La asignación del servicio	18
La definición de los menús	18
La preparación de las comidas.....	19
El servicio en las escuelas.....	20
Las acciones de educación nutricional.....	21
Los controles	21
Lecciones de cinco modelos contrastantes	24
Río Negro: gestión municipal.....	24
Provincia de Buenos Aires: los consejos escolares	26
Ciudad de Buenos Aires: privatización de la gestión.....	27
Mendoza: migración del modelo de gestión escolar al de gestión provincial y crecimiento al ritmo de la jornada extendida	29
Santa Fe: buenas prácticas en el modelo de gestión escolar	31
Conclusiones.....	34
Normativa oficial	36
Acerca de los autores	38
Notas.....	39

Resumen ejecutivo

La buena alimentación es, además de un derecho fundamental, una condición esencial para el crecimiento y el aprendizaje. Sin embargo, en la Argentina un 40% de los niños en edad escolar sufren de sobrepeso, una epidemia en crecimiento. Este contexto pone a los servicios alimentarios del sistema educativo en la mira. Más de 4,5 millones de niños y niñas, la mayoría de sectores vulnerables, se alimentan en la escuela: allí desayunan, almuerzan o meriendan. Por su función nutricional, el comedor escolar es un factor de atracción y retención de los alumnos. Además, es un espacio educativo, donde se complementa la alimentación del hogar y se transmiten hábitos de comensalidad, higiene y nutrición.

Los comedores escolares cobraron especial relevancia en años recientes. El aumento de la pobreza que acarrió la crisis de 2001 exigió ampliar la oferta del almuerzo hasta 2003. Pese a la posterior recuperación económica, la pobreza estructural y los problemas nutricionales persistentes sostienen la necesidad de la alimentación escolar. Desde 2001, el aumento de la inversión pública en las políticas sociales y educativas habilitó un incremento continuo del desayuno, una comida muy relevante para el aprendizaje. La expansión del nivel inicial y la ampliación de la jornada escolar en el nivel primario también requirieron el aumento de los servicios alimentarios.

Este estudio compara 7 dimensiones de los modelos de gestión de los servicios alimentarios de 19 provincias: 1) la compra y distribución de los insumos; 2) los procesos y criterios de asignación del servicio; 3) la definición de los menús; 4) la preparación de las comidas; 5) la atención de los alumnos; 6) las políticas de educación nutricional y 7) los controles (insumos, bromatología, auditoría y evaluación nutricional). Además, se identifican las ventajas comparativas de cada modelo según el contexto de cada provincia.

El trabajo revela que no siempre se cumplen las condiciones para garantizar comidas de calidad en todas las escuelas del país. **El servicio de alimentación escolar presenta falencias en buena parte de las provincias:** una inversión escasa y discontinua; marcos legales fragmentarios o ausentes; directores de escuela abocados principalmente a la compra y el traslado de los alimentos; cocineros informales y escasamente capacitados; docentes que sirven las comidas y acompañan a los alumnos sin recibir adicionales salariales por la tarea; estrategias de educación nutricional escasas y discontinuas, y controles infrecuentes.

Pero también existen muchas buenas prácticas que el trabajo identifica y destaca para propiciar el aprendizaje interjurisdiccional y contribuir con la redefinición u optimización del servicio. El desafío es grande, ya que la política en cuestión es compleja porque involucra aristas y actores muy diversos. Está en juego nada más ni nada menos que la salud de nuestros niños y niñas, especialmente de los más postergados.

Agradecimientos

CIPPEC agradece muy especialmente a los entrevistados por su tiempo y voluntad, y a Ágata Guma por su colaboración en la investigación. Esta investigación no hubiese posible sin el apoyo de Knorr y de Fundación Danone.

Introducción

La buena alimentación es, además de un derecho fundamental, una condición esencial para el crecimiento y el aprendizaje. Sin embargo, en la Argentina un 40% de los niños en edad escolar sufren de sobrepeso, una epidemia en crecimiento (CESNI-SAOTA, 2012). Este contexto pone en la mira a los servicios alimentarios del sistema educativo.

Más de 4,5 millones de niños y niñas, la mayoría de sectores vulnerables, se alimentan en la escuela: allí desayunan, almuerzan o meriendan¹. Por su función nutricional, el comedor escolar es un factor de atracción y retención de los alumnos. Además, es un espacio educativo, donde se complementa la alimentación del hogar y se transmiten hábitos de comensalidad, higiene y nutrición.

Presentes en el sistema educativo desde los ochenta, **los comedores escolares cobraron especial relevancia en años recientes.** El aumento de la pobreza que acarrió la crisis de 2001 exigió ampliar la oferta del almuerzo hasta 2003. Pese a la posterior recuperación económica, la pobreza estructural y los problemas nutricionales persistentes mantuvieron la necesidad de la alimentación escolar².

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

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

En este contexto, **parece relevante comparar los modelos gestión del servicio, que está a cargo de las provincias y presenta importantes variaciones entre ellas.** Por ejemplo, la compra y distribución de los insumos, aspecto clave del servicio, puede recaer sobre la administración central, los municipios, las escuelas o alguna combinación de ellos, según el tipo de servicio (desayuno, almuerzo o colación) y el tamaño de las localidades. A su vez, los modelos suelen variar en el tiempo.

Estas características cambiantes invitan a un análisis comparado para identificar sus ventajas comparativas según contextos y extraer lecciones de interés para el conjunto de las provincias. El desafío es grande, ya que la política en cuestión es compleja porque involucra aristas y actores muy diversos.

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

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

Este estudio compara 7 dimensiones los modelos de gestión de los servicios alimentarios de 19 provincias³: 1) la compra y distribución de los insumos; 2) los procesos y criterios de asignación del servicio; 3) la definición de los menús; 4) la preparación de las comidas; 5) la atención de los alumnos; 6) las políticas de educación nutricional y 7) los controles (insumos, bromatología, auditoría y evaluación nutricional). Además, se identifican las ventajas comparativas de cada modelo de acuerdo con el contexto de cada provincia.

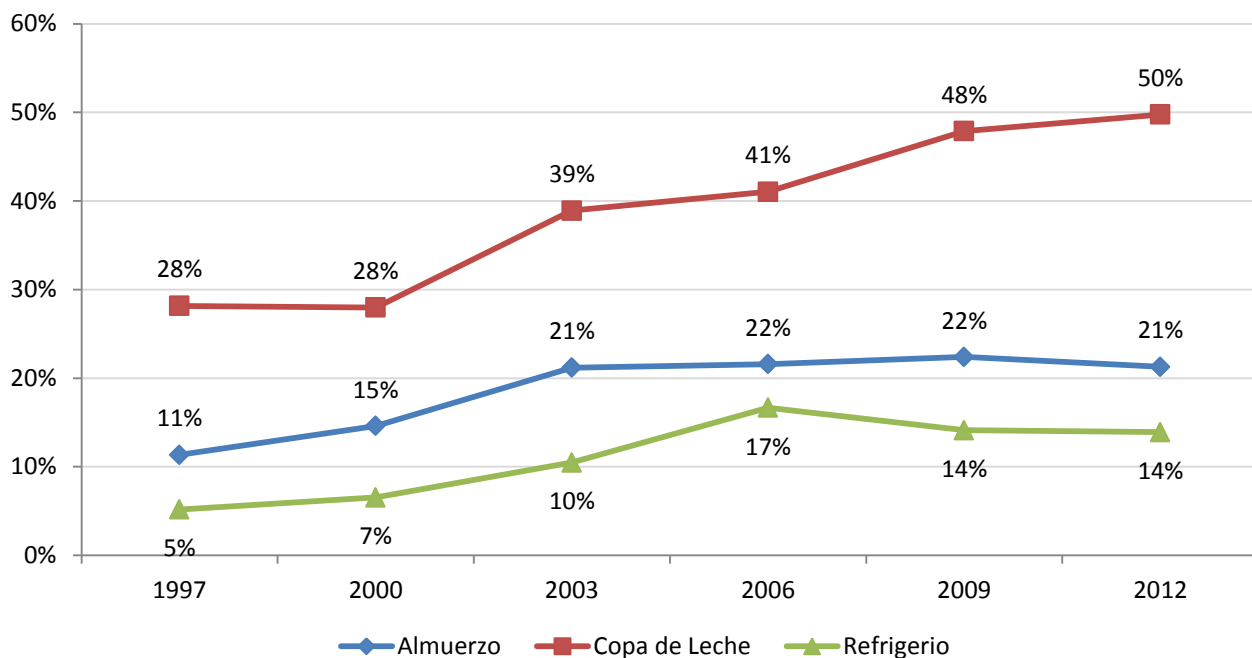
En el **primer capítulo** se presentan la cobertura y distribución de los comedores escolares sobre la base de datos secundarios. En el **segundo capítulo** se comparan los modelos de gestión de los comedores escolares según las 7 dimensiones citadas. En el **tercer capítulo** se presentan con mayor detalle los modelos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza y Río Negro, seleccionados por sus rasgos contrastantes y su amplia cobertura. Este documento se complementa con otro (Veleda, C. y otros, 2014) en el que se presentan nueve recomendaciones para redefinir u optimizar la gestión del servicio de comedores escolares en las provincias.

³ Las 19 provincias son: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán. Se realizaron entrevistas en profundidad con las autoridades a cargo del servicio. Las provincias restantes (Chaco, Chubut, Entre Ríos, Santa Cruz y Santiago del Estero) no pudieron ser incluidas en el estudio debido a la falta de respuesta de los responsables del servicio de comedores.

1. Una mirada de conjunto: la situación actual del servicio de comedores escolares en términos de cobertura y distribución

En la Argentina, la provisión de servicios alimentarios escolares se concentra en los niveles educativos primario e inicial. En la actualidad, las 24 jurisdicciones ofrecen desayuno – frecuentemente llamado “copa de leche” –, almuerzo y refrigerio; y, en una proporción marginal, cena. El desayuno es el servicio más extendido: alcanza a la mitad de los alumnos de educación básica de las escuelas de gestión pública. Los almuerzos, por su parte, cubren al 21% de la matrícula, y los refrigerios al 14% (Gráfico 1)⁴⁵.

Gráfico 1. Porcentaje de matrícula beneficiaria de servicios alimentarios. Nivel inicial, primario y secundario. Sector de gestión estatal. Educación común. Total país. Evolución trianual 1997-2012



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE, Ministerio de Educación.

En los últimos quince años se produjo un fuerte incremento en la cobertura de todos los servicios alimentarios⁶. El aumento inicial puede entenderse como una respuesta al empeoramiento de los indicadores a partir de la recesión que comenzó en 1997 y se extendió por cinco años, desembocando en 2001/2002 en una de las peores crisis sociales y económicas de la historia argentina. En este período, la tasa de pobreza creció del 22% al 45% y la de desempleo, del 14% al

⁴ Estas cifras surgen del Relevamiento Anual que realiza la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. Allí, se completan los datos sobre servicios alimentarios por establecimientos, y dado que muchos de ellos albergan más de un nivel educativo, no es posible saber cuántos servicios son provistos por nivel. Para calcular el porcentaje de cobertura se utilizó la cantidad total de servicios sobre la matrícula total de nivel inicial, primario y secundario.

⁵ Al momento de publicar este documento, el último dato disponible sobre provisión de servicios alimentarios es del año 2012.

⁶ Dada su participación marginal en la cobertura, no se incluyen datos sobre el servicio de cena.

22%. En paralelo, el Estado aumentó la oferta de servicios alimentarios en las escuelas, en particular el almuerzo –la comida más relevante en ese contexto de dramático aumento de la pobreza entre 1997 y 2002; también crecieron –aunque en menor medida– el desayuno y la merienda.

A partir de 2003, en la Argentina comenzó un período sostenido de crecimiento económico y aumento del gasto social, que dio sustento al crecimiento de los servicios alimentarios⁷. Los esfuerzos se concentraron en la provisión de desayuno, cuya cobertura pasó del 28% de la matrícula en 2003 al 50% en 2012. Por su parte, la cobertura de almuerzos dio un salto en 2003 (del 17% al 21%), pero a partir de ese año se mantuvo estable. De este modo –probablemente por el contexto de disponibilidad de recursos que permitió invertir en un servicio de gran relevancia frente a otros (Britos y otros, 2003) – se optó por privilegiar el servicio de desayuno, en contraste con los planes de alimentación escolar previos, que históricamente se habían concentrado en los almuerzos (Vinocur y otros, 1988).

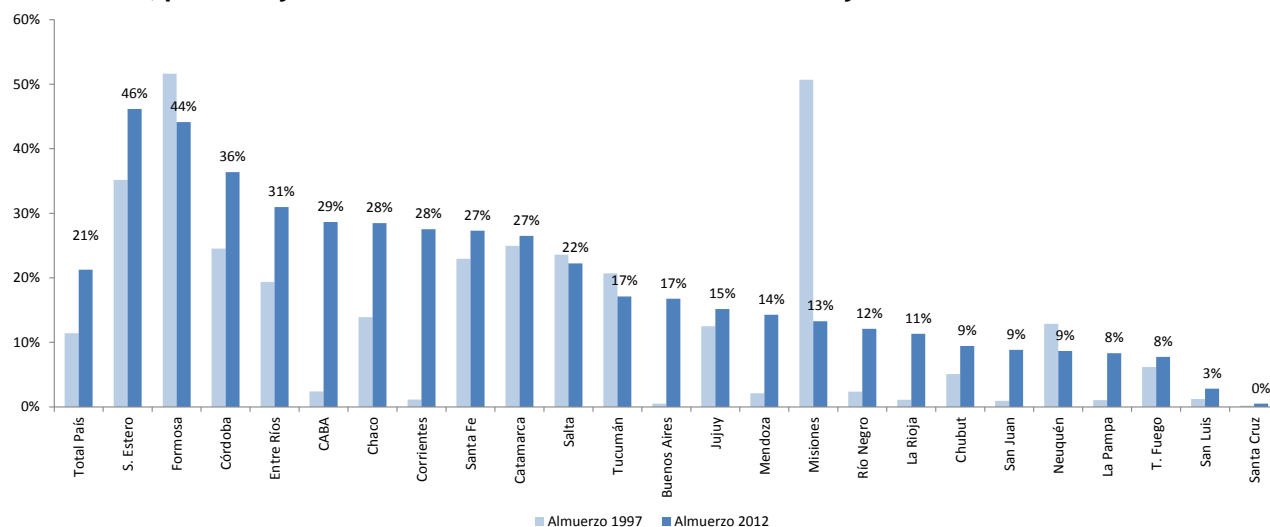
Hoy, 21% de los alumnos de escuelas de gestión estatal recibe el almuerzo, la mitad recibe el desayuno y un 14%, merienda (**Gráfico 1**). En la comparación provincial, la distribución de los servicios se revela muy disímil. Las provincias que padecen mayores niveles de pobreza tienden a una mayor cobertura de **servicios de almuerzo**. Por ejemplo, Santiago del Estero y Formosa cuentan con la oferta más amplia, cerca de la mitad de sus estudiantes (**Gráfico 2**). Mientras que la mayoría de las jurisdicciones más pobladas –como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe– mantienen niveles de cobertura de almuerzos superiores al promedio, la Provincia de Buenos Aires, con cerca del 40% de la población escolar, cubre a menos del 20%. Por último, todas las provincias patagónicas –la región con menor nivel de pobreza– mantienen en promedio una oferta menor al 10%.

En los últimos quince años, la mayoría de las provincias incrementó la cobertura de almuerzo. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad en el comportamiento de las provincias y no se observa un patrón claro en función de los indicadores socioeconómicos o de cobertura. Los mayores aumentos se produjeron en Corrientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tenían una cobertura marginal a comienzos del período pero en 2012 alcanzaba cerca del 30% de la matrícula. También la Provincia de Buenos Aires y Mendoza mantenían una cobertura muy baja, y hoy llegan a cerca del 30%. Por último, provincias que ya tenían una cobertura relativamente alta –como Santiago del Estero, Córdoba, Entre Ríos y Chaco–aumentaron la oferta más de 10 puntos porcentuales.

Por otro lado, hay jurisdicciones que bajaron su cobertura de almuerzo, como Misiones –donde descendió cerca de 37 puntos porcentuales, aunque paralelamente aumentó la de desayunos 46 puntos porcentuales– y en los de Formosa, Neuquén y Tucumán, que disminuyeron su cobertura cerca de 5 puntos porcentuales y en los últimos dos casos compensaron con un aumento en la cobertura de refrigerios.

⁷ Entre 2003 y 2012, se mantuvo un crecimiento anual promedio mayor al 7% y el gasto público consolidado pasó del 29% del Producto Bruto Interno en 2003 al 43% en 2009.

Gráfico 2. Porcentaje de matrícula titular de servicios de almuerzo en escuelas de gestión estatal. Nivel inicial, primario y secundario. Educación común. Años 1997 y 2012



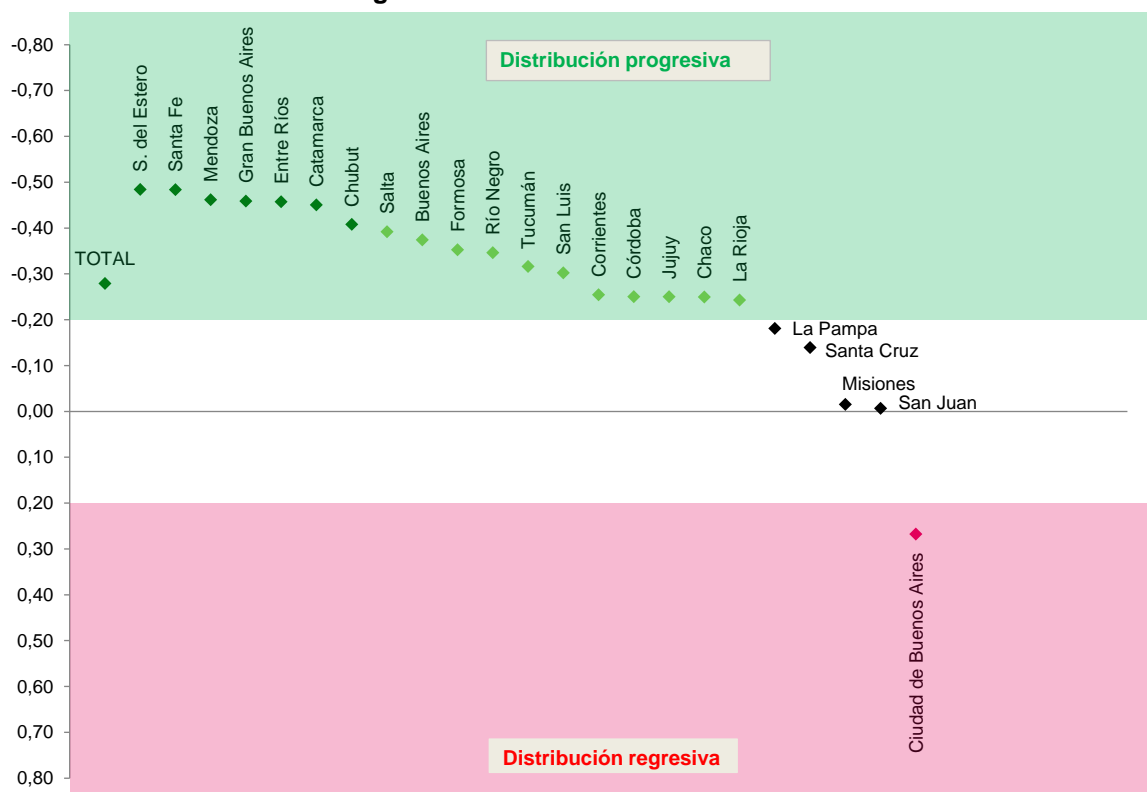
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE, Ministerio de Educación.

Como se observa en el **Gráfico 2**, entre 1997 y 2012, la distribución de **almuerzos** es progresiva: tiende a ofrecerse en mayor medida a las provincias del norte del país, que padecen los mayores indicadores de pobreza. En este sentido, un estudio de **CIPPEC** que analiza la correlación entre la disponibilidad de un conjunto de recursos escolares y el nivel socioeconómico de los estudiantes de escuelas primarias de gestión estatal demuestra que la distribución de almuerzos resulta ser la más progresiva entre la mayor (Bezem, 2012).

Esto se explica porque las provincias más pobres ofrecen una cobertura más amplia, pero también porque al interior de cada jurisdicción (excepto en cinco casos) se distribuye progresivamente, para focalizar el servicio en los sectores de bajos ingresos (**Gráfico 3**). La mejor focalización se observa en Santiago del Estero, Santa Fe, Mendoza, Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos y Catamarca. Luego, en un conjunto de provincias no hay correlación entre la provisión de almuerzos y el nivel socioeconómico de los alumnos, especialmente en Misiones –que mantiene una muy baja cobertura a pesar de padecer altos niveles de pobreza– y en San Juan, que compensa con una mejor focalización de los desayunos. Por último, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se observa una distribución regresiva, es decir que los alumnos de las familias más acomodadas tienden a recibir más servicios de almuerzo⁸. En parte, esto se explica porque el servicio se dirige, principalmente, a las escuelas de jornada extendida y completa, que representan el 36% de las escuelas primarias y albergan mayormente a estudiantes de clase media (Veleda, 2013).

⁸ El análisis contempla la provisión de servicios alimentarios en escuelas de gestión estatal, independientemente de si son gratuitos o pagos. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los servicios son pagos por defecto y los alumnos que lo soliciten y cumplan con ciertos requisitos pueden ser becados total o parcialmente. Por lo tanto, la distribución regresiva muestra que los alumnos de mayor nivel socioeconómico consumen servicios de almuerzo en mayor proporción, sin considerar si pagan o no por ellos.

Gráfico 3. Correlación entre la distribución de los servicios de almuerzo y el nivel socioeconómico de los alumnos. Nivel Primario. Sector de gestión estatal. Ámbito Urbano. Año 2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Bezem (2012).

Nota: Una correlación positiva indica que se otorgan más servicios alimentarios a los alumnos de familia de mayores recursos. Una correlación cercana a 0 indica que no hay relación entre ambas variables. Una correlación negativa indica que los servicios alimentarios se enfocan en los alumnos de más pobres.

* Sin datos suficientes para calcular la correlación de Neuquén y Tierra del Fuego.

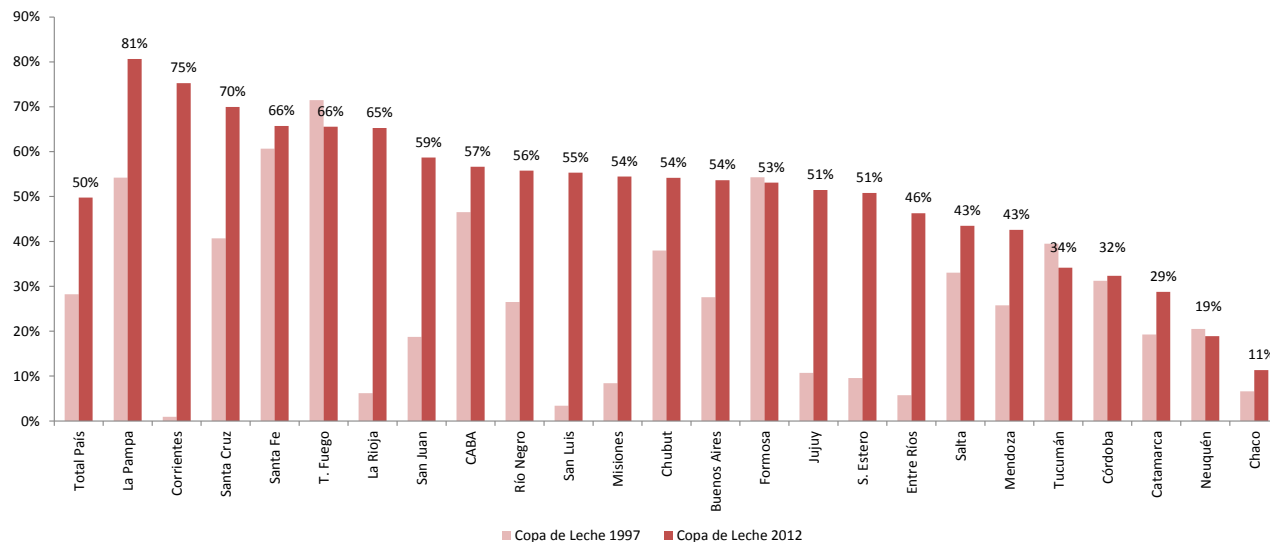
El **desayuno** es el servicio más extendido, y alcanza a la mitad de los alumnos de educación básica de escuelas estatales. En este caso, también existe una gran variabilidad entre provincias, pero la gran mayoría mantiene una cobertura mayor al 40% de la matrícula. A diferencia de lo que sucede con el almuerzo, las provincias que albergan a la población con mayores recursos presentan mayores niveles de cobertura. Este es el caso de las provincias patagónicas: La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego alcanzan una cobertura mayor al 60%, y Río Negro y Chubut mayor al promedio nacional de 50% (**gráfico 4**). Esto se explica por la alta disponibilidad de fondos propios, ya que se trata de la región con mayor cantidad de recursos fiscales por habitante, lo que permite mantener una inversión mayor por alumno. Otros casos destacados son Corrientes (75%), Santa Fe (66%) y La Rioja (65%).

Por último, solo cinco provincias mantienen una cobertura menor al 30%: Neuquén y Tucumán –cuya cobertura de desayunos y almuerzos es menor al promedio–, Catamarca y Chaco –con énfasis en la política de almuerzos, que supera al promedio– y Córdoba, que compensa con una amplia cobertura de almuerzos.

En los últimos quince años, casi todas las jurisdicciones aumentaron fuertemente la cobertura en el servicio de desayuno. En promedio, el aumento fue de 24 puntos porcentuales, con casos

extremos como los de Corrientes, La Rioja y San Luis, que incrementaron su cobertura más de 50 puntos porcentuales; y los de Tierra del Fuego y Tucumán, donde ésta disminuyó ligeramente.

Gráfico 4. Porcentaje de matrícula titular de servicios de copa de leche en escuelas de gestión estatal. Nivel inicial, primario y secundario. Educación común. Años 1997 y 2012.

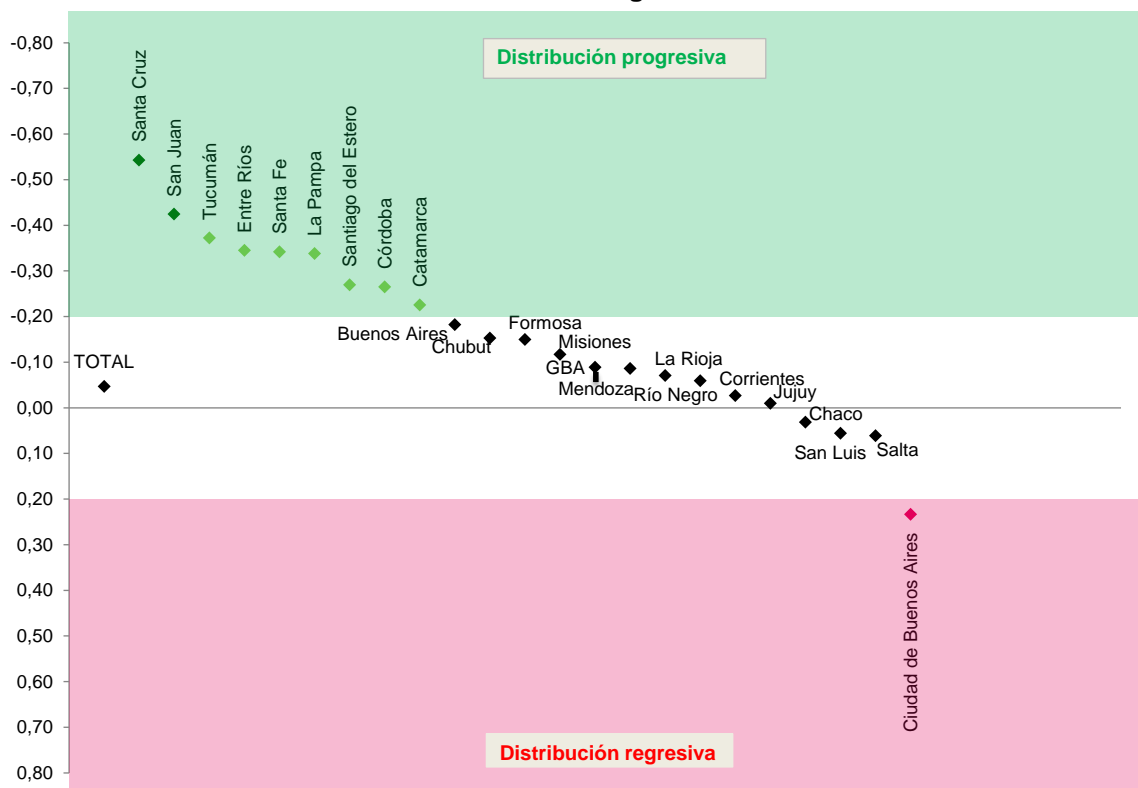


Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE, Ministerio de Educación.

A diferencia del almuerzo, el desayuno no se distribuye progresivamente. Dos factores que explican este resultado son la amplia cobertura –llevado al extremo, con una cobertura completa no existiría correlación–, y el hecho de que las provincias patagónicas y las más pobladas sean las que tienen mayor cobertura; mientras que la región Norte, que es la más pobre, tiende a tener una cobertura menor y concentra su esfuerzo financiero en la provisión de almuerzos (**gráfico 5**).

También se comprueba que al interior de la mayoría de las provincias, la provisión del servicio no está focalizada en los sectores más pobres. Por un lado, resultan excepcionales los casos de Santa Cruz, Santa Fe, La Pampa y, en menor medida, el de San Juan: todos ellos mantienen una amplia cobertura y focalizan muy bien la oferta de desayunos según el nivel socioeconómico de los alumnos. Por otra parte, si bien Tucumán y Entre Ríos mantienen una baja cobertura, logran focalizarla en los sectores de menores recursos. Por último, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires distribuye el desayuno en forma regresiva, al igual que sucede con el almuerzo.

Gráfico 5. Correlación entre la distribución de los servicios de copa de leche y el nivel socioeconómico de los alumnos. Nivel Primario. Sector de gestión estatal. Ámbito Urbano. Año 2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Bezem (2012).

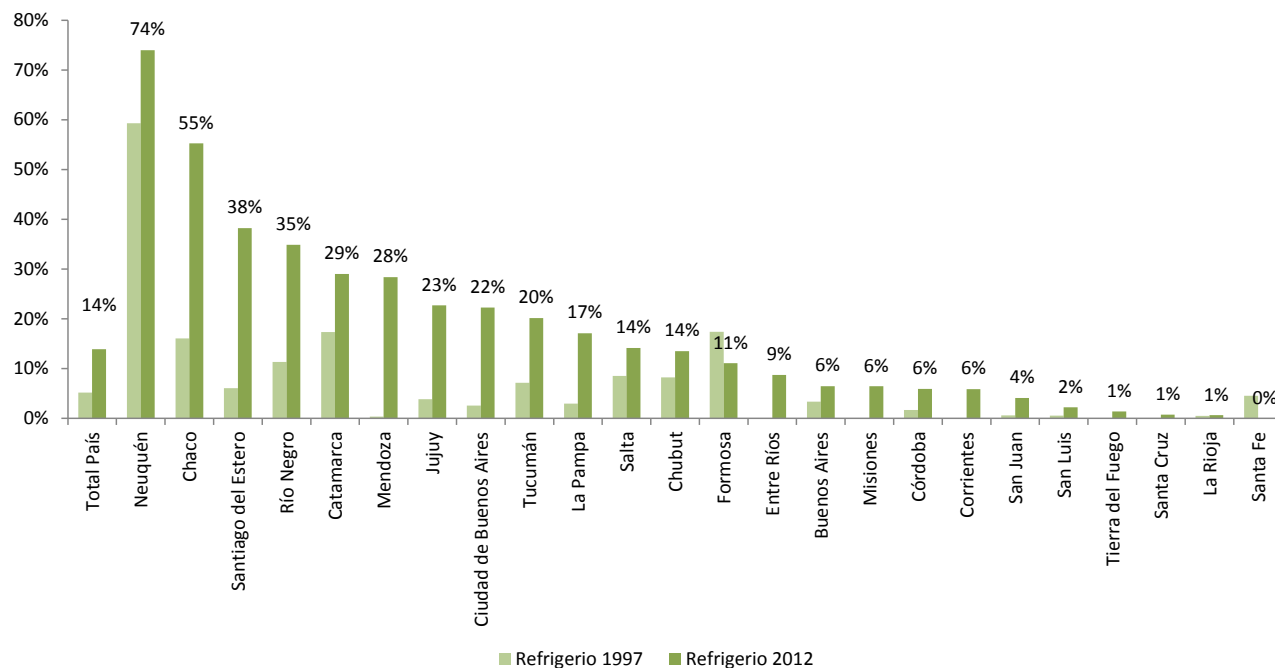
Nota: Una correlación positiva indica que se otorgan más servicios alimentarios a los alumnos de las familias con mayores recursos. Una correlación cercana a 0 indica que no hay relación entre ambas variables. Una correlación negativa indica que los servicios alimentarios se enfocan en los alumnos de más pobres.

* Sin datos suficientes para calcular la correlación de Neuquén y Tierra del Fuego.

Por último, el servicio de menor cobertura es el **refrigerio** (merienda), que alcanza al 14% de los alumnos de escuelas de gestión estatal del país. Como en el caso de los otros servicios, la cifra nacional esconde una gran heterogeneidad interprovincial: en 2012, la cobertura superaba al 50% de la matrícula en Neuquén (74%) y Chaco (55%); era cercana al 30% en provincias como Río Negro (35%), Catamarca (29%) y Mendoza (28%), y resultaba marginal en Santa Fe, La Rioja, Santa Cruz, Tierra del Fuego y San Luis.

En la última década y media, la cobertura de refrigerio aumentó 9 puntos porcentuales en el total del país, un incremento similar al de los almuerzos. Mientras que en 1997 más de la mitad de las provincias mantenían una oferta marginal y solo cinco cubrían a más del 10% de la matrícula estatal, en 2012 la mitad de las jurisdicciones alcanzaban una cobertura mayor al 10% y solo cuatro provincias mantenían una cobertura marginal (La Rioja, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán). Algunas provincias lograron, incluso, una amplia cobertura, como Neuquén y Chaco (más del 50%) o Santiago del Estero y Río Negro (más del 30%), las cuales cubrían a más de la mitad de la matrícula. En este período, solo cinco provincias disminuyeron la oferta: Formosa, Tucumán y Santa Fe.

Gráfico 6. Porcentaje de matrícula titular de servicios de refrigerio en escuelas de gestión estatal. Nivel inicial, primario y secundario. Educación común. Años 1997 y 2012.

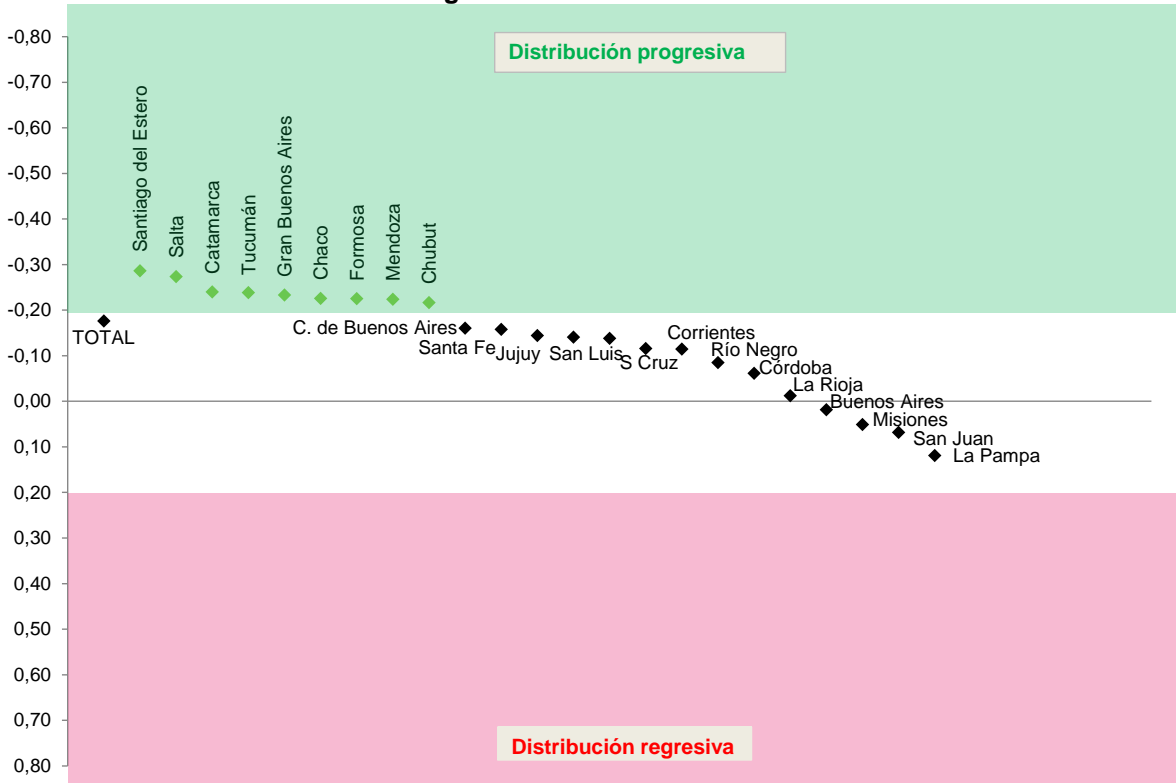


Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE, Ministerio de Educación.

En lo que respecta a la equidad en la distribución de los servicios, no se observa una correlación fuerte entre la provisión de refrigerio y la situación socioeconómica de los alumnos, aunque resulta ligeramente más progresiva que en el caso de los desayunos. Sin embargo, a diferencia del desayuno –cuya cobertura es muy amplia–, el refrigerio alcanza a un porcentaje mucho menor de matrícula estatal. Cuando la cobertura es baja, es fundamental aplicar criterios marcadamente progresivos para asegurarse de que el servicio alcance a las escuelas más pobres.

En ningún caso se observa una alta correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos y la provisión del servicio. Sobresalen los casos de Santiago del Estero y Chaco, que están entre las provincias con mayor cobertura (38% y 55%, respectivamente) y con distribución más progresiva. A diferencia de los otros servicios, en ninguna jurisdicción se distribuye regresivamente.

Gráfico 7. Correlación entre la distribución de los servicios de refrigerio y el nivel socioeconómico de los alumnos. Nivel Primario. Sector de gestión estatal. Ámbito Urbano. Año 2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Bezem 2012.

Nota: Una correlación positiva indica que se otorgan más servicios alimentarios a los alumnos de las familias con mayores recursos. Una correlación cercana a 0 indica que no hay relación entre ambas variables. Una correlación negativa indica que los servicios alimentarios se enfocan en los alumnos de más pobres.

* Sin datos suficientes para calcular la correlación de Neuquén y Tierra del Fuego

Modelos de gestión del servicio de alimentación escolar en las provincias

En las provincias, el servicio de comedores escolares es gestionado bajo esquemas muy diversos, incluso al interior de cada jurisdicción. Por eso, este documento analiza a las 19 provincias en forma transversal, a partir de una serie de dimensiones que dan cuenta de esta diversidad y permiten contrastar los diferentes casos.

En primer lugar, es interesante destacar que en la mayoría de las provincias la gestión del servicio de comedores está a cargo del Ministerio de Educación (en 13 jurisdicciones) o del Ministerio de Desarrollo Social (en 10 jurisdicciones)⁹.

El análisis se centra en siete dimensiones: 1) la compra y distribución de insumos; 2) la asignación del servicio; 3) la definición de los menús; 4) la preparación de las comidas; 5) la prestación del servicio; 6) las acciones de educación nutricional, y 7) los controles (de insumos, bromatología, auditoría y evaluación nutricional). La compra y la distribución de los alimentos es la dimensión central, ya que allí se juega el grueso del costo final del servicio, el mayor peso de la gestión, y aparecen las dificultades para una entrega oportuna y en buen estado de los alimentos. El análisis de la dimensión del financiamiento -un insumo esencial para evaluar la eficiencia de los servicios- debió omitirse debido a las limitaciones en las fuentes de información¹⁰.

La compra y la distribución de los alimentos

La compra y distribución de los alimentos pueden ser realizadas por la escuela, por el ministerio provincial encargado de la gestión del servicio o por el municipio. **En la mayoría de los casos (9 provincias¹¹), las escuelas se encargan de la compra y distribución de los insumos.** Este modelo supone una minimización de los costos de transacción en la compra y la distribución (definición de la compra, traslado, *stock*), lo que abarata los costos y simplifica la gestión de la administración provincial. Sin embargo, este modelo de gestión supone que los directores resignen tiempo de las tareas pedagógicas y administrativas para destinarlo a la compra de los alimentos.

Que las escuelas sean responsables de comprar y distribuir genera una amplia heterogeneidad en la calidad del servicio, que se asocia (sobre todo) con la disponibilidad y capacitación del personal, y con la ubicación geográfica del establecimiento. En algunos casos, los directores deben utilizar sus propios vehículos para comprar y transportar los insumos.

⁹ Las excepciones son la Provincia de Tierra del Fuego, donde la gestión está a cargo del Ministerio de Economía y la Provincia de Córdoba, donde está a cargo del Ministerio de Administración y Gestión Pública.

¹⁰ La principal restricción es la falta de información de gasto consolidada -a nivel nacional, provincial y municipal-, que permita evaluar la evolución del gasto global en servicios alimentarios y provea insumos para la comparación provincial. La alternativa sería comparar los presupuestos ejecutados que publican las provincias, pero las diferencias en materia de confección presupuestaria y presentación de la información dificultan la tarea: los gastos de los distintos componentes de los servicios alimentarios -como la distribución, los controles bromatológicos o las capacitaciones- se imputan de forma distinta según el modelo de organización y la dependencia a cargo. A esto se suma la dificultad de que algunas provincias no publican sus presupuestos, lo hacen con un retraso considerable o no desagregan la información por programa presupuestario.

¹¹ Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Fe y San Luis (donde recae sobre las cooperadoras).

Es importante señalar que no necesariamente todas las funciones referidas a la compra y distribución de los alimentos recaen sobre el director. En la mayoría de las escuelas, estos son asistidos por el personal de maestranza o, como en San Luis, cuentan con ayuda de las cooperadoras escolares. Además, en la mayoría de las provincias (siete casos) el nivel de privatización es bajo, ya que se terceriza solo la provisión de insumos. En la Rioja y Santa Fe, el nivel de privatización es medio-bajo, ya que el proveedor también se encarga de distribuir los insumos a algunos establecimientos.

No todos los modelos de gestión de la compra y distribución de los alimentos son puros. Por ejemplo, en Neuquén, la provincia se encarga de gestionar la provisión de la leche.

En cinco jurisdicciones¹², la administración provincial se encarga de licitar y controlar el servicio, que queda en manos de empresas según los diversos niveles de tercerización. Este modelo permite generar una economía de escala al aumentar el poder de negociación frente a los proveedores y controlar mejor la calidad del servicio. Sin embargo, supone un gran esfuerzo de gestión para el ministerio provincial, exige una alta inversión en traslado y dificulta la entrega de alimentos frescos. Como ya se mencionó, no siempre se implementan modelos puros, por ejemplo, al interior de Corrientes, las “escuelas cabecera” reciben la comida para las diferentes escuelas de la zona.

El nivel de privatización de los modelos de gestión provincial varía de bajo a alto según los casos. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el nivel de privatización es alto, ya que todo el proceso de compra y distribución está terciarizado: “los concesionarios también llevan la vajilla, la escuela solo brinda el servicio, tienen la cocinera y les da de comer con los camareros que tienen las escuelas”¹³. En el resto de las jurisdicciones existe un esquema de privatización bajo o medio, en el que las empresas cubren parte del servicio (ciertos tipos de servicios o productos, o algunas zonas geográficas). En Corrientes, Córdoba y Tucumán, la modalidad difiere entre la capital (terciarizado) y el interior (a cargo de las escuelas). En San Juan, la diferencia está marcada por el tipo de servicio: el refrigerio está tercerizado, pero los insumos destinados a los almuerzos quedan a cargo de las escuelas. En Tierra del Fuego, la provincia realiza la compra, pero quienes se encargan de la distribución son proveedores privados (Tierra del Fuego y Tucumán capital).

En tres provincias se implementan modelos mixtos: la compra y distribución de los insumos recae sobre las escuelas o la administración central –a través de empresas– según contextos, insumos o tipos de servicio. Córdoba aplica un modelo mixto según el contexto, ya que en la Capital tanto la compra y distribución como el servicio están tercerizados (contratado por la provincia); mientras que en el interior, las escuelas hacen el pedido a los proveedores asignados para cada insumo. En La Pampa se utiliza un modelo mixto según el tipo de insumo, ya que la provincia realiza licitaciones centralizadas para los víveres secos y las escuelas se encargan de comprar los víveres frescos. San Juan implementa un modelo mixto según el tipo de servicio ya que algunos proveedores, que licita la provincia, se encargan del refrigerio y la copa de leche; mientras que los directores de las escuelas se encargan del almuerzo. La combinación de ambos modelos puede resultar interesante para ajustar los esquemas a las características específicas de las ciudades y el interior, del desayuno y el almuerzo, o a la compra de víveres secos y frescos.

¹² CABA, Corrientes, Mendoza, Tucumán y Tierra del Fuego.

¹³ Información obtenida de entrevista caso CABA.

En Río Negro, los gobiernos locales son los responsables de realizar la compra de los alimentos y su distribución. En la Provincia de Buenos Aires, los Consejos Escolares se encargan de contratar el servicio; sin embargo, en algunas escuelas del interior la directora se encarga de la compra de insumos.

Tabla 1 Modelo de gestión y nivel de privatización

Provincia	Modelo de gestión según compra y distribución de insumos	Nivel de privatización ¹⁴
Buenos Aires	Municipal	Bajo-medio
CABA	Provincial	Alto
Catamarca	Escolar	Bajo
Córdoba interior	Mixto	Bajo
Córdoba capital		Alto
Corrientes capital	Provincial	Medio
Corrientes interior		Bajo
Formosa	Escolar	Bajo
Jujuy	Escolar	Bajo
La Pampa	Mixto	Bajo-medio
La Rioja	Escolar	Bajo-medio
Mendoza	Provincial	Medio
Misiones	Escolar	Bajo
Neuquén	Escolar	Bajo
Río Negro	Municipal	Bajo
Salta	Escolar	Bajo
Santa Fe	Escolar	Bajo-medio
San Juan	Mixto	Bajo-medio
San Luis	Escolar	Bajo
Tierra del Fuego	Provincial	Medio
Tucumán interior	Provincial	Bajo
Tucumán capital		Medio

¹⁴ Bajo: solo provisión. Medio: provisión y distribución. Alto: provisión, distribución y servicio.

La asignación del servicio

El servicio¹⁵ de comedores escolares puede ser asignado a las escuelas (12 provincias) o a los alumnos (7 provincias¹⁶). También varía según el nivel educativo y el tipo de servicio. Para el nivel primario y el desayuno, en la mayoría de las provincias se asigna el servicio a todas las escuelas que lo soliciten (aunque, como muestran los datos, esto dista de implicar que el servicio sea universal).

Cuando el servicio no se le asigna a todas las escuelas que lo solicitan, se utilizan diferentes criterios para definir la población objetivo. **En siete casos¹⁷, la selección responde a las características socioeconómicas de los territorios escolares** (y no de las escuelas en sí). Lo más usual es que estas características son evaluadas en forma subjetiva por la “comunidad educativa” o por trabajadores sociales, y que no se utilicen datos estadísticos que permitan certificar la vulnerabilidad las escuelas¹⁸.

En seis casos¹⁹, la asignación se define según las características de las escuelas. Es decir que ciertos tipos de escuelas, como las de jornada extendida, las rurales o las escuelas hogares, cuyos niveles de vulnerabilidad suelen ser altos, ofrecen el servicio alimentario en todos los casos. Por ejemplo, en La Pampa el almuerzo o cena solo están disponibles para las escuelas de jornada completa o escuelas hogares; en La Rioja, en cambio, se prioriza garantizar el servicio en escuelas rurales.

El proceso para la asignación del servicio requiere, en muchos casos (como la Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Salta y San Juan) un pedido del director de cada escuela. La aprobación de este pedido y su asignación final dependen de las otras dimensiones (evaluación de las características de la escuela en el caso de Neuquén y San Juan, y evaluación de las características socioeconómicas territoriales en el resto de los casos mencionados). La evaluación para verificar que las escuelas demandantes cumplen con dichas condiciones recae frecuentemente en asistentes sociales, supervisores o centros de salud, según el caso. También se evidenciaron provincias donde son otros los actores que deben elevar el pedido de servicio (en Mendoza, la Dirección General de Escuelas; en Tierra del Fuego, el gabinete psicopedagógico del Ministerio de Educación).

La definición de los menús

Se identificaron tres modalidades para la definición del menú: por parte de las provincias, por parte de las escuelas o por parte de la empresa encargada del servicio.

¹⁵ No se cuenta con información de la provincia de Formosa.

¹⁶ Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Mendoza, Santa Fe y Tierra del Fuego.

¹⁷ Córdoba, Corrientes, Jujuy, Misiones, Salta, San Luis y Tucumán.

¹⁸ En Córdoba se tiene en cuenta “la comunidad educativa (...) se consideran varias variables, por ejemplo vivienda” (información obtenida de entrevista). En Corrientes, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo miden los “focos de mayor necesidad” (información obtenida en entrevista) y en Jujuy, el centro sanitario “emite algún informe sobre los barrios y la familia” (información obtenida en entrevista). En Tucumán, se toma en cuenta la “característica laboral de los padres (inestable, golondrina) que no puede garantizar permanencia en los hogares” (información obtenida de entrevista).

¹⁹ Catamarca, La Pampa, La Rioja, Salta, San Juan y Río Negro.

En 19 jurisdicciones²⁰ la definición de los menús recae sobre los nutricionistas que dependen de los Ministerios de Educación, Salud o Desarrollo Social. Las sugerencias de los equipos de nutricionistas para los menús diarios, en algunos casos (como Salta, La Rioja, Río Negro y Tucumán), tienden a plasmarse en normativas provinciales, en las que a veces se complementan con consejos sobre organización del comedor, planificación del menú, higiene de los alimentos y un recetario.

El hecho de que la gran mayoría de las provincias analizadas busquen especialistas de la nutrición para definir los menús demuestra la voluntad de asegurar una alimentación adecuada a todos los niños, niñas y adolescentes de la provincia. A partir de esta definición, desde el nivel central en cada jurisdicción se adaptan los menús tomando en consideración aquellos casos con particularidades culturales, de precios de los insumos y la estacionalidad de los productos (esto se realiza en Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta y San Juan). Sin embargo, es importante señalar que las sugerencias que se plasman en los menús suelen colisionar con las limitaciones que se evidencian en el día a día de la gestión práctica del servicio de comedores en las escuelas (falta de insumos, alimentos caros y ausencia de elementos en las cocinas, entre otros) y que no se cuenta con un sistema para verificar la efectiva implementación de estos menús. Por ejemplo, en muchos casos se reconoce que el monto per cápita destinado no alcanza para cubrir los requerimientos establecidos por el nivel central (“falta general presupuesto para lácteos, que es lo primero que se sacrifica, y después fruta y verdura” (entrevista realizada en Jujuy)); “no les alcanza para un menú equilibrado, aunque esté escrito” (entrevista realizada en Neuquén). Así, resulta evidente que la definición de los menús desde el nivel central no alcanza para determinar la calidad de las comidas que efectivamente reciben los niños y niñas.

Jujuy es el único caso en que esta definición es potestad de las escuelas. Allí, deben elevar mensualmente una propuesta que requiere aprobación por parte de la provincia (y que incluye adaptaciones por región). Por último, en Córdoba capital el servicio está terciarizado también en la definición de los menús.

Río Negro se destaca porque en los convenios establecidos entre el Ministerio de Educación y Derechos Humanos y los municipios se enfatiza la calidad de los alimentos, lo que obliga a los municipios a comprar los insumos que están dentro de la base datos de marcas autorizadas.

La preparación de las comidas

En lo que refiere a la preparación de las comidas, es posible identificar dos grandes alternativas: las comidas son preparadas por personal rentado o no rentado.

Quince provincias tienen personal rentado para preparar las comidas²¹. En diez jurisdicciones²², la provincia o los municipios (en algunos casos junto con la provincia, como en La Rioja y Salta) se encargan de proveer el personal específico para preparar las comidas (auxiliares de cocina/cocineros designados, personal de los programas o de los ministerios y municipalidades).

²¹ Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca (personal de planta para servicios generales), Córdoba (personal del Programa PAICOR), Corrientes (en algunos escuelas, los cocineros son rentados por las cooperadoras), Mendoza, Misiones (cocineros rentados por las cooperadoras), La Pampa, La Rioja, Santa Fe, Salta y San Juan,

²² La Pampa, La Rioja, Mendoza, Córdoba (personal del Programa PICOR), Río Negro, Santa Fe, Salta, Tierra del Fuego.

Esta modalidad implica mayores recursos destinados desde el nivel provincial o municipal a los comedores y aliviana la carga del personal de las escuelas y sus cooperadoras, para que puedan así dedicarse a sus tareas específicas. Por otro lado, en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Corrientes capital el personal rentado proviene de la empresa responsable del servicio.

En ciertas jurisdicciones, el personal responsable de la preparación de las comidas no es rentado²³. Las escuelas absorben esta responsabilidad, por lo general a través de su personal de maestranza o servicios, padres o miembros de la cooperativa (o cocineros contratados por ellas) encargados de la preparación.

Es relevante destacar que en ambas situaciones (con personal rentado o no rentado) los responsables de preparar las comidas no suelen estar especialmente capacitados para la tarea (manipulación y preparación de alimentos). En algunos casos, este argumento es utilizado para hacer recaer la tarea en miembros de la cooperativa (generalmente, padres).

La capacitación representa un importante desafío a la hora de asegurar un servicio de calidad en los comedores escolares. Por ello, la mayoría de las jurisdicciones han avanzado en el dictado de capacitaciones específicas, por parte de los programas provinciales, (en manipulación de alimentos e higiene) y se hace entrega de material impreso. Sin embargo, las capacitaciones generalmente no son constantes en todas las escuelas, ni en el tiempo (por ejemplo, en CABA se realizó solamente en 2011 y se entregó material para cada establecimiento) y son de carácter teórico, sin suponer un acompañamiento práctico en el aprendizaje de la tarea. La mayoría de los entrevistados reconocieron que contar con personal idóneo específicamente destinado a las tareas de comedores en las escuelas continúa siendo un desafío clave.

El servicio en las escuelas

En 14 provincias, son los docentes quienes se encargan de servir las comidas en las escuelas y atender y acompañar a los alumnos. A excepción de Río Negro, en ningún caso se les brinda un plus salarial por esta tarea y solo en algunos casos comparten el momento de la comida con los alumnos. Nuevamente, esto significa una sobrecarga en la tarea de los docentes que no es reconocida en términos salariales. “Mi rol es que los chicos coman, controlar eso, controlar la empresa que cumpla. Es tanto lo que tenemos que hacer los directores, que es imposible poder atender todo. Es abrumador totalmente, que el PAICOR, que el chico que no come, que el chico que es abusado, se desdibuja el proyecto educativo. Yo me formé para una función pedagógica, y no hay tiempo para lo pedagógico” (información obtenida de entrevista a Directora de escuela de Córdoba).

En tres de estas 14 provincias²⁴, también los padres son los responsables de servir las comidas en los comedores de las escuelas, sin ningún tipo de remuneración a cambio, al igual que en la mayoría de los casos donde esta tarea la realizan los docentes. Solo en seis casos se contrata personal no docente específicamente rentado para servir las comidas²⁵.

²³ San Luis, Tucumán, Formosa y Jujuy.

²⁴ San Luis, Misiones y Corrientes en el caso de las escuelas rurales.

²⁵ Buenos Aires –también los docentes acompañan pero no se encuentran rentados-, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba capital, La Rioja, Mendoza y La Pampa.

Las acciones de educación nutricional

A partir de la información relevada, no es posible identificar políticas masivas y sostenidas de educación nutricional, sino que, en la mayoría de los casos, se identifican acciones aisladas. Algunas provincias (como La Rioja) incorporaron la educación nutricional a la currícula escolar²⁶. En nueve casos ²⁷, las provincias brindan capacitaciones a los docentes y talleres a alumnos y padres (en CABA en calidad de prácticas que realizan los estudiantes de nutrición, a demanda de las escuelas). Además, en tres casos se realizan convenios con el Ministerio de Salud o los programas de Atención Primaria a la Salud para que sean los efectores de salud quienes brinden talleres o capacitaciones. En Formosa, son los docentes de biología y formación ética quienes brindan las capacitaciones²⁸ y además cuentan con el programa “Por nuestra gente todo” que, entre otras cosas, hace la entrega de folletería sobre educación alimentaria. En el caso de Corrientes, son las empresas quienes desarrollan talleres de capacitación para los alumnos, con apoyo de los docentes (en cuestiones de alimentación sana, limpieza bucal y de manos), y para el personal de cocina.

Los controles

La tarea de control refiere tanto a control de insumos, bromatológicos, administrativos, financieros y nutricionales.

En el caso del control de insumos, esta tarea recae principalmente en los directores de las escuelas y en otros actores escolares (cocineros, padres, responsables de cocina o cooperadoras, pero siendo el responsable último el director; excepto en el caso de Santa Fe donde el responsable es el “Ecónomo del Comedor” elegido por concurso público)²⁹. En cinco casos³⁰, son los municipios o la provincia quienes se encargan de esta tarea, a través de supervisores o coordinadores escolares. Una vez más, el hecho de que sean los directores de las escuelas quienes, principalmente, asumen la tarea de control de insumos, genera una sobrecarga y les resta tiempo para destinar a las tareas pedagógicas y de dirección.

Por su parte, los controles bromatológicos buscan controlar las condiciones sanitarias bajo las cuales se elabora el alimento, garantizar que los productos estén libres de microorganismos que puedan producir enfermedades y controlar las condiciones de almacenamiento. **En la mayoría de los casos el control bromatológico es asumido por la administración pública**, sea a través del programa provincial de comedores (seis jurisdicciones), los municipios (cuatro jurisdicciones) o el Ministerio de Salud provincial (tres jurisdicciones). En otros tres casos recae sobre la gestión privada (sean las empresas que brindan el servicio terciarizado, o se establece por normativa que los proveedores deben estar bromatológicamente habilitados). En el caso de Santa Fe, “Los controles bromatológicos son responsabilidad de la ASSAL (Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria), quien conjuntamente con el departamento de Nutrición de la Dirección Provincial de Promoción y Prevención de la Salud conforman el Área de Alimentación Segura, Saludable y

²⁶ En Córdoba, se está evaluando incluir la alimentación saludable en la currícula de nivel primario.

²⁷ Buenos Aires, CABA, la capital de Tucumán, Santa Fe, Tierra del Fuego, Salta, San Juan, Neuquén y Formosa.

²⁸ Que abarcan desde formas de comportamiento durante el almuerzo, beneficios del desayuno, hasta la incorporación del agua como bebida para acompañar las comidas, variedad de frutas y verduras.

²⁹ Buenos Aires, CABA, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Fe, San Juan y San Luis.

³⁰ La Rioja, Misiones, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán.

Nutritiva del Ministerio de Salud de la Provincia” (información obtenida de la entrevista a Santa Fe). Además, en la provincia de Neuquén el control bromatológico (que se realiza exclusivamente sobre la leche) es a demanda de cada escuela.

Las auditorías administrativo-financieras son llevadas a cabo por los programas provinciales (en algunos casos incluye un relevamiento de aspectos edilicios, manipulación y preparación de los alimentos, calidad de los insumos). Sin embargo, la periodicidad y calidad de estos controles varía. Por ejemplo, en el caso de Córdoba un grupo de entre 5 y 8 personas recorre permanente la provincia y relevan los aspectos edilicios, el cumplimiento de las indicaciones por parte del personal de comedor, la calidad de la mercadería; mientras que en Corrientes o Misiones, la auditoría la lleva adelante el Tribunal de Cuentas provincial y por eso se centra en facturación, control de fondos, cantidad de beneficiarios.

En Catamarca, si bien la auditoría la lleva adelante un equipo conformado por trabajadores sociales, nutricionistas y personal del área contable, se realiza “de acuerdo a la disponibilidad de los recursos: vehículos, viáticos en el caso de los monitoreos (sic) en el interior provincial” (información obtenida de entrevistas). Lo mismo ocurre en Jujuy, donde “no hay periodicidad establecida, se hace cuando se puede”. A diferencia de estos casos, en Formosa se lleva adelante una auditoría doble coordinada: el Programa de Comedores audita la rendición de cuentas, utilizando dos planillas (una de control diario y una de resumen mensual) y otra la realiza el Tribunal de Cuentas. Personal del Tribunal de Cuentas visita las oficinas del programa dos veces por la semana para realizar el cruce de información y se realizan visitas a las escuelas en caso sea necesario. En Buenos Aires, el Consejo se encuentra presente en las auditorías porque se rigen por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Esta rendición es anual, aparte se realizan inspecciones desde el área de Control y Gestión o del área del Programa. Estas inspecciones del Programa verifican qué comidas se están dando en los establecimientos y tratan de realizarlas una o dos veces por semana.

En aquellos casos en que los comedores se financien también con fondos del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, la provincia también recibe una auditoría financiera anual del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Finalmente, en lo referido a las evaluaciones nutricionales, en la mayoría de los casos están a cargo de los ministerios de salud provinciales. Las excepciones las constituyen Córdoba (dónde la realizan los municipios, a demanda de los coordinadores departamentales), Tierra del Fuego (dónde se encuentran a cargo del PROSANE del Ministerio de Salud de Nación) y Mendoza (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social en convenio con la Facultad de Nutrición de la Universidad Maza y con el PROSANE del Ministerio de Salud). En el caso de Misiones, se coordina con el Programa Hambre Cero cuando se identifican casos de bajo peso. En el caso de La Rioja, si bien el Ministerio de Desarrollo Social no la lleva adelante, “si está el programa intersectorial Crecer Sano de los Ministerios de Educación y Salud que controlan talla y peso. Esta información no tiene impacto en la definición de los menús” (información obtenida de entrevistas). Por otro lado, en el caso de Formosa, los controles no se encuentran específicamente dentro del programa de comedores sino que está, desde hace muchísimo tiempo, el Programa Libreta de Salud Escolar. Cada niño ingresa al sistema con una libreta de salud escolar. Año a año tiene que ir actualizando los datos: allí está previsto el control de talla y peso, curva de crecimiento, es bien completita. Creo que hemos sido bastante avanzados a la época en el momento que se instaló eso en la provincia” (información obtenida de entrevista de Formosa).

Cuatro provincias no realizan este tipo de evaluaciones: en el caso de CABA se realizaron en 2001 en las colonias y en 2005 en las escuelas, pero no constituye una práctica regular: “En algún momento se hizo control antropométrico, pero se dejó de hacer. Requiere muchos nutricionistas, balanzas, permisos: a un chico no lo podés pesar así porque sí, la directora tiene que pedir autorización a cada uno de los padres. Hace un par de años se hizo en la colonia de verano, donde es más fácil pesarlos porque están en traje de baño” (información obtenida de entrevista de CABA). En dos casos (Jujuy y La Pampa) los docentes o personal de la escuela colaboran en algunos casos en la evaluación.

* * * *

En síntesis, resulta evidente la amplia heterogeneidad en la gestión de los comedores escolares en las provincias analizadas. En cada una de las siete dimensiones aquí presentadas existen diversos modelos que presentan virtudes y desventajas, que tendrán una mayor o menor relevancia dependiendo del contexto en el que se brinde el servicio de comedores en las escuelas. Los controles que se planteen en cada una de estas dimensiones clave para el servicio serán fundamentales a la hora de propiciar una mayor equidad en la prestación del servicio en el territorio nacional argentino.

Lecciones de cinco modelos contrastantes

A continuación se presentan seis casos en profundidad de provincias que presentan modelos de gestión del servicio de comedores escolares con particularidades que se han querido resaltar. Resulta importante aclarar que ninguno de los modelos se constituye como un “tipo ideal” o un esquema puro, donde toda la responsabilidad en la gestión recaiga sobre un único actor. En todos los casos, es una multiplicidad de actores la que interviene en el proceso de gestión del servicio de comedores. Lo que se ha querido resaltar es la mayor preponderancia de algún actor específico y las virtudes y desventajas que esto pueda conllevar.

Río Negro: gestión municipal

Río Negro se encuentra entre las provincias menos pobladas (con 633.374 habitantes) y más extensas (203.013 km²) de nuestro país. Su territorio está organizado en 13 departamentos y 75 administraciones locales (Barceli et ál., 2001), que cuentan con autonomía política, administrativa y económica (Constitución de Río Negro, Artículo 225). En términos de bienestar social, se ubica entre las provincias con mayor Índice de Desarrollo Humano (0,851) y menor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (9,42%).

El Programa de Comedores de la Provincia de Río Negro busca mejorar las condiciones y desarrollo de la población que asiste a los establecimientos educativos estatales de la Provincia en situación de mayor riesgo socioeducativo. Sin embargo, no en todos los niveles se brindan los mismos servicios. El menú de servicios incluye: desayuno y/o merienda, servicio de comedor (almuerzo o cena), servicio de colación o refrigerio reforzada/o. La Provincia financia el servicio, transfiriendo a los Municipios el costo de los alimentos, de los gastos administrativos mensuales y los costos de transporte para la distribución. Además, a los docentes a cargo del acompañamiento del servicio en las escuelas se les otorga un plus salarial, algo que no sucede en ninguna otra jurisdicción del país.

La gestión de los comedores escolares en Río Negro se caracteriza por el fuerte rol desempeñado por los municipios, 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 los recursos. Las responsabilidades de cada uno de los organismos involucrados en la ejecución se encuentran claramente especificadas en su normativa³¹:

El MEDH (a través del Área de Alimentación y Nutrición Escolar) es el responsable de los lineamientos estratégicos, del financiamiento, de la cooperación técnica para la gestión y del seguimiento y la evaluación permanente de las acciones y resultados del Programa. Compromete la transferencia de los fondos mensuales a la Municipalidad que firme el convenio, para la compra y distribución de los alimentos. Además, debe planificar mensualmente los menús (en función del grupo etario y los hábitos alimentarios de la población asistida), es responsable de la asistencia y capacitación a los establecimientos educativos que se encuentran bajo el Programa y contrata al personal a cargo de la preparación de las comidas (y los capacita anualmente). Este personal debe controlar la cantidad y calidad de la comida recibida (corroborar que las cantidades recibidas

³¹Al momento de la realización del Documento, la Resolución 226/10 del Consejo Provincial de Educación se encontraba bajo revisión con el objetivo de fortalecer dos puntos: las capacitaciones al personal y la compra de insumos a cooperativas de trabajo, emprendimientos familiares, etc. (información obtenida de entrevista).

coincidan con las indicadas en el remito). Por otro lado, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud han firmado un convenio para la implementación del Plan de Educación Alimentaria Nutricional Nacional en la provincia.

Las *Delegaciones y Sub-Delegaciones Regionales* (Coordinaciones Zonales) son las encargadas de supervisar el funcionamiento del Programa y canalizar los reclamos hacia el Ministerio y hacia los municipios. Además, junto al Ministerio, deben realizar la licitación o compra directa de alimentos en aquellas localidades donde no se firme convenio con la Municipalidad y realizan controles de calidad de los alimentos en las escuelas.

Los *Municipios* 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 el comercio local, mediante concursos. Además, los municipios se encargan de los controles bromatológicos en el comercio y en la distribución.

Los *establecimientos educativos* deben elaborar y servir los menús diagramados por el Ministerio de Educación, asegurando el cumplimiento de los procesos de manipulación e higiene. El Equipo Directivo debe supervisar el cumplimiento del menú y al personal de servicios generales destinados al comedor y elevar los informes sobre las problemáticas que surjan a la Coordinación Zonal correspondiente. Los docentes y auxiliares deben acompañar a los niños y niñas durante el servicio compartiendo la mesa con ellos (deben consumir el mismo menú y fomentar buenos hábitos). Por ello, se les paga un plus salarial.

El modelo de gestión de comedores escolares de la Provincia de Río Negro supone un modelo apropiado para una jurisdicción de gran extensión y con una geografía que dificulta los desplazamientos desde la capital hacia zonas más alejadas. La descentralización de la compra y distribución de insumos a los municipios implica que la tarea es desempeñada por el organismo estatal más cercano a la zona de implementación del Programa, con el doble beneficio de promover las economías locales y asegurar la disponibilidad de alimentos frescos en todos los establecimientos educativos de la Provincia. Además, que la tarea recaiga en el Municipio y no en cada establecimiento educativo evita la sobrecarga de los directivos.

Sin embargo, **para que este modelo funcione asegurando una prestación de calidad e igual para todos los niños y niñas, se requiere un fuerte componente de control centralizado en la Provincia:** el MEDH define los menús, establece los lineamientos estratégicos y realiza un seguimiento de las acciones y resultados del programa. Además, las Delegaciones y Sub-Delegaciones Regionales aseguran una supervisión constante del funcionamiento del Programa y proveen una vía de canalización de los reclamos. Para asegurar la cooperación y coordinación entre los niveles de gobierno, el Programa establece el requisito de la firma de un convenio entre los municipios y las provincias.

Por otro lado, **la institucionalización del Programa de Comedores constituye otro elemento importante que explica los logros de este modelo y permite evitar los problemas de superposición de funciones y conflictos entre niveles de gobierno, propios de los esquemas de coordinación interjurisdiccional.**

Provincia de Buenos Aires: los consejos escolares

Buenos Aires es la provincia más grande (con 15.625.084 habitantes) y más extensa (307.571 km²) de nuestro país. Su territorio está organizado en 134 municipios, que cuentan con autonomía política, administrativa y económica (Decreto Ley 6769/58 de Buenos Aires y modificaciones). En términos de bienestar social, su Índice de Desarrollo Humano es de 0,838 (encontrándose por debajo del índice nacional: 0,848) (PNUD, 2013) y con un 8,15% de población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

El Servicio Alimentario Escolar (SAE) brinda asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el nivel inicial como en el primario, secundario y adultos durante todo el año lectivo; además, el servicio se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano. El Programa SAE se divide en SAE Primaria - incluye nivel inicial y Escuelas Especiales- y SAE Adolescentes. Dentro de SAE Primaria se brinda el servicio de desayuno y/o merienda para toda la matrícula de los colegios que se encuentran dentro del Programa y el servicio de comedor que es focalizado según las condiciones socio-económicas del alumno y su familia. Por otro lado, el SAE Adolescentes brinda tres tipos de servicios focalizados: ración simple -desayuno-; ración doble -desayuno y almuerzo-; y, ración completa que incluye, también, la cena. Para que un establecimiento se halle dentro del Programa, el Consejo Escolar que evalúa a la escuela a través de un índice elaborado por el Ministerio de Educación Provincial y, en caso de que el alumno califique para recibir el servicio, el Consejo Escolar manda la solicitud al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Por otro lado, en los casos en que el establecimiento se encuentra ya inscripto en el Programa pero se anota un nuevo alumno, se efectúa el pedido de una ración más a la Dirección del Programa de Comedores Escolares. El Programa, que también incluye a las escuelas de verano, se encuentra integralmente financiado por la provincia. Por lo que la Dirección del Programa de Comedores Escolares, realizan la transferencia financiera a los Consejos Escolares que licitan y contratan, terciarizando el servicio con una empresa. Finalmente, en la mayoría de los casos, la empresa se encarga de la distribución de los insumos.

Con respecto a las comidas que se brindan en los establecimientos, desde la Dirección del Programa se establece un menú orientativo que consta de 10 menús armados por un equipo de nutricionistas. El Consejo Escolar orienta al menú de acuerdo a sus necesidades; “en un colegio donde tenés 700 alumnos, una tarta de verdura para cada alumno es imposible de hacer porque no te da el tiempo físico. En cambio, en un colegio donde tenés 10, sí” (información obtenida de entrevista de Buenos Aires). Cabe señalar, que este menú se arma por gramaje y por edad por lo que cada Consejo que modifique un menú debe avisar a la Dirección del Programa para que el equipo de nutricionista evalúe si cumple con los requerimientos nutricionales por edad.

En cuanto a auditorías, el Consejo se encuentra presente en ellas porque se rigen por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, que es el órgano de auditoría de las cuentas públicas tanto de los municipios como de los Consejos Escolares. Esta rendición es anual, aparte pueden realizarse inspecciones desde el área de Control y Gestión o del área del Programa. Estas inspecciones del Programa verifican qué comidas se están dando en los establecimientos y tratan de realizarlas una o dos veces por semana.

El modelo de gestión de descentralización a los Consejos Escolares permite que el servicio de comedores escolares se adapte a cada territorio heterogéneo de la Provincia de Buenos Aires. Por tanto, este modelo es apropiado para una jurisdicción de gran extensión y de diferencias socioeconómicas. “La coordinación la hacen [los Consejos Escolares] desde su ciudadanía o desde su pertenencia en el territorio. Eso es lo rico del Programa, porque entonces ellos van a entender y saber, con justeza, qué tipo de servicios o dónde hay que fortalecer: qué escuelas hay que fortalecer

más que otras, qué escuelas tienen mayores necesidades, cómo van rotando las mismas necesidades en el territorio” (entrevista, caso de Buenos Aires). Además, la transferencia de fondos a los Consejos Escolares para que se encarguen de contratar, en la mayoría de los casos, empresas que distribuyan los insumos implica que el servicio de comedores no sobrecargue a los directivos de los establecimientos.

Una desventaja de este modelo es que, para su buen funcionamiento, se necesita un fuerte componente de control centralizado en la Provincia. Como se señaló, la Dirección del Programa de Comedores Escolares del Ministerio de Desarrollo Social define los menús, establece los lineamientos estratégicos y hace un seguimiento de las acciones y resultados del programa. Además, los Consejos Escolares aseguran una supervisión constante del funcionamiento del Programa y proveen una vía de canalización de los reclamos; “lo ágil de la aplicación de este Programa es que si no está el Consejo es imposible llegar a todos los establecimientos”. “La comunidad educativa es la que tiene una fuerte presión y una fuerte mirada sobre el Programa permanentemente y creo que es el mejor ojo garante de esta política pública. Es toda la comunidad educativa, toda, desde el director de escuela hasta el portero, el auxiliar de cocina, son todos ellos” (entrevista, caso de Buenos Aires).

Finalmente, cabe destacar que el SAE se encuentra sumamente institucionalizado en la Provincia de Buenos Aires. “Es un Programa muy importante. El Ministerio de Desarrollo Social tiene dos ejes de acción bien concretas: la promoción de derechos y la seguridad alimentaria (...) uno de los Programas centrales de la seguridad alimentaria es el SAE” (información obtenida de entrevista de Buenos Aires).

Ciudad de Buenos Aires: privatización de la gestión

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la jurisdicción más densamente poblada del país. Se trata de un territorio totalmente urbano organizado en 15 comunas. En relación al resto del país, es la jurisdicción con mayor Producto Bruto Geográfico por habitante y la que presenta mejores índices de bienestar social. En efecto, el 7% padece Necesidades Básicas Insatisfechas – frente al promedio nacional de 13% – y detenta el Índice de Desarrollo Humano más alto del país.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires provee de almuerzo al 30% de la matrícula de educación básica de gestión estatal, ubicándose entre las cinco jurisdicciones con mayor cobertura (**gráfico 2**). Ofrece desayuno al 60% de los alumnos, superando al promedio nacional (50%) (**gráfico 3**). Ha mantenido en el tiempo esta amplia oferta de desayunos; y ha sostenido un crecimiento constante en la provisión de almuerzos, que era marginal a fines de los años 90, dio un salto en el año 2000 hasta alcanzar al 20% de la matrícula y siguió aumentando de forma sostenida hasta alcanzar el 30% actual.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección General de Servicios a las Escuelas contrata empresas concesionarias para que se hagan cargo casi por completo de los servicios de desayuno, almuerzo y refrigerio. Así, son responsables de la compra y distribución de los insumos, el reparto de viandas (en aquellos casos en que las escuelas no cuentan con cocina propia), la preparación de las comidas, el servicio de camareros en las escuelas, y la provisión y limpieza de la vajilla y de los insumos para la cocina. Para eso, se hacen licitaciones cada dos años. En el caso del desayuno, se trabaja con una única empresa para todo el territorio de la ciudad.

Para regular la contratación y la gestión del servicio, **la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una de las normativas más claras y completas del país.** Se trata de un pliego de

licitación que estipula detalladamente cómo debe ser cada uno de los aspectos de los servicios, desde la compra de los insumos hasta la “distribución en mesa” de las comidas. Se consideran cuestiones tan diversas y específicas como los procedimientos para preparar las raciones de acuerdo a los estándares establecidos, los insumos que deben proveerse, las condiciones de transporte y mantenimiento de los alimentos, los requisitos con que debe cumplir el personal de cocina y los procedimientos para la realización de controles de calidad e higiene. Asimismo, se estipulan las penalidades en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos.

Las empresas concesionarias deben llevar a las escuelas los insumos para la elaboración de las comidas, utilizando vehículos y contenedores isotérmicos, y luego elaborar las comidas en la cocina de las escuelas. El personal de cocina es contratado por las empresas y debe capacitarse en manipulación de alimentos cada dos años a través del curso dictado por la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o por un capacitador habilitado por la misma. La normativa también estipula todo lo referido a la elaboración de las comidas y a sus condiciones de conservación.

Las empresas concesionarias deben realizar y remitir a las autoridades jurisdiccionales una serie de controles periódicos para rendir cuentas sobre la calidad de los alimentos y del servicio en general. Para ello, se les exige contar con un representante técnico con formación en el área de nutrición, para cumplir con el requisito de realizar, como mínimo, una visita por mes en cada uno de los establecimientos educativos adjudicados. También se les exige la presentación de controles bromatológicos regulares a las empresas concesionarias. Cada mes, deben tomar muestras de los menús para laboratorio del 25% de las escuelas adjudicadas de forma rotativa, de modo que en cada cuatrimestre se haya controlado al total de establecimientos.

Los menús son elaborados por el equipo de nutricionistas del Ministerio de Educación y las empresas concesionarias deben ceñirse a ellos. Se estipulan menús de invierno y de verano, se detallan los ingredientes de cada comida y se indica qué gramaje deben recibir los alumnos en función de su edad. En todos los casos, el personal de la escuela debe realizar controles de gramaje de las raciones.

La Ciudad de Buenos Aires resuelve la cuestión de la asignación del servicio mediante un sistema en que, por defecto, el servicio es pago, aunque pueden ser becados total o parcialmente aquellos alumnos que lo soliciten y cumplan con ciertos requisitos necesarios. Así, las familias que soliciten almuerzo gratuito deberán llenar una declaración jurada con datos personales del alumno, información sobre la composición del grupo familiar, sobre los ingresos netos de los familiares, y sobre los gastos del hogar. A partir de esta información, la Comisión para el Otorgamiento de Becas define la asignación de becas y medias becas, tomando como variable principal los ingresos del grupo familiar.

A mediados de 2013, cada almuerzo costaba \$18. Esto resulta muy superior al costo por ración en otras provincias que implementan otros modelos de gestión. Así, en algunas provincias del norte, la ración costaba menos de \$2. No obstante, para comparar los costos es preciso evaluar los distintos componentes del servicio. Mientras que algunas provincias, solo incluyen las materias primas, la ciudad de Buenos Aires incluye en el precio final todos los costos, incluyendo la mano de obra, los gastos de distribución y otros gastos. En efecto, una estimación de la ciudad, da cuenta de que el 34% de los gastos de los servicios alimentarios provienen de las materias primas.

Este modelo se apoya sobre una serie de condiciones propias de los grandes centros urbanos, que permiten tercerizar la provisión de los servicios de alimentación escolar de punta a punta sin perder en calidad. Dispone de un amplio abanico de proveedores que cuenta con la

infraestructura y la sofisticación industrial necesaria para garantizar masivamente un servicio de calidad, y enfrenta menos dificultades para distribuir los alimentos al tratarse de un territorio con la infraestructura urbana necesaria y con la densidad escolar suficiente como para resultar redituable para los proveedores. Esto puede observarse, por ejemplo, en la exigencia de que las empresas concesionarias cuenten con una planta elaboradora de alimentos, con cámaras frigoríficas y equipamiento gastronómico, “de forma tal de contar con capacidad de elaboración de por lo menos el 40% de las raciones de comedor adjudicadas, para los eventuales casos en los que la planta física “cocina” de los establecimientos educativos no se encontrara en condiciones de uso, y/o para la elaboración del 100% de las raciones de refrigerios y viandas adjudicadas”. Una exigencia de este tipo sería difícilmente practicable en otros contextos de gran dispersión poblacional o menor desarrollo.

Mendoza: migración del modelo de gestión escolar al de gestión provincial y crecimiento al ritmo de la jornada extendida

Mendoza es la quinta jurisdicción más poblada del país (con 1.738.929 habitantes) con un territorio de 148.827 km², dividido administrativamente en 18 departamentos. Su economía se centra en la producción e industrialización de productos agrícolas y generan una producción que la ubica como la cuarta provincia con mayor aporte al Producto Bruto Interno en el país. En términos de bienestar social, se ubica entre las siete provincias con mayor Índice de Desarrollo Humano y menor porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (10%, frente a 13% a nivel nacional).

Actualmente la provincia mantiene una cobertura de servicios alimentarios menor al promedio nacional: ofrece almuerzos al 14% de la matrícula de educación básica y desayunos al 43%. Históricamente se servían solo desayunos, en un programa que funciona desde el año 1991, pero a partir de la crisis del 2001 comenzaron a ofrecerse almuerzos, concentrándose en escuelas vulnerables y de jornada extendida. Con esta política se logró una buena focalización, de modo que la distribución de almuerzos en Mendoza se ubica entre las más progresivas del país (**gráfico 3**). La cobertura de desayunos también aumentó en los últimos años, aunque a un ritmo menor que en el resto del país —desde 1997 aumentó 17 puntos porcentuales frente al 22 del promedio de las provincias— y sin distinguir según la condición socioeconómica de los alumnos.

Mendoza se ha embarcado en un proceso de migración desde un modelo de gestión escolar de los servicios alimentarios a otro de gestión provincial, sustentado por la elaboración de clara normativa que lo ordena los diversos aspectos del servicio. En sus comienzos, la Provincia mantuvo un esquema de gestión escolar de los servicios alimentarios, en donde los directivos debían encargarse de comprar los alimentos, buscando proveedores y gestionando el pago. Hace diez años, con el aumento de la oferta de almuerzos, la Provincia tomó la decisión de pasar a un modelo de gestión provincial, con el doble objetivo de que los directivos dispongan de más tiempo para la labor pedagógica y de mejorar la eficiencia en la gestión³².

Así, la administración pública asumió una serie de nuevas responsabilidades en la provisión del servicio. En primer lugar, se hizo cargo de la selección de proveedores, abriendo licitaciones y garantizando que estén habilitados y cumplan una serie de condiciones para la provisión del servicio. De hecho, en esta ocasión se renovó la nómina de proveedores y muchos se abstuvieron de

³² Decreto 2033/05: Pago Centralizado de Prestaciones Alimentarias

presentarse por no cumplir con los requisitos. Por otro lado, se centralizó el pago a los proveedores, limitando la labor de directivos al control de facturas y remitos, y a constatar que se entregue la cantidad correcta de alimentos y que no haya problemas con la calidad.

Estos cambios ordenaron la gestión, dando a la administración la posibilidad de ejercer un control directo sobre los proveedores —que antes no tenían y las escuelas no podían realizar—, subsanando problemas en el flujo de información por falencias administrativas por parte de la escuela y liberando tiempo a los directivos para la labor pedagógica.

Uno de los aspectos destacables de la gestión ha sido la elaboración de una normativa que regula un amplio abanico de aspectos relativos a la gestión de los servicios alimentarios. Como resultado del trabajo de dos años, en 2011 se ha sancionado y difundido un manual de procedimientos de prestaciones alimentarias que rige el funcionamiento de los servicios. Allí, se formalizaron diversos aspectos de la gestión, asignando responsabilidades para cada oficina estatal, estableciendo marcos generales para la distribución, reglamentaciones para mejorar la seguridad y calidad nutritiva de los alimentos, y estipulando paso por paso los mecanismos de rendición de cuentas, control de gestión y auditorías³³.

La normativa se destaca por su propuesta en materia de coordinación intersectorial, al ordenar la creación de una Comisión Coordinadora Interministerial que incorpora integrantes del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, la Dirección de Promoción al Derecho de la Alimentación, la Dirección General de Escuelas, el Ministerio de Infraestructura y del Ministerio de Salud para coordinar acciones relativas a los servicios de alimentación y la salud de los niños y niñas desde un enfoque integral.

La sanción del manual posiciona a Mendoza como una de las pocas jurisdicciones que han logrado sancionar una normativa clara y completa que regula las principales dimensiones de la gestión. Para ejemplificar la mejora, afirma que “entre 260 mil raciones diarias, los directores han presentado solo 30 notas reclamando por problemas de calidad con algún proveedor... esto es ínfimo, antes había muchísimas más. Con la nueva normativa, las directoras saben cuál es el canal para hacer los reclamos, y estos son atendidos. Por eso mejoró mucho el servicio”.

En Mendoza, la asignación de los servicios prioriza a las escuelas de jornada extendida, aunque también se incluyen escuelas rurales o con altos niveles de pobreza. Esta es una política que se ha impulsado fuertemente en los últimos años con foco en los sectores más vulnerables. Así, más de la mitad de sus escuelas incorporaron esta modalidad en al menos un grado, alcanzando de este modo al 15% de la matrícula del nivel. Los titulares de los servicios alimentarios se definen principalmente en función de los espacios disponibles, necesidades reales, infraestructura y equipamiento disponible. Luego, el Ministerio de Desarrollo también realiza inspecciones para evaluar los espacios cocina-comedor y utensilios.

Por último, es preciso destacar que gracias al alto grado de informatización, la provincia está utilizando su intranet para registrar qué alumnos son titulares de los servicios de alimentación. Aunque aún se presentan problemas en la implementación, las escuelas utilizan el intranet para la carga y nominalización de la cantidad de raciones y para gestionar la facturación. Aunque el uso de las TIC en la gestión de los servicios alimentarios es, hasta el momento, muy limitado, es preciso

³³ Resolución 739/11 del Ministerio del Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, Resolución 2141/11 del Dirección General de Escuelas, y Manual de procedimientos de prestaciones alimentarias.

resaltar el gran potencial que conlleva. Permite no solo una carga descentralizada más detallada, sino también evaluar el efecto de los servicios a la luz de otros indicadores educativos, ya que el sistema cuenta con la información de contexto de los alumnos, trayectoria educativa, evaluaciones y recursos humanos.

Una de las condiciones para el buen funcionamiento de este modelo de gestión en un territorio tan extenso, es la buena capacidad técnica, para la elaboración de la normativa que regule los principales aspectos del servicio. Particularmente se requiere una buena regulación para la contratación de proveedores, mecanismos de control para asegurar la calidad y la cantidad de los insumos comprometidos.

Santa Fe: buenas prácticas en el modelo de gestión escolar

La provincia de Santa Fe es una de las cinco más densamente pobladas del país, con 3.194.537 habitantes en un territorio de 133.007 km². Administrativamente se divide en 50 municipios y 312 comunas agrupadas en 19 departamentos. Aporta cerca del 8% del producto bruto nacional, lo que la ubica luego de la provincia de Buenos Aires y Córdoba entre las tres con mayor producción. En materia social, se encuentra entre las cinco provincias con menor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (10% frente al 13% nacional), pero en términos del índice de desarrollo humano se ubica en la décima posición.

Con sus servicios de Copa de Leche y Comedor Escolar, la provincia de Santa Fe alcanza a un 66% y 27% de la matrícula de educación básica estatal, respectivamente. Lo hace a través de un modelo de gestión descentralizado en el nivel escolar, con participación de la administración provincial en las funciones de dirección y control. A través de la Dirección General de Asistencia Escolar, el Ministerio de Educación es el encargado de definir los lineamientos generales del servicio, y se reserva también las funciones de supervisión y control técnico de la prestación, como también la decisión sobre la creación y supresión de comedores en las escuelas de la provincia. Las escuelas reciben, de acuerdo con las raciones que tienen asignadas, un monto de dinero que deben administrar para gestionar la compra de los insumos necesarios para garantizar el servicio. También deben organizar la preparación de las comidas de acuerdo con los menús estipulados desde el nivel central, y vigilar su correcta preparación e higiene.

Dentro de cada escuela, el responsable general de los servicios alimentarios es el director: junto con la cooperadora, debe solicitar altas y bajas de servicios según sean necesarias, así como encargarse de traslado de los insumos al establecimiento en aquellos contextos donde la distribución de los alimentos no queda a cargo de los proveedores. Sin embargo, para el resto de las tareas asociadas a la provisión del servicio, Santa Fe designa “Asistentes escolares” con cargos diferenciados según sus funciones: cocineros, ayudantes de cocina, celadores y ecónomos.

El ecónomo del comedor, que accede a su cargo a través de un concurso que le exige haber egresado del nivel secundario y haberse **capacitado específicamente para el rol**³⁴, **tiene a su cargo tareas que, en otros casos provinciales de gestión escolar, suelen quedar a cargo de los directores de escuela**. Es el responsable de programar la compra de insumos –según la Ley Provincial “Compre Santafesino”, que promueve la compra a proveedores locales–, controlar su cantidad y calidad, programar la preparación de las raciones de acuerdo con los menús establecidos en la

³⁴ Estas cuestiones se encuentran reguladas en los decretos N° 2695/83 y 0516/2010.

normativa, y vigilar la correcta preparación e higiene de los alimentos. Al igual que los cocineros, ayudantes de cocina y celadores, los ecónomos reciben capacitaciones continuas –de las que también participan, según la temática, directores, docentes y supervisores–. Además, previendo posibles falencias en la capacitación cuando se incorpora personal suplente, la provincia elaboró un “Material para suplencias e ingresos” impreso, orientado a todos los asistentes escolares.

Además de un exhaustivo conjunto de normas que regulan los distintos aspectos del servicio alimentario³⁵, Santa Fe ha elaborado un manual denominado “Normativa de funcionamiento para los servicios de Comedor Escolar y Copa de Leche”, que establece pautas de manipulación y preparación de alimentos sobre la base de metas nutricionales recomendadas por la FAO, la OMS y la ONU. Al elaborarlas, se estipuló que los menús elaborados debían cubrir, entre Copa de Leche y Comedor, el 50% del valor calórico diario necesario, y el 83% de proteínas necesarias, teniendo en cuenta tanto la importancia vital del componente proteico para el crecimiento como su frecuente escasez en la alimentación del hogar.

Así, el caso santafesino se destaca por aprovechar las ventajas que presenta el modelo escolar y, simultáneamente, preocuparse por paliar el efecto de sus desventajas más comunes. La gestión descentralizada del servicio libera al nivel provincial de una excesiva carga administrativa, permite ajustar el servicio a las necesidades y características particulares de cada escuela y cada contexto, y favorece la compra a proveedores locales. A su vez, la existencia de figuras con roles específicos, remuneradas, debidamente capacitadas y estables para la realización de las tareas diarias que implica la prestación de los servicios libera a los directores de la carga de trabajo que, en otros casos, constituye la principal desventaja del modelo de gestión escolar, al ir en detrimento de la labor pedagógica de los directivos.

Además, la provincia se distingue del resto de las analizadas por basar las decisiones en torno a la asignación del servicio en información objetiva obtenida del Sistema de Gestión Escolar, que provee información sobre la situación socio-económica de los alumnos y permite a la Dirección General de Asistencia Escolar determinar la necesidad del servicio por parte de parte o la totalidad de los alumnos de la escuela que lo solicita.³⁶

Finalmente, cabe destacar las prácticas de la provincia en materia de controles bromatológicos y de salud. Los primeros se encuentran a cargo del Área de Alimentación Segura, Saludable y Nutritiva del Ministerio de Salud de la Provincia, en cuyo seno funciona la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL). Los controles de salud, por su parte, se canalizan a través del sistema provincial de salud escolar integral, a través del cual todos los niños y niñas en

³⁵ Nos referimos al Decreto N° 1505/75 (Reglamento General para el personal de los Comedores Escolares), la Resolución N° 1398/95 (que se expide sobre la utilización del excedente de las partidas), la Resolución N° 778/97 (sobre los aspectos formales para la confección de las rendiciones de cuentas), la Resolución N° 1629/97 (sobre la rendición de cuentas y la descarga diaria de la mercadería), las Resoluciones N° 511/01 y N° 443/02 (Manual Operativo de Funcionamiento para los Servicios Alimentarios, y su modificatoria, sobre pautas de elaboración y manipulación de los menús), la Resolución N° 006/09 (sobre la demanda de creación de servicios alimentarios), y el Decreto N° 516/10 (que regula las funciones de los asistentes escolares),

³⁶ Así lo explicaba la responsable del servicio en la provincia: “las escuelas beneficiarias y sus alumnos se incorporan al servicio a requerimiento del director, quien, en base a los niveles socio-económicos de la población que asiste al establecimiento, solicita autorización del servicio a la Secretaria de Educación conjuntamente con la Subsecretaria de Administración del Ministerio de Educación. La admisión está condicionada a que los padres de los niños y niñas respectivos no puedan subvenir total o parcialmente las necesidades alimentarias de los mismos. Por eso, la incorporación al sistema puede ser con la totalidad de la matrícula o no.”

edad escolar cuentan con un Carnet de Salud que debe ser completado por profesionales médicos especialistas en las distintas áreas de control. Esta información insume las decisiones sobre la implementación de menús especiales para patologías crónicas, como celiaquía o diabetes.

Una de las condiciones claves para el buen funcionamiento de este modelo es la figura del ecónomo, que recibe capacitación específica para el puesto y alivia a los directores de la carga de trabajo que afecta típicamente a las escuelas con modelos de gestión escolar. En este sentido, resulta esencial contar con los recursos presupuestarios para financiar sus salarios en todas las escuelas. Por otro lado, resulta clave el rol las capacidades técnicas de la Dirección General de Asistencia Escolar con los lineamientos generales del servicio y en su rol de supervisión y control técnico de los servicios en las escuelas.

Conclusiones

La alimentación escolar juega un rol clave en la nutrición de los niños y niñas de sectores vulnerables, y es una condición esencial para una vida saludable y para el aprendizaje. Por el amplio alcance del sistema educativo, la escuela resulta un espacio estratégico para que el Estado llegue a todos los sectores de la población y asegure las condiciones básicas nutrición y sanidad, además de transmitir buenos hábitos alimenticios, de comensalidad e higiene. Todas estas funciones presentan un carácter crítico en un contexto en el que la obesidad infantil avanza de modo alarmante: 40% de los niños y niñas en edad escolar sufren hoy de sobrepeso (CESNI-SAOTA, 2012).

En los últimos 15 años, la oferta de servicios alimentario creció de forma sostenida hasta duplicar su cobertura. El programa de copa de leche llegó a la mitad de la matrícula de escuelas de gestión estatal. Esto resulta muy positivo, dado que el desayuno mejora la predisposición para el aprendizaje y es la principal fuente en la provisión de calcio y otros micronutrientes esenciales para el aprendizaje (Britos y otros, 2003).

En la Argentina, la gestión de los servicios alimentarios escolares está signada por una gran heterogeneidad. Además de una cobertura dispar entre las provincias, contrasta la gran variedad de modelos organizativos y la brecha entre las capacidades técnicas y de gestión. En este escenario, CIPPEC identificó problemas recurrentes en la mayoría de las jurisdicciones, pero también casos de interés y buenas prácticas a destacar. En particular, se identificaron una serie de problemáticas en los planos financiero, organizativo y nutricional, que además son comunes a muchos países de América Latina (FAO, 2003). Tal vez, uno de los problemas más recurrentes y evidentes es la escasez de recursos. Los presupuestos para los comedores escolares tienden a ser limitados y discontinuos, lo que afecta la calidad e incluso la continuidad del servicio.

Son pocas las jurisdicciones con marcos legales que regulan los diversos aspectos del servicio. Sin embargo, algunas jurisdicciones como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Mendoza son ejemplos interesantes en la materia.

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

En relación con la provisión del servicio, la mayoría de las provincias padecen la falta de personal idóneo en las escuelas. La preparación de las comidas suele estar a cargo de personal no rentado que recibe capacitaciones asistemáticas. Los docentes están a cargo de servir las comidas y acompañar a los alumnos, pero no reciben remuneración por esta labor. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, como la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba capital, La Rioja, La Pampa y Misiones, se designa personal específico y rentado para preparar y servir las comidas.

Por último, las acciones de coordinación interinstitucional, control de gestión y educación nutricional son infrecuentes y acotadas.

Uno de los aspectos más sobresalientes del relevamiento es que en la mayoría de las jurisdicciones se implementan esquemas de compra y distribución de gestión escolar. Esto debería

llamar la atención de quienes gestionan los servicios ya que se trata de un modelo que sobrecarga de trabajo a los directores, quienes deban resignar tiempo de las tareas pedagógicas y administrativas. Otra consecuencia indeseable de este modelo es la ampliación de la heterogeneidad en la calidad del servicio brindado según las capacidades de gestión de los directores en lugar de un servicio homogéneo de calidad para todos.

Este escenario invita a evaluar la posibilidad realizar mejoras en el modelo o implementar modelos alternativos, tomando en consideración una serie de factores, como las características del territorio, la concentración poblacional, la oferta disponible de proveedores y la capacidad de gestión de cada nivel jurisdiccional. En este sentido, el país ofrece una gran diversidad de modelos alternativos al de gestión escolar que resulta útil tomar como referencia y punto de comparación. Se pudieron comprobar algunas ventajas comparativas que ofrece el modelo de gestión municipal de Río Negro en un territorio amplio y con población dispersa. Se vio cómo funciona un servicio provincial con un alto grado de privatización en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se identificó como se ha logrado mejorar la implementación del modelo de gestión escolar en Santa Fe mediante la creación de la figura de “ecónomo” a cargo de la gestión de los servicios alimentarios en las escuelas. Por último, se registró un proceso de migración de un modelo de gestión escolar a otro de gestión provincial en Mendoza.

Este diagnóstico sirvió como insumo para elaborar un documento de recomendación de política para mejorar la focalización, la eficiencia y la calidad de los servicios alimentarios escolares y consolidar las acciones de educación nutricional (Veleda y otros, 2014). Para lograr esta transformación, es preciso reconocer el rol fundamental que juega la alimentación escolar en la educación de los sectores más vulnerables y tomar la decisión de privilegiar esta política, apostando a mejorar la gestión e invirtiendo los recursos necesarios para ofrecer un servicio de calidad.

Bibliografía

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

Aulicino, C. y Díaz Langou, G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo N°88*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Britos, S.; O'Donnell, A.; Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI. Fernández Arroyo, N.; Gigli, P. y Schejtman, L. (2012). Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local. En CIPPEC, *100 políticas para potenciar el desarrollo*. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Parandekar, S. D., España, S. y Savanti, M. P. (2003). *El impacto de la crisis en el proceso educativo en Argentina - DOCUMENTO DE TRABAJO N.3/03*. Banco Mundial.

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

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

Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria - Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC - UNICEF.

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

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

Normativa oficial

Decreto Ley provincial de la Constitución de las Municipalidades, 6.769/58.

Decreto provincial de Agrupamiento de Asistentes Escolares, 516/10.

Decreto provincial de la Función Cocinero, 0516/10.

Decreto provincial de Pago Centralizado de Prestaciones Alimentarias, 2.033/05

Decreto provincial del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Provincial, 2695/83.

Decreto provincial del Reglamento General para el Personal de los Comedores Escolares, 1505/75.

Ley provincial de Compre Santafesino, 12.105.

Resolución 226 del Consejo Provincial de Educación.

Resolución provincial de la Dirección General de Escuelas, 2.141/11.

Resolución provincial de modificación del Manual Operativo de Funcionamiento para los Servicios Alimentarios, 443/02.

Resolución provincial del Consejo Provincial de Educación, 226/10.

Resolución provincial del Manual Operativo de Funcionamiento para los Servicios Alimentarios, 511/01.

Resolución provincial del Ministerio de Desarrollo Humano, Familia y Comunidad, 739/11.

Resolución provincial del Ministerio de Educación sobre la demanda de creación de servicios alimentarios, 006/09.

Resolución provincial del Ministerio de Educación sobre la rendición de cuentas y la descarga de mercadería, 1629/97.

Resolución provincial del Ministerio de Educación sobre la utilización del excedente de las partidas, 1398/95.

Resolución provincial del Ministerio de Educación sobre los aspectos formales para la confección de las rendiciones de cuentas, 778/97.

Acerca de los autores

Gala Díaz Langou. Coordinadora de Programa del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad de San Martín y Universidad de Georgetown). Licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas (FLACSO Argentina).

Pablo Bezem. Coordinador del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciado en Economía y candidato a magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad de Buenos Aires, UBA). Estudios de posgrado en Planificación y Formulación de Políticas Educativas (IIEP-UNESCO).

Carolina Aulicino. Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

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

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

Este documento se realizó en el marco del proyecto Modelos de gestión de los comedores escolares, dirigido por Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social y Cecilia Veleda, Investigadora Principal del Programa de Educación de CIPPEC.

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

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en 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 Knorr y Fundación Danone

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, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.