

# LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario  
actual de transformaciones del Estado



**Nerio Neirotti**  
(coordinador)

**María Eugenia Brissón**  
**Matías Mattalini**  
(Editores)



Universidad Nacional de Lanús  
Colección Políticas Públicas  
Ediciones de la UNLa

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
Reflexiones y experiencias en el escenario actual  
de transformaciones del Estado

Neirotti, Nerio

La evaluación de las políticas públicas : reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado / Nerio Neirotti; adaptado por Nerio Neirotti. 1a ed. - Remedios de Escalada: De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2020. Libro digital, DOC

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-4937-55-1

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Título.  
CDD 320.6

Fecha de Catalogación: 28 de Diciembre de 2015

## LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado

Coordinador: Nerio Neirotti

Editores: María Eugenia Brissón / Matías Mattalini

Primera edición impresa, 2015

Primera edición digital, 2020

Diseño de portada: Analía Martínez

Arte y Diagramación: Rubén Fernández

ISBN 978-987-4937-55-1

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© **Nerio Neirotti**

© **Ediciones de la UNLa**

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada, Lanús,

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel (54 11) 5533 5600 int. 5727

publicaciones@unla.edu.ar

[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)



Universidad Nacional de Lanús

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
Reflexiones y experiencias en el escenario actual  
de transformaciones del Estado

**Nerio Neirotti**  
(Coordinador)

**María Eugenia Brissón**  
**Matías Mattalini**  
(Editores)

Colección Políticas Públicas  
Ediciones de la UNLa

Neirotti, Nerio

La evaluación de las políticas públicas: Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado / Nerio Neirotti ; adaptado por Nerio Neirotti. - 1a ed. - Remedios de Escalada : De la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2015.

370 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-1987-67-2

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Neirotti, Nerio, adap. II. Título.  
CDD 320.6

Fecha de Catalogación: 28 de Diciembre de 2015

## LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado

Coordinador: Nerio Neirotti

Editores: María Eugenia Brissón / Matías Mattalini

Diseño de portada: Analía Martínez

Arte y Diagramación: Rubén Fernández

ISBN 978-987-1987-67-2

Impreso en Argentina

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohibida la reproducción sin la expresa autorización por escrito.

© **Nerio Neirotti**

© **Ediciones de la UNLa**

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada, Lanús,

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Tel (54 11) 5533 5600 int. 5727

publicaciones@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar/public

## **Evaluación del Servicio Alimentario Escolar. La perspectiva de los responsables de su gestión en escuelas medias públicas urbanas de la provincia de Buenos Aires**

Autores: María Susana Ortale, Javier A. Santos, Corina Aimetta - Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil (CEREN)/CIC-PBA<sup>46</sup> CIMeCS/IdIHCS (UNLP/CONICET)<sup>47</sup>.

### **Resumen**

En este trabajo se presentan resultados que contribuyen a la evaluación del Servicio Alimentario Escolar (SAE), realizado a fines de 2011 en escuelas medias públicas de la Pcia. de Buenos Aires. Los mismos se desprenden de un estudio más abarcativo sobre alimentación y actividad física en jóvenes escolarizados que tuvo como un objetivo específico indagar aspectos sobre la oferta y valoración del servicio alimentario escolar por parte de los destinatarios directos. Más allá de las particularidades y problemáticas que presenta la alimentación en el período de la adolescencia, las dimensiones del derecho a la alimentación constituyen un marco de referencia insoslayable y por tanto, las mismas, serán utilizadas para analizar los resultados y realizar propuestas. En esta presentación nos centraremos en la perspectiva de los responsables de la gestión del SAE dentro de las escuelas, recuperando sus percepciones acerca de aspectos sustantivos ligados a las características del servicio. Específicamente, nos basamos en el análisis de 66 entrevistas realizadas centrándonos en aspectos sobre: el funcionamiento general del servicio, la oferta diaria, el uso del servicio por parte de los alumnos y razones; el tipo de comidas, las valoraciones sobre las mismas y razones, la percepción sobre: variedad, calidad, cantidad, las estrategias dirigidas a atender problemáticas derivadas de su implementación en el contexto escolar, las propuestas de mejora y la realización de acciones complementarias que se integren al proyecto integral de educación.

---

<sup>46</sup> El CEREN (Centro de Estudios en Nutrición y Desarrollo Infantil) depende de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires

<sup>47</sup> Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales, dependiente del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP/CONICET) de la Fac. de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP.

## Introducción

Dentro de los dos ejes de acción que tiene el Ministerio de Desarrollo Social: la promoción de derechos y la seguridad alimentaria, el SAE constituye uno de los Programas centrales de la seguridad alimentaria (Díaz Langou et al., 2014).

En la provincia de Buenos Aires, el Servicio Alimentario Escolar (SAE)<sup>48</sup> es uno de los principales programas alimentarios, tanto por la magnitud de sus destinatarios y los montos asignados, como por la cantidad y complejidad de los recursos humanos intervinientes. La población destinataria del mismo está constituida por niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social escolarizados en escuelas públicas.

Con base en un convenio marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección General de Cultura y Educación (DGCE), el programa se ejecuta en todos los distritos provinciales.

El Ministerio de Desarrollo Social está a cargo de determinar las modalidades de ejecución, los menús orientativos y realizar la asistencia financiera para el funcionamiento del servicio mediante transferencias monetarias a los Consejos Escolares para: las raciones alimentarias, combustible, artículos de limpieza, gastos administrativos y equipamiento para los ámbitos de cocina y comedor.

Corresponde a la Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Buenos Aires, la concesión de los espacios de cocina y comedor en los establecimientos y la designación del personal para la atención de las diversas modalidades prestacionales.

Las resoluciones que han regulado su funcionamiento coinciden en señalar que la asistencia alimentaria se dirige especialmente a alumnos carenciados que por su edad puedan resultar más gravemente afectados por la sub-alimentación.

Su objetivo general es el de mejorar la aptitud para el aprendizaje y las condiciones de salud de la población escolar de la Provincia de Buenos Aires, garantizando una cobertura nutricional uniforme a todos los niños.

El SAE Adolescentes (para la rama pos primaria), que es el que interesa en este estudio, brinda tres tipos de servicios focalizados.

- Prestación Simple (1 módulo): vianda o Copa de Leche Reforzada para adolescentes.
- Prestación Doble (2 módulos): equivalente a un almuerzo con dos co-

---

<sup>48</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires [homepage en internet]. La Plata. Programa Servicio Alimentario Escolar (SAE). Disponible en: [http://www.desarrollsocial.gba.gov.ar/programas/04\\_sae/index.htm](http://www.desarrollsocial.gba.gov.ar/programas/04_sae/index.htm)

laciones simples (comedor y dos Copas de Leche para adolescentes) o dos Viandas o Copas de Leche Reforzadas para adolescentes. Este tipo incluye lo que se reconoce ampliamente como Vianda Doble y Comedor.

- Prestación Completa (3 módulos): equivale a todas las comidas diarias.

Los criterios de selección para el caso de los alumnos de pos primaria consisten en alguna de las siguientes características de vulnerabilidad: 1) pertenecer a hogares con jefe desocupado, en situación de precariedad laboral, o con trabajos de baja remuneración; 2) habitar en viviendas deficitarias (vivienda precaria, casilla, rancho); 3) residir en villas de emergencia, barrio precario o asentamiento.

Para que un establecimiento se halle dentro del Programa, el Consejo Escolar 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 encuentre inscripto en el Programa pero se anota un nuevo alumno, se efectúa el pedido de una ración más a la Dirección del Programa.

La Dirección del Programa de Comedores Escolares, realiza 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.

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.

En un estudio realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC (Veleda et al, 2014) se detallan las características del modelo de gestión del programa, reconociendo el funcionamiento de auditorías por parte del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, de las que participan los Consejos Escolares. Además de dicha rendición anual, la Dirección del Programa del Ministerio de Desarrollo Social, que es quien establece los lineamientos estratégicos, hace un seguimiento de las acciones y resultados del programa, a través de inspecciones periódicas para verificar qué comidas se ofrecen en los establecimientos.

Es también la Dirección del Programa la que establece menús orientativos (diez opciones para verano y diez opciones para invierno) elaborados por un equipo de nutricionistas, que son adaptados por cada Consejo Escolar. Los mismos se estiman por gramaje y por edad por lo que cada Consejo que lo modifique debería avisar a la Dirección del Programa para



que el equipo de nutricionista evalúe si cumple con los requerimientos nutricionales por edad (DGCyE, 2011).

Además, los Consejos Escolares aseguran una supervisión constante del funcionamiento del Programa y proveen una vía de canalización de los reclamos, siendo la comunidad educativa la que tiene una fuerte presión y una permanente mirada sobre el Programa.

Para el nivel secundario, los menús propuestos eran los siguientes (DGCyE, 2011):

Cuadro 1: Menús propuestos

Día	Comedor Invierno		Comedor Verano		Desayuno/Merienda (Módulo simple)
	Semanas 1 y 3	Semanas 2 y 4	Semanas 1 y 3	Semanas 2 y 4	
<b>Lunes</b>	Pastas con salsa estofado Manzana asada	Polenta con queso y salsa estofado Fruta de estación	Milanesa de pollo con ensalada Gelatina con frutas	Hamburguesa con queso y ensalada. Fruta de estación	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 120 gr. Medialunas
<b>Martes</b>	Milanesa de pollo con ensalada Fruta de estación	Pastel de papa Flan	Ensalada de lentejas y arroz Frutas cítricas	Tortilla de verdura y papa con ensalada Fruta de estación.	Té 12 gr. Azúcar refinada 100 gr. Bizcochuelo preparado Fruta de estación
<b>Miércoles</b>	Tortilla verdura + fideos con queso Postre de chocolate	Guiso de arroz con lentejas Fruta cítrica	Salpicón de pollo Postre de leche	Ensalada de tirabuzón con pollo Postre de leche.	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 60 gr. Galletitas tipo Lincoln o Vocación
<b>Jueves</b>	Guiso de arroz con pollo Fruta de estación	Albóndigas con puré de batata y zapallo Fruta de estación	Pan de carne relleno con puré mixto Dulce de batata	Pastel de papa Gelatina con frutas	Yerba 12 gr. Azúcar refinada 80 gr. Pan francés 60 gr. Queso de máquina 150 gr. Fruta de estación
<b>Viernes</b>	Pan de carne y verdura con puré mixto Gelatina con frutas	Cazuela de pollo Postre de leche (varios gustos)	Pastas con salsa estofado Fruta de estación.	Salpicón de pollo con arroz Dulce de membrillo.	200 ml. Leche entera fluida 12 gr. Cacao en polvo azucarado 40 gr. Alfajor de dulce de leche y chocolate.

Fuente: Menú SAE, DGCyE.

El SAE, además de brindar asistencia alimentaria a escuelas de la Provincia tanto en el nivel inicial como en el primario, secundario y adultos durante todo el año lectivo, se mantiene en el receso escolar, a través de las Escuelas de Verano.

Respecto de los resultados publicados de evaluaciones realizadas hace más de veinte años, en su mayoría externas, (OPS/OMS, 1990; Ministerio de Economía, 1995) se destacan los siguientes:

- la descentralización del servicio a nivel de escuelas resulta la forma más utilizada de gestión, lo que da por resultado un alto grado de heterogeneidad en la calidad de la dieta y en la utilización de los recursos;
- los recursos humanos son insuficientes. Esto se expresa en la utilización de porteros en tareas de cocina, en la participación de los maestros y directivos en la gestión de diversos aspectos de la prestación;
- no hay una metodología de determinación de beneficiarios que posibilite captar correctamente la población potencialmente necesitada;
- se encontró que un tercio de los niños en situación de riesgo nutricional, de acuerdo al indicador talla/edad, no reciben ninguna asistencia alimentaria en escuelas que brindan el servicio;
- con relación a los contenidos nutricionales, se encontró bajo cumplimiento de las pautas programáticas (situación agravada en el caso de la prestación vianda), especialmente en el Conurbano Bonaerense;
- bajo desarrollo de criterios organizativos explícitamente normatizados, de mecanismos de comunicación formal e informal, así como la inexistencia de sistemas de información y bancos de datos específicos que aseguren la disponibilidad de información en tiempo y forma para el seguimiento de los beneficiarios, la aplicación de los fondos y el monitoreo.

Por su parte, más recientemente, Britos et al., 2003<sup>49</sup>, con referencia a la situación del SAE a nivel nacional y advirtiendo acerca del incremento de niños a ser atendidos debido al aumento de la matrícula escolar a partir de la extensión de la Educación General Básica desde 1994, los recursos inelásticos y los presupuestos provinciales disminuidos, plantea que el perfil de desenvolvimiento de los servicios alimentarios escolares se caracteriza por:

- Una prestación alimentaria irregular, no sujeta a un marco normativo que establezca metas de aporte de energía y nutrientes.
- Monotonía en el tipo de menús ofrecidos.
- Una contribución nutricional cuyo perfil es similar y no complementario de las deficiencias conocidas de la alimentación hogareña.

---

<sup>49</sup> Miembro en ese momento al Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI).

- Una sobrevaloración de la prestación de almuerzo en desmedro de otras de importancia estratégica como los desayunos o meriendas.

La investigación realizada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Díaz Langou et al., 2014) detectó que los comedores, en gran parte de la Argentina, son gestionados por personal sin formación específica, apoyándose en el trabajo de directivos, docentes y padres.

Con relación a la calidad de las comidas, el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía en la Alimentación (Britos, 2014), advierte que una cuarta parte de los alumnos que comen en las escuelas ingiere un 20% más de calorías de lo debido; un 80% registra ingestas elevadas de azúcar y el 100% consume sodio por encima del recomendado.

Las mayores dificultades según los responsables de los comedores se resumen en: a) la gestión y compra de insumos, la distancia a los centros proveedores y el traslado de la mercadería a la escuela, b) supervisión de calidad y cantidad de las raciones prácticamente nula, c) limitada disponibilidad de personal capacitado, lugar y equipamiento adecuado.

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 comida, la infraestructura, la educación nutricional o el monitoreo y la evaluación (Veleda et al., 2014).

Cabe agregar que a inicios de 2014 se registraron conflictos derivados del atraso en el pago a los proveedores que pusieron en jaque la continuidad o el normal funcionamiento de 12.000 comedores escolares donde 2,5 millones de alumnos bonaerenses -de todos los niveles- desayunan, almuerzan y meriendan.

En el mes de junio de dicho año, saldada la deuda, el gobierno provincial anunció el incremento del monto que pasó de \$2 a \$2,70 para el desayuno y merienda completa y de \$5,50 a \$6,30 para el comedor. Esta medida se acompañó de otra dirigida a la re-distribución de cupos, hecho que suscitó malestar en numerosos distritos y que fue percibida -de manera generalizada- como una disminución en la cantidad de cupos. Noticias periodísticas y gremiales informan una reducción del 23% al 30%, afectando a más de medio millón de niños y adolescentes<sup>50</sup>.

Observaremos a continuación, a partir de la información provista por los responsables del SAE en las escuelas, la permanencia de gran parte de las situaciones observadas hace más de 20 años, las que posiblemente se encuentren agravadas en la actualidad.

---

<sup>50</sup> Esta estimación hace que el número proyectado de alumnos del nivel inicial y medio que recibirían en 2014 el SAE sería de 1.775.646.

### **Contexto de la evaluación**

En la provincia de Buenos Aires existen aproximadamente 3100 escuelas públicas del nivel medio distribuidas en 25 regiones educativas. A ellas asisten aproximadamente un millón de chicos. El 57% de esas escuelas tiene SAE.

Dentro del Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires<sup>51</sup>, las actividades que los establecimientos educativos concreten en el marco del Servicio Alimentario Escolar, o el programa que en el futuro lo reemplace, son responsabilidad de los organismos provinciales específicos y parte integrante del Proyecto Institucional.

Se establece que el SAE constituye “una fuente casi inagotable de experiencias que pueden traducirse en la adquisición de hábitos saludables y actitudes favorables para el desarrollo integral del alumno. Los docentes cuentan, entonces, con una herramienta complementaria para su tarea áulica en la formación de conductas de higiene y salud vinculadas a la alimentación y las formas sociales de compartir el alimento” (DGCyE, 2011:9)

De cara a las modificaciones sobre los principios de la educación plasmados en el cambio de Ley educativa, que tienen como propósito la búsqueda de la igualdad y posibilitar una inclusión de calidad de los niños y los jóvenes a partir de concebirlos como “sujetos de derecho”, y específicamente de considerar que el SAE debe estar incluido en el proyecto educativo institucional, se reconoce que los montos que destina la dirección de Consejos Escolares de la provincia de Buenos Aires para el SAE se encuentran desactualizados y los menús que se ofrecen a los chicos son cada vez más precarios. Este aspecto es uno de los que indagamos en el estudio realizado y sobre el cual informaremos<sup>52</sup>.

Excede el espacio de la presentación argumentar sobre la importancia y fundamentos del SAE. Más allá de las particularidades y problemáticas que presenta la alimentación en el período de la adolescencia, las dimensiones del derecho a la alimentación constituyen un marco de referencia insoslayable. Bajo el prisma del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana.” (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996). Más reciente-

---

<sup>51</sup> Decreto 2299/11 del 22/11/2011.

<sup>52</sup> Agradecemos el trabajo sistemático sobre el material aportado por las entrevistas realizado por las licenciadas Corina Aimetta y Ana Pilar Pi Puig.

mente la FAO (2005) propuso algunas directrices voluntarias<sup>53</sup> encaminadas al cumplimiento de la Seguridad Alimentaria, particularmente las que tienen que ver con la accesibilidad y la adecuación cuyo seguimiento contribuiría a monitorear avances en la consecución de tal derecho.

Asumiendo que las comidas ofrecidas por el SAE representan un aporte minoritario dentro de la alimentación global de los chicos pero que -conforme los lineamientos del programa- deberían destacarse en un sentido positivo respecto de los consumos que se realizan fuera de la escuela, cabe indagar la percepción sobre el SAE de los responsables de su gestión dentro de las escuelas y de los jóvenes destinatarios<sup>54</sup>.

Para contextualizar la información analizada, haremos una sucinta caracterización del SAE en las escuelas estudiadas.

De las 66 escuelas con SAE relevadas 26 pertenecen al Interior y 40 al Conurbano<sup>55</sup>; 23 de las 40 del conurbano presentan un valor crítico en el índice de vulnerabilidad.<sup>56</sup>

La modalidad principal que se ofrece es la Vianda Simple (64%). En el 14,1% de las escuelas se ofrece Vianda Doble, en un 18,5% la modalidad del Comedor (18,5%) y sólo en un 3,5% se observa alguna otra modalidad. En esta distribución cabe mencionar que si bien la oferta de Vianda Simple es la más extendida y amplia en todos los contextos, ésta tiene una presencia mayor en el Conurbano que en el Interior provincial (67,1% vs. 51,7%). Es interesante, también, observar que en el Interior, la modalidad comedor

---

<sup>53</sup> Las Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos y dirigido a todos los Estados. Fueron aprobadas en el 127º período de sesiones del Consejo de la FAO, celebrado en noviembre de 2004. Su objetivo expreso es “proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.”

<sup>54</sup> La valoración del SAE por parte de los alumnos se encuentra disponible en <http://www.cic.gba.gov.ar/ceren/EAYAF%20-%20PRESENTACION%20DE%20RESULTADOS%20-%20A%20PUBLICAR.pdf>

<sup>55</sup> Del total de la oferta del SAE en la provincia de Buenos Aires, más del 80% se encuentra focalizado en el Conurbano. La mayor proporción (47,8%) se da en el segundo cordón de Buenos Aires.

<sup>56</sup> El Índice de Vulnerabilidad Social Geográfico (IVSg) pondera aspectos socioeconómicos y educativos y pretende complejizar las últimas mediciones disponibles sobre condiciones de vida desarrolladas a partir del Censo Nacional de Población realizado por el INDEC en el año 2001 (Necesidades Básicas Insatisfechas e Índice de Privación Material) y combinar activos materiales y no materiales de los hogares y de las personas. Esta medición pretende ir más allá de la posibilidad de clasificación que daban las propuestas anteriores en términos de señalar únicamente ausencia o presencia de condiciones desfavorables y de remitirse primordialmente a condiciones estructurales de privación. Se estableció como valor del Índice a partir del cual se considera “áreas críticas” a 0,36 (para mayor detalle, ver Anexo II del Apartado “Diseño Muestral”).

casi triplica su presencia con relación a la del conurbano (34,4% vs. 14,4%).

Si bien en las áreas con Índice de Vulnerabilidad Geográfica (IVg) crítico la proporción de comedores es mayor a las no críticas (22% vs. 6,7%), en el Conurbano con IVG crítico la presencia de comedor es muy baja (18,8%) en comparación con su alta presencia en las áreas con IVg crítico del interior (70,5%).

A continuación expondremos primero la perspectiva de los adultos responsables de su gestión dentro de las escuelas.

### **La perspectiva de los responsables del SAE en las escuelas**

Con relación a las entrevistas realizadas a los responsables del SAE, se buscó una aproximación global al funcionamiento del servicio y a su valoración como programa alimentario, tratando de identificar dimensiones del derecho a la alimentación y la existencia de acciones que indiquen su integración al Proyecto Institucional. A continuación enunciaremos sintéticamente las cuestiones destacadas por los informantes.

#### **• Gestión**

Los directores de los establecimientos son los encargados de gestionar el SAE (solicitud, recepción, disposición, preparación y distribución de los alimentos). Por su parte, auxiliares, porteros y preceptores son quienes reciben la mercadería y distribuyen las viandas, siendo el personal de cocina el que, además de preparar, distribuye la comida en la modalidad comedor. En general, estas tareas, son percibidas como inespecíficas a la función que les corresponde formalmente en el ámbito educativo y una sobrecarga que resta dedicación a las que les competen.

A esto se agrega, en varias escuelas, la necesidad de coordinar la organización del SAE con otros actores ya que el edificio es compartido con el nivel primario, por lo que o la administración del SAE o el uso de los espacios/utensilios/equipamiento es común.

#### **• Las modalidades del SAE: Vianda Simple, Doble y Comedor**

Los alimentos suministrados para el tipo de SAE Vianda, si bien rotan diariamente en gran parte de las escuelas, no varían significativamente: se ofrecen facturas, galletitas, pan con queso o con dulce, alfajor, sándwich, pizza, empanadas, bizcochuelo, pastafrola. Según la mayoría de los informantes, el menú de la Vianda ha permanecido invariable a través de los años.

Sobre la oferta de bebidas acompañando la vianda, sólo algunos lo ofrecen (tratándose de jugo, leche, té, mate cocido). Varios manifestaron la impo-

sibilidad de ofrecer infusión para acompañar el desayuno/merienda por no contar con el equipamiento necesario. En la mayoría de los casos no se ofrece lo recomendado por el servicio.

La modalidad SAE Vianda Doble-Comedor ofrece: pizza, pasta, fideos con salsa, guiso, hamburguesas, arroz, salpicón de pollo, puré, polenta con tuco, pastel de papa, milanesas, pan de carne, medallón de pollo, pan, flan, fruta, gelatina. En cuanto a bebidas para acompañar el almuerzo en el comedor, una minoría ofrece jugo y el resto agua.

Pocos pueden ofrecer el menú elaborado por el Ministerio; la mayoría afirma “se hace lo que se puede con lo que hay”.

Pese a las variaciones estacionales estipuladas para el menú, en el momento en que se hizo el relevamiento (fines de noviembre) el mismo no se había modificado y muchos comedores seguían brindando guiso o polenta. Las variaciones estacionales se mencionaron sólo en el Interior: consisten en la preparación de comidas más “livianas” en primavera-verano y en el cambio de bebida caliente en invierno por fría en verano.

- Almacenamiento y distribución

Respecto de los lugares de almacenamiento de los alimentos, la mayoría no dispone de lugares ad hoc, presentando la mitad de los casos condiciones inadecuadas. Sólo un grupo menor de escuelas contaba con cocina propia, disponiendo de un lugar específico para la recepción y almacenamiento de la mercadería. De ellas, varias compartían la cocina con la escuela primaria. El resto almacenaba los alimentos en la oficina de la Dirección, en la sala de profesores o en la preceptoría. Las condiciones de higiene de los lugares para almacenar los alimentos no precederos son variadas. Las que no cuentan con cocina, lo hacen en muebles cerrados, otras almacenan en estantes abiertos.

En la mayoría de las que ofrecen vianda (simple o doble), su entrega se ubica habitualmente en horarios fuera de clase (aunque en algunas ésta se ve interrumpida con motivo del reparto), como el recreo, la entrada o la salida de la escuela.

El consumo de la vianda se realiza en el patio -durante el recreo-, en pasillos o en las aulas.

La comida elaborada ofrecida por el servicio de comedor se sirve en el espacio destinado a tal fin. La entrega de servilletas y vasos junto con las comidas, tanto vianda como comedor, no es generalizada.

- Cupos

En la mayoría de las escuelas los cupos no alcanzan a cubrir a toda la matrícula, ni siquiera quienes cumplen con criterios de inclusión. La limitación de cupos se destaca particularmente en el caso de las viandas simples.

Sólo en unas pocas escuelas (que son las que tienen alumnos con menos necesidades) se expresa que los cupos son suficientes. El resto manifiesta la necesidad de desarrollar distintas estrategias para incluir la mayor cantidad de alumnos que necesiten el servicio: las que tienen comedor determinan los cupos a través del equipo de orientación escolar, priorizando a los chicos provenientes de las familias más carenciadas aunque advierten que algunos no utilizan el servicio por vergüenza.

Asimismo, apelan a recursos de la cooperadora para poder cubrir el almuerzo.

En los casos en que el servicio es vianda simple, varias utilizan como estrategia rotar el reparto en función del turno, es decir, ofrecer la vianda un día en el turno mañana, otro día en el turno tarde y así sucesivamente; hacer “ranking” de quienes más lo necesitan; fraccionar las raciones para que alcancen, etc. En la mayoría de las escuelas, por distintas razones, no se realizan gestiones u acciones complementarias -en paralelo al SAE- para sostener y/o mejorar la oferta de alimentos. En las pocas en donde sí se realizan, los informantes señalaron articulaciones con la cooperadora a fin de conseguir los recursos necesarios.

- Evaluación y demandas sobre la comida ofrecida

Una queja permanente en los relatos de los entrevistados es la cantidad de carbohidratos que consumen los chicos y la poca variedad de alimentos que pueden preparar y/o entregar, tanto en el caso de viandas como del comedor, dado el escaso dinero disponible para las compras y las dificultades de almacenamiento y conservación. Asimismo, si bien en el caso del comedor plantean que las porciones que ofrecen son suficientes, no sucede lo mismo en el caso de la vianda simple en donde se observa su insuficiencia “¿qué hace un pibe de 17/18 años todo el día con un alfajor?”

Es recurrente, en todas las modalidades, la demanda por la calidad de los alimentos recibidos. Varios manifestaron haber hecho reclamos tanto a los proveedores como al Consejo Escolar al respecto.

Además de plantear cuestiones de escasez y calidad, los informantes formularon quejas con relación a la monotonía de las comidas que se pueden preparar y con el escaso aporte nutritivo de las mismas. La monotonía se manifiesta también en el caso de la vianda simple.

No obstante -y en general- perciben que los alumnos están conformes con



las comidas que ofrece el SAE y que las eventuales quejas se vinculan con la calidad (sobre todo de las viandas) y con la monotonía de lo que se les ofrece.

Demandas de infraestructura, personal y coordinación interinstitucional

En la mayoría de las escuelas los entrevistados expresan no contar ni con la infraestructura ni con el personal necesario para recibir, almacenar y/o preparar las comidas/viandas.

A los principales reclamos, ligados al aumento de cupos, a una mayor variedad de alimentos, al mejoramiento de la infraestructura de las cocinas/comedores y a la designación de personal a cargo, se agregan aquellos vinculados con la falta de correspondencia entre los menús que estipula el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia y lo que reciben de los proveedores a través del Consejo Escolar.

Para finalizar, diremos que si bien la mayoría considera que el SAE es una buena política de asistencia alimentaria, tal valoración se liga al hecho de pensarla con un carácter coyuntural y paliativo. Expresan que las condiciones socioeconómicas deberían permitir a todos los estudiantes comer en sus hogares: “La escuela no es el lugar para que los chicos coman, se corre la finalidad de la institución que es la enseñanza”; “El peligro es que se torne permanente”.

En tal sentido, en varias escuelas especialmente del conurbano se remarca como inquietud el peligro del corrimiento de la finalidad educativa de la escuela<sup>57</sup>.

### **Conclusiones y propuestas**

Los aspectos antes mencionados ponen en foco la necesidad de pensar y redefinir aspectos sustantivos del SAE de cara a potenciar y garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación transversalizando acciones educativas y de salud.

En términos de la gestión, es propicio abrir la discusión acerca de la formalización de las funciones de los responsables del servicio alimentario en la escuela, que involucra a los gestores de la recepción, disposición, preparación y distribución de los alimentos. En la mayoría de los casos, estas tareas recaen en el director, auxiliares (porteros y preceptores) y en algún caso docentes, no designados formalmente para tal función.

Según los informantes y las observaciones realizadas, la cobertura del SAE es extendida, aunque no plena en todos los contextos que la requieren según

---

<sup>57</sup> Este sentido asistencialista otorgado al Servicio Alimentario Escolar contrasta con el sentido con el que se lo configura en el marco de la ampliación de la jornada escolar.

la situación de vulnerabilidad de las escuelas. Asimismo, la modalidad preponderante resulta indiferenciada, estando representada por la vianda simple, la más cuestionada en términos de cantidad y calidad. La presencia de comedor es baja y su distribución incide desigualmente en el conurbano y en el interior, en desmedro del primero: su presencia es tres veces mayor en el Interior que en Conurbano.

Es necesaria la discusión acerca de los alimentos que finalmente se ofrecen en las escuelas, de manera de lograr el cumplimiento de las recomendaciones nutricionales del servicio (incluyendo la estacionalidad de los menús). Esto implica garantizar los recursos necesarios (tanto infraestructurales como la disposición de espacios específicos de almacenamiento y refrigeración) como de coordinación interinstitucional y soporte técnico (como por ejemplo en talleres alimentarios con alumnos, capacitaciones a cocineros y otros participantes escolares involucrados en el servicio) para que todos los actores participantes puedan desarrollar sus tareas específicas con plenitud. Esto implica abordar y resolver realidades que operan en la implementación cotidiana del servicio alimentario en la escuela de manera informal. Por caso, fraccionar las raciones o rotar los cursos a los que se brinda el alimento plantea la necesidad de discutir los criterios de cobertura y de asignación cupos de manera de evitar que tales decisiones deban ser asumidas por los responsables de la gestión con el malestar y angustia que ello les produce.

Retomando ahora el punto de partida, en nuestro país existe un marco normativo institucional y legislativo alineado al derecho a la alimentación. A partir de la caracterización realizada y centrándonos en un enfoque de derechos (atendiendo a los compromisos internacionales asumidos por el estado nacional y a sus leyes internas), la política analizada refleja algunos avances en sus principios rectores pero cierta ceguera hacia los principios involucrados en la seguridad alimentaria.

Podemos afirmar que las capacidades estatales acordes con el “enfoque de derechos” requieren fortalecer sus potencialidades de transversalizar políticas.

La falta de articulación con otras acciones emprendidas dentro de la escuela y con otros sectores de la gestión pública (salud por ejemplo), indica que el SAE no ha logrado consolidarse dentro de un sistema de protección social integral y continúa alineado a políticas antipobreza basadas en la concepción de población beneficiaria y en el asistencialismo.

En consonancia con su carácter asistencial y focalizado, prevalece la categoría existencial: “tener”. Se piensa de manera unidireccional en beneficiarios que tienen carencias. Si bien desde 2009 la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha permitido mejorar la accesibilidad económica para adquirir -entre

otros bienes- alimentos, la “redistribución” de cupos y el escaso incremento del monto -teniendo en cuenta el proceso inflacionario que afecta especialmente a la canasta alimentaria- son indicios de una tendencia regresiva del programa que no ha sido fundamentada.

No es vacuo decir que las focalizaciones alineadas a razones presupuestarias, desamparan de sus derechos a gran cantidad de población.

Teniendo en cuenta las dimensiones de la Seguridad Alimentaria, se identifica que el Plan contempla bajo diversas modalidades y grados las de disponibilidad y acceso, pero no las relativas a la estabilidad y utilización. La situación de hecho muestra que permanecen trancos los principios de accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La calidad de los alimentos ofrecidos por el Servicio Alimentario Escolar es deficitaria en lo que respecta a su contenido nutricional. Huelga decir que a la desnutrición crónica se suma el sostenido aumento del exceso de peso en todos los sectores socioeconómicos, en el que incide en el caso de la población pobre, la alimentación rica en harinas, que abunda en este programa.

Asimismo adolece de criterios de aceptabilidad y suficiencia. Con relación a este último, el mínimo reconocido se ubica en niveles subterráneos.

El SAE protege parcialmente pero no satisface ni respeta e incumple con el principio de no discriminación.

El Programa no contempla las garantías secundarias y la dimensión subjetiva del derecho ha sido soslayada. Los destinatarios no han participado en su diseño y según la información recogida como así también la aportada por estudios anteriores, los destinatarios indirectos y directos destacan la monotonía de los alimentos y la inadecuada calidad de los mismos.

No hay instrumentos o mecanismos de rendición a los destinatarios y la posibilidad de reclamo es administrativa e ineficiente, cuestión central en el enfoque de derechos que reconoce la titularidad y el carácter bidireccional de la relación entre ciudadanía/Estado.

La evaluación realizada del SAE refleja que los logros son aún insuficientes pero que existen condiciones para continuar en la dirección propuesta por el Programa.

En los ámbitos gubernamentales, debería fortalecerse la institucionalidad de las políticas realizando capacitaciones sobre enfoque de derechos a los cuadros político-técnicos de la gestión provincial y municipal. Existen convenios marco de cooperación y asesoramiento entre el gobierno provincial, las universidades y diversas organizaciones de derechos humanos que podrían afianzarse para alcanzar tal objetivo.

Cabrían activar mecanismos para la exigencia del derecho a la alimentación

y concientizar a toda la población sobre el derecho a su acceso y las vías de reclamación. La Defensoría del Pueblo de la Pcia. de Buenos Aires<sup>58</sup> podría asumir mayor protagonismo en pos de informar, promover, asesorar, defender y acompañar a los ciudadanos cuyo derecho a la alimentación se ve conculcado. Por el momento, la seguridad alimentaria no constituye un tema prioritario<sup>59</sup>. Los medios de comunicación masiva, los Centros de Atención Primaria de Salud, las escuelas, los centros comunitarios (delegaciones municipales), las organizaciones no gubernamentales y barriales, las universidades, son actores estratégicos que podrían informar sobre los canales existentes para recurrir a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires cuando las vías habituales de reclamo (precarias y asistemáticas) han fracasado.

Finalmente, consideramos que el SAE podría articular y apoyarse en los productores agropecuarios de la Provincia, contribuyendo a las economías locales y permitiendo acortar la cadena de distribución de alimentos (como por ej. la leche que se produce en los distritos del interior de la Pcia.). De este modo, los titulares de derecho participarían activamente de las soluciones.

Como recomendación general, dar mayor visibilidad y poner en práctica las directrices voluntarias propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación<sup>60</sup> (2005) como orientación para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el marco de la seguridad alimentaria nacional.

## Referencias

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

Britos, S.; Saraví, A. y Chichizola N. (2014). Comedores escolares: exceso

---

<sup>58</sup> “El Defensor del Pueblo es una institución incorporada en la Constitución de la provincia de Buenos Aires (artículo 55) a partir de la reforma de 1994. Es un organismo de carácter constitucional, unipersonal, autónomo e independiente que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes de la Provincia, incluyendo los de carácter cívico, político, social, económico y cultural. También garantiza que las instituciones y los funcionarios del Gobierno cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; supervisa que las empresas de servicios públicos y privados brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atiende las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por: ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente, falta de respuesta a reclamos efectuados, mala prestación, atención o trato, insuficiencia de información, ineficacia de servicios”. Al respecto, remitirse a: <http://www.defensorba.org.ar>.

<sup>59</sup> Al respecto, remitirse a: <http://www.defensorba.org.ar>.

<sup>60</sup> FAO (Food and Agriculture Organization por sus siglas en Inglés).

de calorías y déficit de nutrientes. En diario La Nación 5 de Agosto 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1715789-comedores-escolares-calorias-de-mas-y-deficit-de-nutrientes>.

Cumbre Mundial de la Alimentación (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Roma: FAO.

DGCyE (2011). Buenos Aires Educación 2011. Buenos Aires: DGCyE.

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

FAO (2005). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación. Roma: FAO.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995) “Servicio Alimentario Escolar: diagnósticos y propuestas”. Cuadernos de Economía N° 5. Buenos Aires.

OPS/OMS (1990) Evaluación de un programa alimentario escolar: el caso Argentino. Washington: OPS/OMS.

Veleda, C.; Repetto, F.; Díaz Langou, G.; Bezem, P.; Sánchez, B.; Cano, E. (2014). Comer en la escuela: nueve acciones para mejorar la gestión de los comedores escolares. Buenos Aires: CIPPEC.