

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

LOS COMEDORES ESCOLARES COMO DISPOSITIVO DE POLÍTICA ALIMENTARIA PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA.

UN ANALISIS A PARTIR DE CASOS DE SAN CARLOS*

ANA MARÍA, BONET¹

LUCÍA, CAPELLO²

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

1. Introducción

Los comedores escolares y merenderos comunitarios funcionan en Argentina como un dispositivo central de la política alimentaria (Britos, 2003)³ Este trabajo analiza la dinámica de funcionamiento de tres

* Recepción: 15/9/2022; evaluación: 1/3/2023; aceptación: 10/5/2023.

¹ Investigadora Universidad Católica de Santa Fe – CONICET. Postdoctorado CONICET. Doctora en Derecho (Universidad de Bremen, Alemania). Master en Derecho – LLM (Universidad de Friburgo, Alemania). Abogada (UNL, Argentina), Mediadora. Directora del Proyecto de Investigación “Derechos humanos y economía. Relaciones y tensiones entre los derechos sociales y ambientales y el orden jurídico-económico transnacional”, UCSF, Argentina.

² Cientíbecaria Periodo 2021-2022 (FCJS-UNL, Argentina). Abogada (UNL, Argentina). Mediadora (UNL, Argentina).

³ Según Britos “el inicio de la asistencia alimentaria en la Argentina se desarrolló principalmente en el ámbito educativo” la cual se extiende desde principios del siglo XX hasta

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

comedores escolares ubicados en el área de San Carlos -Provincia de Santa Fe- como dispositivo de política pública para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, partiendo de una metodología cualitativa, a través de observaciones *in situ* y de entrevistas.

Tabla⁴

Código	Nombre	Fecha de Visita	Localidad
COMEDOR 1	Escuela “Lina Beck Bernard” N° 2040	29/08/2021 23/5/2022	San Carlos Centro
COMEDOR 2	Escuela “Bernardino Rivadavia” N°357	7/7/2022	San Carlos Norte
COMEDOR 3	Escuela “Mariano Moreno” N° 326	15/03/22	San Jerónimo del Sauce

la actualidad. A partir de entonces comienzan a desarrollarse diversas investigaciones en torno a la calidad de la alimentación de los niños y sus familias” (Britos, 2003:14).

⁴ Elaboración propia. La tabla sintetiza el trabajo de campo realizado. Cada institución fue identificada con un código nomenclador de forma aleatoria a los fines de facilitar el análisis comparativo que se realizó de las mismas durante el desarrollo de la investigación. En la segunda columna se colocó el nombre de cada una de las instituciones analizadas conforme a la nómina de establecimientos educativos del Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe (Disponible en: <https://www.amsafelacapital.org.ar/images/202002/establecimientos.pdf>). En la tercera columna se colocaron las fechas en que se realizaron los relevamientos de forma presencial en las instituciones. Por último, en la cuarta columna se indicó la localidad en donde se ubica el comedor escolar las cuales pertenecen al Departamento “Las Colonias”. Provincia de Santa Fe.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Los relevamientos consideran particularmente cuatro ejes principales: las condiciones de infraestructura, la formación del personal, la magnitud del presupuesto y el contexto socio-ambiental.

El estudio tiene por fin determinar el potencial de los comedores para la realización del derecho humano a la alimentación en su sentido más integral, como alimentación adecuada. Se postula como hipótesis que los comedores constituyen un dispositivo de política pública focalizada y de emergencia y por lo tanto vienen presentando serias limitaciones para contribuir a la transición alimentaria que ameritan las graves crisis eco-sociales vinculadas a la alimentación. En su formato y dinámica actual podrían estar contribuyendo, de hecho, a la agudización de problemáticas epidemiológicas como la triple carga de la malnutrición⁵ que presenta serias amenazas para la salud pública tanto a largo como a corto plazo.

En este sentido ejercerían un rol paradójico respecto del derecho humano a la alimentación. Si bien se presentan como una de las principales estrategias nacionales de realización de este derecho - vg. como componente central del Plan Argentina Contra el Hambre (PACH)⁶ -, por su sistema de prestaciones terminan

⁵ Se entiende por triple carga de la malnutrición a la coexistencia de sobrepeso y carencias nutricionales con enfermedades vinculadas a la malnutrición como diabetes o hipertensión (Unicef, 2019: 16/FAO,2019; Nishtar, 2019). La coexistencia de los dos primeros factores se viene denominando doble carga de la malnutrición (FAO, 2019: 1).

⁶ Componente A) Seguridad Alimentaria del Plan Argentina Contra el Hambre, Res. Ministerial de Desarrollo Social 8/2020. El Plan surge en el marco de la prórroga nacional de la emergencia alimentaria (Ley 27.519/19). El objetivo de este plan es abordar la cuestión de la alimentación a partir de un enfoque de derechos humanos. El mismo cuenta con diversos componentes que abordan cuestiones relacionadas con la seguridad y asistencia alimentaria, apoyo a la producción y comercialización de alimentos, fortalecimiento de redes, monitoreo y evaluación (Bonet y Marichal, 2020).

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

contribuyendo a la agudización de ciertas crisis alimentarias (Bonet de Viola y Marichal, 2020). Ello responde a un abordaje cortoplacista, focalizado y de emergencia de la alimentación, vinculado a la realización del primer nivel del derecho humano a la alimentación en cuanto derecho a no sufrir hambre (Bonet, 2013). Un abordaje integral del derecho humano a la alimentación adecuada implicaría una reformulación del dispositivo comedores en cuanto instituciones territoriales de transformación socio-alimentaria.

2. Recepción normativa del derecho humano a la alimentación en relación con la niñez

El derecho humano a la alimentación se encuentra jurídicamente instituido como derecho humano principalmente a partir de su recepción vinculante en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC). También recibe acogida en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador y en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El mencionado artículo 11 del PDESC lo recepciona en dos párrafos que pueden ser entendidos como dos niveles de aceptación. El primer párrafo se refiere al derecho a la alimentación adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, mientras que el segundo párrafo se refiere a un nivel mucho más básico y elemental: estar protegido contra el hambre (Bonet de Viola y Marichal, 2020). Argentina ha ratificado este tratado por Ley 23.313 y lo ha constitucionalizado a través de su incorporación al artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

El ejercicio de este derecho comprende tanto la disponibilidad como el acceso, la inocuidad y la adecuación a los alimentos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). Una interpretación integral de esta adecuación amerita también la consideración de factores sociales, culturales, comunitarios, afectivos y ambientales de la alimentación (Bonet, 2023; Bonet, Nessier, Marichal, Alé, 2022).

Al Estado, como principal garante de los derechos humanos, le corresponden las obligaciones de respetarlo, es decir evitar cometer acciones u omisiones que puedan perjudicar su realización; protegerlo, frente a acciones de terceros (como empresas, particulares, otros Estados o eventos naturales) que puedan amenazar y realizarlo, es decir tomar medidas tendientes a su efectividad (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

En el ámbito del derecho interno argentino la regulación de la cuestión alimentaria se encuentra fragmentada, pudiendo ser identificados por lo menos tres grandes subsistemas que regulan diferentes aspectos: la regulación del sistema productivo de los alimentos, la regulación inocuidad de los alimentos, y la regulación del acceso a alimentos (Marichal y Bonet, 2022a). Esta fragmentación normativa se traduce en una dispersión institucional respecto de su implementación: la regulación de la producción se vincula especialmente al Ministerio de Agricultura, la regulación de la inocuidad a Salud y Agroindustria - y la cuestión del acceso queda circunscripta a Desarrollo Social (Marichal y Bonet, 2022). El abordaje del derecho a la alimentación que encara este trabajo se centra principalmente en este último ámbito regulatorio.

Este subsistema orientado a la garantía del acceso a los alimentos viene funcionando principalmente a través de programas de política alimentaria como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA); Programa Nacional de

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Alimentación y Nutrición (PNAN); Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) y, en el ámbito de la provincia de Santa Fe, del Programa comedores escolares. Estos programas vienen encuadrándose en declaraciones sistemáticas de emergencia alimentaria y atravesadas por lo tanto por un enfoque de emergencia que se plasma en medidas asistencialistas, cortoplacistas y focalizadas en grupos vulnerables, y asistencial (Bonet, Nessier, Marichal, Alé, 2022).

Los comedores escolares, incluso con su trayectoria, no vienen logrando apartarse de esta dinámica de emergencia. Desde sus inicios a principios del Siglo XX, vienen orientándose a garantizar el acceso a un nivel mínimo de calorías; y en el contexto de los escolares en función sobre todo del enfrentamiento de la cuestión del ausentismo escolar (Sordini, 2014).

La vinculación del derecho humano a la niñez con una población particularmente vulnerable como la niñez refuerza el rol del Estado como garante. Normativamente esta relación se encuentra receptada en el artículo 24 de la Convención sobre los derechos del Niño. También puede derivarse de una interpretación sistémica del Pacto de San José de Costa, que reconoce en su artículo 12 al derecho humano a la alimentación y en su artículo 19 los derechos del Niño.

3. Los comedores y merenderos escolares como dispositivo de política alimentaria

Los comedores y merenderos públicos constituyen un dispositivo clave de la política argentina de asistencia alimentaria (Vinocur y Halperin, 2004). Del presupuesto total del año 2020 correspondiente al área de desarrollo social de la

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Nación, el 56,11 % fue destinado a políticas alimentarias, representando lo destinado a comedores escolares el 6,33 % del mismo. En el año 2021, del 49,47 % del presupuesto destinado a políticas alimentarias, los comedores escolares significaron el 5,0 % del mismo. En el Plan Argentina Contra el Hambre (PACH), los comedores y merenderos fueron receptados en el componente A - seguridad alimentaria- destinado a la asistencia alimentaria en situaciones críticas o de emergencia.

Presentan diferentes formatos y estructuras: desde las ollas populares contingentes vinculadas a ciertas emergencias (Britos, 2003; Santarsiero, 2013⁷), hasta los comedores escolares arraigados como política de asistencia en instituciones educativas destinada a los sectores vulnerables.

El formato de “comedor o merendero escolar”, que vincula a la asistencia alimentaria con las prestaciones educativas, encuentra antecedentes en el país en las primeras décadas del siglo XX. La vinculación de los ausentismos y el escaso rendimiento escolar con la insuficiencia alimentaria, ha contribuido a la instalación de los servicios de ‘copa de leche’⁸ en las escuelas,⁹ llegando incluso a sumarse presupuestariamente en las partidas escolares desde el año 1914 (Sordini, 2014)¹⁰. Además de procurar cubrir con los requerimientos

⁷ Las ollas populares tienen sus orígenes en la década del 30’ producto de la crisis económica. Las mismas constituyen un mecanismo de ayuda alimentaria, a nivel barrial, basado en la solidaridad de los vecinos, el cual se activa ante la falta de respuesta del estado (Britos, 2003; Santarsiero, 2013).

⁸ El servicio de copa de leche data del año 1906, el mismo consiste en un complemento alimentario (desayuno/merienda) que se brinda dentro de cada escuela (Ministerio de educación de la provincia de Santa Fe: Resoluciones 511/01).

⁹ “En 1906 se instala el primer servicio de “Copa de leche” en Buenos Aires y dos años más tarde se instala en Rosario” (Sordini, 2014).

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

nutricionales, el servicio se implementa como mecanismo para retener la matrícula (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe: Resoluciones 511/01).

Según la CEPAL, aproximadamente 85 millones de niños y niñas de Latinoamérica desayunan o almuerzan en la escuela, lo cual representa más del 12% de la población del continente (Arata, 2020). Si bien estos servicios escolares son planteados como complemento de la alimentación hogareña, relevamientos indican que a menudo funciona como una ingesta principal (WFP/FAO/UNICEF, 2020).

Las sucesivas crisis condujeron a que, en contextos de vulnerabilidad social, las escuelas públicas argentinas fueran mutando su objeto institucional. Los objetivos educativos debieron articularse a demandas socioculturales vinculadas a las necesidades contextuales, como la alimentación. Además de la prestación del servicio alimentario, los comedores escolares influyen en la adopción de hábitos alimentarios, en la socialización y hábitos de comensalidad.

4. Dinámica de funcionamiento de los comedores del área metropolitana San Carlos

La incidencia de los comedores escolares en el presupuesto nacional repercutió directamente en su dinámica de expansión, integrándose paulatinamente en la

¹⁰ En 1932, mediante la ley 11.597, se proporcionaron fondos para el mantenimiento de los comedores escolares dependientes del Consejo Nacional de Educación. En 1938 se crea la “Comisión de Ayuda al Escolar”, para proveer ropa, alimentos y medicamentos, además, comenzaron a habilitarse comedores escolares en todo el país. En 1964 se implementó el servicio de copa de leche en todas las escuelas dependientes de la Dirección General de Escuelas (Sordini, 2014).

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

estructura de las escuelas provinciales.¹¹ En el área de San Carlos existen tres comedores escolares¹², que funcionan en el contexto de las instituciones educativas. Estos comedores brindan servicios también a otras instituciones educativas de la zona, como escuelas primarias y secundarias o jardines de infantes¹³.

El servicio se brinda de lunes a viernes, durante el mediodía. Se suelen programar los almuerzos teniendo en cuenta el horario de finalización de la jornada escolar dividiéndolos en diferentes grupos y horarios.

Para acceder al servicio de comedor escolar, cada familia debe solicitar la prestación en la institución educativa a la cual asiste. Luego los directivos de la escuela elevan el pedido al Ministerio de Educación mediante el “Sistema de Gestión Administrativa Escolar” (SIGAE WEB), quien autoriza la ración correspondiente. Los destinatarios son niños y niñas en edad escolar. Ello comprende a alumnos del nivel inicial y primario, y en ciertas instituciones¹⁴, también a alumnos del nivel secundario.

¹¹ Datan en la provincia desde 1908, relevándose un primer antecedente en la Ciudad de Rosario para ese año (Sordini, 2014).

¹² Escuela Especial “Lina Beck Bernard” N° 2040 (San Carlos Centro); Escuela “Bernardino Rivadavia” N°357 (San Carlos Norte); Escuela “Mariano Moreno” N° 326 (San Jerónimo del Sauce).

¹³ La escuela “Mariano Moreno” N° 326 presta servicio al Jardín “Clara Aguirre” N° 170 y a la ESSO N°366 “Teniente Coronel Denis”. Por su parte, la Escuela Especial “Lina Beck Bernard” N° 2040 presta servicio a dos escuelas primarias (Escuela primaria “Domingo Faustino Sarmiento” N° 365 y Escuela primaria “Mariano Moreno” N°356) y a los Jardines de Infantes N° 85 y N° 254. La Escuela “Bernardino Rivadavia” N° 357 presta servicio a sus alumnos de nivel inicial y primario.

¹⁴ Tal es el caso de la Escuela “Mariano Moreno” N° 326, donde la cobertura en términos etarios es más amplia dado que prestan el servicio alimentario a los alumnos de la ESSO N° 366 “Coronel Denis”.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Con el objetivo de poder evaluar la funcionalidad de los comedores escolares se han realizado relevamientos en los mismos a partir de cuatro variables: las condiciones de infraestructura, la formación del personal, la magnitud del presupuesto y el contexto socio-ambiental¹⁵. La información se obtuvo de entrevistas realizadas a los directivos de los comedores y al personal. Ésta fue analizada e incorporada al cuadro que se coloca a continuación.

	Comedor 1	Comedor 2	Comedor 3
Infraestructura	Muy buena	Buena	Buena
Personal	Bueno	Bueno	Bueno
Presupuesto	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente
Contexto	Bueno	Bueno	Bueno

Cuadro de elaboración propia¹⁶

¹⁵ Refiere a las condiciones sociales - económica, social, cultural, laboral de la población local circundante - y ambientales - vg. biodiversidad, clima, fertilidad de los suelos, accesibilidad al agua -.

¹⁶ El presente cuadro presenta los resultados del trabajo de campo realizado a partir de una ficha de observaciones en donde se tomó en consideración cuatro factores de análisis: infraestructura, personal, presupuesto y contexto. La apreciación valorativa se realizó considerando parámetros preestablecidos. En infraestructura se tuvo en cuenta la existencia de heladera, cocina, mesada, acceso a servicios básicos esenciales como agua potable, electricidad, gas. En personal, se consideró el carácter de su participación (remunerado o no), tipo de cargo (público, privado o voluntario), su formación y capacitaciones vinculadas a la manipulación de alimentos (habilitación por parte de ASSAL). En presupuesto, se consideró las formas de financiamiento (público o mediante aportes de privados) y la suficiencia o no del mismo. En contexto, se tuvo en consideración el modo de aprovisionamiento de alimentos ya sea a través de mercados, proveedores, autoproducción.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Respecto de la infraestructura las escuelas cuentan con espacios separados destinados al funcionamiento de los comedores. La dotación de los mismos suele ser completa, incluyendo electrodomésticos y servicios de electricidad, agua potable -de red o mediante el sistema de ósmosis inversa- y gas -de red o de garrafa-, paredes azulejadas, mesadas de acero.

El primer comedor se destaca por su amplitud en comparación a los comedores dos y tres. El área de la cocina y donde efectivamente comen los asistentes es mucho más amplia e iluminada. Los comedores dos y tres cuentan con espacio más reducido, las cocinas son más pequeñas como así también el espacio en donde efectivamente comen los asistentes.

Cabe señalar, que en el tercer comedor, gracias a la gestión de los directivos, en el año 2018 se inició la construcción de un nuevo espacio destinado al comedor escolar. Por su parte, en el segundo comedor, desde hace años se han comenzado las tratativas para iniciar la construcción de un nuevo espacio. Sin embargo, el desarrollo de grandes inversiones dentro de las instituciones públicas se encuentra sometido a múltiples trámites burocráticos.

En relación con el personal, los comedores poseen personal propio, elegido por concurso público de antecedentes y oposición los cuales se rigen por el régimen de “Asistentes Escolares” de la provincia. Entre ellos cuentan cocineros, ayudante de cocina y ecónomos¹⁷. El cocinero realiza las raciones junto al

¹⁷ Los requisitos para acceder al cargo son la mayoría de edad (18 años) y ciclo primario completo para los cargos de cocinero y ayudante de cocina, mientras que para el cargo de ecónomo se exige secundario completo, según Anexo I, Decreto 516/10: Disponible en: <https://www.ate.org/gremiales/pdf/c-Decreto-516-10.pdf>. No se exige tener titulación vinculada al área de la alimentación como, por ejemplo, licenciados en nutrición.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

ayudante de cocina. El ecónomo es el encargado de las compras y organizar los menús semanalmente¹⁸.

A los fines de asegurar el buen funcionamiento de los comedores escolares, la seguridad bromatológica y la calidad nutricional, en la provincia de Santa Fe, en la década del ochenta, se diseñó un “Manual Guía para Comedores Escolares”. En el año 2001 a través de la Resolución 511/01 se procedió a la modificación de dicho manual con el objetivo de mejorar los servicios de comedor escolar y copa de leche en las escuelas de la provincia. Este último contiene una serie de menús distinguiendo entre menús de invierno y de verano. El menú de invierno rige desde el 1 de mayo hasta 31 de octubre y el de verano desde 1 de noviembre hasta el 30 de abril, sin embargo, las fechas suelen flexibilizarse.

Dentro de los menús de invierno se incluyen los siguientes platos: guiso de lentejas, milanesa de carne con polenta fileto, pan de carne con puré mixto, pollo al horno con fideos al tomate, hamburguesa de carne con arroz parmesano, albóndigas de carne con polenta parmesana, arroz con pollo, bifés al jugo con tortilla mixta, pasta con bolognesa, etc. Por su parte los menús de verano incluyen: milanesa de carne con arroz primavera, hamburguesa de carne con tortilla mixta, bifés al jugo con puré mixto, pastas rellenas con bolognesa, pollo al horno con arroz primavera, etc.

Los menús detallan los ingredientes, el peso, y la cantidad que se necesita de cada alimento para elaborar un número determinado de raciones. Además, incluyen las variantes de reemplazo de ciertos alimentos.

¹⁸ Las funciones de los asistentes escolares que prestan servicio en comedores escolares se encuentran reguladas normativamente en el Anexo I del Decreto N° 0516/2010 y el Convenio Colectivo de Trabajo Ley 10.052 y modificatorias.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Estos menús, que sirven de base para la programación semanal de cada merendero, se encuentran detallados en la Resolución 511/01 del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Cuadro ejemplo de Menú (según Res. 511/01).

Menú N° 1-Guiso de lentejas-Pan-Queso y Dulce									
Ingredientes	Unidad de medida	Peso bruto por ración	Peso bruto en Kg/Lt/Un Según el número de raciones a elaborar						
			50	100	150	200	250	300	350
Guiso de lentejas									
Pulpa cubeteada	Kg	0,070	3,500	7,000	10,500	14,000	17,500	21,000	24,500
Cebolla	Kg	0,020	1,000	2,000	3,000	4,000	5,000	6,000	7,000
Zanahoria	Kg	0,030	1,500	3,000	4,500	6,000	7,500	9,000	10,500
Papa	Kg	0,080	4,000	6,000	12,000	16,000	20,000	24,000	28,000
Zapallo	Kg	0,025	1,250	2,500	3,750	5,000	6,250	7,500	8,750
Aceite	Lt	0,006	0,300	0,600	0,900	1,200	1,500	1,800	2,100
Lentejas	Kg	0,030	1,500	3,000	4,500	6,000	7,500	9,000	10,500
Arroz	Kg	0,025	1,250	2,500	3,750	5,000	6,250	7,500	8,750
Sal	Kg	0,0015	0,075	0,150	0,225	0,300	0,375	0,450	0,525
Tomate triturado	Kg	0,040	2,000	4,000	6,000	8,000	10,000	12,000	14,000
Pan	Kg	0,040	2,000	4,000	6,000	8,000	10,000	12,000	14,000
Postre									
Queso barra	Kg	0,030	1,500	3,000	4,500	6,000	7,500	9,000	10,500
Dulce	Kg	0,042	2,008	4,000	6,000	8,000	10,000	12,000	14,000
Variante: Puede reemplazar este menú por guiso de fideos (Ver Menú N° 10-Verano)									

Según los relevamientos, en los comedores del área de San Carlos, se siguen en general las pautas y lineamientos que establece el manual. Dentro de las pautas que establecen los manuales señalan que el almuerzo escolar debe contener: una porción de carne (vacuna, aves, cerdo) y la guarnición compuesta de verduras, harinas o cereales. De postre plantean la posibilidad de servir fruta de estación, postre de leche o yogurt (Manual Asistentes Escolares 2019, p. 18).

Durante las observaciones se consultó el menú del día de cada comedor. Los platos suelen alternar entre: pastas, arroz o polenta con milanesas, hamburguesas o albóndigas. Las verduras suelen aparecer como salpicones en los arroces o salsas o como ensaladas frescas (que según los relevamientos aparecen una vez

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

por semana y se limitan a lechuga, tomate y huevo). De postre suelen ofrecerse gelatina, flan o fruta. Los platos que se sirven cuentan con alto grado de aceptación por parte de los comensales. Hay ciertos alimentos que se recomienda no utilizar, entre ellos, embutidos como salchichas de viena los cuales fueron eliminados de los menús (Anexo Resolución N° 0443/02)

En los comedores se realizan menús diferenciados para aquellos comensales que tengan algún tipo patología específica relacionada con la alimentación como celiacía e intolerancia. En dicho caso, los comensales deben adjuntar constancia médica que certifique esta situación. Sin embargo, ciertas dietas requieren de alimentos específicos, que suelen tener costos mucho más elevados. En este sentido, los comedores no reciben un incremento en el monto de la ración para atender a estas situaciones particulares lo cual dificulta la prestación del servicio. Pese a esta dificultad en términos de financiamiento, cabe destacar que el personal de los comedores cuenta con la formación educativa y profesional suficiente para abordar las situaciones particulares, dado que al gestionarse el ingreso al régimen de asistentes escolares reciben diferentes capacitaciones en la materia lo cual les brinda una serie de herramientas prácticas para brindar el mejor servicio posible¹⁹.

El primer comedor, cuenta con una dotación completa en materia de cargos: cocinero, ayudante de cocina y ecónomo a diferencia de los comedores dos y tres que solo cuentan con los cargos de cocinero y ecónomo. En los últimos años, la población educativa de los comedores dos y tres creció ampliamente²⁰. Desde la

¹⁹ En este punto cabe destacar el rol que cumplen los materiales elaborados por el Ministerio de Educación de la provincia para el ingreso y suplencias en el régimen de asistentes escolares como es el caso del “Manual Asistentes Escolares 2019”.

²⁰ Tras la implementación de la “jornada ampliada” los alumnos de cuarto a séptimo grado comen obligatoriamente en el comedor dado que tienen actividades escolares en contraturno. La

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

gestión de las escuelas se han solicitado innumerables veces la creación de los cargos de forma de brindar un mejor servicio.

El presupuesto de los comedores es limitado, los montos de las raciones quedan desactualizados rápidamente productos del contexto económico inflacionario. Los comedores reciben los fondos por parte del Ministerio de Educación de la provincia a través de una “tarjeta institucional”. La efectivización de los pagos suele demorar, por lo que la mercadería suele pagarse a cuenta.

Esto constituye una problemática generalizada en los tres comedores objeto de análisis. Los directivos buscan diversas estrategias para poder cumplir con los pagos. En general, suelen comprar a los mismos comercios y proveedores los cuales conocen la situación y, en la mayoría de los casos, les pueden mantener los precios. Las demoras en las transferencias suelen rondar entre treinta a noventa días.

En lo que respecta al contexto socio-ambiental, los tres comedores se encuentran ubicados en localidades pequeñas, esto permite desarrollar vínculos más estrechos con los comercios locales. Sin embargo, las reglamentaciones recomiendan adquirir los productos a través de supermercados mayoristas (Manual de Procedimiento, pp.97 aprobado por Resolución 0006/09). En estas localidades las ferias de huerteros no son habituales.

Las escuelas cuentan con un grupo de proveedores y comercios determinados a través de los cuales se abastecen. En general, suelen comprar en los mismos comercios de forma de asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos, principalmente, los alimentos frescos como carnes y verduras.

implementación de la extensión de la jornada no fue acompañada con la creación de los cargos necesarios para atender a una mayor cantidad de alumnos sobrecargando de trabajo al personal.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

A diferencia de los comedores dos y tres, el primer comedor recibe múltiples donaciones por parte de empresas alimenticias y comercios de la localidad. Este tipo de donaciones permiten aliviar el limitado presupuesto con el que cuentan los comedores.

Los tres comedores cuentan con un amplio espacio para desarrollar actividades destinadas al autocultivo de alimentos como huertas escolares y composteras. De hecho, en el tercer comedor se comenzó a elaborar un proyecto institucional conjunto entre los alumnos del nivel primario y secundario para llevar a cabo una “huerta escolar”.

5. Límites y potencial del dispositivo comedores para la realización del derecho humano a la alimentación

El hecho de que los comedores escolares funcionen como espacios en los que la comida es el eje central (Sordini, 2014) les adjudica un potencial particular en relación con la realización efectiva del derecho humano a la alimentación. Sin embargo, la dinámica de funcionamiento de los comedores viene concentrándose en un primer nivel de alcance de este derecho, destinado a saciar el hambre (Bonet, 2013). Los menús de los merenderos suelen repetir las estrategias domésticas de consumo de comidas rendidoras de los hogares con bajos recursos (Aguirre, 2005; Sordini, 2014). Ello se traduce en deficiencias sistemáticas de nutrientes, pérdida de hábitos de comensalidad, falta de identificación con la cultura alimentaria y la biodiversidad local.

La reversión de la situación alimentaria de los merenderos - que ha pasado de ser coyuntural a convertirse en estructural -, implica un abordaje sistémico de la problemática alimentaria, que procure superar la visión de emergencia para

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

convertirlos en auténticos mecanismos de transición hacia una alimentación saludable y sustentable. Para el alcance de una alimentación adecuada los merenderos necesitan provisión de alimentos ricos en nutrientes como frutas y verduras. Todavía mejor si estos alimentos son frescos porque, por su carácter perecedero, requieren de cierta cercanía con los ámbitos de producción. Esa cercanía suele recuperar el vínculo con los sectores productivos y con la biodiversidad local. También debe considerarse la posibilidad de la autoproducción de los alimentos a través por ejemplo de huertas pertenecientes a los comedores escolares y cocinas participativas donde los alumnos se involucren en la elaboración de los mismos, también como parte de los procesos de aprendizaje. La adquisición de hábitos alimentarios saludables y sustentables puede convertir al comedor-huerta en un instrumento pedagógico central de una educación alimentaria que incorpore no sólo conocimientos teóricos sobre nutrición, sino también experiencias prácticas sobre producción y elaboración de alimentos.

En relación con estos objetivos de transformación socio-institucional de los merenderos como dispositivo de política alimentaria, pueden detectarse ya potencialidades y limitaciones existentes.

Como potencialidades estructurales de los merenderos de San Carlos para el alcance de una alimentación adecuada, cuentan la infraestructura, personal y el contexto socio-ambiental en donde se encuentran radicados. Por poseer cocinas instaladas con los requisitos de salubridad oficiales, se encuentran en condiciones de elaborar alimentos seguros. La infraestructura instalada y la trayectoria de los mismos refuerzan este potencial.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

La disposición de espacio propicio para el cultivo se presenta como una condición ambiental óptima para la producción local de los alimentos, habilitando el contexto para la instalación de huertas institucionales.

La zona cuenta además con grandes distribuidores de productos alimenticios, por lo que el acceso a los alimentos no constituye una dificultad. El elevado costo de frutas y verduras constituye sin embargo una importante limitación.

Otra de las potencialidades que poseen los comedores escolares, particularmente, los ubicados en el área de San Carlos, está dada por el personal que se desempeña en los mismos. En particular, se destaca la capacidad para lidiar con situaciones adversas como presupuestos limitados, epidemias y pandemias, en donde pese a la coyuntura se concentran los esfuerzos para poder brindar el mejor servicio posible, lo que denota un fuerte potencial humano.

Sin embargo, en cuanto a las limitaciones para el alcance de una alimentación adecuada, cuenta la formación profesional de su personal. Cocineros y ecónomos establecen el menú, y determinan el contenido nutricional de las raciones. Para acceder a sus puestos no se requiere formación específica en nutrición. Los comedores tampoco cuentan con un puesto específico para nutricionista. La capacitación del personal se torna fundamental al respecto, tanto en cuestiones nutricionales, como de salubridad y adecuación cultural²¹.

La limitación del presupuesto suele ser otro impedimento. El Ministerio de Educación de la Provincia suele determinar el monto máximo por ración o

²¹ En este punto cabe resaltar el rol de programas como “Revolviendo Saberes” el cual tiene por objeto reflexionar, analizar las prácticas alimentarias y su complejidad, el cual, en una versión adaptada a comedores escolares, permitirá mejorar y potenciar el servicio. Cf [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/232370/\(subtema\)/93698](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/232370/(subtema)/93698)

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

módulo alimentario²² los cuales quedan rápidamente desactualizados producto del contexto inflacionario. Además, aquellas situaciones que requieren grandes inversiones como, por ejemplo, reformas edilicias, demoran mucho tiempo y se encuentran sometidas a diversos trámites burocráticos.

6. Perspectivas

Los merenderos vienen funcionando como un mecanismo fundamental de una política pública alimentaria concentrada en el paliativo de emergencias. El enfoque de emergencia justifica medidas cortoplacistas y focalizadas en el combate del hambre y la desnutrición. En este contexto los comedores vienen respondiendo a la realización de un primer nivel del derecho humano a la alimentación orientado a saciar el hambre. La pandemia agravó la situación de crisis generando una “emergencia dentro de una emergencia”. La sucesividad de las prórrogas de emergencia plasman en Argentina una problemática sistémica que ya no admite el calificativo de crisis (Marichal y Bonet, 2020).

Sin embargo, el potencial de los comedores como espacio comunitario en torno a la alimentación, sumado a la capilaridad de su alcance territorial, el involucramiento, compromiso y adaptabilidad demostrada por su personal, y, en los casos analizados, su infraestructura y trayectoria, cuentan como atributos en favor de una transición hacia una alimentación adecuada. Los convierte en un potencial instrumento central de una política de transición alimentaria hacia modelos alimentarios más sustentables tanto social como ambientalmente, que

²² El valor de ración diario de los servicios alimentarios para de marzo de 2022 es de \$60 para el servicio de comedor y \$20 para el servicio de copa de leche (Ministerio de Educación Santa Fe, Circular 001/2022. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/559376974/Circular-01-22-del-Ministerio-de-Educacion>)

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

respondan al derecho humano a la alimentación adecuada en su alcance integral.

Estos atributos podrían ser aprovechados por la política pública alimentaria para reformular la dinámica de los comedores como espacios comunitarios de recuperación de la cocina tradicional, de hábitos alimentarios tradicionales y saludables, de formación en producción y elaboración de alimentos regionales y de temporada.

Un primer paso para esta transición consiste en el cambio de enfoque de la asistencia alimentaria desde un abordaje de emergencia a un abordaje integral como alimentación adecuada. Este cambio de enfoque puede constituir el punto de partida para una transformación de los merenderos desde un mecanismo de asistencia frente a la emergencia en un dispositivo de transición hacia una alimentación adecuada en todo su alcance: nutricional, social, cultural y ambiental.

El montaje de logística para la provisión de alimentos frescos, locales y de temporada parece uno de los principales desafíos en relación con este objetivo. La reorientación del presupuesto hacia dispositivos de transición como huertas - que implican no sólo la entrega de semillas sino mecanismos complejos de instalación, capacitación y seguimiento -, o mercados o comercialización de cercanía, constituye otro eje fundamental.

Ello implica un nuevo enfoque de los destinatarios de la política pública de comedores, que dejarían de ser meros beneficiarios de raciones o módulos pre-armados.

Desde un enfoque de derechos y, en consonancia con la perspectiva de niñez y adolescencia, se trata de romper con la idea de “destinatarios” de prestaciones alimentarias y considerarlos como sujetos de derechos, con su propia cultura, tradiciones y contextos, que se convierten en partícipes de procesos de

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

recuperación, intercambio e implementación de saberes, prácticas y hábitos de producción, elaboración y consumo de alimentos. La participación activa en los procesos de producción y elaboración de los alimentos por parte de los destinatarios, puede funcionar como ocasión por un lado de aprendizaje de hábitos sustentables, pero también de custodia de tradiciones y costumbres que hacen a la identidad cultural de los pueblos. Este redireccionamiento iría en consonancia con la obligación del Estado de facilitar el derecho humano a la alimentación generando una situación en la que cada uno pueda alimentarse a sí mismo (Aguirre, 2004).

Por su enfoque local, esta reformulación de los comedores podría ser concebido también como parte de una política de incentivo de las economías regionales. La dinámica de provisión local en base a productos frescos, de temporada y de cercanía puede ser articulada también como política de sustentabilidad ambiental. En este sentido, la transición alimentaria hacia modelos de alimentación más sustentables tanto social como ecológicamente, implican un desafío de articulación de las múltiples dimensiones que tejen la estructura estatal. Ello iría en consonancia con un enfoque multidimensional y multisectorial de las políticas ministeriales en función de la articulación de las diversas y complejas esferas que confluyen en la problemática alimentaria.

Dejar de lado las políticas alimentarias focalizadas en el primer nivel del derecho humano a la alimentación, implica asumir un enfoque de complejidad que tienda a concebir políticas de transición que desde el primer momento apunten a una alimentación adecuada tanto nutricional, como cultural, social y ecológicamente.

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

Referencias bibliográficas

AGUIRRE, Patricia (2004). *Ricos flacos y gordos pobres: La alimentación en crisis*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

BONET, Ana María (2023). “El derecho humano a la alimentación bajo “tenaza”. Apuntes en torno al concepto de adecuación alimentaria”, *Estudios Sociales*, Vol 33, N° 61, pp. 1-24.

BONET DE VIOLA, Ana María y MARICHAL, M. Eugenia (2020). “Emergencia alimentaria y derecho humano a la alimentación. Un análisis del Programa Argentina contra el Hambre”, *Revista derechos en Acción*, Vol. 14, N° 14, pp. 489-522.

BONET, Ana María, NESSIER, M Celeste, Marichal, M. Eugenia, ALÈ, M. Cristina (2022). *Aportes para un abordaje integral de la política pública alimentaria argentina: recomendaciones para tomadores de decisiones*, Gerardo P. Tovar (edit), Guaymallén: Qellqasqa. En https://www.researchgate.net/publication/364629176_Aportes_para_un_abordaje_integral_de_la_politica_alimentaria_argentina_Recomendaciones_para_tomadores_de_decisiones. Extraído el 4/7/2023.

MARICHAL, M. Eugenia y BONET, Ana María (2022). “La protección del Derecho humano a la alimentación. Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina”. En: Barreto, M. (edit.), *El Derecho Humano a la alimentación. Debates y praxis en un escenario de crisis*. Rosario: UNR Editora.

MARICHAL, M. Eugenia y BONET, Ana María (2022). *El Plan Argentina Contra el Hambre: Una descripción a partir del derecho humano a la alimentación*. Documento de Trabajo nro. 9: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”. ANPCyT. En <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/> . Extraído el 4/7/2023.

SANTARSIERO, Luis H. (2013). “Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: una “guía práctica” para su comprensión”, *Cuestiones de sociología*, N° 9, pp. 319-323.

SORDINI, María Victoria (2014). “Una revisión sobre los programas alimentarios nacionales aplicados a comedores escolares y comunitarios desde los años ochenta en Argentina”, en *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales* Año 3 n° 3, pp. 1-13.

SORDINI, María Victoria (2014). Los comedores comunitarios y la emergencia contra el hambre. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4246/ev.4246.pdf>.

Extraído el 12/6/2023.

VINOCUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo (2004). *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.

En:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6074/S044231_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Extraído el 12/6/2023.

Otras fuentes

Compendio de Normativa para escuelas con Servicios Alimentarios Provincia de Santa Fe

Bonet, Ana María y Capello, Lucía (2023). “Los comedores escolares como dispositivo de política alimentaria para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Un análisis a partir de casos de San Carlos”, *Cartapacio de Derecho*, Vol. 43, Facultad de Derecho, Unicen.

. En:
<[https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/202714/983011/file/Compendio_formato%20FINAL%20\[11-0-2014\].pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/202714/983011/file/Compendio_formato%20FINAL%20[11-0-2014].pdf)>. Extraído el 4/7/2023.

Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999). Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11). En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>. Extraído el 4/7/2023.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe (2020). Circular N° 8 y 011. En <https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/content/download/257981/1358603/file/Circular%20N%C2%B0%208%20-%20SPEP.pdf> Extraído el 4/7/2023.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe (2022). Circular N° 001. En: <<https://es.scribd.com/document/559376974/Circular-01-22-del-Ministerio-de-Educacion>> Extraído el 4/7/2023.

Provincia de Santa Fe (2019). Manual Asistentes Escolares 2019. Cocinero-Económico-Ayudante de cocina-Celador de comedor. Material para suplencias e ingreso.