

Una aproximación a las problemáticas y políticas alimentarias escolares en Argentina

Por María Belén Martino

María Belén Martino. Licenciada en Terapia Ocupacional (Universidad Nacional de Buenos Aires). Diplomada en Salud Mental y Derechos Humanos (Universidad Nacional de José C. Paz), ex jefa de residentes del Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). Terapeuta ocupacional de planta del Hospital Braulio Moyano (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). Estudiante de la Especialización en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes).

Si bien nuestro país produce una cantidad suficiente de alimentos para satisfacer las necesidades nutricionales de sus habitantes, existen problemáticas relacionadas con la alimentación que no han podido subsanarse aún, pero que durante décadas han sido abordadas mediante diversas estrategias desde el campo de las políticas sociales.

Aguirre (2004) se aproxima a la temática definiendo a la alimentación como un proceso complejo atravesado por múltiples factores –culturales, sociopolíticos, económicos, tecnológicos, biológicos, demográficos– y a la comida como una manifestación de relaciones sociales, que en la actualidad se puede pensar como el reflejo de una situación de crisis o transición en la que confluyen varios conflictos simultáneos: de sustentabilidad en la producción, de acceso en la distribución y de comensalidad en la forma del consumo. Además, y en líneas generales, enfatiza que el problema del hambre no está directamente determinado por la cantidad de alimento disponible y/o la cantidad de personas que necesitan alimentarse, sino en la accesibilidad a dichos alimentos.

En línea con esta afirmación, los datos proporcionados por la 2ª Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2ENNyS) (2019) señalan que el sobrepeso y la obesidad son las formas más frecuentes de malnutrición en niños, niñas y adolescentes en Argentina. Se entiende por malnutrición a las carencias, excesos y/o desequilibrios entre lo que se come y lo que el organismo necesita para estar saludable (OMS, 2021) y se puede clasificar en subtipos:

- **Desnutrición:** la ingesta de calorías y de nutrientes es inferior a la necesaria. Esto afecta varios aparatos y sistemas del organismo modificando su normal funcionamiento, viéndose alterado entre otras cosas el peso.
- **Déficit de micronutrientes:** falta nutrientes (vitaminas y minerales) necesarios para el organismo que supone una importante amenaza para la salud y el desarrollo, en particular para niñas, niños, adolescentes y embarazadas.
- **Sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles** relacionadas con la alimentación como las cardiopatías, la diabetes y algunos cánceres.

En el caso de la malnutrición por déficit, los datos de la 2ENNyS indican que la prevalencia de emaciación, bajo peso y delgadez en todos los grupos es baja desde una perspectiva poblacional, que se mantienen en valores relativamente estables y se relacionan de manera inversa al nivel socioeconómico. En cambio, el sobrepeso y la obesidad, las formas más frecuentes de malnutrición en Argentina, son similares para todos los niveles de ingreso en niños, niñas y adolescentes, aunque los grupos sociales de menores ingresos son los que evidencian mayores índices de exceso de peso.

En un primer acercamiento a los datos obtenidos surge el interrogante de ¿por qué en períodos críticos en los que la pobreza, el desempleo y la exclusión aumentan, no lo hacen de la misma manera los índices de desnutrición infantil?, y, aun en ausencia de una crisis socioeconómica generalizada, ¿por qué no se observan estos efectos en las poblaciones más vulnerables? En adelante se intentará dar respuesta a estos interrogantes desde una perspectiva microsocioal, analizando específicamente las acciones y conductas de la población en relación a este tema, y macrosocioal, poniendo el foco en las políticas públicas dirigidas hacia la problemática de la alimentación infantil en clave histórica.

A *nivel microsocioal*, Aguirre (2004) afirma que las familias no son pasivas y que responden ante las dificultades económicas con estrategias domésticas de consumo de alimentos. Estas estrategias son definidas por la autora como las prácticas realizadas en la vida cotidiana para mantener o mejorar la alimentación y las razones que utilizan para justificarlas. A modo de síntesis, existen cuatro prácticas que permiten a los hogares de mayor vulnerabilidad acceder a más y/o mejores alimentos: diversificar las formas y fuentes de ingresos, diversificar las fuentes de abastecimiento, manejar la composición familiar y autoexplotarse. Las prácticas mencionadas se orientan hacia la obtención de los alimentos llamados “rendidores”, que permiten elaborar comida “de olla” (fideos, arroz, carne, papas, etc.), que son alimentos económicos que permiten elaborar comidas ricas y voluminosas y que además otorgan saciedad. El problema que acompaña a estos hábitos de alimentación es nutricional: que la comida llene no significa que alimente, o por lo menos que otorgue una cantidad/calidad adecuada de nutrientes. De hecho, este tipo de alimentación otorga una gran cantidad (y exceso) de hidratos y calorías, pero un déficit de vitaminas, minerales, calcio y hierro.

Desde una perspectiva *macrosocioal*, la problemática de la malnutrición se puede analizar también observando las medidas tomadas por el Estado en relación a las políticas públicas en materia de alimentación. Por un lado, existen estrategias destinadas a regular el mercado (control de precios, vigilancia de abastecimiento, incentivos a productores, etc.), y por otro, políticas de acción directa y de carácter asistencial.

Con el objetivo de garantizar el derecho de las personas a acceder a una alimentación suficiente, nutricional y culturalmente adecuada, el Estado ha implementado diversas políticas sociales y programas alimentarios, entre ellos, el financiamiento a comedores escolares. Una revisión de bibliografía en la materia nos revela que las políticas alimentarias en las escuelas tienen sus orígenes a inicios del siglo XX, momento en el cual se relacionó el ausentismo y deserción escolar con la falta de alimentación adecuada y suficiente para sostener rutinas y actividades escolares. A partir de entonces se crearon diferentes programas, instituciones y reglamentaciones con el objetivo de promover la alimentación saludable de los estudiantes de la Argentina. En sus orígenes, estas políticas fueron ideadas e implementadas desde una perspectiva universal en la cual diversos organismos nacionales públicos y privados fueron involucrados, de manera tal que se sucedieron numerosos cambios en el marco legal, como así también cambios a nivel sociocultural (CESNI, 2003)¹ Sin embargo, a partir de la década del 80, como consecuencia de la implementación de

1 Ver línea de tiempo en Anexo I

políticas liberales y privatizadoras, la acción del Estado en materia de alimentación se fue focalizando; se abandonaron las estrategias universales y se dismantelaron algunas de las instituciones que se ocupaban de atender la problemática de la alimentación para implementar programas selectivos, acotados y dirigidos hacia las poblaciones vulnerables (Sordini, 2014).

En el año 1985, el principal programa de alimentación escolar, denominado en ese momento PROSONU -Programa de Promoción Social Nutricional-, fue evaluado por primera y única vez por la CIDES -Centro Interamericano de Desarrollo Social, dependiente de la OEA-, con el propósito de llevar adelante una revisión de los impactos nutricionales y educacionales del programa. Algunas de las conclusiones de la evaluación -que colaboran con la comprensión de la problemática de la malnutrición de los niños, niñas y adolescentes en Argentina- son:

- No existen directivas claras desde el nivel nacional respecto de los contenidos de la alimentación escolar a suministrar, sino sólo un costo por ración indicativo que se traduce en la existencia y combinación de diversos tipos de prestaciones (copas de leche, refrigerios, almuerzos).
- No se programan metas nutricionales por tipo de prestación, sino más bien, las metas resultan del costo por ración disponible en cada jurisdicción. Es prácticamente inexistente la definición de pautas en relación con otros nutrientes más allá de la energía.
- En la práctica, las escuelas disponen de una amplia discrecionalidad para programar los menús y la sustitución de alimentos y preparaciones en función del flujo de fondos que reciben.
- Los menús ofrecidos, particularmente las prestaciones de copa de leche y refrigerios, tienen una marcada insuficiencia en relación con su aporte calórico.
- Respecto de los demás nutrientes, las adecuaciones observadas son altamente insuficientes en calcio y en menor medida en vitamina A, tiamina y riboflavina. El aporte escolar de hierro es adecuado en el caso de los almuerzos, no así en desayunos o refrigerios.

Hacia 1992, como se ha mencionado anteriormente y en línea con un contexto político-económico de carácter neoliberal, el programa fue descentralizado y los fondos destinados a las gestiones provinciales, las que a su vez gozaban de la libertad de utilizarlos con otros propósitos (CESNI, 2003). Desde entonces, las situaciones particulares de cada provincia, cada municipio, cada barrio y cada escuela se presentan sumamente diversas, promoviendo un escenario con distintas problemáticas a resolver, que los actores y actrices involucrados afrontan con distintas estrategias:

- a) La más extendida es la existencia de sucesivas transferencias de fondos hacia las propias escuelas en las que maestros, cocineras o miembros de la comunidad educativa compran los alimentos y resuelven el menú diario.
- b) Por medio de compras -total o parcialmente centralizadas- de los alimentos a cargo de la provincia o de los municipios y distribución a cada escuela para la preparación de las comidas.
- c) Por medio de usinas centrales responsables de la compra y preparación de comidas para varias escuelas y posterior traslado a cada una.

- d) Por medio de la contratación de empresas gastronómicas que ofrecen el servicio.

Hacia 2003, el informe del CESNI aquí citado publicó sus propias conclusiones en relación al diagnóstico de desempeño de los comedores escolares, que resulta clave para la comprensión de algunos de los factores que contribuyen con las principales formas de presentación de malnutrición de niños, niñas y adolescentes en nuestro país, a saber:

- a) una prestación alimentaria irregular no sujeta a un marco normativo que establezca metas de aporte de energía y nutrientes,
- b) monotonía en el tipo de menús ofrecidos,
- c) una contribución nutricional cuyo perfil es similar y no complementario de las deficiencias conocidas de la alimentación hogareña,
- d) una sobrevaloración de la prestación de almuerzo en desmedro de otras de importancia estratégica como los desayunos o meriendas.

Siguiendo lo enunciado en los Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar (CEPEA, 2016), dos tercios de la energía que consumen los niños, niñas y adolescentes en nuestro país proviene de la alimentación recibida en el hogar, con lo cual, los programas de alimentación escolar se enfrentan al desafío de complementar esa alimentación brindando alimentos de calidad que acompañen y favorezcan procesos de desarrollo. Sin embargo, el mismo informe afirma que los desayunos brindados en las escuelas no refuerzan la ingesta de nutrientes deficitarios sino que, por el contrario, acentúan la de aquellos que deben limitarse, especialmente azúcar y sodio. Además, los almuerzos suelen ser monótonos, con escasa cantidad de verduras y frutas y excesos de harinas altamente refinadas y papa. Para que la alimentación escolar complemente de manera adecuada los desequilibrios alimentarios en el hogar, la calidad de las prestaciones debe ser significativamente mejor que la de la dieta hogareña, lo cual no sucede en la mayoría de las jurisdicciones, incluso en las que cuentan con mayores recursos económicos.

A modo de cierre

Para finalizar este acercamiento a las problemáticas y políticas públicas relacionadas con la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en las escuelas en Argentina, resulta interesante reflexionar sobre la afirmación de Lamarque y Orden (2017), quienes refieren que detrás de la presencia de sobrepeso u obesidad existen factores que exceden las conductas individuales que se constituyen como elementos de orden social. Las autoras nos invitan también a pensar que difícilmente se observen efectos positivos a largo plazo desde que las acciones dirigidas a combatir la problemática de la malnutrición poseen un enfoque biologicista, individualista, homogenizador y centrado únicamente en la prevención. Aunque resulta evidente la dificultad inherente a la planificación de políticas públicas a nivel nacional, es preciso considerar las particularidades territoriales a la hora de implementar programas de alimentación, desde la planificación de las campañas de promoción y prevención hasta la elaboración de cada ración en los comedores escolares. Resulta central también tener presente que como “el capitalismo también entra por la boca”, y siguiendo las conclusiones de Holt Gimenez (2017), conocer nuestra historia es fundamental para comprender el sistema alimentario en un contexto de políticas liberales. Desde

esta lógica, la comida es una mercancía más que se produce y distribuye para generar ganancias, independientemente de las consecuencias que provoca. Asumiendo esto, es posible enfrentar la problemática con intervenciones situadas, de carácter colectivo, coherentes con el contexto y que tengan por meta final garantizar el acceso a la alimentación saludable de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Bibliografía

Aguirre, P (2004). *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Claves para Todos, Capital Intelectual.

CESNI (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Disponible en: https://cesni-biblioteca.org/archivos/35-programas_alimentarios_en_argentina.pdf

CEPEA (2016). *Lineamientos para una Política Federal de Alimentación Escolar*. Documento de trabajo N°148. Disponible en: <https://www.cippeec.org/wp-content/uploads/2017/03/1089.pdf>

Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019). *2º Encuesta Nacional de Nutrición y Salud*. Presidencia de la Nación. Secretaría de Gobierno de salud. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/2deg-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-indicadores-priorizados>

Holt-Gimenez, E (2017). *El capitalismo también entra por la boca*. Comprendamos la economía política de nuestra comida. Monthly Review Press y Food FirstBooks. New York.

Lamarque, M y Orden, A (2017). *Prevención de la obesidad infantil: aportes desde las ciencias sociales para la intervención*. Archivos Argentinos de Pediatría. Publicación oficial de la Sociedad Argentina de Pediatría. N115(2):169-174.

Ministerio de Desarrollo Social (2020). *A qué nos referimos cuando hablamos de malnutrición*. 4º cuadernillo del Programa Alimentar Saberes. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/inclusion-social/promotoras-y-promotores-de-una-alimentacion-sana-segura-y-soberana>

Organización Mundial de la Salud (2021). Malnutrición. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

Sordini, M (2014). *Una revisión sobre los programas alimentarios nacionales aplicados a comedores escolares y comunitarios desde los años ochenta en Argentina*. De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 3 N° 3. Resistencia. Universidad Nacional del Nordeste - Centro de Estudios Sociales.

ANEXO I

Línea de tiempo*

- 1884 - El 8 de Julio de 1884 se sanciona la ley 1420, "De educación común", se habla de una educación obligatoria y gratuita y en varios de sus artículos se relaciona al fracaso escolar con el rendimiento físico de los escolares.
- 1888 - Se crea el Cuerpo Médico Escolar, que tuvo a su cargo la tarea de ser el primero en realizar evaluaciones de condición física en los escolares.
- 1906 - Instalación del primer servicio de "Copa de Leche", en la escuela 14 del distrito N°1.
- 1908 - Se instala la primera copa de leche en el interior del país, en Rosario, Provincia de Santa Fe.
- 1913 - En octubre de 1913 se lleva a cabo el 1º Congreso Nacional del Niño.
- 1914 - Se incluye por primera vez en los presupuestos del Consejo Nacional de Educación una partida anual para alimentación en escuelas de Capital Federal y territorios nacionales.
- 1920 – 1925 - El cuerpo médico escolar, realiza varias investigaciones y comprueba que en la Capital Federal existen, sobre 200.000 escolares, un 15% de niños insuficientemente alimentados ("hipoalimentados") y 3% de desnutridos.
- 1926 - En este año por primera vez se evalúan la totalidad de los niños concurrentes a las escuelas públicas y se proyecta la habilitación de las primeras cantinas escolares, con capacidad para 300 niños cada una. Se habilitan las primeras seis en 1928. En 1930 se las excluye del presupuesto y reaparecen en 1932.
- 1932 - El 2 de agosto de 1932 se sanciona la ley 11597, mediante la cual se proporciona fondos para el mantenimiento de los comedores escolares dependientes del Consejo Nacional de Educación y del Instituto Nacional de la Nutrición, presidido por el Doctor Pedro Escudero, quién a su vez prepara y distribuye a todas las escuelas del país la "Cartilla Dietética". Este acontecimiento legal logró dar mayor estabilidad a éstos organismos.
- 1934 - Finalmente al comprobarse el estado de desnutrición de los escolares del interior del país se crea, mediante la ley 11.838, sancionada el 22 de junio de 1934, la Junta Nacional de Ayuda al Niño, que tiene por función "socorrer al niño en edad escolar con alimentos y vestido"
- 1936 - Por iniciativa del senador Alfredo Palacios, el 21 de diciembre de 1936 se sanciona la ley 12.341, por medio de ésta se crea la Dirección de Maternidad e Infancia. La misma se organiza mediante los siguientes tipos de instituciones: Centros de higiene materno-infantil, Cantinas maternas, Dispensarios para lactantes, Lactarios, Cantinas infantiles, Jardines de infantes.
- 1937 - En la Ciudad de Buenos Aires se crean los primeros Comedores Escolares Municipales.
- 1937 - La Provincia de Buenos Aires, a través del consejo general de educación resuelve crear un Comedor Escolar en cada ciudad cabecera de distrito.
- 1938 - Por decreto nacional número 3607 y por iniciativa del senador Alfredo Palacios se sanciona el 3 de mayo de 1938 la ley 12.558, de "Protección a los niños en edad escolar", mediante la cual, se crea la Comisión Nacional de Ayuda al Escolar. Se consta de un presupuesto de 2.000.0000 pesos argentinos para proveer ropa, medicamentos y alimentos.

A su vez, por efectos de la misma ley se habilitan comedores escolares en todo el país y se subvenciona a cooperadoras escolares que tienen a su cargo diferentes programas de ayuda alimentaria, como la "copa de leche" y la "miga de pan".

- Luego de estos antecedentes y tras la expansión de los distintos programas de ayuda alimentaria, otras provincias como Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja y Jujuy adoptan diversas modalidades, pero siguiendo con algún tipo de prestación alimentaria determinada.
- 1939 - Se constituye la nueva Comisión de Ayuda Escolar. Al comenzar este año la comisión tenía creados 635 comedores escolares y el número de cooperadoras inscriptas fue de 2079.
- 1942 - Si bien la ayuda iba en aumento numéricamente, existe un estudio técnico efectuado en este año por el Instituto Nacional de Nutrición que mostró conclusiones desalentadoras y su informe culmina diciendo: "...la falta de personal técnico especializado en nutrición para dirigir los comedores escolares, llevó a errores de alimentación de tal magnitud que las comidas ofrecidas a los escolares favorecieron el desarrollo de enfermedades de la nutrición en lugar de prevenirlas o curarlas..."
- 1943 - Por decreto Nacional la Comisión Nacional de Ayuda Escolar pasa a ser una institución integrante de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social.
- 1945 - La comisión Nacional de Ayuda Escolar pasa a depender, primero de la Secretaría de Trabajo y Previsión y luego de Dirección General de Asistencia Social, pasándose a llamar Dirección de Ayuda Escolar. Es a partir de la existencia de ésta dirección que se reglamenta la ley mediante el decreto de Farrell y Perón. Esta reglamentación es muy extensa, pero en relación con los comedores escolares determina que: - Dicho organismo asumirá la responsabilidad de proveer alimentos a los niños en edad escolar a través de la instalación de comedores en todas las escuelas que lo requieran. - Las comidas a servirse serán determinadas por zonas atendiendo a sus posibilidades, pudiendo requerirse la opinión de organismos especializados. - Podrá convenirse con instituciones particulares la atención de los comedores con la vigilancia de la Dirección. - Podrá contratarse empresas particulares para la prestación del Servicio de Alimentación. En este año se crea la Junta Provincial de Comedores Escolares.
- 1958 - Ley de Ministerios: determina explícitamente que compete al Ministerio de Educación y Justicia la asistencia social al escolar. Se dispone transferir al Consejo Nacional de Educación los fondos para el cumplimiento de la ley 12558. Se promulga la ley 6905 denominada " Implantación de la copa de leche y miga de pan durante el ciclo lectivo", en todas las escuelas dependientes de la Dirección General de Escuelas.
- 1967-1973 - La Dirección de Nutrición y Sanidad Escolar edita recomendaciones y guías para el funcionamiento de comedores escolares, proponiendo que los menús provean 1000-1200 kcal por niño y por día. En este período se dio apoyo a Tucumán con fondos del entonces Ministerio de Bienestar Social, para implementar el " Programa de Ayuda Alimentaria en las escuelas de los ingenios cerrados", siendo éste el antecedente inmediato del PPSN.
- 1972 - Bajo el nombre de PROGRAMA DE COMEDORES ESCOLARES se extendió la experiencia de Tucumán a 21 jurisdicciones. La asignación de fondos es propuesta por un comité de distribución integrado por representantes del Consejo Nacional de Educación de los departamentos de Bienestar Social y Educación. Luego el Ministerio de Educación

transfiere a los consejos escolares y la administración sería realizada por la Asociación Cooperadora.

* Fuente: CESNI “Programas Alimentarios en Argentina” 2003.