

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

# Las Capacidades Institucionales en Educación Alimentaria Nutricional.

## El caso Escuela N°978 “Cincuentenario de El Trébol”, Santa Fe

Estudiante: Malvina Soledad Caceres

Directora: María Laura Sartor Schiavonni

Codirectora: Nadia Alasino

Rosario 2023

A mi mamá y mi papá,  
a mis directoras,  
a mi Tribu...

# Índice

---

<u>Índice</u>	<u>2</u>
<u>Introducción</u>	<u>3</u>
<u>Caso de estudio y objetivos del proyecto</u>	<u>4</u>
<u>Metodología</u>	<u>4</u>
<u>Breve resumen del desarrollo</u>	<u>5</u>
<u>Antecedentes y situación problemática</u>	<u>6</u>
<u>Las políticas alimentarias en el siglo XX</u>	<u>6</u>
<u>Siglo XXI: el marco legal actual a nivel nacional y provincial</u>	<u>14</u>
<u>Marco teórico</u>	<u>20</u>
<u>Las Instituciones Educativas y la alimentación saludable</u>	<u>20</u>
<u>Las Capacidades Institucionales</u>	<u>25</u>
<u>Análisis de caso</u>	<u>31</u>
<u>Mapeo de Actores</u>	<u>31</u>
<u>Descripción del Sistema Educativo Santafesino</u>	<u>37</u>
<u>La Escuela N° 978 “Cincuentenario de El Trébol”</u>	<u>38</u>
<u>La Educación Alimentaria Nutricional en el caso estudiado</u>	<u>39</u>
<u>FODA</u>	<u>44</u>
<u>Análisis de la FODA</u>	<u>46</u>
<u>Conclusiones y propuesta de intervención</u>	<u>50</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA:</u>	<u>55</u>
<u>Marco Normativo</u>	<u>58</u>

# Introducción

---

La alimentación es un derecho básico para el ser humano. Especialmente en la niñez la buena alimentación constituye el punto de partida para el disfrute de muchos otros derechos, no sólo individuales sino también sociales, asegurando el pleno desarrollo de las capacidades naturales de cada uno.

La alimentación infantil, como problema de política pública en la Argentina, está presente desde finales del siglo XIX. Los abordajes que desde el Estado se han realizado frente a esta problemática, han variado y se han profundizado a lo largo del tiempo hasta nuestros días. Por un lado, han cobrado mayor especificidad desde comienzos del nuevo siglo, esto en relación con nuevas enfermedades presentes en la población infantil. Pero por otro lado, se han complejizado, incluyendo no sólo aportes desde el ámbito de salud, sino la interacción con aportes provenientes de la economía, la pedagogía, la psicología, la sociología, entre otros.

El acto de alimentarse sucede en ámbitos específicos que favorecen o desfavorecen la calidad de la alimentación incorporada, y el ámbito educativo es uno de los principales entornos alimentarios para la población infantil, dado por el tiempo en que los niños y niñas transcurren en las instituciones educativas. En este contexto, las instituciones educativas son uno de los ámbitos de desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la alimentación en la población de niños y niñas.

El presente trabajo es un acercamiento a las instituciones educativas en las que, además de las actividades puramente académicas que son su objetivo gestionar, se debe hacer frente a nuevas problemáticas (o problemáticas de cambiante relevancia), entre ellas educar y formar en una alimentación saludable. Estas instituciones, cuentan con capacidades institucionales específicas para la función que representan en la sociedad, y se ven interpeladas por estas problemáticas para las cuales pueden necesitar afianzar, acrecentar, gestionar las capacidades institucionales existentes o generar nuevas.

## Caso de estudio y objetivos del proyecto

Para este acercamiento, este trabajo se constituye como un estudio de caso de las capacidades institucionales presentes en la Escuela N° 978 “Cincuentenario de El Trébol”, de la localidad de El Trébol, Santa Fe.

Su objetivo general es “analizar las capacidades institucionales de la Escuela N° 978 “Cincuentenario” de la Ciudad de El Trébol en relación al abordaje de la educación alimentaria nutricional y proponer una herramienta orientada a promover el fortalecimiento de las mismas”. Para ello, y en la consecución de sus objetivos específicos, se procedió a: 1- Describir el mapa de actores de la Escuela N° 978 “Cincuentenario” de la ciudad de El Trébol; 2- Analizar las capacidades institucionales en materia de Educación Alimentaria Nutricional; y 3- Identificar una estrategia de acción orientada a fortalecer las capacidades existentes en la institución en cuanto a la implementación de actividades de Educación Alimentaria Nutricional.

## Metodología

Con el fin de llevar adelante el presente trabajo, se realizó una revisión bibliográfica pertinente y una revisión de experiencias similares llevadas a cabo en otras comunidades educativas del país.

A nivel de la institución educativa seleccionada, se realizaron entrevistas con actores relevantes, sobre las acciones implementadas en materia de Educación Alimentaria Nutricional. Y se realizó una observación directa de las instalaciones de la misma.

Luego de realizadas las entrevistas, se procedió a describir Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, por medio del modelo FODA. El análisis de la matriz se realizó teniendo en cuenta el modelo de Capacidades Institucionales planteado por Rosas Huerta (2015), focalizado en seis factores: Reconocimiento público, Recursos humanos, Autoridad, Cooperación y Colaboración, Recursos económicos y Participación social.

Con la información brindada por la FODA, y el análisis de las capacidades institucionales, se elaboró una propuesta de estrategia de acción orientada a fortalecer las capacidades institucionales existentes.

## Breve resumen del desarrollo

A continuación presentaremos un breve recorrido de los antecedentes, y de la situación problemática del presente trabajo.

En el mismo, se buscará describir de forma no exhaustiva, pero sí hacer un recorrido por las principales políticas, leyes, programas y planes que desde el Estado Argentino se implementaron en materia de alimentación durante el siglo XX. Posteriormente, describiremos el abordaje de esta problemática, y específicamente la inclusión de la Educación Alimentaria Nutricional en la legislación nacional y de la Provincia de Santa Fe, en lo que va del siglo XXI.

Luego de esto, se presentará el Marco Teórico que sirve de guía al presente trabajo, principalmente en lo que hace a Instituciones Educativas, y al concepto de Capacidad Institucional, explicando sus niveles y los factores que se utilizarán luego en el análisis.

Abordaremos a continuación, el Análisis del caso seleccionado, comenzando con la realización de un Mapeo de Actores, para luego ampliar la información sobre el Sistema educativo de la Provincia de Santa Fe, y de la Escuela N° 978. Cerraremos este apartado describiendo las acciones que la misma ha realizado, en materia de Educación Alimentaria Nutricional.

Finalmente, el trabajo abordará el análisis del caso a partir de una matriz FODA, y se presentará una conclusión en la que se incluye una propuesta de intervención.

# Antecedentes y situación problemática

---

La alimentación de la población ha estado presente como temática de la agenda estatal en Argentina desde principios del siglo XX hasta la actualidad. Durante este período, ha experimentado cambios tanto en los sujetos a quienes van dirigidas las políticas públicas (niños y niñas, mujeres, sectores vulnerables, familias, por nombrar algunos); como en la amplitud de la cobertura (universalista, focalizada); incluso en las problemáticas de salud sobre las que se enfocaron los diferentes programas, estudios y legislación generada en la materia (malnutrición por hipoalimentación, malnutrición por sobrepeso y obesidad, como ejemplos).

En este capítulo haremos un recorrido sobre las principales políticas públicas a nivel nacional que marcaron la agenda del siglo XX y siglo XXI. Finalmente, nos concentraremos en el anclaje actual de la problemática, buscando situarlo en la provincia de Santa Fe, y más específicamente acercarnos al caso situado, para luego pasar al abordaje del mismo en lo que compete a este proyecto.

## Las políticas alimentarias en el siglo XX

Hasta principios del siglo XX, las políticas públicas de salud estuvieron abocadas a la prevención y al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas, esto debido a la situación de precariedad y hacinamiento de la vida en las ciudades, principalmente dada por la inmigración y las migraciones internas. Pero con el cambio de siglo, el Estado comenzó a desarrollar acciones en relación con la alimentación de la población y la atención de otras problemáticas de salud relacionadas con la hipoalimentación. Se aplicaron entonces desde políticas rudimentarias y ad hoc, hasta la elaboración de programas específicos, algunos de los cuales siguen estando en vigencia (Britos et al., 2003). La implementación estuvo focalizada en los sectores que se encontraban fuera del mercado laboral: “los hogares comenzaron a sustituir su dieta por otra de menor valor nutritivo, más económica (...) aumentando de esta manera la inseguridad alimentaria” (Borrás y García, 2013: 125). De esta forma, los primeros programas

alimentarios consistían en el reparto de alimentos para complementar la alimentación de base.

Este proceso nacional acompañó la problematización de la cuestión a nivel mundial. Tal como lo señala José Buschini (2016), durante este período “distintos países impulsaron con mayor fuerza el estudio científico de cuestiones concernientes a la alimentación y llevaron adelante acciones para introducir modificaciones en la producción, la comercialización y el consumo de los alimentos” (2016: 132). Y a su vez, instituciones públicas y privadas a nivel mundial avanzaron en el desarrollo de investigaciones estadísticas y llegaron a la recomendación de cursos de acción a los gobiernos, como es el caso de la Organización Internacional del Trabajo y el Comité de Salud de la Liga de Naciones. En el año 1937, la Liga de las Naciones publica su informe final, en el cual se presentan recomendaciones generales en base a una serie de principios, entre los cuales se cuentan: “en primer lugar, reconocer a la alimentación como un problema nacional; en segundo lugar, crear comités nacionales sobre nutrición, (...) en tercer lugar, fortalecer los esfuerzos para mejorar la nutrición a través de centros materno-infantiles y comedores escolares ...” (Liga de las Naciones, 1937 en Buschini, 2016: 133).

En Argentina, por estos años se llevaron adelante una serie de estudios, entre los que se detectó un elevado porcentaje de ausentismo escolar, sumado a un escaso rendimiento intelectual. Se determinó que esto era debido a que los niños concurrían a la escuela insuficientemente alimentados. A partir de este análisis, se realizó una fuerte campaña de concientización la cual culminó con la instalación del primer servicio de Copa de Leche en el año 1906, en la ciudad de Buenos Aires. Dos años después, se instaló el primer servicio en el interior del país, en la ciudad de Rosario.

En 1914 el Consejo Nacional de Educación comenzó a contar con presupuesto destinado a la creación de comedores en escuelas del territorio nacional y en 1928 se habilitaron las primeras cantinas escolares. Luego, en 1932, con la sanción de la Ley Nacional N° 11.597, se otorgaron fondos para el mantenimiento de los comedores escolares (Sordini, 2014) dependientes tanto del Consejo Nacional de Educación como del Instituto Nacional de la Nutrición, el cual describiremos más adelante.

Estudios posteriores en la década del '20 (Britos et al., 2003) evidenciaron la presencia de hipoalimentación y desnutrición en niños y niñas, lo que impulsó la sanción de la Ley Nacional N° 11.838 (1934), que creó la Junta Nacional de Ayuda al Niño, la cual

tuvo por función "socorrer al niño en edad escolar con alimentos y vestido" (Britos et al., 2003: 15). En 1938, se sancionó la Ley Nacional N° 12.558, de "Protección a los niños en edad escolar", mediante la cual se creó la Comisión Nacional de Ayuda al Escolar. Por esta Ley se subvencionó a cooperadoras escolares que tenían a su cargo diferentes programas de ayuda alimentaria, como la Copa de Leche y la Miga de Pan, ampliando la red de comedores escolares en el territorio nacional (Sordini, 2014). Los comedores escolares fueron ampliando de forma progresiva su servicio a más escuelas del territorio nacional. Según Britos et al (2003), esta generalización alcanzó a todo el país recién en 1984 con el nombre de Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU).

En estas primeras décadas del siglo XX se evidenció la necesidad de una mayor organización para dar respuesta a las problemáticas detectadas. En este sentido, el accionar del Instituto Nacional de Nutrición, creado hacia finales de los '30, cumplió "un papel destacado en la producción de conocimientos científicos sobre la alimentación y en su configuración como problema sanitario" (Buschini, 2016: 131). Para Buschini (2016), la labor del Instituto fue pionera en la programación de contenidos de la asistencia alimentaria en diferentes grupos etarios y estrategias de intervención.

Como señala Buschini (2016), la labor del Instituto Nacional de la Nutrición, "remite a una dinámica más amplia, que en esos años involucraba a un conjunto de médicos que oficiaban como profesores de la Facultad de Ciencias Médicas (FCM) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tenían compromisos con las actividades de investigación" (2016: 131). Ellos lograron interesar a actores de diversos ámbitos, entre ellos funcionarios y legisladores, consiguiendo no sólo la creación de instituciones de investigación, sino también su involucramiento en la definición de problemas sanitarios y en la intervención sobre los mismos; de forma paralela se dio un creciente involucramiento del Estado en materia sanitaria. Por lo cual "de manera contemporánea se produjo un refuerzo mutuo entre el establecimiento de ámbitos de producción de conocimiento científico-técnico y la expansión tanto de los dominios de intervención del Estado como de sus capacidades" (Buschini, 2016: 132).

Los servicios técnicos del Instituto fueron demandados por organismos estatales municipales y nacionales que incluían: "expedirse sobre la elaboración y venta de

alimentos, el régimen dietético en instituciones públicas (hospitales municipales, colonias de vacaciones, cárceles del territorio nacional, Ejército) y el estado nutricional de la población” (Buschini, 2016: 137). Esto debido a que no se contaba en el territorio nacional con otra institución que se ocupara específicamente de temáticas relacionadas con la alimentación de la población (Escudero, 1934<sup>a</sup>: 225, en Buschini, 2016). La labor investigativa del Instituto fue acompañada por publicaciones en medios gráficos, que incluían importantes datos sobre la alimentación de la población nacional, la mortalidad infantil y la mortalidad de los trabajadores, con sus consecuencias económicas.

En este período se sancionó también la Ley N° 12.341 (1936), a partir de la cual se creó la Dirección de Maternidad e Infancia (DMI). Los objetivos principales de la DMI fueron “el cultivo armónico de la personalidad del niño, el combate a la morbimortalidad infantil y el amparo a la mujer en su condición de madre, presente o futura” (Britos et al., 2003: 11). Para ello, desde su creación, la DMI llevó adelante las funciones de estudio de la higiene social en la infancia, protección y asistencia a la maternidad e infancia, la realización de campañas de difusión sobre temáticas afines, la asistencia preconcepcional, la vigilancia del niño desde el nacimiento (lactancia materna y complementación de la lactancia y alimentación adecuada), entre otras (Britos et al., 2003). La DMI pasó a la égida de salud en 1949. Con esta incorporación, la entrega de leche, que había caracterizado el accionar de la Dirección, “se convirtió en una política pública de mayor alcance” (MSAL, 2016: 27).

Desde mediados de la década del '40, con el advenimiento del gobierno de Juan Domingo Perón, las políticas sociales y en particular las alimentarias, comenzaron un proceso de universalización. Este proceso fue progresivo en su alcance, en particular a la población escolar de niños y niñas, manteniéndose el foco en la desnutrición y la hipoalimentación y sus consecuencias para el desarrollo en la infancia.

En 1945, la Comisión Nacional de Ayuda Escolar comienza a funcionar dentro de la recientemente creada Dirección General de Asistencia Social y pasa a ser Dirección de Ayuda Escolar. Recién en ese año, luego de 7 años de su creación, se reglamenta la Ley Nacional N° 12.558 (1938), de "Protección a los niños en edad escolar", dando concreción a las actividades y responsabilidades del Estado Nacional en relación con los comedores escolares (Britos et al., 2003).

Durante el peronismo, muchas iniciativas públicas fueron desarrolladas a través de la Fundación Eva Perón. Desde 1946, se instalaron comedores industriales, en una acción que aglutinó también a entidades religiosas y cooperativas. Con su creación se “logró valorizar la alimentación como punto fundamental para la capacidad y rendimiento del obrero” (Britos et al., 2003: 22). Se ampliaba así la población de referencia para la cuestión alimentaria.

Borrás y García (2013), indican que “los módulos alimentarios y los comedores comunitarios y escolares, han sido las mayores prestaciones de la política alimentaria a lo largo del período, observándose una escasa prestación en cuanto a capacitación en general” (2013: 127). Este aspecto de la capacitación es casi inexistente, tanto en los agentes responsables de llevar adelante los comedores y la entrega de módulos alimentarios, como con respecto a la información brindada a la población en general. En contraposición, el período posterior a 1970 se caracterizó por “la adopción de criterios privatistas anclados en un progresivo individualismo anómico, a las atenciones focalizadas de las necesidades básicas insatisfechas, al otorgamiento de prebendas compensatorias y a las prácticas clientelares particularizadas dedicadas a morigerar las manifestaciones agudas de la pauperización creciente” (Halperin Weisburd et al., 2008: 16).

Entre mediados de la década de 1980 y principios de la siguiente, diversas investigaciones sobre la “situación nutricional de niños pequeños, pusieron de relieve la importancia de la anemia por deficiencia de hierro en menores de dos años de edad” (Britos et al., 2003: 13). En correlación, en 1993 se crea el Programa Materno Infantil Nutricional (PROMIN) cuya población objetivo eran niños y niñas, entre dos y cinco años, y madres, todos en situación de pobreza urbana. La prestación de los comedores incluía capacitación a las madres y otros servicios, buscando finalmente la transformación de los comedores en Centros de Desarrollo Infantil. Es decir no solamente buscaban dar una prestación alimentaria, sino brindar un espacio de estimulación temprana y atención a situaciones de vulnerabilidad variadas. Similar objetivo tuvo el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) creado en 1996. Éste proponía líneas de acción en alimentación, desarrollo infantil y participación social y buscaba adecuar el servicio de comedores infantiles para convertirlos en Centros de Cuidado Infantil. Según Britos et al (2003), “ninguno tuvo éxito en dejar establecido un modelo de organización y niveles adecuados de cobertura alimentaria” (2003: 19).

Por otro lado, en el año 1993 se creó la Comisión Nacional Asesora sobre Carencias de Micronutrientes, dentro del Ministerio de Salud. La Comisión llevó adelante publicaciones y conferencias en las cuales proponía la fortificación con hierro a las leches entregadas por el Estado. Esta propuesta se concretó finalmente en el año 2000, a partir de la Ley N° 25.459, la cual estableció “la obligatoriedad de fortificar las leches que se distribuyan a través de programas alimentarios nacionales” (Britos et al., 2003: 13). Esta medida, junto con la fortificación universal de la sal de mesa con yodo, a partir de la sanción de la Ley 17.259 (1967), son las únicas dos medidas explícitas de intervención estatal sobre la producción de alimentos, estableciendo la obligatoriedad de su modificación, realizadas durante todo el siglo XX (Britos et al., 2003).

En coherencia con los procesos descentralizadores del Estado llevados adelante durante los primeros años de la década del ‘90, muchas actividades vinculadas a la alimentación comenzaron a ser administradas mediante fondos coparticipables a cada provincia. Según Sordini (2014), el Gobierno Nacional, entonces “perdió la capacidad de programación, supervisión y evaluación del funcionamiento del programa en cada jurisdicción” (2014: 6), determinándose así una “nueva disparidad regional entre diferentes provincias, ya que hay jurisdicciones mejor organizadas y con más recursos que otras” (Borrás y García, 2013: 19).

Este fue un período en el que la orientación de las políticas públicas sumada a los cambios económicos internacionales y sus efectos a nivel nacional, tuvieron profundas incidencias en el plano social. Es lo que Hintze y Neufeld llaman “neoliberalismo neoconservador”, un modelo emergente en el que “las políticas sociales focalizadas (con todos sus efectos en términos de deconstrucción de ciudadanía social) ocupaban un lugar hegemónico” (Soldano y Andrenacci, 2006:7).

Sordini (2014) concluye que el mantenimiento de estas políticas, por un lado, muestra la presencia del Estado brindando un servicio necesario en la emergencia, como política focalizada; pero muestra, por otro lado, que han sido soluciones “de emergencia perpetua, lo cual indica que no han estimulado la equidad, ni han reducido la pobreza como prometían” (2014: 9). Es lo que Lo Vuolo et al. (1999) denominan la “pobreza de la política contra la pobreza”, en la medida en que las formas de intervención operan a partir de una definición sesgada de la cuestión social que da origen a una forma de “regulación estática” (Lo Vuolo et al., 1999, en Soldano y Andrenacci, 2006: 10).

Desde el comienzo del siglo XXI hasta la actualidad, las políticas van incorporando progresivamente definiciones, acciones y normativa relativa a estas problemáticas alimentarias. Sin embargo, algunas de las mismas siguen siendo focalizadas en la población objetivo y limitadas en cuanto a la coordinación interministerial necesaria para llevar adelante propuestas más abarcadoras.

Comenzando el nuevo milenio, se han llevado a cabo estudios<sup>1</sup> que mostraron la persistencia de problemas de salud por déficit de consumo de energía y nutrientes (anemia e hipovitaminosis), y la presencia creciente de sobrepeso y obesidad, así como también de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), vinculadas a los hábitos alimentarios: enfermedades vasculares y respiratorias crónicas, diabetes, y cáncer. Según las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAP)<sup>2</sup>, publicadas por el Ministerio de Salud de la Nación (MSAL, 2016), este último grupo de enfermedades son causantes del 73% de las muertes en Argentina y se encuentran íntimamente relacionadas con el estilo de vida de la población, siendo la alimentación uno de los aspectos más importantes (MSAL, 2016: 15).

En los niños y niñas, las cuatro manifestaciones preponderantes de malnutrición son “la desnutrición crónica (baja estatura), las deficiencias de micronutrientes, el sobrepeso y obesidad, (...) y la desnutrición aguda (déficit de peso para la edad o para la estatura)” (Britos et al., 2003: 6). En el caso del sobrepeso y la obesidad, los estudios “muestran una curva ascendente especialmente preocupante en niños, niñas y adolescentes, en quienes el crecimiento es más acelerado que en personas adultas” (MSAL, 2019: 7). La presencia de estas problemáticas de salud durante la infancia tienen un marcado impacto en la salud futura (Boschi et al., 2020).

---

<sup>1</sup>1°, 2°, y 3° Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, y las Encuestas de Salud Escolar.

<sup>2</sup>Las GAPA, se basan en las directrices que la OMS propuso en la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, y en Argentina se actualizaron en 2016. Son instrumentos que “conjugan los conocimientos y avances científicos (sobre requerimientos nutricionales y composición de alimentos) con estrategias educativas, a fin de facilitar, la selección de un perfil de alimentación más saludable en la población. (...) Del mismo modo sirven de herramienta de planificación para sectores como: salud, educación, producción, industria, comercio, y todos los que trabajen la temática de alimentación. Son de carácter nacional y para su diseño se contempló la situación alimentario-nutricional y epidemiológica de todo el país”. MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, Guías Alimentarias para la Población Argentina, Buenos Aires, 2016, Pág. 14.

Frente a esta realidad, se elaboraron diferentes investigaciones, legislación y herramientas tendientes tanto a profundizar el conocimiento de la realidad de la alimentación de niños, niñas y adolescentes (NNyA), como a generar un marco normativo que favorezca la salud alimentaria y la expansión de la incidencia de acciones concretas para garantizar el derecho a la salud y la seguridad alimentaria.

Desde la crisis de 2001, se pusieron en marcha diversos programas cuyo principal objetivo era afrontar la crisis de coyuntura, como se plasmó en la Ley Nacional N° 25.724 (2003), que creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “El Hambre más Urgente”, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El mismo tenía como objetivo “posibilitar el acceso a una alimentación adecuada, suficiente, acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país, para la población en situación de vulnerabilidad social” (Borrás y García, 2013: 127), e intenta articular los programas existentes y realizar una base única de la población objetivo. Este Plan incluye el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, y el Programa ProHuerta, entre otros <sup>3</sup>.

La política orientada a los comedores infantiles y comunitarios se organizó en torno al Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) creado en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, el cual buscaba atender a las personas en situación de pobreza, específicamente en sus necesidades alimentarias, por medio del financiamiento de proyectos en comedores comunitarios, orientados a la mejora y la ampliación de los servicios, infraestructura y equipamiento básico<sup>4</sup>. Estas líneas de acción coexistieron con otras de transferencia de ingresos (Jefas y Jefes de Hogar, y la Asignación Universal por Hijo) que indirectamente se vinculan con esta temática.

Con este trasfondo de acciones y legislación en la materia, se conforma el escenario sobre el cual se construye el análisis de este trabajo. A continuación, desarrollarán las principales normativas y políticas públicas sobre Educación Alimentaria, tanto a nivel nacional como en la Provincia de Santa Fe del siglo XXI, y que constituyen el marco normativo y programático en el cual se enmarca este trabajo.

---

<sup>3</sup> Disponible en la Página Web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, link: <https://www.argentina.gob.ar/argentina-contra-el-hambre>

<sup>4</sup> Este Plan se fortaleció en 2020 con la aprobación del Plan “Argentina contra el Hambre”, “para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social”. En la página web de Casa Rosada. Link: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/2661-blank-22881105>

## Siglo XXI: el marco legal actual a nivel nacional y provincial

En 2008 se promulgó la Ley Nacional N° 26.396 de Prevención y Control de los Trastornos Alimentarios. La Ley establece la incorporación de Educación Alimentaria Nutricional (EAN) en todos los niveles del sistema educativo, además de la realización de medidas que fomenten la actividad física y la promoción de un ambiente escolar saludable. También contempla medidas de capacitación a educadores y otros operadores comunitarios, y talleres informativos para la familia. Asimismo, establece el desarrollo de estándares alimentarios para los comedores escolares. Por último, declara que los kioscos y demás expendios de alimentos, dentro de los establecimientos educativos, deben contar con productos que integren una alimentación saludable y variada, debiendo estar los mismos bien exhibidos (Boschi et al., 2020).

La Provincia de Santa Fe, mediante la Ley N° 13.295 (2012), adhirió a la Ley Nacional N° 26.396. Por medio de la misma, se crea el "Programa Provincial Integral de Prevención, Control y Asistencia de los Trastornos Alimentarios", cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Salud provincial. Entre las tareas de coordinación establecidas con el Ministerio de Educación figuran: la incorporación de la EAN en el sistema educativo, la promoción de la educación física, el control del expendio de alimentos y bebidas dentro de los establecimientos educativos, la capacitación docente y la realización de instancias de información para padres y tutores.

A nivel nacional, las políticas alimentarias siguieron profundizándose, esta vez en relación con la industria alimentaria. El Código Alimentario Argentino<sup>5</sup> se comenzó a reformar en 2010 y en esta reforma se “incluyó el artículo 155 bis que establece los valores máximos de ácidos grasos trans que pueden contener los productos industrializados” (Boschi et al., 2020: 19). Luego de esta reforma se llevó a cabo la campaña “2014 Libre de Grasas Trans” a fin de aumentar la difusión sobre la importancia de la disminución del consumo de las mismas. Más tarde, la Ley Nacional

---

<sup>5</sup> Es un reglamento técnico en permanente actualización que establece disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos y los productos que se enmarcan en su órbita. Disponible en: <http://www.conal.gob.ar/CAA.php>

Nº 26.905 (2013), finalmente reglamentada en 2017, promovió la disminución en el consumo de sodio en la población (Boschi et al., 2020).

Por otra parte, hacia mediados de la década, la Resolución 732 / 2016 crea el Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad. En este marco se conforma la Comisión Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad, integrada por diversos actores pertenecientes a organismos dependientes del Ministerio de Salud, además de profesionales, universidades, entidades científicas, académicas, organismos no gubernamentales e instituciones vinculadas con la problemática de alimentación. El Programa tiene como “lineamiento estratégico la promoción y regulación de alimentos procesados saludables, la promoción de una dieta saludable, prevención, control y vigilancia epidemiológica del sobrepeso y obesidad, y de los servicios de salud, comunicación masiva, articulación intersectorial, educación de profesionales de la salud y la priorización de áreas de investigación” (Boschi et al., 2020: 19). Durante este mismo año, se publicó el Manual para la aplicación de las GAPA (actualizadas a 2016), en el que también hay lineamientos para la EAN.

En la Provincia de Santa FE, se promulgó en 2017 la Ley Provincial Nº 13.719 de Promoción de la Alimentación Saludable de la Población, que establece, en su Art. Nº 2, inc. b), una definición de EAN que orienta toda la ley: “conjunto de acciones destinadas a estimular en la población hábitos alimentarios que permitan decidir sobre una nutrición saludable desde la producción, elección, preparación y consumo de los alimentos, de acuerdo con la propia cultura alimentaria y con los conocimientos científicos en la materia”. Esta norma establece el trabajo interministerial entre el Ministerio de Salud, el de Educación y el de Desarrollo Social, y tiene injerencia en la elaboración de políticas y acciones de EAN tanto para el ámbito educativo como para el comunitario.

Dentro de lo establecido para el ámbito educativo, la ley contempla acciones de promoción de hábitos saludables y desaliento de prácticas alimentarias riesgosas, y específicamente la regulación de la oferta de alimentos y bebidas en los puntos de venta o de expendio dentro de las instituciones educativas. Por otro lado, tiene dentro de sus atributos la elaboración de Guías y Recomendaciones de Alimentación Saludable, y la capacitación en manipulación de alimentos y en EAN de todo aquel que desempeñe

funciones tanto en los comedores, como en la atención de quioscos o cantinas escolares. Es importante resaltar que esta Ley aún no fue reglamentada.

Estas medidas conviven con un aumento de los niveles de sobrepeso y obesidad, como lo muestran estudios del Ministerio de Salud de la Nación (2019), realizados a una población infantil entre 5 y 17 años, concluyendo que la prevalencia de sobrepeso y obesidad asciende al 40%. Similares dato brindó la Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE, 2018), ya que mostró que el 30,3 % de los estudiantes de 13 a 17 años presentan sobrepeso, y el 7,4% presenta obesidad, siendo ambos indicadores mayores en varones que en mujeres (Bruch et al., 2021).

En este sentido, es interesante la conclusión de un estudio realizado en el año 2012 y en el 2017 por el Programa Nacional de Salud Escolar (PROSANE). La muestra fueron 10.961 niños y niñas evaluados al iniciar y al finalizar la educación primaria. Se detectó, primeramente, una tasa elevada de sobrepeso y obesidad al inicio de la formación, y un aumento significativo de dicha tasa al finalizarla. Esto debido a que, no sólo los niños y niñas que tenían sobrepeso u obesidad no mejoraron durante estos años, sino también a que un porcentaje de los que iniciaron con peso normal, finalizaron la escuela primaria con sobrepeso y obesidad (Bruch et al., 2021).

En consonancia con estos datos, en 2019 se elaboró la Guía de Entornos Escolares Saludables, en el marco del Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de Obesidad, y del Programa Nacional de Lucha contra el Sedentarismo. Su elaboración parte de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y el de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, junto con representantes de otras áreas gubernamentales, universidades, centros de estudios y representantes de productores e industriales.

El documento busca “establecer recomendaciones basadas en evidencias científicas que constituyan estándares para orientar el proceso de sanción de leyes e implementación de programas destinados a transformar entornos obesogénicos en saludables”. Pone el énfasis en dos grandes áreas a trabajar para generarlo: alimentación saludable y escuela “físicamente activa”. En este Plan, aunque se trabaja en la generación de entornos en varios niveles (escolares, laborales y sociales), se pone de manifiesto la importancia de la institución educativa en la formación de hábitos saludables. “La institución educativa, por el lugar de enseñanza, desarrollo y socialización que ocupa en la vida de NNyA, es

un escenario privilegiado para promover la salud y el desarrollo de una alimentación y estilos de vida saludables” (MSAL, 2019 : 12). Las recomendaciones centrales elaboradas para generar una alimentación saludable van desde establecer criterios nutricionales en la alimentación escolar, regular la promoción de alimentos y bebidas en quioscos y los estándares en comedores y cantinas, hasta capacitar a cocineros y ayudantes, garantizar el acceso al agua segura y garantizar una infraestructura escolar que favorezca la alimentación. Las recomendaciones para generar una escuela físicamente activa se relacionan con garantizar la actividad física en cantidad y calidad dentro del ambiente escolar, y fomentarla en el extraescolar, favoreciendo la actividad física con un enfoque inclusivo. Para estas acciones es necesario tener en cuenta la mejora de las instalaciones y el equipamiento, como así también realizar acciones de formación docente.

Asimismo, en el mismo año, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación crea por Decreto N° 996/19 el Plan Nacional de Alimentación Saludable en la Infancia y la Adolescencia para la Prevención del Sobrepeso y la Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes (Plan ASI). Este Plan, propone “consolidar y fortalecer una estrategia nacional intersectorial y en distintos niveles jurisdiccionales para detener la epidemia creciente de sobrepeso y obesidad en NNyA hasta 18 años de edad en la República Argentina en el período comprendido entre los años 2019 y 2023 (MSAL, 2019: 1). Este Plan que se focaliza en modificar el entorno comunitario escolar y extraescolar, por medio de medidas de educación alimentaria y promoción de la actividad física; e incluye, por otro lado, medidas tendientes a modificar el entorno obesogénico en el nivel gubernamental, y en el estilo de vida de la población, por medio de políticas de regulación de entornos y de programas sociales con componente alimentario (Boschi et al., 2020).

Por último, otro aspecto importante en cuanto a la política alimentaria es el comunicacional. El marketing incide mayormente en la franja etaria de NNyA, favoreciendo ciertos consumos no saludables sobre otros. En Argentina la publicidad de alimentos y bebidas llega a ocupar hasta una quinta parte de la publicidad televisiva, y se ha detectado que muchos de los alimentos y bebidas publicitados son poco saludables (Robirosa, 2019 en Boschi et al., 2020). En este contexto, el 22 de marzo de 2022 se

aprobó la reglamentación de la Ley Nacional N° 27.642, de Promoción de la Alimentación Saludable, conocida como “Ley de Etiquetado Frontal”. La Reglamentación de dicha Ley entró en vigencia el día 23 de marzo de 2022. Con ella se busca promover la toma de decisiones acertadas y activas, advirtiendo particularmente “sobre los excesos de componentes como azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías, a partir de información clara, oportuna y veraz”<sup>6</sup>. Queda pendiente el análisis de la implementación de esta medida, por ser muy reciente.

Hemos tratado de describir con este breve relato más de un siglo de políticas, planes, investigaciones, consensos y propuestas relativas a la alimentación de la población argentina como política pública. No hemos tratado de realizar un estudio exhaustivo, pero sí de focalizar en aquellas acciones estatales tendientes a dar solución a los problemas alimentarios que se fueron manifestando a lo largo de este período. Como se pudo observar, las coyunturas económicas y políticas marcaron el carácter universalista o focalizado de cada medida, así como también la problemática central que se buscaba atacar: a principios de siglo pasado se hizo énfasis en la desnutrición y en la hipoalimentación, especialmente en NNyA, pero a medida que avanzó el siglo XX y en los años que han pasado del siglo XXI las problemáticas alimentarias en ascenso son el sobrepeso y la obesidad, y las Enfermedades crónicas no transmisibles ligadas a ellas, de las cuales los NNyA no están exentos. Las políticas nombradas, por otra parte, variaron las acciones promovidas, desde la entrega directa de alimentos complementarios a la alimentación familiar, pasando por las prestaciones mediante transferencia de fondos, hasta el desarrollo de acciones de EAN y promoción de actividad física (recordamos aquí los estudios, encuestas y la elaboración de las GAPA), sin dejar de lado cuestiones más ligadas a la seguridad alimentaria como son la promoción de la generación en primera persona de los alimentos (Programa ProHuerta, Agricultura Familiar), y/o la comercialización y fortalecimiento de proveedores locales (comedores escolares, Plan Así). Por último, en cuanto a la creación de entornos alimentarios más saludables, las políticas comienzan a ampliar las acciones desde los entornos familiar y escolar, hasta tener en cuenta medidas que favorezcan los niveles comunitario extraescolar y gubernamental. En este último nivel, es importante resaltar

---

<sup>6</sup> Ley Nacional N° 27.642, art. 1 b).

los avances realizados en materia de regulación de los alimentos industrializados (grasas trans y niveles de sodio) y su comercialización (etiquetado).

Dando cuenta de este recorrido, el presente proyecto se centra específicamente en el abordaje de la EAN en los establecimientos educativos, particularmente en el caso de la Escuela N° 978 “Cincuentenario del El Trébol”.

A continuación, presentaremos el Marco teórico de nuestra investigación, abordando la conceptualización de aspectos relacionados a las instituciones educativas y la alimentación saludable, por un lado, y a la capacidad institucional, por otro.

# Marco teórico

---

## Las Instituciones Educativas y la alimentación saludable

A los fines del análisis que integra este trabajo, entendemos a la institución educativa como establecimiento, como “una organización con función especializada que cuenta con un espacio propio y un conjunto de personas responsables del cumplimiento de determinadas tareas reguladas por diferentes sistemas” (Fernández, 1998:2).

Con respecto a la función especializada de la institución educativa, es interesante el planteo de Frigerio et al (1993), en cuanto al establecimiento de un contrato histórico entre la sociedad y la institución educativa (institución escuela, según las autoras), el cual se va modificando a lo largo del tiempo, por la modificación del contexto; modificación frente a la cual la institución escuela, como otras instituciones, se reformula y se adapta. Según las autoras, hay aspectos explícitos e implícitos en este contrato; y los aspectos explícitos permitieron que desde la sociedad se generaran expectativas con relación a tres lógicas: “la *lógica cívica* referida al interés general e igualdad de oportunidades; la *lógica económica* concerniente a la producción de bienes y el trabajo; y la *lógica doméstica* de las familias y los individuos. Por otra parte, la escuela debe integrar elementos de lo que denominaremos la *lógica de las ciencias*, es decir de las fuentes del conocimiento erudito” (1993: 21).

En las instituciones educativas participan diferentes actores. Entendemos que la comunidad de la institución educativa está formada, en principio, por dos tipos distintos de actores: los agentes y los usuarios. Los agentes son quienes se dicen representantes de la institución, aquéllos que ‘hablan en su nombre’ y la defienden. Los usuarios son los sujetos sobre los que recae la disciplina (norma, ley) institucional (Frigerio et al., 1993). Pensando en un concepto más amplio de comunidad educativa, varios autores consideran parte importante de la misma tanto a “las familias y el profesorado como el entorno, la localidad, la comunidad, la sociedad y las instituciones que forman parte de ella” (Mehlecke et al. 2020).

Fernández (1998) analiza la transformación que realizan estos grupos humanos en el establecimiento particular, ya que “hacen una versión singular de los modelos y las normas generales. Para lograrlo, utilizan como “materia prima” las instituciones en sus modelos universales, pero los transforman a través de un proceso en el que van imprimiendo significaciones, símbolos, normas y valores provenientes de su historia institucional y del modo en que responden a sus condiciones objetivas y cómo éstas los afectan” (1998: 2).

Sin embargo, el nivel de participación de cada uno va variando en relación con el establecimiento, la conducción de la institución educativa, los niveles y materias sobre los que se abre la participación a la comunidad. Muchas veces, la participación se presenta en forma de reclamo, según las expectativas existentes sobre las instituciones educativas, un reclamo sobre “el deber ser de las instituciones escolares y su necesaria contribución al deber ser del orden social” (Frigerio et al., 1993: 24), reclamo del que no están exentos los y las docentes (Maestre Castro, 2009, en Mehlecke et al. 2020).

La EAN, como problemática en permanente cambio, implica una respuesta cambiante desde las instituciones públicas y las instituciones educativas en particular. En este trabajo nos interesa abordar cómo se desarrollan proyectos institucionales y estrategias vinculadas al desarrollo de la EAN, que busquen fortalecer hábitos saludables con relación a la alimentación. En este sentido, es necesario abordar también conceptos relacionados con esta problemática.

Por alimentación saludable, siguiendo lo planteado en la Bitácora de la Alimentación Segura y Saludable, entendemos “aquella que permite alcanzar y mantener un funcionamiento óptimo del organismo, conservar o restablecer la salud, disminuir el riesgo de padecer enfermedades, asegurar la reproducción, la gestación y la lactancia, y favorecer el crecimiento y desarrollo. Debe ser satisfactoria, suficiente, completa, equilibrada, armónica, segura, adecuada, sostenible y accesible” (MDS, 2016: 27). Dentro del concepto planteado en la Bitácora, se pueden observar relaciones específicas con las necesidades en la etapa de la niñez, ya que la alimentación saludable favorece el crecimiento y desarrollo. Otro aspecto interesante es que la alimentación saludable incide en la conservación y restablecimiento de la salud una vez que ha sido perdida o disminuida, y también previene el padecimiento de enfermedades. Este último punto, se

puede relacionar con las problemáticas actuales de la población infantil, en particular con el sobrepeso y la obesidad.

Por otro lado, teniendo en cuenta que una de las características nombradas es la accesibilidad, existen ciertos factores que son “determinantes de la salud”. La OMS define a los determinantes de la salud como “el conjunto de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos o poblaciones” (OMS 2018, en Boschi et al. 2020: 7). Este es un concepto relacionado con el de entorno alimentario, que es aquel “conjunto de factores de orden físico (disponibilidad, cercanía, facilidad), económico (precios, incentivos), normativo (reglas de juego) y sociocultural (sistema de creencias, valores, prácticas) que inciden sobre las decisiones alimentarias de las personas” (Britos et al., 2016: 35). Los entornos alimentarios no son neutros, pueden favorecer una alimentación saludable o una no saludable. En una publicación reciente de UNICEF, queda manifiesto que los entornos alimentarios “pueden favorecer la elección de alimentos no saludables o incluso perjudiciales para la salud, mediante la amplia oferta, el fácil consumo y el bajo precio” (UNICEF, 2019, en Boschi, 2020: 8).

En ambos conceptos, hay variables que son centrales:

- El aspecto personal y el comunitario: dentro de estos se encuentran las preferencias personales, los gustos, muchas veces influenciados y formados por la cultura del lugar y las costumbres de la comunidad.
- El aspecto económico: que puede incluir tanto cuestiones relacionadas con la disponibilidad de los alimentos en el mercado y con la cercanía física a esa oferta, como con la capacidad económica de compra, el sistema de precios y los incentivos con los que se cuenta.
- El aspecto normativo: relacionado con la legislación y normativa específica en materia de seguridad alimentaria, accesibilidad a los productos, incluso aspectos relacionados al acto de consumo.
- El aspecto ambiental: relacionado con los factores físicos, químicos y biológicos, y todos los comportamientos relacionados con estos<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Organización Panamericana de la Salud. Disponible en:  
<https://www.paho.org/es/temas/determinantes-ambientales-salud>

En lo antedicho, queda de manifiesto que la alimentación saludable, desde un enfoque de derechos, no es un derecho aislado, sino que está relacionado con el ejercicio individual y comunitario de otros derechos, como el derecho a la salud, a la seguridad alimentaria, a la soberanía alimentaria, a la información, a la educación, entre otros (Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996; Borrás y García, 2013:115). La seguridad alimentaria existe cuando “todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, Cumbre 1996, en FAO, 2011 : 1). Este concepto de seguridad alimentaria implica cuatro aspectos centrales: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos a nivel de los hogares, la utilización de los alimentos (preparación, distribución y diversidad) y, por último, la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

En una perspectiva comunitaria, relacionado con estos aspectos, está el concepto de soberanía alimentaria, entendido como “el derecho de cada pueblo, comunidad y país a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias que sean ecológicas, sociales, económicas y culturalmente apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho real a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho de tener alimentos y recursos para la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados, así como la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus sociedades” (Foro de ONG/OSC, 2002, en INTA)<sup>8</sup>.

Por lo tanto, es necesaria la elaboración de políticas públicas que ayuden a fortalecer la soberanía alimentaria y el ejercicio de los derechos en este aspecto. A los fines de promover la salud alimentaria con una perspectiva integral, es necesario aplicar una combinación de medidas (legislación, programas, acciones, consensos), teniendo en cuenta lo siguiente:

- Información nutricional por medio de la regulación del etiquetado frontal de productos alimenticios.
- Regulación de la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no saludables.

---

<sup>8</sup> INTA, disponible en: <https://inta.gob.ar/documentos/bfque-es-la-soberania-alimentaria>

- Políticas fiscales para desalentar el consumo de alimentos y bebidas no saludables, y alentar el consumo de los saludables.
- Promoción de entornos escolares saludables.
- Educación alimentaria nutricional (Boschi et al., 2020).

Estas dos últimas medidas se relacionan directamente con el presente trabajo. Con relación a la educación alimentaria nutricional, podemos definirla como “la combinación de experiencias de aprendizaje diseñadas para facilitar la adopción voluntaria de conductas alimentarias y otras conductas relacionadas con la nutrición, que conduzcan a la salud y al bienestar” (FAO y OMS, 1992; Bruch et al, 2021).

Con respecto a la promoción de entornos escolares saludables, UNICEF recomienda que las políticas de promoción se ejecuten de forma integral, con un marco legal que reglamente la publicidad y la venta de bebidas azucaradas y productos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional, y teniendo en cuenta diversas acciones al interior de los establecimientos, entre las cuales figuran:

- Suministro de alimentos saludables en las escuelas
- Incorporación de actividad física.
- Disponibilidad de agua potable de forma continua y gratuita,
- Asegurar la incorporación dentro de la currícula, de contenidos sobre educación alimentaria y hábitos saludables (UNICEF, 2019, en Boschi, 2020).

Las instituciones educativas constituyen uno más de los entornos en los cuales se favorece el derecho a la alimentación de la población infantil, rol que implica mucho más que la prestación concreta de la comida, incluyendo experiencias relacionadas con la alimentación y el aprendizaje de hábitos saludables. Por esto, el derecho a una alimentación saludable, en ámbitos educativos, debe reflejarse en al menos cuatro dimensiones (CEPEA, 2016):

- a) Alimentos ofrecidos y asequibilidad: implica pensar qué alimentos y bebidas se ofrecen a los niños en forma gratuita (servicios alimentarios o comedores) en las escuelas, y la facilidad o dificultad para hacer más o menos asequibles alimentos y agua.

- b) Incentivos: implica trabajar sobre qué alimentos se venden en las escuelas (kioscos), y sus sistemas de precios e incentivos (económicos y no económicos determinantes de los consumos).
- c) Enseñanza: el desarrollo de una estrategia que aborde qué y cómo se enseña sobre gustos y hábitos alimentarios saludables.
- d) Entorno: una estrategia que trabaje en cómo se diseña el entorno (físico, de normas y de asequibilidad) para facilitar tales hábitos.

Como aclara Britos (2015), “cuando un niño tiene al baño de su escuela como única opción para tomar agua, cuando come con platos o cubiertos que seguramente no usaríamos para nuestros hijos, cuando se le sirve la comida a granel y la fruta en palanganas o el desayuno en su propio pupitre junto con cuadernos y lápices; cuando todo eso sucede, no parece estar promoviéndose el derecho a una alimentación de calidad en un entorno agradable” (2015: 15). Esta reflexión nos da una muestra de la complejidad de esta problemática que por lo tanto requiere de respuestas integrales para su abordaje.

## Las Capacidades Institucionales

Para el análisis de los procesos que se desarrollan en las instituciones educativas con relación a la problemática de la alimentación, utilizamos el concepto de capacidades institucionales. Este es un concepto dinámico que se redefine teniendo en cuenta los procesos internos y externos de las instituciones estudiadas.

Entendemos la capacidad institucional, tal como la plantea Willems (2003), como “la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos. Del mismo modo la asume como la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público” (Willems, 2003, en Rosas Huerta, 2015: 47).

Rosas Huerta (2015) propone un método de análisis de la capacidad institucional a través de dos grandes componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política, los cuales se organizan en tres niveles (micro-individuo, meso-organización y

macro-contexto institucional). Y un conjunto de factores institucionales que son caracterizados por atributos observables empíricamente y que son agrupados en los tres niveles. En el modelo de Rosas Huerta (2015), la capacidad institucional es entendida desde un enfoque sistémico, ya que aparece determinada por factores institucionales que -aunque poseen un grado específico de injerencia- están interrelacionados, son interdependientes, aparecen reforzándose, supeditándose, facilitándose.

Por otro lado, las instituciones estatales, como lo es la institución educativa, “están inmersas en un contexto socio-histórico específico, caracterizado por un sistema económico, político y social particular, con ciertas relaciones y actores sociales” (Rosas Huerta, 2015: 54). Esto implica que las organizaciones e instituciones estatales estén relacionadas, con distintos grados de intensidad, con otras organizaciones privadas y de la sociedad civil, tanto locales, como nacionales e internacionales, según el caso específico en estudio. Muchas veces es este contexto conformado por las organizaciones y actores externos, el que se modifica y, por lo tanto, activa la capacidad institucional de la organización para adaptarse y dar respuesta a un nuevo problema público.

La capacidad administrativa se organiza principalmente en el nivel micro y macro, y se refiere a las “habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (Rosas Huerta, 2015: 55). Es la capacidad en relación con los individuos y con factores organizacionales, vinculada con la consecución de la misión y objetivos de la organización. Por su parte, la capacidad política, presente mayoritariamente en el nivel macro, “se refiere y se orienta a la interacción política que los actores del Estado y el régimen político establezcan –en el marco de ciertas reglas, normas y costumbres– con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional” (Rosas Huerta, 2015 : 56).

Ambos componentes tienen en su interior factores que los conforman. En la capacidad administrativa resaltan los siguientes factores institucionales:

- Recursos humanos: los atributos en relación con este factor tienen que ver con los individuos que forman parte de la organización. En su análisis se tiene en cuenta el número, variedad y cargos de funcionarios; los procedimientos en cuanto al reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; la formación y capacitación; el sistema de premios y castigos; la capacidad individual y las destrezas requeridas para la realización de las tareas (Rosas Huerta, 2015).

- Organización: los atributos relativos a este factor hacen referencia a la capacidad de gestión de la organización para la consecución de los fines que le son propios. Para su análisis se tiene en cuenta: la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización, y su distribución; los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; el tipo y características de las políticas y programas que diseñan e implementan las leyes, las normas y, en general, las “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros (Rosas Huerta, 2015).

La capacidad política, por su parte, tiene en su centro la interacción de las organizaciones. Los factores que la determinan se relacionan con atributos que hacen a dicha interacción, al modo en que se relacionan, tanto entre instancias gubernamentales, como entre éstas y otros actores sociales, económicos y políticos, individuales y/o grupales “que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública” (Rosas Huerta, 2015: 56).

Los atributos a analizar en este factor son: la participación política (los actores y grupos de actores y las formas de participación), la negociación (las relaciones establecidas y los mecanismos de negociación utilizados), y la lucha por el poder (la conformidad o disconformidad, y sus grados, en cuanto a la distribución actual del poder) (Rosas Huerta, 2015).

Estos dos componentes, y sus factores y atributos internos, se organizan en el esquema planteado por Rosas Huerta (2015), en tres niveles: micro, meso y macro. El nivel micro tiene en su centro al individuo, al recurso humano, de la organización analizada, y se lo considera como un factor clave para la realización de los objetivos de políticas, ya que “las habilidades y aptitudes de los individuos dentro de cada organización determinan la actuación de éstos en sus funciones” (2015: 57). En este nivel se analiza la adecuación de las habilidades y aptitudes de los individuos para la consecución de los fines de la organización, teniendo en cuenta el grado de motivación y de capacitación requerida, el incentivo financiero y no financiero presente, la claridad en la comprensión de la misión y objetivos de la organización, y la adecuación del tipo y cantidad de recursos humanos (técnico, administrativo, dirigencial). La relevancia de este nivel no está dada por ser el

único factor para el desarrollo de los fines organizacionales, sino que, como se ha expresado anteriormente, este nivel se relaciona ampliamente con los otros dos niveles.

El nivel meso, tiene en su centro a la organización, y a la capacidad de gestión instalada en la misma. El análisis de este nivel tiene en cuenta los sistemas de gestión que posee la organización para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, la comprensión de la organización de, y la compatibilidad entre, las misiones y los objetivos perseguidos, el reconocimiento público, los recursos con que se cuenta para tales fines, la autoridad, y la coordinación con el conjunto de organizaciones con las cuales ésta se relaciona para funcionar efectivamente. Para construir y mejorar la capacidad institucional en ese nivel, se interviene en el fortalecimiento institucional, es decir con temas relacionados a: “la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales ...” (Rosas Huerta, 2015: 58).

El nivel macro tiene en su centro el contexto institucional, es decir toma en cuenta que los individuos y las organizaciones “están inmersos en redes de organizaciones, y que éstas a su vez se encuentran vinculadas en un contexto institucional más amplio, es decir, en lo que se llama “gobernanza pública” (Rosas Huerta, 2015: 58). Este contexto está dado por el entorno social, económico y político dentro del cual actúa el sector público, y el marco legal y de políticas, así como los cambios en estos aspectos. El análisis de este nivel se centra en: el proceso de toma de decisiones, las habilidades de individuos y grupos para participar e incidir en políticas, el acceso a la información, la transparencia institucional, la estabilidad y el grado de adaptabilidad de las instituciones, el proceso de implementación de políticas, y el nivel de aceptación, por parte de los diferentes actores, de una política específica, el cual determina el éxito de la misma.

Como se puede observar, la capacidad administrativa está principalmente presente en los niveles micro, en los recursos humanos, y meso, en la organización; menor es su participación en el nivel macro, en tanto y en cuanto “(...) los recursos humanos y las organizaciones están inmersas en un contexto institucional más amplio” (Rosas Huerta, 2015; 59).

El *reconocimiento público* como factor de análisis de la capacidad institucional está dentro de la capacidad administrativa y ubicado en el nivel meso, y tiene relevancia

debido a que “la capacidad institucional y los factores que la determinan, están en función de aquellos problemas reconocidos como públicos por un gobierno local, y dependen asimismo del tipo de reconocimiento que éste le otorgue” (Rosas Huerta, 2015: 67). Es a partir del reconocimiento público de la existencia de un problema que se comienzan a desarrollar acciones con el fin de solucionarlo. Dentro de este factor se incluye el entendimiento del problema y el reconocimiento político, como así también las acciones concretas y no sólo simbólicas, como la asignación de instancias gubernamentales responsables de dar respuesta al problema en cuestión, la asignación de recursos humanos capacitados para tal fin, la asignación de recursos económicos, entre otros.

Los *recursos humanos*, como hemos explicado anteriormente, se sitúan en el nivel micro de la capacidad administrativa y están ampliamente relacionados con los otros factores y niveles, debido a que su actividad es central en la formación y crecimiento de las capacidades institucionales. En relación con un problema de política pública, los recursos humanos son analizados, no sólo en su cantidad y en los roles que ocupan, sino también en sus conocimientos y habilidades para las tareas bajo su responsabilidad, y en relación con el tiempo de dedicación al problema.

La *autoridad* es un factor del nivel meso de la capacidad administrativa que está dado por el poder “de hecho y de derecho” (Rosas Huerta, 2015 : 76). En el análisis de la autoridad formal, la cual tiene una variedad de atributos, entre los cuales se destacan la existencia de un marco legal que establezca responsabilidades, la asignación concreta de responsabilidades, la existencia de actores y organismos gubernamentales con asignación de responsabilidades y de recursos de poder (poder de decisión y poder de disposición de recursos).

El cuarto factor es la *cooperación y la coordinación*, del nivel meso, que se hace presente en problemas en los que debe existir “una relación de dependencia recíproca entre los distintos ámbitos de la actividad gubernamental” (Rosas Huerta, 2015: 79). La cooperación se da entre esferas gubernamentales que tienen objetivos diferentes, pero que voluntariamente se unen en vistas de alcanzar determinados resultados. Por su parte, la coordinación supone la conjunción de objetivos comunes.

El quinto factor, son los *recursos económicos* con que se cuenta para enfrentar el problema en análisis. Están generalmente expresados en el presupuesto. La

disponibilidad o no de los mismos da muestra de la importancia relativa que se le da al mismo. Este factor incide, como se puede adelantar, en otros factores ya tratados, como los recursos humanos, y es incidido o favorecido por la capacidad institucional en relación con la cooperación y coordinación con otras instancias gubernamentales (Rosas Huerta, 2015).

Por último, destacamos la *participación social*, entendida tanto como participación individual o colectiva (organizada formalmente o no), que busca relacionarse con las instancias gubernamentales de modo de influir en el diseño e implementación de las políticas. Este factor tiene incidencia en el éxito de una política, en tanto es necesario que el problema sea de alguna forma comprendido y aceptado socialmente como relevante, a fin de dar legitimidad a las acciones para enfrentarlo (Rosas Huerta, 2015).

Hasta aquí hemos realizado una presentación de los conceptos y el modelo de Rosas Huerta (2015), los cuales serán retomados en el próximo apartado, cuando se analicen los datos referentes a nuestro caso de estudio, es decir a las capacidades institucionales de la Escuela N° 978 “Cincuentenario de El Trébol”.

# Análisis de caso

---

## Mapeo de Actores

A partir de la bibliografía consultada se ha llevado a cabo un mapeo de actores que permitió seleccionar actores clave para ser entrevistados. Debido a los alcances de la presente investigación, no se pudo entrevistar a un representante de cada actor presente en el mapeo; sin embargo, los presentamos a continuación porque se los considera relevantes en cuanto a EAN.

Se identifican los actores (instituciones, grupos e individuos) que tienen una influencia positiva o negativa en las acciones de EAN a desarrollar por la institución educativa.

Actores de la comunidad educativa:

- Representantes de la Región Educativa VIII: en particular representada por la Supervisora regional.
- Directivos: Directora y dos vicedirectoras.
- Docentes: 24 docentes de grado y 12 docentes de materias especiales.
- Docentes de Educación Física: 2. Los docentes de Educación Física, dependen del Centro de Educación Física N°41.
- Ecónoma y personal de comedor: 3.
- Asistentes escolares – Portería: 4 porteros.
- Niños y niñas: 538 niños y niñas.

Actores de la comunidad educativa ampliada:

- Familias de los niños y niñas: familias de los 538 niños y niñas.

Actores institucionales:

- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Agencia de Extensión Rural Carlos Pellegrini (INTA): representante de la Agencia.
- Municipalidad de El Trébol: áreas de Salud, Deporte, Educación y Ambiente.

Actores sociales:

- Profesionales de la alimentación: Nutricionistas, e Ingeniera en Alimentos.

Se presenta a continuación un esquema realizado teniendo en cuenta estos actores, y el procedimiento planteado por Pozo Solís (2007), tratando de identificar funciones y roles de cada actor, en relación con la realización de un proyecto institucional para elaborar acciones de EAN.

Por último, también se explicitan las relaciones predominantes con respecto al proyecto (a favor, indiferente y en contra) y nivel de poder para limitar o favorecer la realización del proyecto.

<b>MAPEO DE ACTORES</b>		
<b>PASO 1: Propuesta inicial de clasificación de actores</b>		
<b>ACTORES</b>	<b>RELACIONES</b>	<b>NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN</b>
<b>Región Educativa VIII (Regional)</b>	Directa / Normativa	Medio
<b>Directora y Vice</b>	Directa / Coordinativa	Alto
<b>Docentes de grado</b>	Directa /Formativa /Programática	Alto
<b>Docentes EF</b>	Directa /Formativa /Programática	Alto
<b>Asistentes Escolares - Ecónoma</b>	Directa / Programática	Alto
<b>Asistentes Escolares - Porteros</b>	Directa / Comunicacional	Medio
<b>Profesionales de la alimentación</b>	Directa / Colaborativa / Formativa	Medio
<b>Niños</b>	Directa / Colaborativa / Programática	Alto
<b>Familias</b>	Colaborativa	Medio
<b>Instituciones educativas locales</b>	Cooperativa	Medio a Bajo
<b>Municipalidad</b>	Indirecta / Colaborativa	Medio a Bajo
<b>INTA</b>	Directa / Colaborativa / Formativa	Medio a Bajo

Elaboración propia en base al modelo de Pozo Solís, 2007

## MAPEO DE ACTORES

### PASO 2: Identificación de funciones y roles de cada actor

ACTORES	FUNCIONES respecto del proyecto	POSIBLES ACCIONES	RED - Cooperación y colaboración
<b>Región Educativa VIII (Regional)</b>	Aprobación	Recepción del proyecto, revisión y aprobación	Escuela, Municipalidad, INTA, Instituciones educativas locales.
<b>Directora y Vice</b>	Elaboración, Monitoreo, Coordinación	Elaboración del proyecto, y elevación a Regional. Una vez aprobado, debe informar a las docentes y organizar los espacios de trabajo y elaboración de las acciones puntuales. Realizará las gestiones necesarias para la colaboración de la Municipalidad, Profesionales, e INTA. Una vez en marcha el proyecto, debe monitorear su desarrollo. Finalmente evaluará las acciones desarrolladas.	con Regional, Familias, Municipalidad, INTA, Instituciones educativas locales, Profesionales
<b>Docentes de grado</b>	Elaboración, Ejecución	Una vez aprobado el proyecto, participarán en las reuniones de intercambio con actores externos (Nutricionista, Municipalidad, INTA). A partir de ellas y con colaboración de estos actores, docentes de EF y los niños y sus familias, se realizará una programación de actividades de EAN. Luego, serán responsables de llevar adelante las mismas durante el año escolar. Finalmente, deberán aplicar una evaluación de las mismas.	con Dirección, Docentes de EF, ecónoma, Profesionales, INTA, Municipalidad, Familias, Niños
<b>Docentes EF</b>	Elaboración, Ejecución	Una vez aprobado el proyecto, participarán en reuniones con actores externos, docentes de grado y los niños y familias, en las que se realizará una programación de actividades de EAN. Luego, serán responsables de llevar adelante parte de las mismas durante el año escolar. Finalmente, deberán aplicar una evaluación de las mismas.	con Dirección, Docentes de grado, Ecónoma, Profesionales, INTA, Municipalidad, Familias, Niños
<b>Asistentes Escolares - Ecónoma</b>	Elaboración, Ejecución	Una vez aprobado el proyecto, la ecónoma deberá llevar adelante reuniones de colaboración con actores externos (Nutricionista, Municipalidad, INTA) y docentes. Luego participará en la programación de las actividades de EAN. Deberá asimismo capacitar al personal de portería.	con Dirección, Docentes de grado y EF, Asistentes escolares, Profesionales, INTA, Municipalidad
<b>Asistentes Escolares - Porteros</b>	Ejecución	Deberán ser capacitados por la Ecónoma. Será quien ejecute ciertas acciones de EAN, específicamente la distribución de las raciones de merienda a los niños y niñas. Tiene un rol en la evaluación y la retroalimentación de información sobre	Ecónoma

		las actividades de EAN una vez realizadas.	
<b>Profesionales de la alimentación</b>	Colaboración, capacitación, elaboración	Participarán de forma colaborativa en las reuniones previas, y en la programación de las actividades de EAN	con Dirección, docentes de grado y de EF, Ecónoma, Familias, Niños, instituciones educativas locales.
<b>Niños</b>	Elaboración, Ejecución	Participarán con representantes en las reuniones de elaboración de las actividades de EAN. En su totalidad, realizarán las actividades de EAN ofrecidas por los docentes	con Docentes de grado y EF, y familias
<b>Familias</b>	Colaboración, elaboración	Participarán en las reuniones de elaboración de las actividades de EAN de forma colaborativa.	con niños, Directivos y docentes de grado y EF, Profesionales.
<b>Instituciones educativas locales</b>	Cooperación, elaboración	Cooperación en la elaboración y desarrollo de actividades de EAN de forma conjunta.	Directivos, profesionales.
<b>Municipalidad</b>	Colaboración, capacitación	Participará de forma colaborativa con sus sectores de ambiente, salud, deporte, y educación para fortalecer las actividades programadas en la escuela.	con Dirección, docentes de grado y EF, ecónoma, profesionales, INTA, instituciones educativas locales.
<b>INTA</b>	Colaboración, capacitación	Participará de forma colaborativa por medio de su sector de capacitación, y otros que se establezcan en el proyecto.	con Dirección, docentes, ecónoma, nutricionistas, ALCO. Niños y familia. Instituciones educativas locales
Elaboración propia en base al modelo de Pozo Solís, 2007			

## MAPEO DE ACTORES

### PASO 3: ANÁLISIS

ACTORES	RELACIONES PREDOMINANTES	NIVELES DE INFLUENCIA ENTRE ACTORES
Región Educativa VIII (Regional)	a favor	alto
Directora y Vice	a favor	alto
Docentes de grado	a favor	alto
Docentes EF	a favor	medio
Asistentes Escolares - Ecónoma	a favor	medio
Asistentes Escolares - Porteros	indiferente	bajo
Profesionales de la alimentación	a favor	medio
Niños	a favor	medio
Familias	a favor	bajo
Instituciones educativas locales	indiferente	bajo
Municipalidad	a favor	medio
INTA	a favor	medio

Elaboración propia en base al modelo de Pozo Solís, 2007

## Descripción del Sistema Educativo Santafesino

La educación en la Provincia de Santa Fe es llevada adelante por el Ministerio de Educación y está integrada al Sistema Educativo Nacional. Se estructura en niveles que acreditan y certifican el proceso educativo de los estudiantes, a saber: educación inicial, primaria, secundaria y superior, siendo obligatoria la asistencia a los primeros tres niveles. A su vez, existen modalidades educativas que pueden estar dentro de uno o más niveles, orientadas a satisfacer requerimientos específicos de formación: la Educación Técnico Profesional, Artística, Especial, Rural, Permanente de Jóvenes y Adultos, Intercultural Bilingüe, Hospitalaria y Domiciliaria.

La gestión educativa estatal se organiza territorialmente en 9 regiones educativas, y la estructura ministerial que regula la gestión privada, en dos zonas, Norte y Sur.

Según el Anuario 2018 del Ministerio de Educación de Santa Fe, en esta provincia funcionan 4.819 establecimientos educativos, de los cuales el 17,33% se utilizan para el nivel inicial, el 47,57% para el nivel primario, el 23,68% para el secundario, y el 4,36 para el nivel superior, quedando un 7,06% de establecimientos utilizados para actividades multinivel y para actividades como educación física, actividades campamentales y talleres manuales (ME, 2018).

En estos establecimientos, concurren 876.957 estudiantes, distribuidos de la siguiente forma: nivel inicial 14,9%, primario 47%, secundario 30%, y superior 7,9%, a los cuales les brindan educación un total de 71.382 docentes (ME, 2018).

En la Región Educativa VIII, a la que pertenece la Ciudad de El Trébol, los establecimientos de gestión estatal ascienden a 148, representando un 3,76% del total, mientras que los alumnos son 16.753 (2,66%), y los docentes 1.619 (3,04%). Estos totales comprenden la educación en todos los niveles y modalidades (ME, 2018).

Si hablamos específicamente de la educación común, es decir aquella que está destinada a la población en general, en la Región VIII, los establecimientos de educación primaria de gestión estatal, entre los cuales se encuentra la Escuela N° 978 “Cincuentenario”, ascienden a 66. Los alumnos que concurren a este nivel educativo son 7.924 y los docentes 767. De estos totales regionales, la escuela cuenta con 538 alumnos y 38 docentes (ME, 2018).

Con respecto a los aportes del Estado, específicamente en cuanto a las prestaciones alimentarias, principalmente se cuenta con información sobre los aportes a Comedores y por Copa de Leche. En el año 2018, en el nivel primario de gestión estatal, el Gobierno de la provincia de Santa Fe, brindó un total de 349.052 raciones, entre los dos aportes antemencionados (ME, 2018).

## La Escuela N° 978 “Cincuentenario de El Trébol”

Del total de 38 docentes con los que cuenta actualmente la Escuela N° 978 “Cincuentenario de El Trébol”, 24 son docentes de grado, y 12 son docentes especiales. La institución cuenta con 24 grados, repartidos de acuerdo a la cantidad necesaria en cada nivel, ya que en la misma funciona el nivel inicial con sala de 4 y 5 años, y el nivel primario, de 1° a 7° grado. Cuenta, además, con 3 personas abocadas al Comedor Escolar: Ecónoma, Cocinera y Ayudante de Cocina; y con 4 porteros.

Este personal atiende la educación de un total de 538 niños y niñas. Actualmente, los servicios alimentarios prestados se circunscriben, por un lado, a las raciones de merienda (media mañana, y media tarde), brindadas al total del alumnado; y por otro, al almuerzo, el cual es ofrecido en el comedor ubicado en sus instalaciones. Esta comida se brinda también a los alumnos de la Escuela de Educación Especial N° 2113 “Emilia Bertolé”, en un total de 23 raciones. La Escuela brinda, asimismo, la preparación de los almuerzos (o bolsones de comida, según sea la disposición Ministerial), necesarios para abastecer a otras instituciones educativas locales: Jardín de Infantes N° 90 “Dulce de Leche”, EEM N° 210 “José Ingenieros”, y EET N° 343 “Martín M. de Güemes”, ascendiendo a un total de 53 raciones. La institución no tiene un servicio de kiosco escolar en funcionamiento.

Según fue informado en las entrevistas, tanto las raciones de merienda, como las de almuerzos, “*ya viene planificado desde la Provincia, uno tiene un régimen que cumplir*” (Entrevista N° 2, 2’ 28”). El Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, especifica tanto las opciones de alimentos, como cantidades y peso de cada una. “*Para verano hay ciertos alimentos, de mayor y menor calorías, y en invierno se maneja otro tipo de alimento, ya viene detallado*” (Entrevista N° 2, 2’ 59”).

La labor de la institución en este punto, y del personal de comedor en particular, es elegir las opciones a brindar, dentro de las especificadas, y aplicar el presupuesto con que se cuenta para tal fin; luego de esto se preparan las raciones para ser distribuidas. El personal de comedor no es el mismo que brinda las raciones de merienda a los niños y niñas durante la jornada escolar, sino que ésta es tarea del personal de portería.

El consumo de las raciones de merienda se realiza en el patio de la institución, y el alumnado puede tomar asiento en bancos, canteros, e incluso en el suelo, o realizar la ingesta caminando. De la observación directa, se puede añadir que el piso del patio es de material y se cuenta con una galería techada cerca de las aulas. Los canteros rodean árboles de tamaño medio, contándose con un total de 5 árboles. El acceso al agua corriente se realiza por medio de la instalación de expendedores de agua y cada niño o niña puede concurrir a la institución con una botella de agua personal. La ingesta de agua se permite formalmente durante toda la jornada escolar, habiendo excepciones en algunos docentes que no la permiten en el interior del aula.

## La Educación Alimentaria Nutricional en el caso estudiado

La alimentación no es una temática nueva a trabajar desde las instituciones educativas porque figura en la currícula desde la modificación de los diseños curriculares dada en el año 1997 (Bruch et al., 2021). En esa modificación, en el nivel primario, se introdujo la alimentación como un concepto, y se relacionó con áreas de ciencias sociales, tecnología y matemática, entre otras. Sin embargo, el enfoque de tratamiento desde la EAN ha evolucionado y se ha profundizado en estos últimos años, en relación con: la complejidad de la problemática y sus implicancias culturales, sociales y económicas; las enfermedades que la población infantil debe enfrentar a causa de la mala alimentación; el rol de los entornos alimentarios, entre otros. Evolución que ha quedado plasmada incluso en la legislación nacional y provincial.

Teniendo en cuenta este contexto, recordamos el concepto de capacidad institucional elegido para la presente investigación, como “la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos” y como “la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público” (Willems, 2003, en Rosas Huerta, 2015 : 47). Es

interesante esta “habilidad de movilizar y/o adaptar”(se) que tienen las instituciones. En relación con la EAN, y la evolución que ha tomado la problemática de la alimentación en estas dos últimas décadas, creemos que desde las instituciones educativas también se enfrenta el desafío de adaptación frente a la realidad, de modo de dar respuesta a un problema no nuevo, pero con facetas novedosas, que atañe a la población de niños y niñas en edad escolar. Este concepto también está presente en Fernández (1998), cuando explica que los grupos humanos transforman los modelos universales de las instituciones, a través de un proceso en el que está inscripto el “modo en que responden a sus condiciones objetivas y cómo éstas los afectan” (1998: 2). A continuación, analizamos cuál es el abordaje de la cuestión en el caso bajo estudio, cuáles son las herramientas, los obstáculos y las oportunidades.

De las entrevistas realizadas, se desprende el interés sobre cuestiones relacionadas con la EAN presente en parte del plantel docente y directivo con la consecuente generación de propuestas y acciones por parte del mismo. “*Desde la institución siempre estuvo la inquietud*” (Entrevista N° 1, 4’ 23”). Esta temática se ha tratado con anterioridad en la institución como contenido de la secuencia didáctica, particularmente dentro del eje Salud, en Ciencias Naturales, como así también en Formación Ética. En el año 2019, a partir del interés detectado por parte del plantel docente en el alumnado, se elaboró un proyecto institucional para trabajar la EAN en forma transversal, como hilo conductor en todos los niveles y en las materias que así lo permiten. “*Eso se trabajó muchísimo durante la presencialidad, y estaba previsto que sean los pilares de trabajo institucionales, cada grado lo enfrentaba a su manera*” (Entrevista N°1, 1’ 56”). Luego, cada docente lo desagrega en actividades específicas a su área y al grado asignado, teniendo en cuenta además las necesidades y la realidad de cada grupo en particular. “*La parte de alimentación y de cuidado del medioambiente y lo que es la huerta ecológica, vendrían a ser cuestiones transversales que tienen relación con todos esos contenidos, entonces se trata que cada docente pueda elaborar su propio proyecto para el grupo de trabajo, que a veces tiene que ver con el incentivo que tiene cada grupo, con la necesidad específica que tiene cada grupo*” (Entrevista N° 1, 2’ 53”). En esta planificación, como habitualmente se realiza, se incluyó al personal de la materia Educación Física, quienes forman parte del Centro de Educación Física N°41.

Los temas trabajados en el Proyecto institucional transversal, desde 2019 a 2022, incluido el tiempo de Pandemia, fueron: alimentación saludable, huerta familiar,

separación de residuos y compostaje. En este proceso se trabajó en conjunto con las familias, ya que “(...) como son cuestiones de hábitos si sólo se plantea en un curso y se termina ahí (...) no termina generando cambios en la sociedad” (Entrevista N° 1, 5’08”). Durante el año 2020, se ofrecieron actividades en las hojas de trabajo que brindaba la institución para ser realizadas en el hogar. Sin embargo, durante el año 2021, con el regreso a la presencialidad, prácticamente no se pudo dar continuidad a las actividades de EAN, y se trabajaron otras temáticas, como podemos observar en las entrevistas: “Nosotros tuvimos que trabajar mucho la afectividad (...) y todo el tema de la pandemia este año, el reencuentro, los vínculos, otra vez las normas de convivencia” (Entrevista N° 3, 7’58”).

En cuanto a la huerta familiar, a partir de la propuesta realizada por el plantel docente, se participó de una capacitación recibida por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Agencia de Extensión Rural Carlos Pellegrini (INTA), sobre Niños Huerteros; a partir del material y la información se impulsó el trabajo en la institución. “Eso nos dio un poco el incentivo como para proyectarlo a la institución y que cada uno pudiera ir avanzando en esa temática” (Entrevista N° 1, 4’ 54”). También desde la institución se gestionó un proyecto para ayudar a las familias, especialmente en el año 2020, a generar y cuidar una huerta familiar.

En cuanto a la alimentación saludable, por otro lado, se trabajó durante 2021 la incorporación de frutas en la alimentación. A partir de lo incorporado, los niños y niñas realizaron un proyecto para que se brinde una fruta, como ración en una de las meriendas de la jornada escolar semanal. En principio, se ofreció como una opción, ya que desde el plantel docente y directivo se desconocía el grado de recepción que tendría esta incorporación. La recepción fue excepcional, incluso hasta el punto en que el alumnado aguardaba el día especificado para la merienda con fruta. Esta modificación fue comunicada por medio de los grupos de padres y madres de cada nivel, puntualmente en la introducción del nuevo alimento; no se incorporó información adicional sobre el tratamiento que se le busca dar a la EAN.

El Proyecto institucional, como ejemplificamos, fue acompañado con actividades específicas adecuadas a cada grado y nivel, y las mismas han sido reforzadas en la materia de Educación Física. Esto debido a que, desde el Centro de Educación Física, habitualmente incorporan la planificación planteada por la institución, a la planificación

particular de las clases. La EAN *“tiene vital importancia en el tema sobre todo de hidratación, porque es muy importante antes, durante y luego de la actividad (...), que los chicos tengan el hábito de hidratarse”* (Entrevista N° 4, 4’24”).

Durante estos años (2019 a 2022), no se ha recibido invitación o direccionamiento específico por parte del Ministerio de Educación provincial o nacional, para participar de capacitaciones en la temática de EAN. Las capacitaciones ofrecidas a nivel provincial o nacional son aleatorias y han sido sobre otras temáticas establecidas por el Ministerio como más prioritarias (virtualidad, lectoescritura, ESI). Con respecto a los recursos necesarios para la realización de las actividades de EAN, no se cuenta con presupuesto o personal designado específicamente para tal fin.

Por otra parte, existen interacciones esporádicas con otras instituciones y profesionales, como el INTA y la Municipalidad, como así también con profesionales. De las entrevistas no se desprende la realización de actividades de formación ni a docentes o plantel de comedor, ni al alumnado, en las que haya participado un profesional de la alimentación, como sí se ha dado en otras instituciones educativas de la localidad. Las capacitaciones a las que ha accedido el personal de comedor, son informales, en sus propias palabras: *“uno lo hace más por conciencia, que porque te lo exigen en sí”* (Entrevista N° 2, 8’ 09”).

Por último, se detecta un interés relativo en la comunidad educativa ampliada, especialmente en las familias de los niños y niñas. En general, las consultas y aportes por parte de las familias se dan en relación con una problemática y/o con un caso en especial, por ejemplo, cuando un niño o niña debe consumir un tipo diferente de merienda por padecer una enfermedad de tipo alimentario. En algunos casos, es a partir de la presencia de un niño o niña con esta dificultad, cuando el plantel docente se informa sobre las especificidades y el trato que se deba tener durante la jornada escolar. *“(...) años anteriores sí, he tenido contacto con médicos porque por ejemplo tenía un nene con diabetes, entonces cuando trabajamos la asignatura, se busca un profesional para que explique, tanto a los docentes como a sus compañeros, por qué él comía diferente, qué teníamos que hacer en ciertas circunstancias (...) siempre se busca un profesional”* (Entrevista N° 3, 5’48”). Se ha informado puntualmente de algunas medidas (incorporación de fruta en merienda, o utilización de botellas individuales para hidratación), pero no se ha explicitado ni en las reuniones de padres, ni a través de

medios formales (cuaderno, grupo de padres y madres) sobre la orientación del trabajo con actividades de EAN, como una temática transversal a niveles y áreas.

## FODA

A continuación, se presenta el análisis de la institución por medio del modelo FODA, previa descripción de sus Fortalezas y Debilidades, y de sus Oportunidades y Amenazas.

<p><b>F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La temática fue introducida por parte del plantel docente, y algunos familiares.</li> <li>- La temática está aceptada como un contenido a tratar en todos los niveles y de forma transversal, por parte de la Dirección.</li> <li>- La Dirección ha desarrollado actividades de coordinación entre el plantel docente de distintas áreas y niveles, para lograr la transversalidad, estableciendo un proyecto institucional.</li> <li>- Se realizan actividades de evaluación en relación a lo actuado por el plantel docente.</li> <li>-La institución cuenta con personal motivado e interesado en la temática.</li> <li>- La institución cuenta con personal docente proactivo.</li> <li>- Existen relaciones preexistentes entre el plantel docente y directivos, con INTA, Municipalidad, Profesionales de la alimentación.</li> <li>- Se ha realizado al menos una capacitación relevante, brindada por el INTA.</li> <li>- El personal docente cuenta con experiencia previa en la realización de acciones coordinadas con profesionales de la alimentación, y organizaciones relacionadas a la temática.</li> <li>- El personal docente ha desarrollado anteriormente actividades con familiares interesados en la temática.</li> <li>- Existe la presencia de canales activos de comunicación (formal e informal) con las familias.</li> <li>- Existe la posibilidad por parte de las familias y la institución, de llevar adelante reuniones informativas y</li> </ul>	<p><b>D</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se pudo confirmar que, en el plantel docente, la temática esté claramente abordada como un tema transversal, sino específico a materias/áreas relacionadas.</li> <li>- El desarrollo del proyecto quedó opacado por las demandas de la Pandemia. Esto puede indicar cierta debilidad en el nivel de relevancia de la problemática.</li> <li>- No se contó con herramientas/decisiones organizativas que permitan la continuidad.</li> <li>- Hace tres años que no se realizan capacitaciones a los docentes, en EAN o temáticas relacionadas, ya que las últimas fueron con anterioridad a la Pandemia.</li> <li>- Las capacitaciones en EAN no fueron programadas ni obligatorias, ya que se han realizado de forma ad hoc, y con participación opcional para el personal.</li> <li>- En el fin de la Pandemia y Post-Pandemia, se priorizaron otras temáticas, sin integrar la EAN a las nuevas demandas.</li> <li>- Las familias no fueron informadas explícitamente, por parte de la Institución, del tratamiento que se le quiere dar a la EAN, en cuanto temática a tratar de forma transversal (no fue un tema informado en el Cuaderno de comunicaciones, ni tratado en las reuniones de padres y madres, salvo el tema de la hidratación y merienda de fruta).</li> <li>- No se realizaron charlas informativas sobre EAN orientadas a las familias.</li> <li>- No queda claro para las familias, cuáles son los espacios concretos de participación en cuestiones educativas (más allá de reuniones particulares con</li> </ul>
---	---

<p>espacios de consulta individual sobre la temática.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se han realizado reuniones por fuera del horario escolar y laboral, con familiares (de otras temáticas).</li> </ul>	<p>docentes y directivos y la participación en la Cooperadora Escolar).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de presupuesto destinado para capacitaciones específicas y/o actividades específicas.</li> <li>- No existe personal docente abocado específicamente a la temática, ni tiempo en el año específicamente destinado a actividades de EAN.</li> <li>- No se capacitó al personal de Comedor en ningún tipo de temática relacionada (alimentación saludable, enfermedades, etc.) y/o actualización.</li> <li>- Relaciones establecidas con profesionales, y organismos (INTA, Municipio) ad hoc y esporádicas, no se les dio continuidad y organización a lo largo de los años.</li> <li>- Presencia de cierto grado de resistencia al planteo de opiniones diferentes, críticas, al desempeño docente y directivo.</li> <li>- Dificultad para dar respuesta a las expectativas múltiples y cambiantes de la comunidad educativa, así como para dar visibilidad a las actividades concretadas.</li> </ul>
<p>O</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel nacional y a nivel provincial existe legislación y material actualizados, que permitirían aplicar acciones de EAN en las instituciones escolares.</li> <li>- Existe comunicación formal con la Región Educativa VIII.</li> <li>- INTA ofrece capacitaciones sobre esta temática.</li> <li>- Antecedente de trabajo de una profesional de la nutrición con la Asociación Civil Supersaludable, promoviendo la alimentación saludable en la localidad.</li> <li>- Presencia en la localidad de profesionales de la alimentación, con experiencia en formación y difusión, incluso exalumnos.</li> <li>- Presencia de familiares formados en la temática.</li> <li>- Presencia de familiares interesados en temáticas relacionadas a EAN.</li> </ul>	<p>A</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Ley Provincial N° 13.719 no está reglamentada.</li> <li>- Falta marco formal de asignación de responsabilidades, personal y presupuesto a nivel Ministerial, para acompañar la EAN en las instituciones educativas.</li> <li>- En tiempo de Pandemia y hasta la actualidad, las exigencias desde el Ministerio fueron crecientes y cambiantes, lo que dificultó seguir con la organización de las temáticas de EAN en la currícula.</li> <li>- Desde el Ministerio no se introdujo la temática, como contenido a ser tratado con relevancia dentro de la currícula, como sí se lo ha hecho con otras temáticas.</li> <li>- No se cuenta con un área establecida en el Ministerio que oriente y/o capacite para desarrollar actividades de EAN</li> <li>- No se ofrecen y/o exigen capacitaciones en esta temática desde el Ministerio, ni</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad de la institución para organizar un espacio de información, debate y generación de actividades de EAN, que incluya a las familias y comunidad.</li> <li>- Posibilidad de trabajo cooperativo con otras instituciones educativas locales.</li> </ul>	<p>para los docentes ni para el personal de comedor.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desde el Ministerio no se ofrecieron charlas informativas orientadas a las familias.</li> <li>- El presupuesto relacionado a alimentación, es acotado y su utilización está determinada puntualmente desde el Ministerio.</li> <li>- La institución cuenta con un escaso margen de decisión, para la adecuación del presupuesto, destinado a meriendas y comedor, a las necesidades específicas del alumnado.</li> <li>- La capacidad real de compra de los presupuestos es variable y en descenso debido a la realidad inflacionaria que experimenta el país.</li> <li>- Cerramiento implícito de los espacios institucionales educativos, al accionar de las familias, en cuanto a propuestas de mejora.</li> </ul>
---	---

## Análisis de la FODA

A continuación, presentaremos algunos aspectos relevantes nombrados en la matriz FODA, relacionados con los factores presentes en el modelo de Rosas Huerta (2015) descrito anteriormente.

Comenzaremos por la Capacidad Administrativa, en principio analizando el factor *reconocimiento público del problema*. Dentro de las fortalezas, encontramos que desde la Dirección se tomó la EAN como temática a trabajar. La misma había sido presentada desde el plantel docente, y familiares de los niños y niñas, y desde los directivos se trabajó como un proyecto transversal en los distintos niveles y en las distintas áreas, incluyendo a los profesores de educación física. Por último, en los períodos en que se realizaron actividades de EAN, se evaluaron tanto en relación con el aprendizaje en niños y niñas, como con el desarrollo mismo a nivel docente. Las debilidades en este factor se relacionan, por un lado, con la comprensión de todo el plantel docente de la relevancia de tratar la EAN como proyecto transversal institucional; y, por otro lado, con las capacidades de continuidad en la gestión de este proyecto transversal, frente a la

urgencia. En este período, la urgencia estuvo dada por la presencia de la Pandemia de COVID-19, que se puede tratar como amenaza, ya que desde la institución hubo que modificar las actividades formativas a fin de adaptarlas a la virtualidad, primero, y luego a la presencialidad en burbujas, y finalmente a la presencialidad plena. Esta modificación fue determinada por las condiciones enviadas desde el Ministerio de Educación. Es necesario resaltar que muchas de las modificaciones no sólo fueron inéditas (debido a la novedad de la problemática), sino que fueron cambiantes de forma vertiginosa, lo que supuso generar respuestas nuevas casi a diario, por un período de varios meses en el año 2020. Por último, como debilidad en el *reconocimiento público del problema*, se detecta cierta inconsistencia entre el planteo y desarrollo del proyecto transversal del EAN, y la comunicación del mismo al alumnado y a las familias.

En cuanto al factor de *recursos humanos*, las fortalezas de la institución se muestran en la presencia de personal motivado e interesado en la temática, y en algunos casos proactivo. Recordemos que, desde el plantel docente, se contactó a profesionales de la alimentación y a familiares, en los casos de niños o niñas con alguna enfermedad relacionada, y se contactó a los profesionales del INTA, para recibir la capacitación en Niños Huerteros. Como debilidades en este factor, se pueden resaltar que no existe personal abocado específicamente a esta temática, ni hay designado un tiempo específico para desarrollarla. En cuanto a la capacitación para mejorar los conocimientos y habilidades del plantel docente en EAN, si bien se han recibido, han sido con anterioridad a la Pandemia. Frente a esta consulta, no se ha constatado seguridad en los entrevistados en haber recibido formación alguna desde 2020 a la fecha, en esta temática. Incluso el personal encargado del comedor, no ha recibido capacitaciones ni actualizaciones desde antes de la Pandemia. En este contexto, actividades como el proyecto de EAN quedaron supeditadas a la formación y aprendizaje de otras temáticas más “básicas” o troncales, como la lectoescritura, tanto desde el Ministerio, como desde la institución educativa. No ha pasado lo mismo con otras temáticas que resultaron focalizadas desde el Ministerio en este tiempo, como la formación docente y la educación a niños y niñas en ESI, la cual se mantuvo en todo este período, y ha sido nombrada en las entrevistas como una temática presente en las capacitaciones ofrecidas.

En referencia al factor *autoridad*, lo que resalta de la matriz son las amenazas, debido en primer lugar, a la ausencia de reglamentación de la Ley Provincial N° 13.719. Esto

no quiere decir que no haya marco legal a nivel nacional o provincial, como se ha dicho anteriormente. Pero al no contar con la reglamentación de esta ley, que es la más específica a nivel provincial en cuanto a la introducción de la EAN en las instituciones educativas, queda un vacío en cuanto a la designación de actores y organismos responsables de aplicarla, y la asignación concreta de responsabilidades y presupuesto. Esto implica que no haya claridad en el establecimiento de lineamientos de actuación para la aplicación y desarrollo de actividades de EAN en las instituciones educativas de la provincia, más allá de las establecidas en la modificación de los diseños curriculares ocurrida en el año 1997; lo que disminuye el poder real de actuación de los directivos de la institución a la hora de plantear actividades de EAN por fuera de lo ya realizado, que puedan ser novedosas y que impliquen la realización de otras actividades (capacitaciones, modificaciones estructurales, coordinación con otros organismos) y, por supuesto, la utilización de presupuesto específico. Como fortaleza a nivel de la institución, y con este contexto, la autoridad es ejercida concretamente por el plantel directivo, en cuanto a la planificación y conducción del proyecto institucional convenido, y a la evaluación del mismo.

Con respecto al factor *cooperación y coordinación*, la institución cuenta, entre sus fortalezas, con la experiencia en la realización de actividades tanto con familias, como con profesionales de la alimentación y organismos como el INTA. Estas experiencias, suponen un grado de comunicación y coordinación de actividades, de interacción para la organización de las mismas, de compartir información y experiencias, etc. Supone un rico capital. Sin embargo, en las debilidades se observa la discontinuidad de estas experiencias, no sólo dada por el marco de Pandemia, sino por una dificultad en la coordinación de las actividades de EAN a lo largo del año y de los años, lo que conlleva a un debilitamiento tanto en la conciencia de la importancia de su tratamiento como temática formativa, como en la incorporación de hábitos saludables de la población objetivo. Por otro lado, no se ha puesto de manifiesto en las entrevistas la realización de actividades de EAN en colaboración con otras instituciones educativas locales, ni la participación explícita en actividades de relevancia realizadas en la localidad (ejemplo, la labor de una profesional de la alimentación, que posibilitó la presentación del musical Supersaludable en la localidad). Como oportunidades en este aspecto, resaltan la presencia de familiares y profesionales locales que tienen formación e interés en la temática, la posibilidad de establecer acciones coordinadas con otras instituciones

educativas locales, y la posibilidad de articular con áreas municipales, a los fines de cubrir necesidades presupuestarias y organizativas.

Esto se relaciona con el factor de *recursos económicos* que ha sido nombrado con anterioridad. Las amenazas en este factor se dan principalmente por no tener un marco de regulación de las actividades de EAN y la consecuente asignación de presupuesto correspondiente. Esto se ve reflejado al interior de la institución como debilidad, ya que no se cuenta con presupuesto específico para ser aplicado en actividades relacionadas con EAN. En el análisis de las raciones brindadas actualmente por la institución, se pone de relieve lo acotado del presupuesto y el escaso margen de decisión que tienen los agentes responsables del comedor y directivos para su aplicación; o incluso para buscar aportes de fuentes externas y de esta forma mejorar la calidad y cantidad de lo ofrecido. Aquí hay también una dificultad para realizar una retroalimentación hacia el Ministerio, que incluya las necesidades y costumbres de los niños y niñas que asisten a la institución, teniendo en cuenta que es un aspecto que está expresado en la ley. No queda claro de qué forma las instituciones educativas, y ésta en particular, pueden incidir y/o comunicar a los decisores que establecen los menús y los presupuestos, sobre las particularidades locales.

Por último, teniendo en cuenta el factor *participación social*, dentro de la Capacidad Política del modelo planteado por Rosas Huerta (2015), en la FODA aparecen algunos aspectos a resaltar. En primer lugar, entre las fortalezas, la existencia de canales de comunicación tanto formales como informales, entre la institución y las familias, y la realización con anterioridad de reuniones fuera del horario escolar, lo cual permitiría una mayor afluencia de los miembros de estas últimas. Sin embargo, por otro lado, se destaca de la propia observación, que la temática no ha sido comunicada como una problemática reconocida públicamente por la institución a las familias, ni en reuniones de padres ni por medio del Cuaderno de Comunicaciones, ni se han organizado espacios de diálogo, formación, y/u orientación para las familias desde la institución. En las entrevistas, se refleja, como amenaza, que no es una temática muy consultada desde el ámbito familiar. Esto puede deberse tanto a la falta de interés, a la dificultad de las familias de encontrar un espacio real de escucha de sus inquietudes, y/o a la poca claridad en cuanto a canales concretos de participación de las familias en cuestiones educativas. Finalmente, por la observación directa, y por la experiencia en la realización

de las entrevistas, se detecta una debilidad en cuanto a llevar adelante reuniones con un diálogo asertivo, por parte de la institución.

## Conclusiones y propuesta de intervención

---

Luego de realizar este análisis, y antes de la presentación de algunas líneas posibles de trabajo, quisiéramos de nuevo poner énfasis en que, actualmente, la calidad de la alimentación infantil es una problemática de relevancia.

La relevancia de esta problemática queda explicitada en el conjunto de leyes y políticas públicas que se han ido propulsando desde el Estado en respuesta a los diversos diagnósticos realizados, tanto a nivel nacional como provincial. No obstante, en el ámbito provincial, si bien encontramos un conjunto de leyes, la falta de reglamentación de la Ley Provincial N° 13.719, así como la ausencia de una propuesta ministerial que incluya capacitaciones obligatorias en EAN para el personal docente y ecónomos, han ralentizado el proceso de su implementación, brindándole un lugar periférico en la agenda de los establecimientos educativos, o quedando a la voluntad de los actores de cada comunidad.

De la misma forma, parece estar en consonancia con la escasa asesoría por parte de personal con título específico en nutrición a los equipos de trabajo de las instituciones educativas, y las dificultades presupuestarias que enfrentan éstas, a fin de brindar los servicios alimentarios (meriendas y comedor). Las instituciones educativas deben hacer frente a la problemática con los recursos actuales, de cara a una población infantil con alto porcentaje de malnutrición, escasa incorporación de hábitos saludables, y expuesta a la publicidad y al acceso facilitado a alimentos no saludables.

En este contexto, en la institución educativa estudiada, se ha detectado la presencia de capacidades institucionales instaladas que necesitan ser profundizadas y adaptadas a fin de dar respuestas a las problemáticas de alimentación infantil.

A grandes rasgos, se observó que existe conciencia de la necesidad de abordaje de esta temática por parte del personal docente, y en parte de la comunidad educativa. También se visualizó una posibilidad de trabajo cooperativo con otras instituciones públicas y

profesionales locales que abordan el tema; y la necesidad de mayores recursos de tiempo, de personal y económicos para desarrollar acciones específicas de EAN.

En función de lo expuesto y el análisis de las capacidades institucionales presentes en la institución, presentaremos a continuación un posible camino, una propuesta de estrategia para aumentar y desarrollar las mismas.

En un comienzo, se propone abordar principalmente dos factores: *reconocimiento público y cooperación y colaboración*.

Como se dijo anteriormente, el factor *reconocimiento público*, si bien no pertenece al nivel micro, se aborda, siguiendo a Rosas Huerta (2015), como primer factor a mejorar, ya que tiene incidencia directa en todos los demás factores.

La institución educativa estudiada tiene, en relación con este factor, la gran fortaleza de haber reconocido públicamente la importancia del problema, tanto en directivos como en parte del plantel docente. Proponemos trabajar en las debilidades encontradas, mejorando la comunicación entre la Dirección y el plantel docente, por ejemplo en el espacio de desarrollo del proyecto institucional, con el fin de establecer los objetivos de la formación en EAN, su enfoque (por área/nivel, transversal), continuidad, evaluación y retroalimentación, y comunicación de las actividades a otros actores de la comunidad educativa (personal de Comedor y Asistente escolares, alumnado, y familias).

El segundo factor propuesto para ser abordado, es el de *cooperación y colaboración*. Este factor, también del nivel meso en el modelo de Rosas Huerta (2015), puede tener incidencia en el factor de *recursos humanos*. La propuesta en cuanto a este factor, también parte de las debilidades detectadas, y del aprovechamiento de las oportunidades presentes.

- Comunicación con actores clave: sería positivo reactivar los canales de comunicación con profesionales de la alimentación (pertenecientes a la localidad, y exalumnos), áreas municipales (Deporte, Salud, Educación y Ambiente), y con profesionales del INTA Agencia de Extensión Rural Carlos Pellegrini. Finalmente sería positivo que estos canales de comunicación, estén a cargo de algunos docentes designados para tal fin.
- Formación: Teniendo en cuenta el análisis precedente, una debilidad de la institución es la formación en temáticas de EAN, por lo tanto la *cooperación y*

*colaboración* podrían aportar a esta debilidad, generando espacios de formación tanto para personal docente (de grado, especial y Educación Física) como para personal de Comedor y asistentes escolares. Posteriormente, también se puede contemplar la información y formación de familias.

Las actividades de *cooperación y colaboración*, debieran contemplar un seguimiento por parte de la institución, no sólo de su nivel directivo, sino de parte de docentes que tendrían que ser designados para esta tarea. Por otro lado, las actividades que se realicen debieran tender a la continuidad, y retroalimentarse con evaluaciones periódicas.

Como ha quedado explicitado, el proceso de mejora en las capacidades institucionales en torno a estos dos factores seleccionados, tiene repercusión en otros factores. Por ello, la estrategia se circunscribe a comenzar con la mejora en el *reconocimiento público* y en la *cooperación y colaboración*, a fin de focalizar las acciones y los recursos, sin dejar de lado sus efectos dinamizadores.

Se espera entonces que, reforzando el *reconocimiento público*, se refuerce conjuntamente el factor *recursos humanos*, en cuanto a habilidades directivas para la planificación y acompañamiento del proyecto institucional, a la comunicación asertiva al interior del plantel docente y directivo, a la participación interna, al intercambio de saberes y experiencias, a la construcción colectiva, y a la motivación. También incide en el factor *autoridad*, reforzando la autoridad formal descendente, pero también ascendente, en cuanto el proyecto debe ser presentado en la Región Educativa VIII, y contar con su aprobación. Por lo tanto, esta aprobación constituye un refuerzo formal a la autoridad establecida al interior de la institución. El *reconocimiento público* incide, por otro lado, en el factor de *cooperación y colaboración*, por ser el motor para reactivar las relaciones con otros actores, y establecer los lineamientos guía de esas relaciones. Por último, el *reconocimiento público*, permite la mejora en el factor *participación social*, ya que al comunicar la importancia que la problemática supone a la institución, se abre el juego a la respuesta por parte de las familias, dejando lugar a consultas y propuestas, en definitiva, a una interacción más profunda. Esta interacción, no podría dejar de escuchar las propuestas del sector alumnado. Este tiene actualmente una participación relativa, dada por la información que el plantel docente puede recabar y presentar en las instancias de evaluación y retroalimentación del proyecto institucional

de EAN. Pero a futuro, sería positivo ampliar los espacios para que los niños y niñas también sean protagonistas de la generación de acciones de EAN, ampliando a todos los niveles la experiencia dada con la ración de fruta en la merienda, que ha sido explicada anteriormente.

Por otro lado, la mejora en el factor de *cooperación y colaboración*, incide según lo propuesto, directamente en las capacidades comunicativas de los *recursos humanos*, pero también en la formación, en el aumento de habilidades y capacidades para generar acciones de EAN, y hacer frente a esta problemática. Tiene incidencia, también en el factor de *participación social*, en cuanto se habilitan espacios de formación e intercambio con las familias. Esto puede generar, para futuros períodos, acciones novedosas y más amplias, a partir de las propuestas recibidas. No podríamos medir a priori, el alcance de la construcción social que se puede generar, mejorando y potenciando las relaciones colaborativas entre escuela y familia.

A futuro, tiene un potencial de generar más relaciones de cooperación con otros actores, como las instituciones educativas locales, y esto puede suponer un refuerzo mutuo en las acciones de EAN realizadas, y una ampliación del entorno saludable generado, a nivel local. Incluso puede potenciar el factor *autoridad* en la presentación de un proyecto más amplio a nivel de la Región Educativa VIII.

También el factor *cooperación y colaboración*, puede incidir en aspectos presupuestarios, presentes en el factor *recursos económicos*. Esto se puede dar, desde ya, debido a la gratuidad de los servicios de capacitación ofrecidos tanto por el INTA como por las áreas municipales. Pero también en relación con otros recursos presentes en la localidad, y favorecidos tanto por profesionales como por áreas municipales. Por último, la motivación generada por la interacción y la capacitación ofrecida a las familias, también puede generar acciones para obtención de fondos destinados a cubrir gastos de actividades de EAN.

Entendemos que, la estrategia presentada, hace foco en principio, en algunas fortalezas y debilidades presentes en la institución, y aprovecha las oportunidades detectadas. Esta focalización, se realiza en pos de una concreta aplicación, en el corto y mediano plazo, que sea motor de otras futuras, las cuales actualmente no sería oportuno encarar.

Esperamos con esto, ofrecer a la institución un camino adecuado a las capacidades institucionales existentes, pero que no les ponga un techo, sino que sea motivadora de futuras y más profundas acciones de mejora institucional.

-----

# BIBLIOGRAFÍA:

BORRÁS, G. y GARCÍA, J. Políticas alimentarias en Argentina, derechos y ciudadanía, en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 39 - 2do semestre de 2013. Centro Interdisciplinario de estudios agrarios. UBA.

BOSCHI, María Elena; ACERBO, Florencia Y.; CARRIQUE, Sol; et al. Políticas públicas dirigidas a la creación de entornos saludables para niños y niñas de 6 a 12 años. Estrategias en Argentina, Chile y México. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Medicina. Escuela de Nutrición. [consultado: 12/8/2023] Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <2525-1619> . 2020

BOSSA, Valeria J. Relación entre la información sobre los beneficios de una alimentación saludable y Kiosco escolar. Escuelas Primarias Públicas. Ciudad de Río Segundo. Provincia de Córdoba. Febrero 2010. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Médicas. Secretaría de Graduados. Maestría en Salud Materno Infantil. 2013.

BRITOS, SERGIO, La calidad de la dieta infantil y los entornos alimentarios: factores clave hacia una nutrición más saludable, en Indart Rougier, P., Tuñón, I. (2015). Derecho a una alimentación adecuada en la infancia: niños, niñas y adolescentes entre 2 y 17 años en la Argentina urbana, Serie del Bicentenario 2010-2016, Boletín N° 1, Observatorio de la Deuda Social Argentina, Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, Universidad Católica Argentina, 2015.

BRITOS, S., O'DONNELL, A., UGALDE, V., Y CLACHEO, R. Programas alimentarios en Argentina. 2003. Centro de Estudios de Nutrición Infantil (CESNI).

BRUCH, V., RETAMAR MALIZIA, N., y SORGENTONI, I. Educación Alimentaria Nutricional (EAN) como contenido transversal en perspectiva de política pública en Instituciones de Nivel Inicial y Primario de la ciudad de Rosario, Provincia De Santa Fe. Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, Año 17, N° 16, Vol. 1. 2021.

BUSCHINI, J. La alimentación como problema científico y objeto de políticas públicas en la Argentina: Pedro Escudero y el Instituto Nacional de la Nutrición, 1928-1946”, en Apuntes 79, Segundo semestre 2016. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CEPEA, Propuesta Técnica para el desarrollo de estándares nutricionales para kioscos escolares, 2016.

FAO, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996, en FAO, La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones, Guía Práctica, Programa CE-FAO, 2011.

FERNÁNDEZ, Lidia, El Análisis de lo Institucional en la Escuela, Un aporte a la formación autogestionaria para el uso de los enfoques institucionales. Notas teóricas, Buenos Aires – Barcelona – México, 1998.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Obesidad: una cuestión de derechos de niños, niñas y adolescentes, Recomendaciones de Políticas para su Protección [Internet], 2019, Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/4996/file>

FRIGERIO, G., POGGI, M., Y TIRAMONTI, G., Las Instituciones Educativas, Cara y Ceca, Elementos para su comprensión, Troquel Educación, Serie FLACSO-Acción, Buenos Aires, 1992.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Ministerio de Educación, Anuario Estadística, Santa Fe, 2018.

MEHLECKE, Q., BELMONTE, M., Y BERNARDEZ-GÓMEZ, A., La Relación Familia-Escuela como escenario de colaboración en la Comunidad Educativa, Revista Valore, Volta Redonda, 5, e-5025, 2020.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, Resolución 655/2021, Plan Argentina contra el Hambre. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-655-2021-350069/texto>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. De saberes y sabores. 2016.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, Bitácora de la Alimentación Segura y Saludable, Técnicas y Estrategias Didácticas. Segunda Edición, 2016.

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, Guías Alimentarias para la Población Argentina, Buenos Aires, 2016.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL. SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD. Guía de entornos escolares saludables. 2019.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL. SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD. Plan ASI. Resolución 996/2019. Anexo I.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Obesidad y sobrepeso [Internet], 2018, Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-andoverweight>

POZO SOLÍS, Antonio. Mapeo de Actores Sociales. PREVAL. Lima, Febrero 2007.

ROSAS HUERTA, ANGÉLICA, La capacidad institucional de los gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. El caso del gobierno del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2015.

ROVIROSA, A, ZAPATA, MARÍA E., GÓMEZ, P., GOTTHELFD, S., Y FERRANTE, D., Alimentos y bebidas publicitados en canales infantiles de Argentina: frecuencia, duración y calidad nutricional, 2016. SAP, en BOSCHI, M., ACERBO, F., CARRIQUE, S., FACCINETTI, C., y FERNÁNDEZ, M. Políticas Públicas dirigidas a la creación de Entornos Saludables para niños y niñas de 6 a 12 años: Estrategias en Argentina, Chile y México. Revista Nutrición Investiga. 2020. UBA.

SOLDANO, D. Y ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en Andrenacci, Luciano, (comp.) Problemas de política social argentina. Prometeo- UNGS. 2006.

SORDINI, M. V. 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. 2014. Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia.

WILLEMS, Stéphane (2003), “Institutional Capacity and Climate Actions”, en Environment Directorate International Energy Agency, OCDE, núm. 5, en Rosas Huerta, 2015.

## Marco Normativo

DECRETO NACIONAL N° 996/19, PLAN NACIONAL DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA, 2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-996-2019-324474>

LEY NACIONAL N° 26.396, 2008. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26396-144033>

LEY PROVINCIAL N° 13.295, 2012, PROGRAMA PROVINCIAL INTEGRAL DE PREVENCIÓN, CONTROL Y ASISTENCIA DE LOS TRASTORNOS ALIMENTARIOS. Disponible en: [https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley\\_completa.php?vnrole=13295](https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=13295)