

International  
Institute of  
Social Studies

*Ezafun*



## EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN Y RETOS DE LA AGRICULTURA PARA EL SIGLO XXI:

*Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo.*

## THE FUTURE OF FOOD AND CHALLENGES FOR AGRICULTURE IN THE 21st CENTURY:

*Debates about who, how and with what social, economic and ecological implications we will feed the world.*

## ELIKADURAREN ETORKIZUNA ETA NEKAZARITZAREN ERRONKAK XXI. MENDERAKO:

*Mundua nork, nola eta zer-nolako inplikazio sozial, ekonomiko eta ekologikorekin elikatuko duen izango da eztabaidagaia*

### ***Puntos Clave desde la Perspectiva de Género para la Transición hacia Sistemas Alimentarios de los Comedores Escolares por la Soberanía Alimentaria***

***Duro I, García F, Txirapozu J, Imaz L, Fernandez A, Biteri I, y Viñuela E***

Paper # 28

***Apirila – Abril – April  
24, 25, 26  
2017***

  
**elikadura<sup>21</sup>**

NAZIOARTEKO HIZKETALDIA  
COLOQUIO INTERNACIONAL  
INTERNATIONAL COLLOQUIUM

[www.elikadura21.eus](http://www.elikadura21.eus)

# Puntos Clave Desde la Perspectiva de Género para la Transición Hacia Sistemas Alimentarios de los Comedores Escolares por la Soberanía Alimentaria

*Duro I, García F, Txirapozu J, Imaz L, Fernandez A, Biteri I y Viñuela E*

## Abstract

El cambio de los actuales sistemas alimentarios hacia modelos más sostenibles y democráticos es una reivindicación social y política que se está dando en numerosas comunidades y países. Los comedores escolares son parte de los sistemas alimentarios y como éstos, también están siendo objeto de procesos de cambio y transición en el mismo sentido. En Euskal Herria movimientos como GurePlateraGureAukera llevan desde el año 2012 trabajando por comedores escolares justos, sanos, educativos y sostenibles. El objetivo principal de este trabajo ha sido identificar los puntos clave sobre los que es necesario incidir para construir modelos de comedores escolares bajo las claves de la SbA y poder servir como herramienta para diseñar los planes de acción para la transición hacia esos nuevos modelos. Para realizar el estudio se ha empleado una metodología mixta de investigación documental y recopilación de datos in situ a través de 214 encuestas, 17 entrevistas individuales semiestructuradas y 11 entrevistas grupales a informantes clave y agentes del actual sistema alimentario de los comedores escolares de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). La principal conclusión del estudio es que los puntos a incidir para construir un modelo de comedores que cumpla con los criterios de la SbA son la producción, las operaciones intermedias, el consumo y las políticas públicas. Producción: cuantitativamente la producción actual sería suficiente para abastecer a los comedores escolares de la CAPV, pero cualitativamente sería necesario un cambio en el modelo productivo. Operaciones intermedias: falta de infraestructuras de logística-trasformación-elaboración de apoyo a Sistemas Alimentarios Locales. Consumo: Los hábitos de consumo y su contexto pedagógico. Políticas públicas: desarrollo del marco normativo y de la compra pública de alimentos locales.

**Palabras clave:** Sistema Alimentario Local, Comedores escolares, Políticas Públicas, Desarrollo local sostenible, reconexión producción-consumo.

## 1. Introducción

Cuando pensamos en el sistema alimentario seguramente pensamos en campos, animales, frutas, leche, carnes, quizás supermercados. Lo que seguramente no pensamos es en el cambio climático, petróleo, contaminación de aguas y tierras o enfermedad. No se trata de hacer un listado de plagas apocalípticas pero el sistema alimentario dominante actual es el principal responsable de estas crisis y de otras. Alrededor del 50% de los gases con efecto invernadero que se emiten en el mundo tienen su origen en el sistema alimentario, siendo la industria alimentaria el sector económico más contaminante en Europa y la alimentación la principal causa de enfermedad en el Estado español y en Euskadi. Dicho de otra manera, no se puede

conseguir una reducción significativa del cambio climático, de la contaminación ambiental o una mejora del estado de salud de la población, sin cambiar de manera importante el sistema alimentario actual.

Tenemos que añadir además elementos como los socioeconómicos y los culturales donde también los diferentes sistemas alimentarios tienen un impacto importante y diferenciado. En una reciente comunicación<sup>1</sup>, la Comisión Europea decía lo siguiente: “El aumento del papel de los sistemas alimentarios locales es una respuesta a una clara expectativa entre los ciudadanos de la UE. También es particularmente importante para los agricultores y para la diversidad de la agricultura de la UE. A través de ventas directas y contactos más estrechos con los consumidores, los agricultores de la UE pueden agregar valor a sus productos, aumentar sus ventas y comprender mejor las expectativas de los ciudadanos de la UE con respecto a los métodos de producción de alimentos y los propios alimentos. Por eso queremos alentar a los agricultores a desarrollar sistemas alimentarios locales y a discutir las mejores maneras de aumentar la visibilidad de sus productos”.

A medida que la cadena alimentaria mundial se ha ampliado y sus efectos negativos se han ido expandiendo, el debate académico, técnico, social y administrativo (en definitiva, el debate político) sobre la necesidad de reorganizar los sistemas alimentarios y re-localizar la agricultura, ha ido creciendo. Esto incluye las redes alimentarias alternativas y los sistemas alimentarios locales. Podríamos decir que nos encontramos ante una lucha entre los alimentos de ninguna parte (*nowhere food*), obtenidos por los sistemas alimentarios globales, y los *somewhere food*, obtenidos por los sistemas alimentarios alternativos.

Desde el punto de vista del consumo, elementos como la falta de información, la publicidad o el etiquetado confuso tienen un efecto contundente tanto sobre el consumo en sí, como sobre el imaginario que se crea entorno a de diversos tipos de alimentos (quién, cómo, dónde se producen, o qué efectos tienen sobre nuestra salud, por ejemplo). Finalmente, las decisiones que marcan las políticas públicas que determinan el hecho alimentario se toman en espacios y a través de mecanismos cada vez más alejados de la sociedad y de los intereses generales.

Si esto es así en nuestra alimentación en el hogar, es aún más significativo cuando utilizamos los servicios de la restauración colectiva, y en concreto cuando se trata de los servicios de un comedor escolar por la función social y pedagógica que éste desempeña sobre la salud infantil, los hábitos y las conciencias.

Algunos de los beneficios ambientales de los sistemas alimentarios locales son la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (recordemos que el sistema alimentario globalizado representa casi la mitad de las emisiones), una menor demanda energética y específicamente de energía fósil (la base del sistema alimentario globalizado es el petróleo, necesario para fertilizantes, plaguicidas, mecanización, transporte, conservación o envasado), una menor contaminación (la principal industria contaminante a nivel europeo es la alimentaria), o poner un

---

<sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/150\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/150_en.htm)

freno a la alarmante pérdida de biodiversidad agrícola y de espacios agroambientales, entre otros.

A nivel de beneficios socioeconómicos nos encontramos con que los mercados locales generan más empleo local y más diverso, generan más economía local (por cada € que se invierte en estos sistemas se llegan a generar más del doble de ingresos locales que en el sistema globalizado) y suponen una de las pocas salidas para un sector agrario en crisis desde hace años y abandonado al enorme poder que ostentan la industria y la distribución en la cadena agroalimentaria dominante. Para el sector agrario familiar la venta de proximidad aparece como una oportunidad de escapar de esas cadenas alimentarias pilotadas por un pequeño grupo de corporaciones con cada vez mayor poder. Los mercados locales son herramientas que facilitan que las fincas agrarias sean económicamente rentables y capaces de dotar de un nivel de vida adecuado a las personas trabajadoras y a sus familias. La viabilidad de las actividades agrarias es clave para el mantenimiento de una agricultura y un medio rural vivos. Y el medio rural es importante tanto para los que viven en él, como para los que no.

Además de los aspectos puramente monetarios, los mercados locales aportan beneficios sociales que son especialmente visibles en comunidades como la educativa, por ejemplo, cuando se aplican a los comedores escolares. Estamos hablando de aspectos como la relación, la información o la participación.

En el primero, el de la relación, los mercados locales tienen mayor capacidad para potenciar el conocimiento directo entre la producción, la elaboración, el consumo y el resto de actores que intervienen en la cadena alimentaria. Ello fortalece las relaciones comunitarias. Y no es un factor social baladí. Mientras que el sistema agroalimentario dominante se caracteriza por el anonimato y la homogeneización, las redes alternativas de alimentación se basan en la resocialización de los procesos de producción y consumo en un mismo espacio. Este proceso se concreta en un mayor y mejor equilibrio de poder de este modelo en comparación con la cadena dominante, en la comunicación directa o en la transparencia como hecho de compartir la información sobre los costes e ingresos. De esta manera, los mercados locales pueden convertirse en un puente entre la actividad económica local y el tejido asociativo.

Por lo que respecta a la información, los mercados locales tienen mayor capacidad para la promoción de espacios de conocimiento y de educación sobre el sistema agroalimentario, que permitan tomar decisiones de manera autónoma y responsable. La predominancia en el mercado agroindustrial de comida empaquetada, fuertemente procesada y transformada industrialmente, es vista a menudo como un fruto de las preferencias del consumidor. Sin embargo, estas preferencias a menudo se han arraigado en los consumidores a través de procesos de desinformación y reeducación de sus preferencias hacia estos productos. La publicidad y el marketing son dos poderosísimas herramientas para ello. De hecho, se calcula que una cuarta parte de la publicidad televisiva en España hace referencia a productos alimenticios. Recibimos miles de impactos persuasivos al día. La alimentación globalizada se convierte en opaca, y es casi imposible para el

consumidor trazar los circuitos por los que han pasado los productos. En este sentido, muchas personas han perdido el conocimiento y las habilidades necesarias para tomar decisiones sobre las múltiples dimensiones de la calidad, o sobre cómo una dieta equilibrada y de temporada contribuye a mejorar la salud. Los circuitos cortos ofrecen la posibilidad de gestionar estos conocimientos a través de la acción colectiva. Un ejemplo de ello son todas las actividades de educación alimentaria que acompañan a la mayoría de proyectos de comedores escolares de proximidad o ecológicos.

La participación. Esta hace referencia a la capacidad de la gente a participar de forma directa en el gobierno y la gestión de los múltiples componentes del sistema alimentario, y en definitiva democratizarlo. Ya hemos mencionado la profunda grieta democrática existente entre quien consume los alimentos y quien dicta (u orienta a través del lobby) las políticas públicas que determinan el sistema alimentario. Pero no solamente estamos hablando del final de la cadena. Actualmente, en el sistema agroalimentario convencional, la participación del sector primario se limita a entregar el producto a distribuidores e intermediarios, a menudo desconociendo incluso el precio que recibirán al final de la temporada, con unos precios fijados y con ninguna o muy poca posibilidad de intervenir. El papel de las personas consumidoras se reduce, por otra parte, a ser compradores o usuarios finales del servicio. Aunque este rol se ha definido a veces como una posibilidad de elegir, los procesos descritos anteriormente apuntan a que esta supuesta libertad es mucho más restringida de lo que parece a priori, ya que se limita a elegir entre unos productos muy limitados y de los que desconoce los procesos de producción, intermediación o el precio que ha recibido cada eslabón de la cadena, por ejemplo. Conocimiento que condicionaría la compra y, posiblemente, la orientaría en otro sentido.

Por último: los beneficios en la salud y la calidad de los alimentos que comemos. Si nos preguntamos qué tipo de sistema alimentario ofrece alimentos más nutritivos, veremos que si bien todos los factores que afectan a la calidad nutricional (tipo y variedad del alimento, método de producción, manejo post-cosecha, almacenamiento, elaboración y acondicionamiento), son igualmente aplicables a productos agrícolas que son producidos local o globalmente, si se opta por fuentes locales para satisfacer las necesidades alimenticias, estos alimentos tienen mayor potencial de mantener su punto óptimo de nutrientes. Hablaremos más adelante de la implicación de la alimentación procesada en diversos problemas de salud mayúsculos en nuestra sociedad. Por lo que respecta a la inocuidad y seguridad alimentaria no debemos olvidar que, en contra de lo que a veces podemos pensar, cuanto más compleja y larga es la cadena alimentaria, cuanto más se aleja de nosotros, más riesgo existe. Ello es admitido por las propias normativas sanitarias europeas que permiten mayor flexibilidad a los mercados locales justamente por su menor riesgo respecto a sus colegas globales.

Los alimentos kilométricos han invadido ya de una manera amplísima toda nuestra alimentación. Manzanas, naranjas, peras, melones, pasta, cereales, pescado, alimentación para la ganadería, leche, todos ellos son alimentos que un día fueron

locales, pero que ya los consumimos, en gran parte, provenientes de todo el globo terráqueo. Como ejemplo paradigmático tenemos a las legumbres, un producto que sigue estando en nuestro imaginario colectivo como local, y que forma parte de la base de la pirámide alimenticia. La realidad es que más del 80% de las alubias, garbanzos, lentejas o guisantes que se consumen en Euskadi y en el Estado español son importadas de países como Argentina, Brasil, Canadá, México o Ucrania. Euskadi es uno de los territorios que más vainas (judías verdes) importa, y desde el año 2000 hasta hoy esas importaciones han crecido en más de un 1000% en todo el Estado.

El actual sistema de producción (también el alimentario) está basado en la explotación de las mujeres, necesitando y potenciando una relación de poder desigual y jerarquizadas entre hombres y mujeres. Elementos como la división sexual del trabajo, el acceso desigual a los recursos productivos, la diferente y jerárquica valorización de los aspectos reproductivos, por ejemplo, son aspectos indisolubles del sistema alimentario capitalista y que las propuestas alternativas intentan denunciar y corregir. La lucha feminista, en definitiva, forma parte de la lucha por unos sistemas alimentarios alternativos.

Frente a este panorama la Soberanía Alimentaria, propone una alimentación que esté en manos de la sociedad, basada en el acceso del campesinado familiar a los recursos productivos (tierra, semillas, agua), en una producción agroecológica, familiar y que se base en un mercado alimentario local y de circuito corto, y la necesidad de unas políticas públicas que permitan, protejan y potencien este sistema alimentario alternativo. En realidad, la demanda nuclear que conlleva la propuesta de la Soberanía Alimentaria es muy simple: la democratización de la alimentación. Conocer y decidir qué comemos, quien lo produce, qué impactos tiene, como lo produce, donde y qué implicaciones sociales, económicas, o ambientales arrastra. El sistema alimentario capitalista es distante, lejano e, intencionadamente, oscuro para la sociedad. Como en otros aspectos de la vida, las decisiones que afectan a aquello que necesitamos para vivir (los alimentos) se toman muy muy lejos de nosotras y cada vez tenemos menos capacidad de entender, decidir y alterar esas decisiones a menos que nos planteemos y salgamos de su esquema. Relocalizar la alimentación significa también (y sobretodo) recuperarla.

Si entendemos los comedores escolares como un simple espacio accesorio donde nuestras hijas e hijos pasan un rato y comen algo, nos olvidaríamos de que son y pueden ser mucho más que eso. Son espacios con un potencial pedagógico inmenso además de ser un espacio clave en la creación de hábitos alimentarios. Proponemos, por tanto, ampliar el concepto de comedor escolar por el de sistemas alimentarios vinculados a las comunidades escolares. Comunidades escolares porque alrededor de las personas comensales existe una amplia amalgama de actores (padres y madres, profesorado, cocina, monitoreo, campesinado, etc) y todo ello se activa cuando un comedor escolar abre sus puertas. Apostar por unos comedores escolares basados en la soberanía alimentaria significa, por tanto, activar sistemas alimentarios alternativos. No hacerlo significa seguir potenciando los sistemas alimentarios que provocan los negativos impactos sociales,



económicos, culturales, ambientales o de género. Existen múltiples ejemplos de ello en la Unión Europea. Especialmente destacables son las iniciativas en Francia (la Región de Rhone-Alpes al frente) e Italia (donde en regiones como la Toscana, Emilia-Romagna o Cerdeña existen desde hace años estrategias públicas en este sentido). En todas ellas los beneficios antes descritos son palpables y evidentes.

Vistos todos los beneficios que puede aportar la mejora y relocalización de los sistemas alimentarios de las comunidades escolares, a día de hoy, existe gran interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) por mejorar el sistema alimentario escolar. De hecho, las noticias relacionadas con los comedores escolares son las más visitadas en la web de Bige<sup>2</sup> y en las redes sociales de ésta. En Bizkaia, donde se concentra la mitad del alumnado de toda la CAPV, de las 10 noticias más visitadas durante el curso 2015-2016, cuatro estaban relacionados con esta temática. Para poder plantear la manera más óptima de mejorar dicho sistema, es necesario describir el contexto global, localizar e identificar los puntos sobre los que incide, caracterizar distintos tipos de sistemas alimentarios existentes, estudiar cuantitativa y cualitativamente dichos tipos de sistemas, y detectar sus debilidades, fortalezas y oportunidades. Además movimientos sociales como GurePlateraGureAukera llevan trabajando en Euskal Herria en este sentido desde 2012.

## 2. Objetivos

El objetivo principal de este estudio es identificar los puntos clave desde una perspectiva de género sobre los que hay que incidir para poder permitir la transición del sistema alimentario de las comunidades escolares por la Soberanía Alimentaria en el contexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Este diagnóstico servirá para dotar de herramientas a las entidades que trabajan por la mejora de los sistemas alimentarios de las comunidades escolares y que de esta manera éstas puedan elaborar propuestas de mejora de los sistemas alimentarios desde un punto de vista de la Soberanía Alimentaria y los circuitos cortos de alimentación.

Los objetivos operativos que hemos planteado han sido:

- Caracterizar los sistemas alimentarios de las comunidades escolares de la CAPV.
- Estudiar cuantitativa y cualitativamente los recursos y bienes con los que cuenta la CAPV para mejorar los sistemas alimentarios estudiados.
- Redactar propuestas para la mejora de los sistemas alimentarios de las Comunidades escolares incorporando criterios de Soberanía Alimentaria.
- 

Para poder mejorar cualquier sistema es necesario, en primer lugar, tener bien definido el propio sistema, es decir, tener identificadas todas las partes que forman el sistema, en este caso, el sistema alimentario de las comunidades escolares, y

<sup>2</sup> BIGE: Bizkaiko Ikasleen Gurasoen Elkarte. Asociación de padres y madres de estudiantes de Bizkaia. Su página web es <https://www.bige.eus/es/bige/> y también tiene cuenta de Facebook.

cuáles son las funciones y acciones de cada una de las partes, así como las normas e instituciones que las rigen sus relaciones.

A través de la caracterización del contexto local, se desea conocer los recursos y bienes relacionados con el Sistema Alimentario de las comunidades escolares con los que cuenta la CAPV. Será función de estos recursos y bienes tanto las posibilidades de mejora del sistema como las propuestas que se diseñen.

Finalmente, y como herramienta de trabajo ser necesario plasmar la información recopilada en la consecución los objetivos anteriores en forma de propuestas. Estas propuestas serán planes y acciones concretos que será necesario llevar a cabo si se quiere mejorar el sistema alimentario de las comunidades escolares en base a los recursos y bienes con los que se cuenta en la CAPV y teniendo como perspectiva la Soberanía Alimentaria y como herramienta la agroecología.

### 3. Comedores Escolares. Antecedentes

En el año 2000, el Gobierno Vasco publicó la Orden de 22 de marzo por el que se regulaban los comedores escolares de los centros públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil de 2º Ciclo.

Hasta entonces, el servicio de comedor no era un servicio obligatorio en los centros públicos, si no que cada centro podía decidir si ofrecerlo o no, y era autónomo para organizarlo. Esta situación hacía que dependiendo del centro público al que accediese un niño o una niña podía contar o no con servicio de comedor. La autonomía de cada centro para organizar este servicio podía hacer que las características del mismo fuesen muy dispares en cuanto a calidad, coste, etc.

Mediante esta Orden del año 2000 el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco centraliza la gestión del servicio de comedor de los centros públicos, buscando por un lado la universalización del servicio y la eliminación de la heterogeneidad tanto en la estructura organizativa como en los costes de funcionamiento del mismo. Uno de los requisitos que se marcaba en dicha orden para este modelo de gestión era su autofinanciación. Lo que se puede entender como que el aporte económico que tuviese que hacer la administración para el funcionamiento de este servicio fuese nulo, y se mantuviese únicamente con las cuotas pagadas por las familias. Aunque este término no queda claro en la Orden.

Por otro lado, en aquel momento, y según un informe de Ehige (Euskal Herriko Gurasoen Elkartea), se priorizó el hecho de dar un servicio de comedor universal sobre otros puntos como la gestión autónoma del comedor, la realización de la comida in situ, la compra de producto local, la necesidad de la formación en el ámbito educativo del personal de comedor, el horario y las condiciones laborales del personal, etc. Dejando estos aspectos para más adelante. Los motivos de esta priorización fueron de carácter económico (se estaba poniendo en marcha la ESO



que suponían una fuerte inversión), de falta de infraestructuras (centros sin cocina), y de uniformidad. A día de hoy, algunos de estos aspectos no se han abordado.

En dicha orden se regulaba el funcionamiento y la gestión de los comedores de los centros escolares públicos. Pero, la universalización del servicio de comedor en los centros escolares públicos, provocó que la mayoría de los centros privados concertados, a pesar de no estar afectados por dicha orden, apostasen también por ofrecer servicio de comedor para equiparar sus servicios a los de los centros públicos. Estos últimos cuentan a día de hoy con total libertad y autonomía para organizar y gestionar sus servicios de comedor.

En definitiva, la Orden de 22 de marzo de 2000 provocó el aumento del número de centros escolares que ofrecían servicio de comedor tanto en la red pública como en los privados. En el curso 1998/1999 había 10.000 comensales en los comedores escolares<sup>3</sup> y a día de hoy son más de 90.000 en la red pública, y más de 200.000 en total.

Pero la situación de partida de todos los centros escolares en aquel momento no fue la misma. Existían centros que se habían construido sin cocina, otros en los que se había eliminado la cocina, algunos que ni siquiera tenían comedor, y otros que no contaban con las dimensiones de cocina o comedor suficientes para la demanda. A esto era necesario unir, la falta en los centros públicos de personal funcionario formado en labores de cocina para comedores colectivos o en labores de monitorado especializado en comedores.

El Departamento de Educación el Gobierno Vasco optó por un modelo de gestión donde el propio Departamento se hacía cargo de la organización y contratación del servicio de comedor de los centros escolares a través de una licitación pública única para todos los centros públicos de la CAPV que estaban incorporados en este modelo y posteriormente a la publicación de la Orden de 20 de marzo de 2000, se realizaban llamamientos<sup>4</sup> para que el resto de centros públicos que se encontraban fuera de este sistema de gestión de comedor se fuesen incorporando a él.

Al mismo tiempo que cambiaba la normativa y la realidad de los comedores escolares, también la sociedad ha ido modificándose. Así, cada vez son más los niños y niñas que hacen uso de los servicios de comedor de los centros escolares. Esta modificación de hábitos de consumo ha estado motivada por diversas transformaciones socio-demográficas y culturales ocurridas en los últimos años, entre otras, la deslocalización del lugar de trabajo productivo, los nuevos modelos familiares, la incorporación de las mujeres al ámbito del empleo remunerado, cuestionando la división sexual del trabajo y el tradicional, y casi exclusivo hasta entonces, rol de cuidadoras en los hogares.

<sup>3</sup> Datos ofrecidos por la exconsejera de Educación Isabel Celaá en sede parlamentaria el 12/03/2010.

<sup>4</sup> ORDEN de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convoca a los centros docentes públicos, en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo) cuyo comedor escolar no se encuentre en régimen de gestión directa, para que opten por este modelo de gestión del servicio de comedor, BOPV nº61, 28-3-2000. BOPV nº151, 8-8-2000. BOPV nº 67, 10-4-2002.

Según datos del Gobierno Vasco, en 2011 el 56% del alumnado hacía uso del servicio de comedor, esto es, casi 208.740 personas, o lo que es lo mismo el 10% de la población de la CAPV. De todos ellos, más de la mitad (53,22%, Eustat 2014) son usuarios de los comedores de los centros escolares de la red pública.

Se estima que se consumen 9.000 Tm de materia primas<sup>5</sup> al año en los comedores escolares públicos. Del mismo modo, haciendo un cálculo somero en base a los ratios fijados por el Gobierno Vasco se estima que más de 5.000 personas empleadas (cocina, office, monitorado, responsables) directamente en las instalaciones de los centros escolares, y un coste anual al conjunto de familias usuarias de aproximadamente de 153 millones de euros, sin contar el coste para la administración. Es reseñable el hecho que más del 90% de personas que forman este colectivo de trabajadoras son mujeres, es decir, más de 4.500, un sector totalmente feminizado.

Viendo la entidad económica y social que tiene a día de hoy el servicio de comedor de los centros escolares, el presente estudio se ha planteado como objetivo determinar la influencia de esta actividad en diversos ámbitos sociales, económicos, culturales, de salud o ambientales, entre otros.

## 4. MATERIAL Y MÉTODOS

### 4.1 Material

Para realizar el estudio se han utilizado datos de diferentes fuentes en función del tipo de información que era necesario obtener. Así se ha recurrido a:

- Observación in situ. Se han realizado visitas a centros escolares y cocinas centrales para obtener datos cualitativos de las instalaciones y del funcionamiento del servicio de comedor escolar.
- Encuestas y entrevistas a informantes clave o participantes del sistema alimentario de las comunidades escolares en la actualidad. Esta fuente se ha utilizado para recopilar los datos cualitativos relacionados con la percepción, la querencia, los gustos, el manejo de los alimentos, los procesos llevados a cabo, etc, y se han obtenido mediante, entrevistas estructuradas, encuestas, y reuniones con grupos focales.
- Documentos oficiales, tanto de la administración como de entidades privadas para la obtención de datos cuantitativos y datos sobre requisitos de estándares de calidad, condiciones laborales, etc.
- Búsqueda bibliográfica local e internacional. Se han utilizado como fuentes para contrastar resultados, o para apoyar los resultados obtenidos. Estos estudios se han utilizado tanto para contrastar los datos obtenidos a través de alguna de las otras 3 fuentes como para realizar estimaciones de datos que nos ha sido imposible conseguir de forma directa, empíricamente, o a través de recopilación de documentación. Esto se ha utilizado por ejemplo para calcular la cantidad de alimentos consumida por familia de alimentos,

<sup>5</sup> Dato obtenido mediante estimación a través de datos publicados en relación a los hábitos de consumo de la población de la CAPV. Estudio Cuantitativo del consumo de alimentos en la CAPV. Elika, 2007. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

origen de los mismos, etc, se ha optado por realizar una estimación apoyándose siempre en datos o estudios contrastados.

Para facilitar el estudio de los parámetros más concretos se han elegido 8 centros escolares con diferentes características en cuanto al entorno, modelo de gestión del comedor, tipo de servicio, nº de comensales, etc. Se han elegido los modelos que mejor pueden representar la disparidad de casuísticas, pero somos conscientes de la existencia de centros donde los parámetros que definen el servicio de comedor no coinciden con ninguno de los modelos que se han estudiado para la redacción de este informe.

Se ha entrevistado y encuestado a agentes que forman parte del actual sistema alimentario de las comunidades escolares de la CAPV. El planteamiento inicial del estudio fué entrevistar al mayor número de agentes posible para tener una visión más amplia y al mismo tiempo más detallada. Entre los agentes a los que se animó a participar en las encuestas y entrevistas se encontraban: alumnado, padres y madres, monitorado, personal de cocina, responsable de comedor, responsable de cáterin, dirección del centro, profesorado, responsable de Gobierno Vasco, EHIGE, BIGE, AMPA del centro, y proveedores. Pero algunos de ellos como los responsables del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y las empresas de cáterin adjudicatarias del servicio de comedor de los centros públicos en gestión directa (excepto GASCA) no han querido participar. Finalmente, se han realizado 248 entrevistas-encuestas de las cuales un tercio han sido hombres y 2 tercios mujeres.

#### 4.2 Método

La metodología que se ha empleado para realizar este estudio está basada en la recopilación, análisis e interpretación de datos cualitativos y cuantitativos. La fase de recopilación de datos ha sido de 18 meses (2014-2016), de ahí, que la mayoría de datos recopilados se refieran al curso 2014-2015. El posterior análisis, interpretación y contraste de datos ha llevado 12 meses.

En primer lugar, se ha caracterizado el actual sistema alimentario de las comunidades escolares de la CAPV cuantitativamente y cualitativamente a través de datos estadísticos (INE, Eustat, Eurostat, etc), documentación pública, y datos recopilados a través de las entrevistas y encuestas. Una vez caracterizados se han analizado los impactos generados por dichos sistemas. Para el análisis de impactos, no ha sido posible obtener algunos datos cuantitativos y cualitativos de forma directa, por lo que se han calculado de forma estimativa a partir de estudios especializados.

Una vez que hemos tenido el dibujo del sistema alimentario de las comunidades escolares de la CAPV definido con sus actores, instituciones que la rigen y sus flujos, se han analizado los bienes y recursos con los que cuenta la CAPV en relación a los sistemas alimentarios, ya que será en base a estos recursos que se ha diagnosticado:

- si es posible o no llevar a cabo un cambio de sistema alimentario en las comunidades escolares de la CAPV.

- Cuáles serían los principales puntos a incidir (cambiar, eliminar, implementar)

Finalmente, en base a la caracterización y el diagnóstico hemos construido una serie de propuestas de mejora del actual sistema alimentario de los comedores escolares en clave de género y por la Soberanía Alimentaria.

## 5. Sistema Alimentario de las Comunidades Escolares

El sistema alimentario es un conjunto de componentes que interactúan y establecen entre sí una serie de relaciones complejas entorno al hecho de la alimentación. Debido a su carácter complejo estas relaciones incluyen aspectos económicos, culturales, sociales, políticos, etc. A su vez, el sistema alimentario es un sistema abierto que intercambia energía, materia y conocimiento con el medio que le rodea (litosfera, hidrosfera, atmósfera y biosfera), así como con otros sistemas, en todas sus etapas: producción-recolección-captura, operaciones intermedias (almacenamiento, 1er procesado, transporte, distribución, 2º procesado, distribución, 3er procesado, distribución, comercialización, preparación, transporte) y consumo (preparación final). El medio que rodea a este sistema y por tanto, el entorno afectado por él puede ser más o menos amplio en función de las características del propio sistema y la ubicación física de las operaciones que lo forman.

En el caso de las comunidades escolares, el sistema alimentario está conformado por todas las personas y agentes que participan entorno al hecho de la alimentación en el entorno escolar. Así, si el momento del comedor es el más ampliamente extendido, hay otros muchos espacios dentro de la comunidad escolar relacionados con la alimentación (materia pedagógica, currículo, almuerzo, merienda, fiestas, excursiones, colonias, etc) y que por tanto, forman parte de su sistema alimentario. A su vez, todas las personas e instituciones implicadas en estas acciones forman parte del sistema alimentario de las comunidades escolares: personas agricultoras, empresas y multinacionales agroalimentarias, distribuidoras, comercializadoras, elaboradoras-transformadoras de alimentos, administraciones públicas (estatales, autonómicas, forales, municipales, etc), instituciones, comunidad escolar (personal docente, dirección, alumnado, padres, madres, AMPA, personal de comedor), etc. Todas estas personas e instituciones participan y se relacionan de manera diferente en función de la estructura de los sistemas alimentarios y sus reglas de funcionamiento. A su vez, el modo de relacionarse y de participar en el sistema alimentario de las comunidades escolares genera en cada una de sus etapas una serie de flujos de materia (materia orgánica, agua, minerales, etc) y energía que dependiendo del balance generado será motivo de impactos negativos o positivos.

Para saber cómo se puede mejorar el sistema alimentario de las comunidades escolares de la CAPV, en primer lugar, vamos a caracterizar cada una de las etapas que lo forman (componentes, relaciones entre agentes, etc) para posteriormente identificar cuáles son los intercambios (energía, materia) que realiza este sistema

alimentario con el medio (natural, social, económico) en el que se desarrolla, o dicho de otra manera cuáles son sus impactos en el medio.

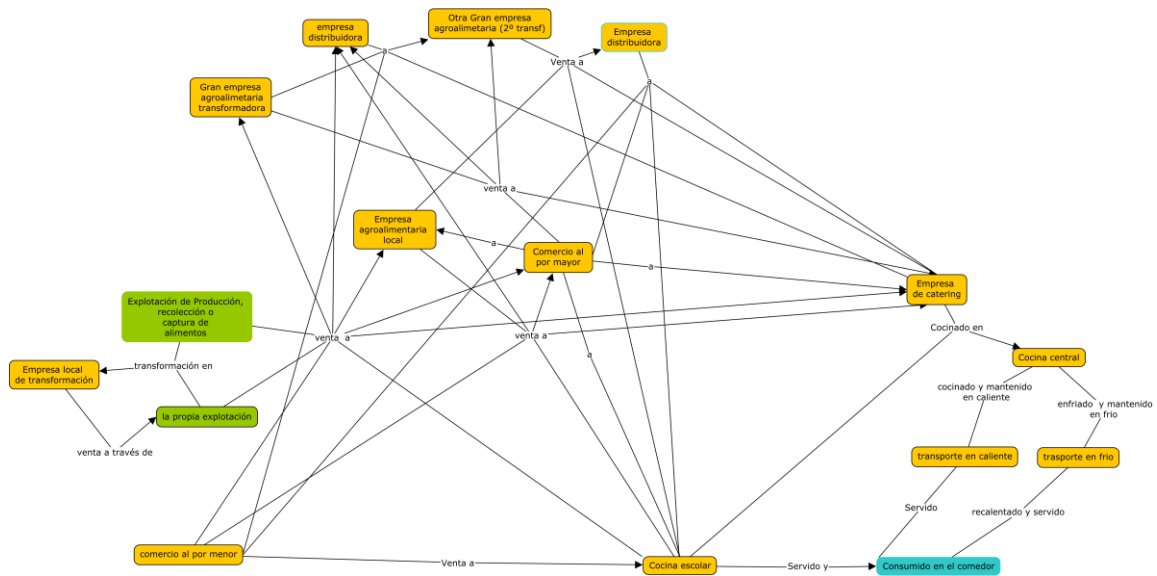
## 5.1 Caracterización

La caracterización del sistema alimentario de las comunidades escolares consiste en la identificación y descripción de:

- los agentes que forman parte de él,
  - las actividades que cada uno de ellos desempeña
- las instituciones de carácter formal e informal (normativa, poder, condiciones contractuales, etc)

Para hacer más sencilla la comprensión vamos a dividir la caracterización del sistema alimentario de las comunidades escolares en 3 grupos de acción: consumo, operaciones intermedias y producción. Vamos a empezar por la fase de consumo, ya que se trata de la fase mejor definida y más cercana al ámbito donde se sitúa el equipo de este estudio, para después describir las operaciones intermedias y la producción.

Figura: Mapa conceptual de los procesos que se dan en el sistema alimentario de los centros escolares.



### 5.1.1

En esta etapa hemos incluido todas las operaciones que ocurren en el lugar de consumo, es decir el comedor del centro escolar, no así la cocina, donde se daría la

preparación de los alimentos. Se van a utilizar una serie de preguntas como ¿Quiénes utilizan el comedor escolar?, ¿Cómo es el comedor escolar?, ¿Qué alimentos se consumen en el comedor escolar?, ¿Cómo está organizado el momento del comedor? Y otras para a través de su respuesta ir describiendo el consumo y las consumidoras de los sistemas alimentarios de las comunidades escolares.

### ¿Quiénes utilizan el comedor?

Durante el curso 2014-2015 había en la CAPV 677 centros escolares de segundo ciclo de infantil, educación primaria y educación secundaria. De todos estos centros educativos casi 2/3 eran públicos. Ese mismo curso, estaban matriculadas en la franja de edad comprendida entre 3 y 16 años, 385.204 personas, repartiéndose de manera que el 53,07% de ellas estaba en el sistema público de educación y el 46,03% en el sistema privado.

Figura: Gráficos del número de centros escolares por Territorio Histórico (TH) y sistema público y privado, y Gráfico del número de alumnos y alumnas matriculadas en cada TH según sistema público o privado. Datos Eustat año 2014.

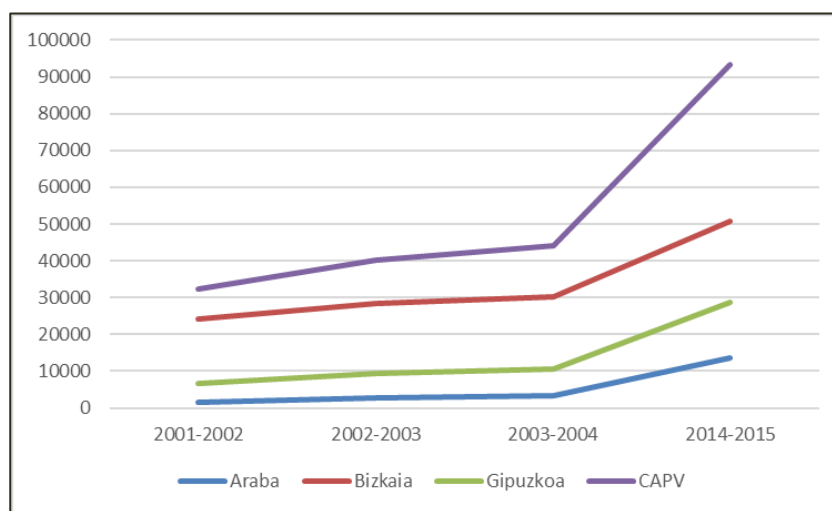


Uno de los servicios que se ofrece a las familias en la mayoría de los centros escolares es el comedor. Como se ha mencionado anteriormente, es un servicio que ha pasado de tener 10.000 personas usuarias a finales de los años 90, a tener en el año 2011 como usuarias a 208.740 personas, es decir el 56% del alumnado matriculado y el 10% de la población de la CAPV. Se trata de un servicio cuya demanda ha ido en aumento debido a factores múltiples, entre los que se pueden destacar los cambios de modelos familiares, la situación de precariedad y diversidad del ámbito del empleo remunerado, la ruptura de la división de roles tradicionales por la que las mujeres se han ido incorporando al ámbito productivo y el empleo



remunerado, exigiendo la transformación de la responsabilidad única en el cuidado y las tareas reproductivas de mantenimiento de los hogares.

Gráfico de evolución de número de comensales en los comedores de gestión directa desde la entrada en vigor de la Orden de 22 de marzo de 2000 hasta el curso 2014-2015. Datos del Departamento de Educación del Gobierno Vasco<sup>6</sup>.



En el curso estudiado (2014-2015), el alumnado que hacía uso del servicio de comedor en los comedores de los **centros educativos públicos** que se encontraban en **gestión directa** fue de **93.449 personas**. Para este curso no se han encontrado datos sobre usuarias de otras modalidades de comedor.

	Número personas usuarias comedores escolares públicos
Araba	13.718
Bizkaia	50.886
Gipuzkoa	28.845
Total	93.449

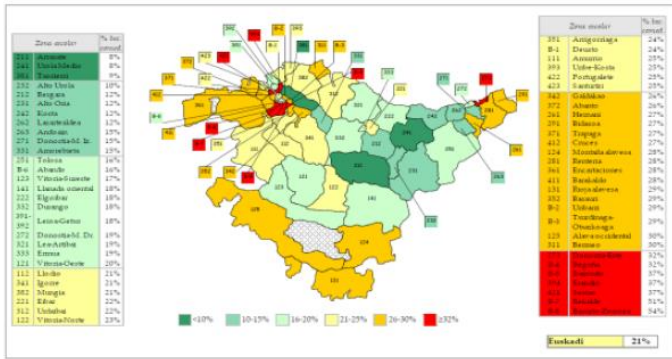
### ¿Qué importancia tiene la comida del comedor en la dieta de los niños y niñas?

Para muchos de estos niños y niñas que hacen uso del comedor escolar la comida del medio día puede ser una de las más importantes. Un porcentaje elevado del alumnado que accede al servicio de comedor es **alumnado becado (21,4%)** siendo

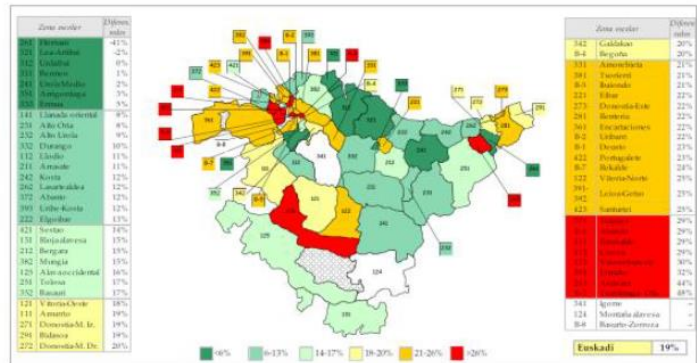
<sup>6</sup>[http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es\\_2099/adjuntos/comensalesAlava0304.pdf](http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es_2099/adjuntos/comensalesAlava0304.pdf);  
[http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es\\_2099/adjuntos/comensalesBizkaia03-04.pdf](http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es_2099/adjuntos/comensalesBizkaia03-04.pdf);  
[http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es\\_2099/adjuntos/comensalesGipuzkoa0304.pdf](http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.test.hezkuntza.net/r43-573/es/contenidos/informacion/dij3/es_2099/adjuntos/comensalesGipuzkoa0304.pdf)

en Bizkaia este porcentaje mucho más alto (24%). Este porcentaje aumenta hasta un 30,8% en el caso de los centros escolares públicos (48% en Txurdinaga-Otxarkuaga, 44% en Andoain), mientras que en los centros privados se mantiene en 11,8%. Además, según el informe del Consejo escolar esta diferencia va en aumento., sobre todo en el caso de los becados de comedor. Esto significa que más de un tercio de las familias que acceden al servicio de comedor de los centros escolares son familias con pocos recursos donde para sus hijos e hijas el servicio de comedor puede suponer el aporte nutritivo más importante del día

Mapa 11. Porcentaje de alumnado becario de comedor en el conjunto de las etapas, por zonas escolares y distritos. Curso 2014-15



Mapa 12. Diferencias entre redes educativas en el porcentaje de alumnado becario de comedor, según zonas escolares. Curso 2014-15



Fuente: La Educación en Euskadi, Informe 2013-2015. Consejo Escolar.

### ¿Cómo es la salud de los niños y niñas que utilizan los comedores escolares?

En cuanto al estado de salud de los niños y niñas que utilizan el comedor no se han conseguido datos sobre desnutrición, pero sí de enfermedades en los que la alimentación tiene un papel importante. Según los datos aportados por los centros estudiados entre **3-5% del alumnado presenta algún tipo de alergia**, intolerancia o descompensación (diabetes, colesterol, ...). A nivel estatal el 27,9% del alumnado comprendido entre 2 y 17 años tiene problemas con su peso corporal, sobrepeso (18,3%) u obesidad (9,6%). Si consideramos estos mismos datos a nivel Euskadi, el 32,5% de la población comprendida entre 2 y 7 años tiene problemas de sobrepeso (25,5%) u de obesidad (7%). Estos problemas son ligeramente superiores en hombres que en mujeres, y han ido en ligero aumento como se puede observar en el grafico del Instituto Nacional de Estadística que se muestra a continuación.

Euskadi es (2011) la segunda comunidad con el porcentaje más alto de personas de 2 a 17 años con problemas de sobrepeso, mucho más alto que la media estatal, contrariamente a lo que ocurre con la obesidad donde el porcentaje de personas jóvenes afectadas por problemas de obesidad es menor que la media estatal.

No se han encontrado evidencias que relacionen el modelo de comedor con la cantidad de niños y niñas que tienen algún tipo de problema ligado a la alimentación, pero no hay ninguna duda en el papel que el comedor escolar desempeña en la salud de los niños y niñas que lo utilizan, por una parte porque se trata de la comida principal del día durante 160 días al año, y por tanto, lo ingerido en esta comida tienen una repercusión de gran peso, y por otro en la adquisición de hábitos alimentarios saludables la importancia que tiene.

### *¿Cómo es el comedor escolar?*

La mayoría de centros que cuentan con servicio de comedor, cuenta con una sala habilitada a tal fin en el propio centro, pero no es así en todos los casos. Gran parte de las escuelas rurales utilizan las dependencias de un local de hostelería como comedor, y algunos centros de secundaria hacen uso de las instalaciones de comedor de algún otro centro escolar cercano, ya que no cuentan con instalaciones propias para dicho servicio.

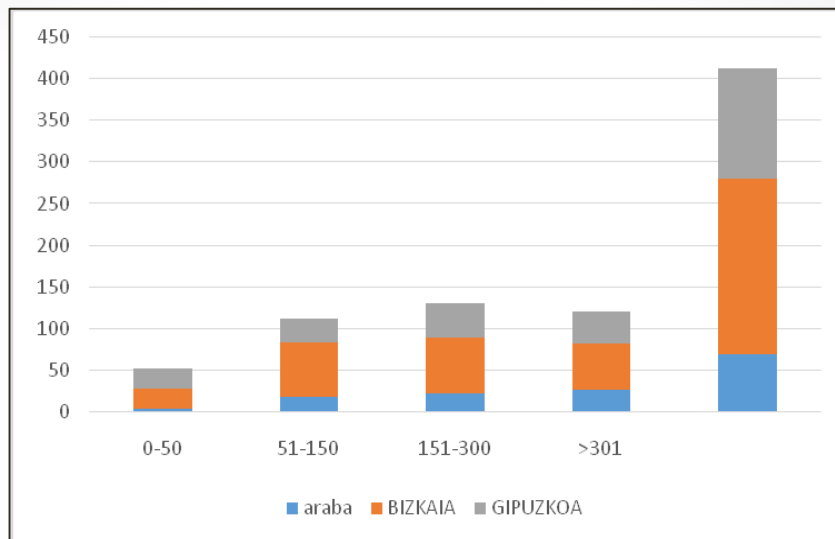
El número de personas que hacen uso de los servicios de comedor ha ido en incremento de forma progresiva, habiendo un aumento destacable a partir de principios de la década de los 90. Como hemos visto en la introducción la cantidad de alumnado que hace uso del servicio de comedor se ha visto multiplicado por 10 en 20 años. Ha pasado de 10.000 a finales de los 90 a casi 100.000 en 2014.

El **problema de espacio físico** es importante en algunos centros, y parte del alumnado queda fuera del servicio de comedor por dicha razón. Es importante destacar las condiciones de regularidad y mínimo de días de uso de comedor que exigen algunos centros, para poder asignar a las comensales una plaza en el comedor. La poca flexibilidad del sistema incide en la dificultad de una solución adaptada a la realidad de las familias y en concreto a las más vulnerables, dado que son las que tienen unas condiciones laborales caracterizadas por una mayor temporalidad y precariedad. Esto podría contribuir a ampliar la brecha social.

El alumnado se queja de **problemas** por parte del nivel **de ruido** que se genera en el comedor. Este problema puede deberse a que no son espacios adecuadamente diseñados para amortiguar el nivel de ruido que generan la acumulación de personas en un espacio cerrado. Esto hace que para muchos niños y niñas los niveles de ruido generen malestar y estrés.

Si hacemos una clasificación del número de centros públicos de gestión directa en función del número de comensales al que atienden diariamente, podemos hacernos una idea, por un lado, del entorno en el que se encuentran, y por otro, de la propia organización de la gestión del servicio, el tipo de instalaciones, el personal vinculado, y la afección social. Así se ha optado por hacer una clasificación en 4 categorías los centros según el número de comensales para los que dan servicio: muy pequeño (0-50), pequeño (51-150), mediano (151-300) y grande (>301). En el gráfico adjunto solo se han tenido en cuenta los comedores de la red pública que se encuentran en gestión directa, ya que no se cuenta con datos de los demás comedores.

Número de comedores en cada territorio en función de la cantidad de comensales diarios. La última columna representa el total de centros escolares en cada Territorio Histórico.



Como podemos ver en el gráfico la mayor parte de comedores son de tamaño mediano o grande, siendo Bizkaia el TH donde se sitúan la mayor parte de comedores.

### ¿Cómo se diseñan los menús escolares?

Para la adecuada elaboración y diseño de los menús de los comedores escolares existen diversos documentos con recomendaciones nutricionales dirigidas a elaborar menús saludables para niños y niñas. Por ejemplo, desde la Estrategia NAOS<sup>7</sup> en línea con la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud (DPAS)<sup>8</sup> aprobada por la Organización Mundial de la Salud se dan una serie de recomendaciones en cuanto a composición de los menús para niños y niñas y evitar problemas de salud como la obesidad. A su vez, el Programa estatal PERSEO<sup>9</sup> incide en las pautas marcadas por la Estrategia NAOS.

Pero en la CAPV, se siguen unas pautas propias que, difieren de las marcadas por los Programas DPAS, NAOS o PERSEO, y se encuentran recogidas en la Guía Higienico Sanitaria para la gestión de los comedores escolares, elaborada por el Departamento de Educación, Investigación y Universidades del Gobierno Vasco. En esta Guía se aportan una serie de recomendaciones (cantidades, frecuencias y familias de alimentos) para la elaboración de los menús escolares en función del tramo de edad del alumnado. Si bien este mismo Departamento en sus Pliegos de Bases técnicas<sup>10</sup> fija una serie de requisitos nutricionales de obligado cumplimiento

<sup>7</sup> Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Estrategia para la Nutrición, Actividad Física, prevención de la Obesidad y Salud (NAOS), 2005.

<sup>8</sup> Organización Mundial de la Salud. Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud. 57ª Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 2004.

<sup>9</sup> Guía de Comedores escolares, Programa PERSEO, Programa Piloto Escolar de Referencia para la Salud y el Ejercicio, Contra la Obesidad. Ministerio de Sanidad y Consumo. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Centro de Investigación y Documentación Educativa. 2008.

<sup>10</sup> Pliegos de Bases Técnicas del Departamento de Educación, Política lingüística y Cultura del Gobierno Vasco para la elaboración de comidas preparadas, entrega de materias primas, transporte de las mismas, y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los

para las empresas adjudicatarias del servicio de comedor en los centros escolares públicos en gestión directa. Las recomendaciones y exigencias marcadas por el Gobierno Vasco difieren de las marcadas por NAOS o por DPAS.

Las familias reciben cada trimestre o de forma mensual las tablas u hojas informativas en formato digital o formato papel con los menús que se van a dar durante ese periodo en el comedor escolar. Gracias a estas tablas las familias pueden conocer cuál va a ser el primer plato, el segundo, y el postre cada día, también reciben alguna recomendación nutricional general o propuestas de menús para las cenas, dependiendo del centro del que se trate. En cambio, no reciben ninguna información sobre el origen de los alimentos, ni las cantidades que se están sirviendo. Tampoco reciben información sobre ingredientes o técnica culinaria empleada (Sancho, 2015) siendo ésta una de las recomendaciones de la estrategia NAOS. En nuestro estudio no ha sido posible obtener datos directos ni del origen ni de la cantidad de alimentos que se consumen en los comedores escolares, ya que en el etiquetado de los productos solo aparece el domicilio de la empresa elaboradora, envasadora, o cuando se trata de productos frescos no envasados, a veces el albarán que les acompaña, tampoco recoge el origen. Por otro lado, el personal de cocina que ha sido preguntado desconoce esta información. Probablemente las empresas de catering cuenten con estos datos, pero no se nos han facilitado. En cuanto al registro de la cantidad de alimentos que se consumen, no hay ningún dato, ya que no se apunta en ningún documento la cantidad real de producto utilizado en cada elaboración, la cantidad que es desechada por los comensales, o la cantidad que no ha sido servida.

### *¿Qué cantidad de alimentos se consumen en los comedores de los centros escolares?*

Los centros, de cualquiera de los tipos de servicio estudiados, desconocen la cantidad de alimentos que se consumen en su comedor. En el centro cuentan con datos sobre la cantidad de materia prima que entra en los almacenes, o el número de menús cocinados que han recibido en el oficio, ya que tienen los albaranes y las etiquetas de los alimentos que han recibido, pero, por un lado, no los tienen ordenados y procesados como para conocer la cantidad de alimentos que han llegado a las instalaciones, y por otro lado no se comprueba cuáles son las cantidades reales cocinadas y consumidas por el alumnado. Tampoco se realiza ninguna labor para comprobar si estos datos se corresponden con lo contratado o lo adecuado para los niños y niñas. Una de las maneras de controlar si se está dando de comer la cantidad necesaria a los niños y niñas es a través del control de pesado de los ingredientes o el control de la comida sobrante. En gestión directa el control de la cocina y del comedor es una tarea que desempeña la persona responsable de comedor, mientras que en gestión propia suele ser una persona de cocina la realiza estas labores, con el apoyo de otra persona.

Hemos intentado calcular la cantidad de alimentos consumidos en este sistema a través de una estimación. Para realizar el cálculo nos hemos basado en un menú semanal dietéticamente equilibrado, hemos calculado las cantidades de los diferentes tipos de alimentos necesarios (la oferta alimentaria) y hemos comparado esas cantidades con las producciones internas de la CAPV.

Evidentemente no se trata de un cálculo exacto y determinante, - eso se debería hacer en un diagnóstico específico sobre el tema- pero sí que nos da una idea aproximada de donde estamos.

Por lo que respecta a la demanda, los comedores escolares públicos de la CAPV tienen esta necesidad por de alimentos por curso

Tipo de alimento	Toneladas por curso
Verdura	1449
Patata	483
Hortalizas	1932
Legumbres	386,4
Cereal	579,6
Pescado	805
Carne	322
Arroz	193,2
Huevo	161
Fruta	1288
Pan	644
Lácteos	644

### *¿Los niños y niñas conocen la procedencia de los alimentos que consumen?*

Al igual que ocurría con la cantidad, también ha sido complicado conocer el origen de los alimentos. En ninguno de los centros estudiados se hace **ninguna referencia directa y visual que permita tanto a los niños y niñas como a las familias conocer el origen de los productos que están consumiendo**. Tampoco se realizan actividades que permitan conocer de primera mano la forma en la que se ha producido, el lugar, las personas productoras, etc.

Técnicamente todos los operadores de empresas alimentarias están obligados a guardar y mantener una trazabilidad de los alimentos, esto es, tienen que saber la procedencia y el camino recorrido por cada uno de los alimentos que utilizan elaboran y comercializan. La trazabilidad se asegura a través de códigos numéricos,



fichas técnicas, registros y demás documentación administrativa. Es decir, cualquier alimento que recibamos, existe la posibilidad técnica de conocer de dónde ha llegado y con qué ingredientes está hecho, pero para ello sería necesario una investigación o solicitud de documentos muy compleja. En definitiva, que para el usuario a día de hoy es casi imposible conocer la trazabilidad de un producto con solo mirar su etiqueta, y esto se complica aún más cuanto más elaborado sea el alimento. Esta situación es totalmente trasladable a los comedores escolares. A día de hoy es muy complicado que las familias, los niños y niñas o el personal que trabaja en el comedor conozca la procedencia de los alimentos (más complicado en los menús que no han sido elaborados en el centro escolar) ya que:

- No se indica en ningún caso en el propio menú el origen de los productos.
- Muchas de las materias primas se encuentran semiprocesadas (congeladas, envasadas, refrigeradas) y los datos que aparecen en la etiqueta son los de la empresa que ha realizado la labor de congelación o conservación.
- Los albaranes solo dan datos del distribuidor.

De ahí, que cuando se pregunta por el conocimiento del origen y la percepción de la distancia desde el origen de producción al comedor a alumnos y padres y madres, todos ellos lo desconocen por completo o perciben que la mayoría de productos son de origen estatal. Por tanto, se constata, que, aunque la trazabilidad documental, en caso de ser necesario, es posible demostrarla, la trazabilidad de conocimiento no se consigue, habiendo rupturas en todos los agentes de la cadena alimentaria. Es decir, ninguno de los agentes conoce por completo el origen de las materias primas con las que ha sido elaborado un producto, el modo de producción de estas materias primas, los ingredientes utilizados, la distancia que ese producto a recorrido, por los lugares que ha pasado, etc.

Entre los casos estudiados, hay una excepción, y es el de los centros que se encuentran en proceso de utilización de producto local y ecológico. Aunque se podría mejorar, este conocimiento mediante la difusión del origen en el propio menú o mediante carteles en el oficio, la mayor parte de padres, madres, alumnado y personal del centro conocen cuál es el origen de los productos.

### *¿Varían los menús elaborados según la estación o el entorno donde se consumen?*

En 7 de los 8 centros estudiados, los menús ofrecidos **no varían de forma importante según la temporada**, y cuando la empresa que presta el servicio de comedor es la misma, el menú **no cambia en función de la zona** o el centro. Pero si que hay diferencias de menú entre los centros con cocina propia y menú transportado, aun siendo la misma empresa la que presta ese servicio. En este caso, a pesar que la empresa elaboradora sea la misma, el menú es diferente entre centros donde se elabora in situ, o en comedores donde llega elaborado.

En los centros que hemos estudiado hemos conocido los menús, pero no las recetas de cada uno de los platos. En los centros en los que se elabora la comida en el propio

centro es obligatorio que en el centro se cuente con una receta detallada (producto, gramaje, forma de elaboración) de cada uno de los platos que se van a elaborar, no así en el caso de los centros con donde la comida llega elaborada desde instalaciones que se encuentran fuera del centro. Pero además de la propia receta (componentes del plato), la calidad de la materia prima utilizada, los métodos de conservación de la materia prima, y los métodos de cocinado y de conservación de los alimentos hacen que el valor nutricional del plato final varíe sustancialmente. Al no conocerse los ingredientes concretos de los menús es complicado valorar de forma estricta la adecuación de los menús a los estándares nutricionales recomendados.

### ¿Cómo son los menús desde el punto de vista nutricional?

En el estudio realizado por Zulueta (2011)<sup>11</sup> se subrayaba que la cantidad de grasa ingerida en los comedores era adecuada, el aporte de proteínas elevado y el de hidratos de carbono bajo según las recomendaciones de PERSEO. Este mismo estudio hace hincapié en el bajo nivel de oferta de verduras y al mismo tiempo el bajo nivel de ingesta de los mismos, ya que la mayor parte de las veces se ofrecen como guarnición. En la estrategia PERSEO se recomienda la ausencia total de precocinados y de postres azucarados y Zulueta *et al*, constataron que aún se seguían sirviendo estos productos en los menús escolares. Otro estudio similar realizado por Sancho (2015)<sup>12</sup> sobre la adecuación de los menús escolares de los centros escolares de Bizkaia, nos daba a conocer que a pesar de cumplir con las exigencias del Pliego técnico del Gobierno Vasco, no se cumplen con los niveles adecuados para los indicadores referidos a legumbres, pescado, carne y platos precocinados de la estrategia NAOS. En este sentido, el número de veces que se oferta una ración de verdura es menor que la recomendada, hay una falta de oferta de cereales integrales, la oferta de huevos y pescado azul es pobre (pescado de pequeño tamaño inexistente). Por tanto, ambos estudios concluían que sería aconsejable aumentar en los menús el contenido de fruta, verdura en los primeros platos, huevos (y preparaciones a base de huevo) y pescado azul, ofrecer legumbres y farináceos en la guarnición, disminuir la presencia de carnes, purés, fritos y postres lácteos, y eliminar los postres azucarados. También recomiendan incluir en los panfletos informativos los ingredientes de cada plato y las técnicas culinarias empleadas.

A todo esto, hay que añadir, en el caso de los menús que llegan ya elaborados al centro escolar, **los alimentos están acompañados de salsas y más grasa** (carnes guisadas, pasta con salsa, pescado en salsa, ...) que los elaborados in situ para evitar el secado de los alimentos y mantener su jugosidad desde el cocinado hasta el consumo. Esta cantidad de salsas está desaconsejada según la guía de buenas prácticas para comedores de escolares del Gobierno Vasco, pero el 60% de los

<sup>11</sup> Zulueta B, Xarles Irastorza I, Oliver P, y Vitoria JC. (Hospital Universitario de Cruces). Perfil Nutricional de los menús e ingesta dietética en comedores escolares de Vizcaya. *Nutrición Hospitalaria* 2011; 26(5): 1183-1187.

<sup>12</sup> Sancho P, Cirarda FB y Valcarcel S. (Delegación Territorial de Bizkaia. Departamento de Salud del Gobierno Vasco) Características nutricionales de los menús escolares en Bizkaia (País Vasco, España) durante el curso 2012/2013. *Nutrición Hospitalaria* 2015; 31(3): 1309-1316.

centros escolares públicos y el 50% de las personas usuarias de los comedores de estos centros tienen este tipo de menú.

### *¿Cuál es el concepto de calidad que se aplica al servicio de comedor de los centros escolares?*

En este sentido, es importante remarcar que el concepto de calidad alimentaria que se utiliza hoy en día a la hora de contratar un servicio de comedor en la licitación de los comedores escolares de la red pública se restringe principalmente a los conceptos de seguridad alimentaria y estándares de calidad comerciales (extra, primera, segunda...) ligados al aspecto más que al contenido, y solo para algunos de los productos. En este caso **no se utiliza ningún criterio cultural** (alimentos locales, adaptación a la cultura gastronómica) **ni medioambiental** (emisiones, consumo de energía, contaminación, biodiversidad, DO, ETG, IGP, ecológico) ligado a la producción y elaboración del producto.

Otra de las características esenciales en cuanto al conocimiento de los alimentos que se utilizan en el comedor es el conocimiento por parte de los responsables de la escuela y de las familias de la frescura de los alimentos (tiempo transcurrido entre su recolecta, o sacrificio y el consumo). Este dato es consecuencia del apartado anterior, ya que, al no tener un conocimiento exacto de la trazabilidad, tampoco se conoce por parte de los trabajadores de la cocina, los responsables de comedor o las familias la recolecta, la elaboración y el consumo. Los únicos controles que se realizan a la materia prima cuando esta llega al centro para constatar la frescura son la medición de la temperatura, la revisión de la fecha de caducidad o consumo preferente y la observación visual del aspecto.

### *¿Qué aspectos de los comedores escolares valoran las familias?*

Además de la adecuación nutricional de los menús, si prestamos atención a la idea de calidad, el modelo de gestión, o el tipo y origen de los productos utilizados en el mismo, a grandes rasgos son características que las familias valoran a la hora de decidir el centro donde se va a matricular a los hijos e hijas.

Cuando se realizan preguntas concretas sobre el concepto de calidad de servicio e importancia que se le asigna al modelo de producción de las materias primas y su origen es destacable que más del 90% de usuarios entienden por calidad el hecho de que el menú sea elaborado in situ, y que este sea lo más económico posible, ya que en cuanto al uso de producto local o producto ecológico la percepción a priori de casi el 87% de las personas es que, además de ser deseable y muy positivo, esto podría suponer un encarecimiento del menú, y por tanto priorizan el precio a estas características. Aunque mediante este estudio hemos podido comprobar que el coste del menú en los centros donde utilizaban producto local y ecológico no era en algunos casos mayor que en los centros donde el menú era convencional, es decir, en cualquier caso, el coste era menor de 6,05€/menú/día. Pero nos faltarían datos (calidades, cantidades, conceptos incluidos en la cuota de comedor, etc) para poder hacer una comparación exacta.

Si bien los principales motivos para el uso del servicio de comedor es la falta de medidas de conciliación familiar, la distancia entre el domicilio y el centro escolar o la falta de recursos suficientes para alimentar a los niños y niñas en el domicilio. Pero, según las encuestas realizadas a padres y madres en este estudio, también **contribuye al aumento de usuarios del servicio de comedor el aumento de la calidad del mismo**. En los centros donde ha habido alguna política de mejora del servicio desde el punto de vista de calidad alimentaria, como en uno de los centros estudiados donde han comenzado a utilizar producto local, producto ecológico y a mejorar la comunicación y la información a las familias en los que respecta al comedor, se ha dado un aumento inmediato de personas usuarias del comedor.

### *¿Cuáles son las acciones que en el ámbito del consumo de alimentos (comedor) se están implementando para la mejora ambiental?*

La actividad del comedor puede influir en el medioambiente desde varios puntos de vista: recuperación de la biodiversidad, promoción de modelos de agricultura ecológicos, reducción del despilfarro, disminución de emisiones de CO<sub>2</sub>, control del consumo de energía, control del consumo de agua, y disminución de desechos (reciclaje, compostaje, no envases), etc.

En el diseño y composición de los menús y en lo referido a la recuperación de la agrobiodiversidad ninguno de los centros estudiados incluye o participa en **ningun programa de mejora de la biodiversidad agraria**, al igual que ninguna de las entidades que elabora los menús lo hace basándose en variedades rústicas y locales, o al menos no lo da a conocer, y por tanto, ni los comensales ni el centro es consciente de ello, con lo que no se cumple una labor formativa o de sensibilización al respecto. Tampoco se tiene en cuenta en el diseño de los menús la eliminación de ciertos tipos de producto en caso de que se trate de especies o **variedades que por su modelo de producción pueden provocar la disminución de la biodiversidad y la agrobiodiversidad locales o de las zonas o regiones de las que proceden, como puede ser la fruta (naranja, plátanos), el azúcar, el aceite de palma, el cultivo de soja, o la carne de animales criados en modelos intensivos con una base de alimentación de concentrados con soja**.

Otro de los aspectos medioambientales de la actividad del comedor es el control de los residuos generados y del alimento despilfarrado. En los centros estudiados se ha intentado cuantificar ambas variables a través de los datos registrados en los propios centros, pero no ha sido posible ya que **en ninguno de los centros se realiza un control de la cantidad de comida desechada y del tipo de residuo generado**. Por otro lado, hemos constatado que es una práctica habitual el hecho de pedir entre un 10 y 15 % de menús menos que el número de comensales para evitar desechar gran cantidad de comida, sobre todo en los centros donde el menú es transportado. Pero aun así se desecha comida, aunque se desconoce el motivo (saciedad, poco apetecible, falta de tiempo para comer...). En el marco de este estudio no se había contemplado profundizar en ello ya que requeriría un mayor trabajo de campo pero es un aspecto importante e interesante en el que se debería indagar.

En los centros estudiados los usuarios de comedores con menú elaborado fuera del centro escolar cuando se les pregunta por los alimentos o platos que les gusta y los que no, y se les pregunta a los responsables del centro, el número de alimentos que no son apetecibles o son rechazados por el alumnado es mayor que en los centros de elaboración in situ. En este sentido, vemos que también influye el entorno donde se ubica el centro. Así los centros ubicados en entorno rural el alumnado tiene mayor apetencia por verduras, carne y legumbres, y en un entorno mixto o urbano, el consumo de verduras, sobre todo enteras o crudas es mucho menor, siendo éstas desechadas (también podría influir el tamaño del centro). Y en general, el pescado no es un alimento apetecible para el alumnado. Por otro lado, en los centros con elaboración in situ, las cantidades se ajustan más y los sobrantes son menores, según nos han informado las personas que trabajan en estos centros.

Entre los centros estudiados, **ninguno de ellos tienen en marcha alguna política de reducción de residuos procedentes del comedor (envases y embalajes)**. Y si bien, en uno de los centros estudiados se puso en marcha un proyecto de compostaje para los residuos del centro, incluido los del comedor, debido a problemas ligados a las relaciones laborales del personal de cocina y las condiciones de seguridad y salud alegadas por el personal de cocina no se ha podido implementar.

Tampoco se cuenta en los centros con datos de los residuos generados en toda la cadena de producción (desde el campo al plato del alumnado). Algunas de las empresas encargadas del servicio de comedor en sus páginas webs presentan certificaciones de calidad ambiental, control de residuos, disminución de emisiones etc, pero no se ha podido contrastar mediante entrevista las acciones que están avaladas por dichas certificaciones, ya que las empresas no nos han concedido ninguna entrevista (excepto GASCA).

### *¿Cuáles son los trámites para poder utilizar el servicio de comedor?*

El servicio de comedor es gestionado por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, en el caso de los centros de enseñanza públicos en gestión directa, por el AMPA en el caso de los centros públicos con gestión propia y por la gerencia en los centros privados. En cada caso la entidad gestora toma las decisiones sobre la manera en la organiza el servicio de comedor, las condiciones de admisión, las cuotas, etc.

Para poder utilizar el comedor los niños y niñas tienen que estar inscritos detallando los días que van a hacer uso del mismo y sus necesidades especiales (si las tienen) y las familias tienen que abonar la cuota correspondiente a los días de uso. En el caso de las familias que van a hacer uso del comedor de forma esporádica o puntual deben de avisar con antelación del día en que el niño o la niña va a hacer uso del comedor. En los centros públicos hay ocasiones en los que el uso esporádico no se acepta, por falta de espacio en el comedor o por falta de personal, ya que si se superan los ratios marcados por la administración sería necesario contratar una persona más para el día en que se superen los ratios. En cualquier caso, en los centros públicos en gestión directa, la decisión final se toma en el consejo escolar. Esta situación afecta especialmente a las familias que no tienen una situación

laboral estable, es decir, principalmente a las familias que tienen una situación laboral precaria. Este aspecto está siendo un problema importante en muchos centros.

El alumnado que no está inscrito en el servicio de comedor, en el caso de los centros escolares públicos, no pueden hacer uso de las dependencias escolares en el horario de medio día. Es decir, no pueden permanecer en el centro escolar. En ninguno de los centros estudiados hay alguna dependencia habilitada para el alumnado que quiera quedarse a comer en el centro la comida que lleven desde sus casas.

Una vez inscritos los niños y niñas, es necesario que las familias abonen la cuota de comedor correspondiente, que puede variar para las usuarias regulares entre 4,4 y 5,5€/persona/día (IVA incluido). En el caso de los centros escolares públicos en gestión directa esta cuota es de 4,6€/persona/día (IVA incluido). Como se ha visto en el apartado donde se ha caracterizado quienes son las personas que hacen uso del comedor, se ha visto que el 21,4% del alumnado de la CAPV durante el curso 2014-2015 fueron receptores de beca para el pago de la cuota del comedor, y por tanto era la administración la que se hacía cargo del pago de la cuota, si bien, en función del centro escolar, a veces las propias familias tienen que adelantar el pago de las cuotas hasta la recepción de las becas o es el propio centro el que adelanta las cuotas de pago.

Más adelante, en el apartado de operaciones intermedias, donde se va a estudiar el coste de los menús, vamos a profundizar en este tema del coste real del servicio de comedor, que en algunos casos difiere de lo que las familias pagan.

Una vez inscritos y abonadas las cuotas, los niños y niñas ya pueden hacer uso del comedor. Aunque si faltasen alguno de los días para los que están inscritos solo se les devolvería la mitad de la cuota.

### *¿Cuáles es la rutina del servicio de comedor?*

La rutina de uso del comedor es la siguiente. Los niños y niñas llegan desde las aulas al comedor de forma ordenada por clases y cursos. Una vez en el comedor se sientan, se les sirve la comida, se les da un tiempo mínimo de 30 minutos para comer, y una vez terminada la comida o el momento de comer pasan al patio o la zona de juego hasta que comienzan las clases de la tarde o llega la hora de salida. En algunos centros, aunque no es la mayoría, son los niños y niñas los que pasan por una barra donde el personal de oficio está sirviendo, se sientan, comen y al final colocan el menaje utilizado en el lugar adecuado.

En el espacio del comedor los niños y niñas son atendidos por el personal de monitoreado, personal de oficio y la persona responsable de comedor. En este espacio el profesor o la profesora no acompaña al alumnado, ni ejerce ninguna labor, únicamente hay presencia docente cuando se trata de niños o niñas tienen asignado una profesora o profesor por algún tipo necesidad especial.

### *¿Qué labores desempeñan las personas que trabajan en el comedor escolar?*



Las labores que desempeñan las personas que se encuentran en el comedor son las siguientes, si bien cuando se trata de comedores de centros escolares públicos en gestión directa, las labores de cada una de estas personas vienen detalladas en el Pliego de Condiciones Técnicas para la contratación del servicio:

- Monitoreado. Son las personas que acompañan y ayudan a los niños y niñas durante el momento de la comida y el descanso, hasta el comienzo de las clases de la tarde. En los centros públicos con gestión directa, el número de personas de monitoreado está regulado por unos ratios<sup>13</sup>, no así en el resto de centros, donde el número de personas monitoras depende del criterio del centro. Las condiciones de contratación por parte de la administración de las personas monitoras que trabajan para centros públicos en gestión directa también se encuentra regulada a través de un convenio específico para el personal funcionario<sup>14</sup>, y otro convenio específico para el personal perteneciente a empresas que prestan este servicio<sup>15</sup>, fijando el tiempo máximo de trabajo<sup>16</sup> (2h o 2,5h al día) y el precio de contratación del servicio (19-22,99€/h de media)<sup>17</sup>, no así el salario de estas personas (11-15€/h). En los centros públicos de gestión directa, el monitoreado es personal que se subroga por las empresas que prestan servicios de monitoreado. En algunos casos de centros donde anteriormente se contaba con modelo de gestión propia y se pasó al modelo de gestión directa las personas que trabajan como monitoreado tenían algún vínculo con el centro (familiares de alumnado, ...) En centros privados, a día de hoy, además de contratar a familiares del alumnado, se ofrece la posibilidad de participar en las labores del comedor en los casos en los que las familias no tienen recursos suficientes, a cambio de una disminución de la cuota de comedor.
- Personal de oficio (u office). Se trata de las personas que se encuentran sirviendo la comida. Las condiciones de contratación por parte de la administración de este servicio son muy similares a las de contratación del monitoreado, es decir, se marcan ratios, y coste horario. Al igual que ocurre con el monitoreado se trata de un sector muy feminizado, donde la mayoría de trabajadoras son mujeres.

Responsable de comedor. Se trata de una figura que únicamente existe como tal en los centros públicos de gestión directa. Se trata de personal docente, con formación en Magisterio que está liberado en un porcentaje de horas de su tarea docente. El número de horas que se le asigna a las funciones del comedor depende de la cantidad de alumnado que utiliza el comedor. Su labor es organizar, supervisar y controlar la actividad de cocina y comedor (personal, comidas, alumnado, familias...) Se trata de una figura fundamental que no recibe formación específica

<sup>13</sup>[http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/dij3/es\\_2099/adjuntos/ratios\\_de\\_monitor\\_es\\_c.pdf](http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/dij3/es_2099/adjuntos/ratios_de_monitor_es_c.pdf)

<sup>14</sup> RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2009, del Director de Trabajo y Seguridad Social, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Departamento de Educación, Universidades e Investigación (código de convenio n.º 8600050) BOPV nº62, 31-3-2009.

<sup>15</sup> RESOLUCIÓN de 15 de septiembre de 2011, de la Directora de Trabajo, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio colectivo de empresas de colectividades en comedores escolares de gestión directa dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco (código de convenio número 86002235012003). BOPV nº 224, 25-11-2011.

<sup>16</sup> Circular de la Viceconsejería de Administración y Servicios por las que se emiten instrucciones para el funcionamiento de Comedores Escolares en Régimen de Gestión Directa, a partir del curso escolar 2012-2013.

<sup>17</sup>[http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/dij3/es\\_2099/adjuntos/precios\\_adjudicacion\\_por\\_lote\\_c.pdf](http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/dij3/es_2099/adjuntos/precios_adjudicacion_por_lote_c.pdf)

que se corresponda con el grado de importancia de la tarea que desempeña, por ejemplo en materia de cocina, nutrición, tecnología de los alimentos o sanidad. Con lo que depende de su responsabilidad y habilidad el hecho de que el comedor funcione correctamente.

### *¿Cuáles son las labores pedagógicas que se realizan entorno a la alimentación?*

Hemos analizado la labor pedagógica unida a la alimentación desde 4 ámbitos de trabajo: en las aulas, en el comedor, a través de la propia comida del comedor y en el hogar.

En el aula:

La alimentación está unida de forma central con la sostenibilidad de la vida y este es su principal potencial a la hora de analizar su vinculación pedagógica desde el análisis de los sistemas alimentarios escolares. Así, abarca ámbitos académicos tan amplios como las ciencias naturales, ciencias sociales, geografía, matemáticas, economía, comunicación, arte e incluso la tecnología y la literatura. Por tanto, es un tema que se podría tratar en las aulas desde puntos de vista muy diversos. Hay algunas experiencias de escuelas que cuentan con huerto escolar, otras que incorporan extraescolares sobre cocina para niños y niñas, y algunas que trabajan la alimentación desde el punto de vista de la salud en la escuela de padres y madres. En tres de las escuelas estudiadas se lleva a cabo algún tipo de programa pedagógico ligado a la alimentación. Pero **no tenemos constancia de que esté generalizado el trabajo la alimentación en las aulas desde el propio currículo de los centros más allá de aspectos relacionados con hábitos de vida saludables y el cuerpo humano**. Todavía en los centros existen serias dificultades para analizar la alimentación desde una mirada holística integrando aspectos culturales, socioeconómicos, socioculturales y medioambientales.

Para propiciar la transversalización de la educación ambiental en los currículos y en la organización de la vida escolar se crearon los Centros de Educación e Investigación Didáctico –Ambiental\_Ingurugela. Estos centros forman una red de equipamientos públicos de apoyo al profesorado y a los centros escolares, que coordinan planes y programas de educación ambiental, en el sistema educativo no universitario. El programa marco de Ingurugela son las Agendas 21 escolares (A21E), donde el tema alimentario responde perfectamente a sus objetivos, contenidos y desarrollo competencial. Aun así, la visión del modelo alimentario que se trabaja no suele trascender más allá de temas puramente biológicos o sobre la salud –aunque va en aumento la preocupación e interés por ampliar esta mirada dentro del currículo y así lo van haciendo algunos centros con ayuda de otras organizaciones y/o a título individual. La pata social y ambiental se trabaja de forma superficial, dejando relegado el análisis crítico del funcionamiento de la cadena alimentaria relegada a programas como Alimentación o similares impulsados por un profesorado implicado u organizaciones de base como VSF Herrien Bidezko Elikadura.

Esta organización, mediante el programa AlimentAcción, ha llevado a cabo en diversos centros escolares actividades pedagógicas en el ámbito socio educativo.

Este Programa está impulsado desde 2010 por VSF Herrien Bidezko Elikadura y Hegoa (Universidad del País Vasco) y se trabaja con el personal docente, las familias y el alumnado diferentes temas relacionados con la alimentación y cómo ésta afecta al entorno, a la salud y a las condiciones de vida de personas y comunidades en el Norte y en el Sur. En La Comunidad AlimentAcción más de 90 centros educativos a nivel estatal participan en la construcción de un sistema alimentario más justo, sostenible y saludable, basado en los valores de la Soberanía Alimentaria. En este programa, cuya alma son los centros escolares —en su mayoría centros innovadores—, las familias y el entorno cercano, no contemplan a penas acciones dirigidas al trabajo educativo en y para los comedores escolares. Esto sucede por una razón fundamental: existe una incoherencia entre la propuesta de trabajo dentro de Alimentación basada en la Soberanía Alimentaria y la realidad mayoritaria de los centros escolares públicos (en el marco de la gestión directa) en la que el comedor no puede actuar de eje dinamizador de planteamientos curriculares como el de VSF. Este es el motivo principal más allá de las barreras físicas (falta de cocina) o reglamentarias (Educación no permite el uso de la cocina para actividades académicas). La cultura de centro es fundamental para trabajar en esta dirección, y requiere de pedagogías activas que impliquen a la comunidad donde se inserta la escuela -y no solo de forma puntual- de manera que se favorezcan procesos de aprendizaje basados en la construcción colectiva. Si bien hoy en día se habla de una Educación para la Ciudadanía Global en Transición como propuesta de cambio de paradigma educativo, pareciera que un comedor escolar vivo y comprometido con la salud y el mantenimiento de un mundo rural vivo podría dar respuestas a la realidad actual (injusticias sociales, mala salud, deterioro medioambiental, etc.) que estamos viviendo.

En el comedor:

Así pues el espacio del comedor se prestaría a trabajar diversos aspectos pedagógicos tanto ligados directamente a la alimentación, como al medioambiente y a las relaciones sociales entre las personas (igualdad, corresponsabilidad, compañerismo, solidaridad, empatía, etc), haciendo a su vez de éste, un espacio educativo, y de vivencia y experimentación de estos valores. Pero como hemos visto anteriormente, a día de hoy el espacio del comedor se dedica exclusivamente a la actividad de alimentarse al medio día. En la actualidad **no se hace ninguna labor pedagógica explícita, ni en el espacio del comedor en general, ni en el momento de la comida en particular**. Probablemente no haya un solo motivo para no trabajar aspectos pedagógicos diversos y se deba a la suma de varios factores: ambiente inapropiado, tiempo insuficiente dentro del comedor, ratios de personal insuficientes, carencias en la formación del personal, etc. Sería necesario contar con más tiempo, personal formado y motivado, y un espacio adecuado.

El idioma utilizado en el ámbito del comedor puede ser muy importante desde varios aspectos, tanto para dar continuidad al ambiente lingüístico de las aulas y el entorno social, pero también para incorporar el idioma al ámbito social y alimentario y viceversa. Es decir, el idioma en el que se desenvuelve la acción de alimentarse ayuda a transmitir de forma transversal al alumnado una serie de

conocimientos que van más allá de la acción nominativa de los alimentos. Por tanto, si atendemos a la ecología lingüística del centro, en las entidades públicas es habitual encontrar monitorado o personal de oficio que no es capaz de comunicarse con el alumnado o con el resto de personas que conforman la comunidad escolar en euskera, haciendo que el momento de la comida sea una isla para aquellos niños y niñas que están realizando sus estudios y recibiendo su educación en euskera (modelo D). Al mismo tiempo se pierde el conocimiento y la cultura ligados al uso de palabras para nombrar alimentos, platos, etc. En los pliegos de contratación del servicio de comedor de los centros públicos no se exige perfil lingüístico a las personas que vayan a formar parte del monitorado, de la cocina o del office.

A través de los alimentos:

Pero también hay una labor pedagógica implícita en el hecho mismo de alimentarse. A través de los alimentos que se ingieren cada día los niños y niñas también interiorizan numerosos aspectos ligados no solo al cuidado y la salud sino también sociales y culturales como: reconocer los alimentos, sus características organolépticas (aspecto, sabor, olor, aroma, textura) la forma de cocinarlos, el momento en el que se recolectan, el lugar donde se cultivan, la cultura a la que pertenecen, etc. Bien, pues en este ámbito podemos decir que el alumnado:

- no percibe la estacionalidad de los productos ya que su consumo no se encuentra ligado a una estación concreta. Los menús ofertados no varían de una temporada a otra, a excepción de los menús ofertados por los centros donde se ha comenzado a utilizar producto local y ecológico y se han rediseñado los menús en función de la estación.
- está familiarizado con la cultura culinaria local, a través del consumo habitual de platos tradicionales. En todos los centros estudiados se utilizan de forma habitual (al menos unas 2 veces a la semana) platos tradicionales, sobre todo en los primeros platos realizados con legumbres y platos a base de patata (garbanzos, alubias rojas, alubias blancas, sopa de legumbres, patatas en salsa verde, etc). Pero la puesta en valor de verduras locales, pescados, o platos tradicionales de carne no es habitual. Éstos suelen estar preparados de manera homogénea (albardado, empanado) o la propia materia prima (carne picada, hamburguesa, salchichas, salmón, perca) no da lugar a preparar platos tradicionales. El conocimiento y aceptación de los platos tradicionales es mayor en los centros pequeños ubicados en entorno rural. Esto se puede deber a la forma de elaboración, más cuidada, al tratarse de comedores con pocos comensales o porque están más habituados a consumir este tipo de platos en el domicilio. En ninguno de ellos se hace referencia al alumnado de la conexión que estos platos pueden tener con la cultura local.
- desconoce las verduras como la acelga, o la berza, además de desvincular totalmente todas las verduras con una temporada concreta, es decir, además de no conocer alimentos que pueden ser habituales en su entorno, no son capaces de identificar cuál es la temporada de cada alimento. Esto se puede deber a que no se consumen en el centro estas verduras o si se hace, se encuentran en forma de pure. También influye en el diseño homogéneo de los menús para todo el curso, independientemente de la temporada en la que se consuman.

- conoce platos de otras culturas (pizza, pasta, cuscús, rollito de primavera, soja, ...), pero no sabrían decir a qué cultura se encuentran ligadas. Es decir, las tienen incorporadas como propias. En cuanto a la utilización de recetas o platos de otros lugares del mundo u otras culturas en ninguno de los comedores estudiados se da este caso.

En el hogar:

Finalmente, la pedagogía entorno a la alimentación también incluye a las familias y el hogar. La alimentación, como eje fundamental de la vida y del sostenimiento de la misma, y desde su aspecto pedagógico, puede tener un carácter estratégico en el cambio de valores hacia la igualdad entre mujeres y hombres y el impulso de la corresponsabilidad en los hogares en el reparto de tareas domésticas y de cuidados. Así, en la medida que se trabaje de una forma integral y desde valores coeducativos con las familias y la comunidad escolar en su conjunto, incorporando la perspectiva pedagógica en los comedores escolares, estos pueden incidir en la transformación de los roles tradicionales de género y en la disminución de las brechas de género todavía existentes en el reparto de tareas de cuidados, tal y como se reflejan en las sucesivas encuestas de usos del tiempo entre mujeres y hombres.

Las mujeres dedican más horas a estas actividades domésticas que los hombres, una media de 9,4 horas frente a las 6 horas de los hombres. Las diferencias de género se dan en mayor medida en lo referido al cuidado de hijas e hijos menores (1,8 horas), mientras que, en las tareas del hogar y el cuidado de personas dependientes, esta diferencia es menor (0,8 horas) en cada caso.<sup>18</sup>

### *¿Cómo se percibe el momento de comer en el comedor escolar?*

En lo referente a la percepción del momento del comedor, éste es percibido tanto por el alumnado como por el personal que trabaja en él, como un momento de estrés, conflictivo, que transmite nerviosismo. En cuanto al tiempo dedicado al comedor, el horario establecido por la normativa como tiempo mínimo es de 30 minutos, pero en función de la edad este tiempo debería de adaptarse a las necesidades de cada niño y niña. Los centros de mayor tamaño son los que menos tiempo tienen para comer, debido a que en la mayoría de casos el servicio se organiza por turnos muy ajustados, ya que el espacio de comedor es pequeño para la cantidad de alumnado que utiliza el comedor. Preguntando al personal de monitorado se sugiere que sería necesario ampliar dicho periodo para que el niño o la niña pudiese entablar un tipo de relación sosegada con la comida, y no verlo como un mero trámite en el que es necesario engullir y terminar cuanto antes para salir al patio a jugar.

Este problema está ligado al tamaño de los comedores, en los que no se suelen hacer inversiones para que tengan una superficie adecuada. En otros casos se trata de escuelas que se encuentran en zonas de influencia de ayuntamientos con pocos

<sup>18</sup> INFORME CIFRAS 2015 – EMAKUNDE – Instituto Vasco de la Mujer, pag 75

[http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/servicio\\_cifras/es\\_emakunde/adjuntos/cifras\\_2015.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/servicio_cifras/es_emakunde/adjuntos/cifras_2015.pdf)



recursos, en los que el mantenimiento de los edificios corre por cuenta de la administración local, y por tanto mayores superficies suponen mayores gastos de mantenimiento para el ayuntamiento que a veces no puede hacer frente a esos gastos. Otro limitante es la ubicación del colegio. Si este se encuentra en un centro urbano es complicado plantear un aumento de superficie edificada para poder ampliar el comedor.

En resumen, en lo referente a la organización del comedor es destacable el desconocimiento generalizado de la comunidad escolar en lo referente al funcionamiento del comedor escolar, vías de comunicación, etc. Además, el espacio del comedor se identifica como un espacio ruidoso, ligado a conflictos y estrés y donde desde el punto de vista pedagógico y lingüístico hay una fractura con la mecánica educativa del horario escolar.

### *¿Qué otros momentos y espacios forman parte del sistema alimentario de las comunidades escolares como espacios de consumo de alimentos?*

Cualquier momento que esté unido al hecho de alimentarse y que se desenvuelva dentro del entorno escolar lo consideramos dentro del Sistema Alimentario de las Comunidades Escolares. Así incluimos, además de la comida del medio día, si se llevan a cabo en el centro escolar: el desayuno, el almuerzo o *hamaiketako*, la merienda, la comida de las excursiones, la alimentación durante acampadas o colonias escolares, las comidas que se preparan para las celebraciones escolares, y otros.

Se trata de espacios en los que se puede aplicar las mismas políticas, planes o acciones que a la hora de la comida del medio día, que complementan la labor pedagógica que se pueda realizar en éste y en las aulas, con el aspecto positivo que se trata de ambientes distendidos.

En una de las escuelas estudiadas se recupera la fruta que sobra en el comedor para ofrecerla *ad libitum* al alumnado ubicando contenedores con la fruta en diferentes puntos del centro, y fomentar así la alimentación saludable en momentos con el almuerzo o la merienda. Las personas responsables del centro aseguran que los hábitos del alumnado han mejorado, disminuyendo el consumo de pastelería industrial en el almuerzo.

En otros centros se aprovechan las fiestas ligadas al centro escolar para dar a conocer al alumnado alimentos locales como el talo hecho con harina de maíz local a través de talleres.

Pero generalmente, los espacios escolares diferentes al comedor, se organizan de manera muy similar a éste, si atendemos al desarrollo de actividades educativas y alimentación sana, sostenible, justa, y responsable.

### *¿Existen políticas específicas relacionadas con la alimentación en el centro escolar?*



Algunos centros si tienen implantados programas o acciones especiales entorno a la alimentación, pero no es lo más habitual, y mucho menos que estos programas vayan más allá de temas ligados a la salud.

Como se ha mencionado anteriormente, algunos centros dentro del Programa Agenda21 y a través de diferentes movimientos sociales como VSF están llevando adelante programas ligados al consumo responsable de alimentos (Programa AlimentAcción)

Este interés por la alimentación se da con mayor fuerza en los centros ubicados en comarcas o municipios donde hay en marcha políticas alimentarias locales. Por lo general, los programas de los centros van dirigidos a la formación de las madres y padres en alimentación, a inculcar hábitos saludables como el consumo de fruta y verdura en el alumnado, o a la disminución de desechos provenientes de la comida, así como a formar al profesorado. En tres de los centros estudiados se llevaba algún tipo de acción o política entorno a la alimentación. Es destacable la política de uso de producto ecológico local, y redefinición de menús aplicada en dos de los centros estudiados, uno de ellos privado y el otro público, pero inmerso a día de hoy en un proyecto piloto del GV.

### 5.1.2 OPERACIONES INTERMEDIAS

En este apartado se incluyen todos aquellos procesos que se dan desde que el alimento es cosechado, capturado o recolectado hasta que es preparado para su consumo final. En esta fase la variedad de operaciones que se pueden dar es muy diversa, siendo las operaciones básicas el transporte desde la zona de producción a la zona de cocinado, y el propio proceso de cocinado. (Ver figura del mapa conceptual de los procesos que se llevan dentro del sistema alimentario de los centros escolares del apartado 5.1).

Para poder empezar a definir cuáles son las operaciones intermedias que se realizan en los sistemas alimentarios de los centros escolares de la CAPV, vamos a empezar definiendo la fase de cocinado y por tanto, contestando quién, dónde, y cómo se cocinan los alimentos que se sirven en el comedor escolar. La respuesta a estas preguntas depende, principalmente, de 2 características:

- Existencia o no de cocina en el centro
- Modelo de gestión

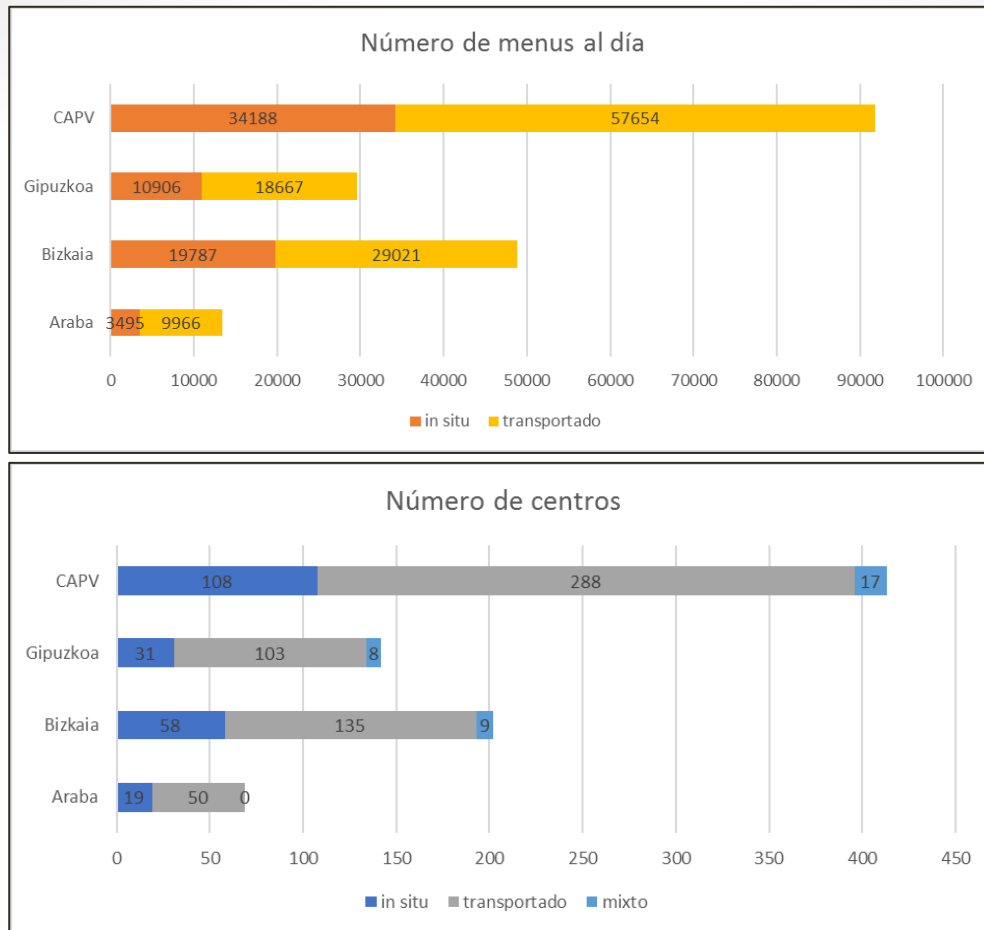
#### *¿Dónde se prepara la comida?*

El lugar donde se prepara la comida, en el centro o en una cocina central, afecta directamente tanto a la organización del servicio de comedor como a las instalaciones con las que tiene que contar el centro escolar, el personal implicado en el servicio o el tipo de menú. Por otro lado, también influye en el tipo de operaciones que se tiene que llevar a cabo, el consumo de energía, combustible, etc. Así, el servicio de comidas se puede diferenciar, siguiendo este criterio, en:

- Servicio con **elaboración *in situ***. En el servicio de elaboración *in situ* la comida se elabora por completo en las instalaciones de la institución donde se va a servir y a consumir. Esta modalidad se da en el 31% de los centros escolares públicos y el 42 % del alumnado que hace uso del servicio. En este proceso se utilizan los utensilios y maquinaria típica de las cocinas dedicadas a colectividades, aunque hay grandes diferencias entre el equipamiento y el espacio de las diferentes cocinas estudiadas.
- Servicio con **menú transportado (MT)**. Se pueden dar 3 casos.
- El menú completo se elabora en las instalaciones de la empresa de catering y se mantiene caliente, y se transporta en recipientes que mantienen caliente la comida hasta que es servido para su consumo. En este proceso, además de la maquinaria típica de las cocinas industriales, es habitual el uso de mesas calientes, armarios calientes y recipientes isotermos.
- El menú se elabora en las instalaciones de la empresa de catering, se enfría nada más haber sido cocinado, se mantiene refrigerado, y se transporta en recipientes y vehículos que son capaces de mantener la comida fría. Una vez que llega al office del comedor la comida tiene que ser regenerada y calentada. Luego se mantiene caliente hasta que es servida y consumida. Para enfriar la comida rápidamente nada más haber sido cocinada se utilizan abatidores de temperatura, luego cámaras frigoríficas, y posteriormente recipientes isotermos o camiones frigoríficos. En el office para calentar la comida y mantenerla caliente se utilizan hornos microondas, hornos, o fogones, y finalmente mesas calientes.
- El plato principal es elaborado en la cocina central de la empresa que atiende el servicio de catering y el segundo se elabora en las instalaciones donde se va a servir. Esta modalidad es un caso intermedio entre los menús *in situ* y los transportados.

Entre los centros de enseñanza públicos de la CAPV el 60% tiene un servicio de menú transportado en caliente (**MTC**) y el 9% menú transportado en frío (**MTF**). Si tenemos en cuenta la cantidad de alumnado que utiliza cada uno de ellos podemos decir que el 42% del alumnado tiene MTC y el 8% MTF. Según los datos publicados por el Gobierno Vasco tras la licitación 2016-2018 (ver Anexo IV).

Figura: Gráfico donde se detallan el número de menús *in situ* y transportados que se consumen en centros escolares de gestión directa del comedor según la licitación 2016-2018 en cada uno de los territorios y en la CAPV. Gráfico donde se detalla el número de centros en los que se prepara la comida *in situ*, el número de centros que reciben el menú ya preparado, y número de centros que combinan las dos modalidades en cada uno de los territorios.



Estos gráficos son orientativos en lo que respecta a la distribución por territorios, ya que algunos lotes incluyen centros de varios territorios y se ha tenido en cuenta el territorio al que pertenece el mayor número de centros que conforman el lote para incluir los datos en uno o en otro. Así en Araba se han contabilizado los datos de los lotes 14-15-16, en Bizkaia los datos de los lotes 1-2-3-4-5-6-7-8-18, y en Gipuzkoa los datos de los lotes 9-10-11-12-13-17. Los centros mixtos, 17 en toda la CAPV, son aquellos que cuentan con cocina en el propio centro y una parte de los menús los elaboran en la cocina del centro y otra parte la reciben ya elaborada en la cocina central de la empresa que se encarga del servicio de comedor.

Es destacable el caso de Araba, donde el 100% de centros escolares públicos que se encuentran en Vitoria-Gasteiz tienen MTC, mientras que la mayoría de los centros ubicados en el resto del territorio alavés cuenta con elaboración in situ. Por otro lado, la mayor parte de MTF se encuentran en los centros escolares de Bilbao y Donostia. Todos los datos sobre el tipo de menú que estamos dando en este apartado son solo se ha tenido en cuenta los centros públicos ya que no se cuenta con datos de centros privados a este respecto.

Los motivos por los que hay 288 centros que no cuentan con cocina, o 17 que a pesar de tener cocina reciben cierta cantidad de menús ya elaborados son muy diversos pero los principales son:

- Fueron construidos sin cocina
- Se ha utilizado la cocina para otros usos (aulas, gimnasio, biblioteca, ...)
- La cocina se ha quedado pequeña u obsoleta.

Los menús transportados se caracterizan por tener que contar con más salsas para poder ser regenerados o para poder mantener su temperatura de transporte de forma homogénea: es complicado transportar y regenerar platos que se encuentran a la plancha o con poca salsa. También se suele utilizar la técnica del rebozado para evitar que el producto pierda humedad.

### *¿Para qué se utiliza el espacio de la cocina?*

Las cocinas *in situ* se utilizan exclusivamente para la elaboración de la comida que se consume en el comedor escolar. Las cocinas centrales se utilizan para la elaboración de menús completos que las empresas o entidades propietarias sirven a sus clientes.

Como ocurría con el espacio de comedor, el espacio de la cocina tampoco se utiliza en ninguno de los centros estudiados para ninguna otra actividad diferente a la elaboración de la comida que va a ser consumida por los niños y niñas inscritos en el servicio de comedor. Tampoco está permitido el uso de las instalaciones a ninguna persona que no esté vinculada laboralmente a la misma. Por tanto, no se utiliza el espacio de la cocina como herramienta formativa del propio centro, a pesar de que en todos ellos la persona responsable lo ve como un espacio donde se puede enseñar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres con respecto al cuidado y las tareas domésticas, como espacio lúdico y social. Esto se debe a la normativa ligada a la responsabilidad sanitaria del servicio de cocina. Con las debidas medidas y protocolos, donde se reparten las responsabilidades de manera clara y se describen y detallan las medidas que es necesario a implementar para evitar problemas de contaminación esta situación se podría superar. La preparación de dichos protocolos de uso es una labor que se debería de hacer en colaboración con las personas responsables de Salud Pública.

### *¿Quiénes preparan la comida?*

Entre el personal de cocina se pueden diferenciar 4 casos, personal funcionario que trabaja en las cocinas de los comedores escolares públicos en gestión directa, personal contratado por los centros escolares con gestión propia, personal contratado por las empresas de restauración colectiva para trabajar en los centros escolares (éstos suelen subrogarse), y personal contratado por las empresas de restauración colectiva para trabajar en sus cocinas centrales. En el segundo caso, el personal de cocina puede ser contratado directamente por el AMPA, por la entidad gestora del centro escolar o por las empresas de restauración colectiva.

En cualquiera de los casos, el personal se encarga de elaborar la comida y de mantenerla limpia y recogida. Pero el convenio laboral de unas y de otras es diferente: el número de personas por comensal que trabaja en la cocina, los horarios de trabajo, las exigencias normativas, las labores que deben de realiza, etc.

En el caso del personal de cocina funcionario las labores, los ratios, horarios, y otros detalles sobre la labor que desempeñan en la cocina está reguladas en el caso de los centros públicos en gestión directa por la Orden de 22 de marzo de 2000. En

cuanto a las exigencias formativas para estos puestos de trabajo se detalla en cada una de las resoluciones publicadas por el Dpto de Educación en la apertura de listas de cobertura. En la última apertura<sup>19</sup> se solicitaba a las candidatas el certificado de escolaridad (o equivalente) y 3 meses de experiencia laboral en la categoría de cocinera/o 50h de cursos de formación en cocina. Por otro lado, todas las personas contratadas como personas trabajadoras de cocina tienen todas la misma categoría, la misma responsabilidad y las mismas obligaciones. Sería aconsejable que una de ellas, asumiese el papel de organización y control internos de las labores de la cocina, aunque la supervisión final siguiese realizandola la responsable de comedor. La organización jerarquizada de la cocina ayudaría a optimizar los recursos tanto humanos como materiales. A día de hoy la responsable de comedor es la encargada de organizar la cocina, pero se trata de una persona con perfil docente, y por tanto no con perfil culinario, o de gestión de personal, lo que complica la labor. En las entrevistas realizadas a responsables de comedor y dirección de centro se ha recogido la necesidad de jerarquizar el personal de cocina. A esta falta de jerarquía en la cocina de los comedores del modelo de gestión directa hay que añadirle la falta de formación especializada del personal de cocina o del responsable de comedor. Se trata de personas a las que, en su contratación, no se les ha exigido un alto conocimiento en cocina, y mucho menos especializado en restauración colectiva. Esto hace que el manejo y organización dentro de la cocina sea más complicado y la maquinaria no se optimice. A esto hay que añadirle la falta de un responsable de cocina con conocimientos de organización de cocinas colectivas que sea capaz de organizar y dirigir el trabajo.

En los comedores con gestión propia, el personal de cocina se rige por el convenio de hostelería y no está regulado el número de cocineras/usuario.

### *¿Quién contrata y gestiona el servicio de comedor escolar?*

Los comedores escolares en la CAPV tienen organizado el servicio de comidas de diferentes formas, en función de la titularidad del centro, y de las instalaciones y los medios con los que cuenta, entre otras características (Tabla).

En resumen, podemos decir que hay dos tipos de gestión del servicio de comedor público. La principal diferencia es la entidad o el entorno donde se toman las decisiones y se realizan las contrataciones del servicio de comedor:

- 1) El llamado “**gestión directa**” se refiere a la **Gestión centralizada** por parte del Departamento de Educación del Gobierno Vasco. Es este ente el que realiza las contrataciones de la prestación de los servicios de comedores y decide los criterios de funcionamiento del mismo. La contratación se realiza por concurso público y se dirige a empresas de catering que se encargarán de gestionar el servicio.
- 2) El llamado de “**gestión propia**” se refiere a que la gestión es del propio centro. En este caso es el AMPA o el propio centro (en el caso de los centros

<sup>19</sup> Resolución del Director de Gestión de Personal, de 8 de mayo de 2015, por el que se procede a la apertura de listas para la cobertura de necesidades temporales de limpieza y cocina en centros públicos. Dirección de Gestión de Personal. Viceconsejería de Administración y Servicios. Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Gobierno Vasco.

privados-concertados) los que realizan las contrataciones de los servicios de comedor y toman las decisiones sobre aspectos ligados a este servicio.

Si al criterio del entorno de decisión le añadimos criterios ligados a la identidad de la entidad que asume la prestación del servicio, donde se pueden incluir la contratación del personal y la compra de materia prima, como se puede ver en la Tabla, se pueden encontrar diferentes casuísticas.

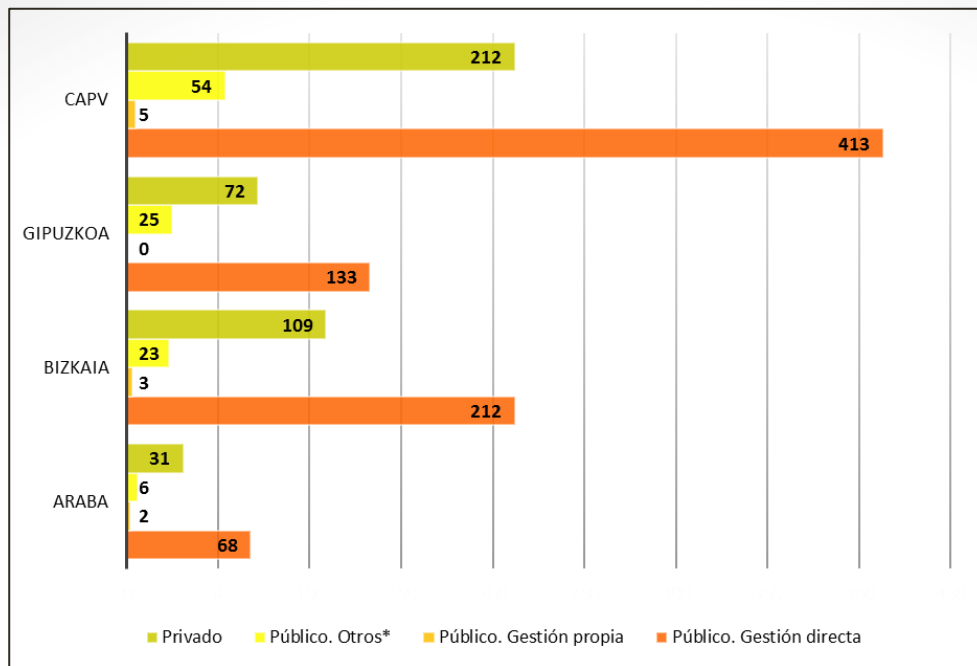
De todas maneras, el sistema mayoritario del sistema educativo público vasco consiste en que quien determina los aspectos del comedor escolar es el Departamento de Educación del Gobierno Vasco y externaliza la prestación del servicio en una empresa de catering que, o bien elabora los menús in situ (en la cocina del centro escolar) o lo lleva a este desde sus cocinas centrales.

Además de la compra de materia prima, o la contratación de personal, hay una serie de gastos o tareas ligadas al servicio de comedor cuya gestión podíamos haber añadido en la tabla, como, por ejemplo, cuál es la entidad que se encarga de la dotación y mantenimiento de las instalaciones de cocina y comedor, o del servicio de limpieza de estas instalaciones. Como en el caso anterior, podemos asumir que, en general, el servicio de dotación y mantenimiento de las instalaciones del comedor, en el caso de los centros públicos de gestión centralizada, corre a cargo del Departamento de Educación del GV y el mantenimiento a cargo del Ayuntamiento, a excepción de los centros IES donde solo se imparte ESO. En estos casos los gastos de mantenimiento corren a cargo del propio centro. En los comedores de centros públicos con gestión propia la dotación y el mantenimiento de las instalaciones corre a cargo del AMPA y del Ayuntamiento.

En los centros privados-concertados es el propio centro el que se encarga de la dotación y mantenimiento, aunque en algunos casos son las empresas de catering las que ofrecen el servicio de dotación y mantenimiento, además del de limpieza.

Cantidad de centros escolares durante el curso 2014-2015, distribuidos por provincia, y por tipo de gestión del servicio de comedor y la titularidad del mismo.



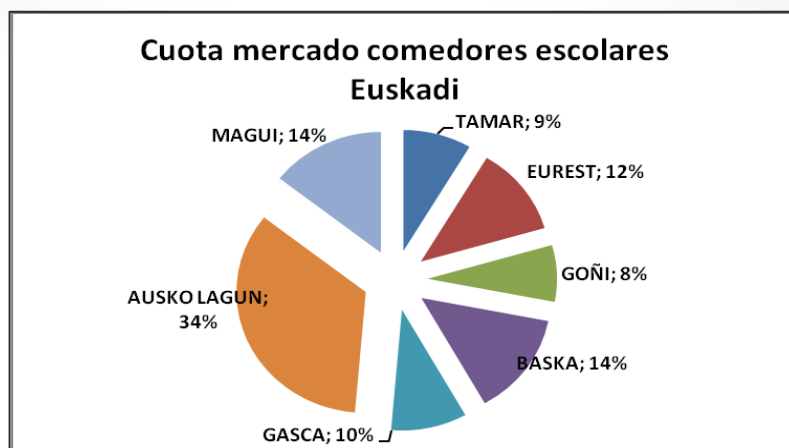


Así, durante el curso 2014-2015, en la red de Colegios Públicos de la CAPV contaba con 413 centros en el modelo de gestión directa, 5 en gestión propia y 54 sin servicio de comedor o con servicio de comedor donde la titularidad es de otro centro. El modelo mayoritario es, por tanto, el de gestión directa. Durante ese mismo curso fueron 7 empresas las adjudicatarias de los 413 centros que se encontraban en gestión directa.

### *¿Cuáles son las empresas de la CAPV que realizan prestación de servicio de comedor escolar?*

Ha resultado complicado contabilizar cuantas empresas de catering o restauración colectiva operan a día de hoy en la CAPV, ya que no hemos tenido acceso a ningún registro público. Los datos se han obtenido de diversas fuentes, como las propias páginas webs de las empresas.

En la actualidad se dedican en Euskadi 16 empresas de catering a dar servicio a comedores escolares: Serunión Norte SA, Eurest Euskadi SL, Eurest Colectividades SL, Sodexo, Ausolan Arraste, Ausolan Donostia, Ausolan Auzo-lagun, Ausolan Cocina Central Goñi, Ausolan Cocina Central Magui, Gastronomía Baska SA, Gastronomía Cantabrica SL, Gastronomía Gure-Etxea SA, Tamar Las Arenas SL, Askora Plus SL, Lapiko Catering SL, y Ekoizan Peñasal S Coop. Como se puede ver algunas de ellas pertenecen al mismo grupo empresarial. Y de todas ellas solo 7 han estado desempeñando en algún momento servicio de catering para comedores de centros escolares públicos: Eurest Euskadi SL, Eurest Colectividades SL, Ausolan Auzo-lagun, Ausolan Cocina Central Goñi, Ausolan Cocina Central Magui, Gastronomía Baska SA, Gastronomía Cantabrica SL, Tamar Las Arenas SL. Más adelante estudiaremos estas empresas y su labor en el actual sistema alimentario como agentes que desempeñan operaciones intermedias.



Como podemos ver el modelo de gestión directa es el modelo mayoritario, en cuanto a número de centros y por tanto, vamos a estudiar este modelo y el funcionamiento de las empresas que en él participan prestando sus servicios con mayor detalle.

### *¿Cómo funciona la gestión directa de los comedores públicos?*

Estos servicios de restauración colectiva o servicio de comedor se rigen por la Orden de 22 de marzo de 2000 y consisten, bien en el suministro de materias primas para la elaboración de la comida in situ en el centro escolar, o bien en el suministro de comida elaborada en la empresa y transportada al centro, en frío o en caliente. Las empresas adjudicatarias del servicio son las encargadas de contratar el personal de cocina y office y los monitores de comedor según los parámetros establecidos por el Gobierno Vasco.

El Departamento de Educación del Gobierno Vasco tramita los expedientes de contratación para prestar el servicio descrito. Una vez que el contrato se ha adjudicado a una determinada empresa son los centros de enseñanza los que gestionan el cobro de cuotas a los alumnos y los pagos a las empresas prestadoras del servicio.

La cantidad consignada en presupuestos para las licitaciones realizadas por el Departamento de Educación para ofrecer el servicio de comedor en los comedores escolares de gestión directa, desde el curso 2003/04 hasta el curso 2016/17, ha ascendido a casi 1.026 millones de euros. Se recogen las cifras desglosadas por curso en el siguiente cuadro:

CURSOS	PRESUPUESTO (IVA incluido)
2003-2004	28.734.943,48
2004-2005	32.335.298,98
2005-2006	41.907.497,64
2006-2007	48.798.908,08

2007-2008	57.858.987,87
2008-2009	77.950.207,34
2009-2010	88.413.949,13
2010-2011	95.434.876,00
2011-2012	95.434.876,00
2012-2013	92.771.802,00
2013-2014	92.800.000,00
2014-2015	92.800.000,00
2015-2016	90.497.878,92
2016-2017	90.497.878,92
TOTAL	1.026.237.104,36

Este gasto está cofinanciado por el Gobierno Vasco y las familias del alumnado (el gasto de los comedores escolares gestionados de este modo se cubre en aproximadamente un 35% por el Gobierno y en un 65% por las familias de los estudiantes). Es decir, el gasto cubierto por el Gobierno Vasco ascendería a unos 359,18 millones de euros, sin tener en cuenta las familias becadas, y por tanto suponiendo que el 100% de las familias pagan las cuotas del comedor.

Los centros escolares donde se prestan los servicios de restauración se agrupan en lotes atendiendo a la ubicación geográfica. La administración realiza la contratación de los servicios empleando un procedimiento integrado por dos fases: La homologación y el contrato marco (que tiene lugar respectivamente cada tres o cuatro años) y los contratos derivados de los anteriores (que tienen lugar anualmente).

La primera fase está integrada por las homologaciones que se han llevado a cabo en los años 2003, 2005 y 2008 y el contrato marco (que sustituyó a la homologación) en el año 2011. En esta fase las empresas deben superar un procedimiento abierto de homologación para cada uno de los lotes. En ese procedimiento se valora la adecuación de cada empresa para realizar la prestación del servicio en cada uno de los lotes en que veremos que se organiza el servicio a un precio máximo que ofrece cada una de ellas en las homologaciones (años 2003, 2005 y 2008). En el acuerdo marco de 2011 el precio máximo de homologación es idéntico para todas las empresas y lo fija el Gobierno Vasco.

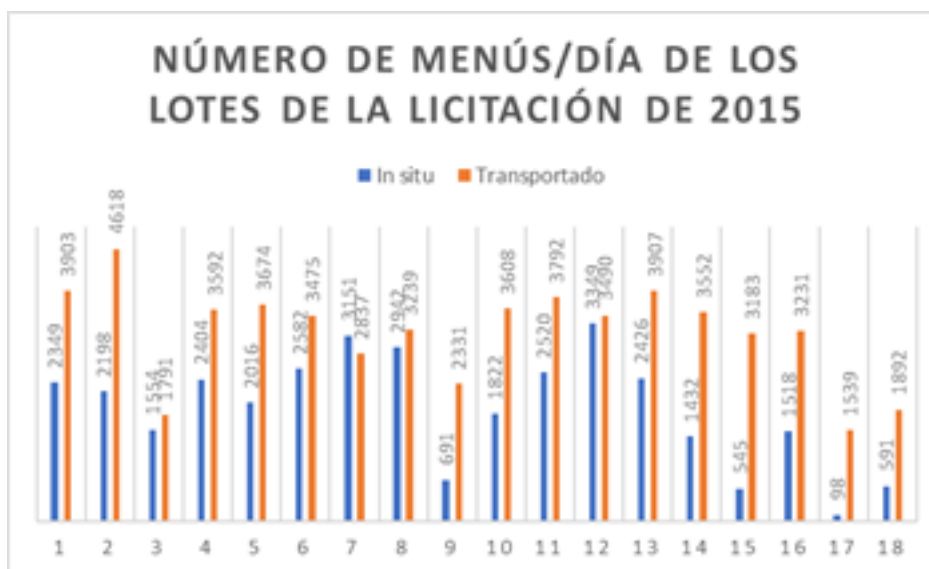
La segunda fase -de contratos derivados- supone la apertura de procesos de licitación anuales por lote. En cada lote tan solo pueden presentar ofertas las empresas que han recibido la homologación en la primera fase.

En resumen, la primera fase se emplea para determinar la capacidad de las empresas para prestar servicios en los diferentes lotes y la segunda sirve para seleccionar la empresa concreta que prestará el servicio.

Para medir la solvencia técnica de las empresas en las adjudicaciones anteriores al año 2015 se utilizaba como criterio la capacidad productiva de las empresas en menús/día, así en 2003 si una empresa quería presentarse a la licitación de un lote tenía que ser capaz de producir al día entre 4000 y 7500 menús al día dependiendo del lote, en 2005 y 2008 de 4500 a 7000, y en 2011 de 6000 a 8000. Es decir, que las empresas con una capacidad menor no podían resultar adjudicatarias de este servicio.

Capacidad productiva requerida a las empresas medida en menú/día				
	Homologación 2003	Homologación 2005	Homologación 2008	Acuerdo Marco 2011
Lote 1	5.500	5.000	5.000	8.000
Lote 2	5.500	5.000	5.000	8.000
Lote 3	5.000	4.500	4.500	8.000
Lote 4	6.000	6.000	6.000	8.000
Lote 5	6.000	5.500	5.500	8.000
Lote 6	5.000	4.500	4.500	8.000
Lote 7	7.500	7.000	7.000	8.000
Lote 8	4.000	4.500	4.500	8.000
Lote 9	-	-	-	6.000
Lote 10	-	-	-	6.000

Fuente: Resolución del expediente 6/2013



En la última licitación el número de menús por lote varía de 1.637 y 6.839, pero atendiendo solo a los menús transportados, el número de menús transportados por lote varía entre 1.539 y 4.618, es decir que la capacidad de producción que debe de tener una cocina central si se quiere presentar a la licitación, es menor que en anteriores ocasiones. Sin embargo, la fórmula para probar la solvencia técnica ha sido diferente a anteriores licitaciones. En lugar de marcar el número de menús/día que la empresa debe de ser capaz de elaborar, se detallan las instalaciones con

las que debe de contar<sup>20</sup> ésta para asegurar la capacidad productiva, además de demostrar una serie de procedimientos de control de los procesos productivos.

Bien, si miramos cómo está distribuida (más bien, pactada) la cuota de mercado de los comedores escolares en la CAPV en el último curso con datos (2014/2015) nos encontramos con lo siguiente.

Y el monto en millones de €

Importe (€)	Empresa
7.925.120,00	TAMAR
11.108.160,00	EUREST
6.997.120,00	GOÑI
12.778.560,00	BASKA
8.843.840,00	GASCA
31.746.880,00	AUZO-LAGUN
13.400.320,00	MAGUI

En total, el importa anual de compra pública en comedores escolares asciende a más de 92 millones de €.

No está de más recordar que el oligopolio de las empresas de cáterin que suministran a los comedores escolares de la CAPV ha generado una práctica de “cartel” donde durante años se han pactado entre estas empresas y se ha repartido el mercado, alterando así la libre competencia y dañando de esta manera los intereses generales<sup>21</sup>.

### *¿Cuál es el coste del servicio de comedor?*

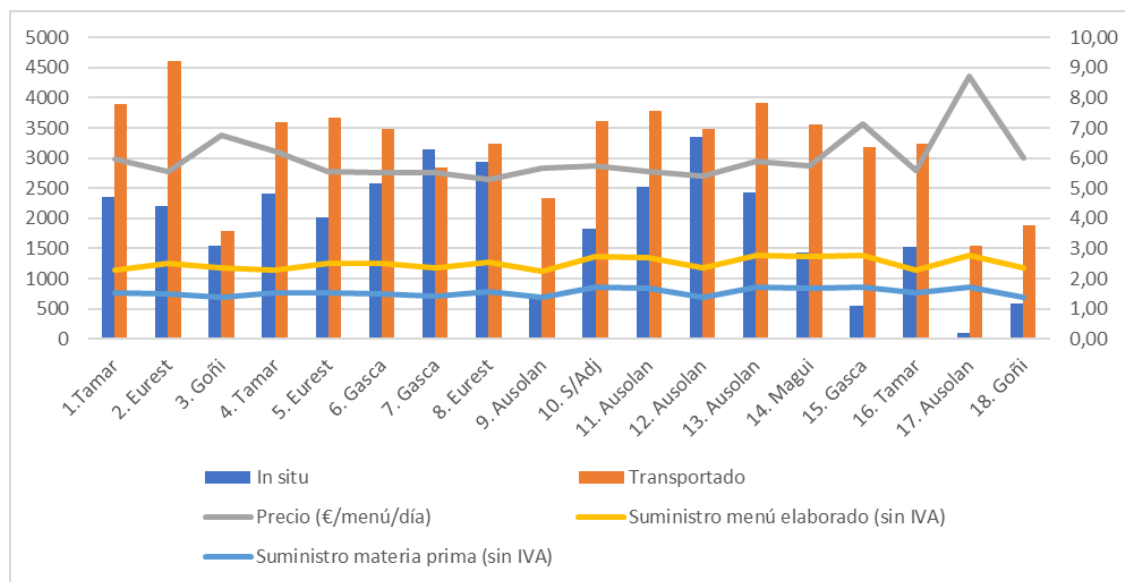
Si unimos estos datos a los datos económicos sobre la cuota que las familias pagan en concepto de comedor y sobre el cual hemos hablado en el apartado de consumo, podemos hacer una estimación sobre las diferencias de coste de las diferentes modalidades de servicio de comedor.

Así, si consideramos 160 días de servicio de comedor por curso escolar, 93.449 comensales/día y una licitación del servicio por un coste de 85.506.244,73 €/año (90.497.878,92€/año, IVA incluido), el precio medio del menú es de 5,72€/día/comensal (6,05€/día, IVA incluido). Si bien, el precio del menú de cada empresa es diferente, el precio del menú dentro de una misma empresa varía dependiendo del lote, de si se trata de menú elaborado in situ, menú transportado

<sup>20</sup> Expediente nº: C02/010/2015. Carátula de Pliego de cláusulas administrativas particulares. Gobierno Vasco

<sup>21</sup> [http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/dosier\\_de\\_prensa/es\\_publico/adjuntos/Nota%20de%20prensa%20comedores.pdf](http://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/dosier_de_prensa/es_publico/adjuntos/Nota%20de%20prensa%20comedores.pdf)

en caliente, o de menú transportado en frío. Se desconoce cuál es el precio exacto de los menús en en cada uno de los casos mencionados anteriormente porque no hemos encontrados estos datos publicados de forma detallada. Aunque, utilizando los datos de la licitación del año 2015-2017 se pueden estimar estas diferencias. Por ejemplo, en esa licitación, el precio del menú medio del menú varía de un lote a otro de 5,31 a 8,72€/menú/ día (IVA no incluido).



En la licitación del 2015-2017 el precio por menú y día destinado a la compra de materia prima (en el caso de menús elaborados in situ) y al suministro de menús elaborados si se encuentra desglosado por cada lote. El precio de la materia prima varía entre 1,55 y 1,72€/menú/día, y el precio por suministro de menú elaborado varía entre 2,3 y 2,76€/menú/ día. En el curso 2014-2015 el precio medio de suministro de materia prima variaba entre 1,70 y 1,73€/menú/día, y el precio de suministro de menú elaborado variaba entre 2,75 y 2,77€/menú/día.

La diferencia entre estos precios y el precio medio del menú, que en el caso del curso 2014-2015 era de 5,72€/menú /día, se refiere a personal de office, el monitorado, el diseño de menús, los productos de limpieza, la comida del personal de la empresa, gastos indirectos, y beneficios empresariales. Pero no se incluye en el precio de servicio de comedor los costes de: el personal funcionario de cocina y comedor, la inversión en infraestructuras o maquinaria, el mantenimiento de éstas, los gastos de suministros de la cocina y el comedor, la limpieza de las instalaciones, o el personal responsable de comedor. Al gasto del servicio de comedor publicado a través de las licitaciones del servicio sería necesario sumarle todos estos conceptos para conocer el coste real.



MODELO	CONCEPTOS										
	Mantenimiento de instalaciones	Elaboración de menú	Materia prima	Monitorado y personal de cocina	Productos de limpieza	Limpieza de comedor	Maquinaria	Personal de office	Suministros de cocina	Suministros de comedor	Personal funcionario
Gestión directa, elaboración in situ			1,7-1,73								
Gestión directa, menú transportado		2,75-2,77									
Gestión propia	4,04-5										

En la tabla anterior se recogen las partidas que pueden estar relacionadas con el servicio de comedor. Para conocer el coste real del servicio de comedor sería necesario conocer el valor de cada una de esas partidas. La suma de todas las partidas daría lugar al coste del comedor. Aquellas partidas que, en cada uno de los modelos de comedor no se encuentran imputadas a la cuenta del comedor, aparecen coloreadas en blanco. Mientras que, en el caso de los comedores de gestión directa, aparecen marcadas en verde (in situ) y en naranja (menú transportado) las partidas que se encuentran incluidas en el precio pagado a las empresas de catering por la prestación del servicio de comedor. Como se ve en la table, el precio de los menús transportados incluye al menos 4 partidas más que los menús elaborados in situ, y por tanto es lógico presuponer que éste es mayor en los transportados. Pero como se ha mencionado anteriormente, no tenemos datos sobre estos precios o sobre el coste de cada partida, lo único que tenemos es un precio medio obtenido del precio de adjudicación del servicio de comedor, que es 5,72€/menú/día (sin IVA) para el curso 2014-2015.

En los centros con gestión propia el coste del servicio de menú está ajustado a 4,18€ (4,6€, IVA incluido) incluyendo en este precio algunas de las partidas que en gestión directa no se incluyen. Además, en este caso se cubren los gastos casi al 100% con las cuotas que pagan las familias.

En algunos de los centros privados, sobre todo en los que cuentan con empresas de catering para dar este servicio, ha sido muy complicado conocer el coste real y desglosado por menú. Ya que, por un lado, en la cuota que las familias pagan por el servicio de comedor se incluyen a veces conceptos no relacionados con el comedor (limpieza de las instalaciones, coste parcial de transporte) y conceptos muy diversos relacionados con el comedor (más horas de monitorado, ratios de persona-

alumnado diferentes, mejoras de maquinaria de cocina, personal de cocina, menús con una composición de productos y calidades diferentes, etc ) cuyos costes no aparecen desglosados en la tarifa, y aunque apareciesen sería muy difícil compararlos con las cuotas que se la familias pagan en los centros públicos debido a la posible diferencia de parámetros de calidad, tipo de productos, convenios laborales y ratios.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que en la mayor parte de los casos son las mismas empresas de catering las que dan servicio tanto a centros públicos en gestión directa como a centros privados, en este último caso, cada centro negocia de forma individual las tarifas directamente con las empresas, obteniendo ofertas muy diferentes en función del centro. Siendo el servicio de comedor y la cuota a pagar por él, uno de los criterios por los que las familias pueden decantarse por un centro u otro, los gerentes de estas entidades no son proclives a dar datos exhaustivos sobre el servicio de comedor acordado con las empresas. Por tanto, ni las empresas de catering ni los centros privados con servicio de catering nos han facilitado información al respecto que pueda servirnos para comparar el coste-calidad del servicio ofrecido en los centros públicos y el ofrecido en los centros privados. Es importante resaltar que los centros de gestión propia no están sujetos a cumplir las ratios oficiales, en cuanto a número de personas contratadas para cocina, office o monitorado, en función de la cantidad de alumnado. Esto hace que, en todos los casos, el número de personas contratadas en modelos de gestión propia es mucho menor. Resumiendo, las cuotas que las familias pagan por el servicio de comedor en aquellos centros donde hay gestión propia varía entre 4,04 y 5€/día (4,44-5,5€/día IVA incluido), siendo ésta la única fuente de ingresos para sufragar el coste del servicio de comedor, y donde se incluyen más conceptos que los incluidos en los comedores de gestión directa, aunque se insiste que es muy complicada la comparación, debido a la falta de datos más detallados.

### *¿En qué centros públicos con gestión directa prestan sus servicios las empresas de catering?*

Bien, una vez visto quienes son los agentes que se encargan de la prestación del servicio de comedor, cómo lo hacen, de qué se encargan y qué coste tienen dicho servicio, vamos a relacionarlos por un lado con los consumidores, y por otro con sus trabajadoras y trabajadores y con sus proveedores, para así ir dibujando poco a poco el sistema alimentario que conforman.

Como hemos mencionado en el apartado de consumo, en Araba, son 13.718 las personas que hacen uso diariamente de los comedores escolares que se encuentran en el modelo de gestión directa. Todos ellos se encontraban gestionados durante el curso 2014-2015 por la empresa Ausolan Cocina Central Magui. En Bizkaia, 23 centros públicos no ofrecen un servicio de comedor o lo comparten con otro centro (se trata de Centros de IES), 3 centros tienen gestión propia, y 212 son de gestión directa. Cada día se atiende a través de los centros con gestión directa del comedor a 50.886 escolares. Los comedores son de tamaño mediano y grande (151-300; >301comensales/día). Los comedores de gestión directa se encontraban gestionados durante el curso 2014-2015, casi con reparto equitativo en cuanto a

número de centros, por las empresas: Tamar, Grupo Ausolan (Auzo-lagun, Magui, Goñi), Eurest, Gasca, y G. Baska. En Guipuzkoa, son 25 centros los que no cuentan con servicio de comedor o lo comparten con otro centro, mientras todos los centros públicos que ofrecen servicio de comedor están bajo el modelo de gestión directa, estando según datos oficiales, asignados todos ellos durante el curso 2014-2015 a la empresa Auzo-lagun. Es curioso el hecho que se constató durante el estudio de casos concretos, donde se observó que el servicio de comidas de algunas escuelas rurales, en la práctica era servido por una empresa diferente a Auzo-lagun. En la mayor parte de ocasiones se trata de restaurantes que preparan la comida para los niños y niñas de la escuela, a pesar de que, como se ha mencionado, en la licitación oficial consta la empresa Auzo-lagun como empresa adjudicataria del mismo.

### *¿Cómo son las empresas que prestan servicio de comedor en centros escolares públicos en gestión directa?*

En cuanto a la organización interna (organigrama, proveedores, organización del trabajo, política laboral, etc) de estas empresas ha sido muy complicado obtener información directamente de las empresas de restauración colectiva. Pero, además, ni el centro escolar, ni las familias, cuentan con datos sobre el organigrama de las empresas de catering contratadas, y las condiciones laborales y sociales del personal laboral de dichas empresas. (Moverlo a otro apartado).

Insistimos que se trata de empresas muy herméticas, reacias a compartir información tanto sobre el servicio que prestan como de su organización y prácticas. De hecho, durante este estudio solo hemos podido obtener información de Gasca, porque entre las 4 empresas consultadas ha sido la única que ha accedido a participar en el estudio. Por tanto, la información de cada una de ellas se ha obtenido a través de sus páginas webs y de otros estudios o informes. Así según la información recopilada por JJ Basterra<sup>22</sup> las empresas de catering que prestan servicios en los centros con gestión directa tienen la siguiente forma jurídica:

AUZO LAGUN S.COOP es del Grupo Mondragón y es la cabeza de un grupo empresarial que engloba a otras dos de las afectadas por este expediente: GOÑI y MAGUI. AUZO LAGUN es una de las cooperativas autónomas que integran la Corporación Mondragón. En el área de distribución, trabaja bajo la marca comercial Ausolan.

Posee cocinas centrales en Arrasate e Irún. Emplea una cocina de un colegio en Donostia. Ofrece servicios de restauración a colectividades, limpieza y otros servicios auxiliares y ocupa el 4º puesto en el ranking del sector a nivel estatal.

En la actualidad tanto COCINA CENTRAL GOÑI S.L. como COCINA CENTRAL MAGUI, S.L. pertenecen al grupo Ausolan y su administrador único es AUZO LAGUN. Ofrecen servicios de restauración a colectividades.

AUZO LAGUN adquirió la empresa GOÑI el 27 de febrero de 2004. La composición del capital social de GOÑI es la siguiente: AUZO LAGUN es propietaria en un 99,98% y GESLAGUN S.L. en el 0,02% restante. A su vez, AUZO LAGUN es también el único

<sup>22</sup> <https://elperiodistacanalla.net/2016/02/16/el-negocio-de-los-comedores-escolares/>

socio y administrador único de GESLAGUN por lo que se puede deducir que AUZO LAGUN controla por completo GOÑI al poseer directa o indirectamente el 100% de su capital social y ser su administrador único.

MAGUI fue adquirida el 19 de enero de 2011 por GOÑI en un 99,98% y por AUZO LAGUN en el 0,02% restante. Por consiguiente, GOÑI es filial y depende de AUZO LAGUN, su empresa matriz, desde el 27 de febrero de 2004 y MAGUI es filial y depende indirectamente también de AUZO LAGUN, a través de GOÑI, desde el 19 de enero de 2011. GOÑI tiene las cocinas centrales en Erandio (Bizkaia) y MAGUI en Gasteiz.

EUREST COLECTIVIDADES, S.L. ofrece servicios de restauración para colectividades, limpieza, jardinería, mantenimiento, seguridad y servicios auxiliares<sup>8</sup>. Pertenece a la multinacional británica COMPASS GROUP.

Cuenta con delegaciones en Madrid, Barcelona, Bilbo, Valencia, Palma de Mallorca y Canarias. EUREST EUSKADI, S.L. ofrece servicios de restauración a colectividades y otros servicios auxiliares.

El 30 de diciembre de 2013 EUREST COLECTIVIDADES S.L segregó una rama de su actividad a favor de la empresa EUREST EUSKADI, S.L. Por medio de esa segregación se realizó el traspaso por sucesión universal del negocio de restauración que EUREST colectividades realizaba en la CAV a favor de EUREST Euskadi, que está participada al 100% por EUREST COLECTIVIDADES. Dispone de cocinas centrales en Derio (Bizkaia).

TAMAR LAS ARENAS, S.A. ofrece servicios de restauración colectiva, servicios para instalaciones y diseño de proyectos e instalaciones. Cuenta con tres cocinas centrales ubicadas en Zamudio (Bizkaia), Madrid y Valencia.

GASTRONOMÍA CANTÁBRICA, S.L. ofrece servicios de restauración colectiva y servicios auxiliares. Dispone de cocinas centrales en Zornotza (Bizkaia) y Jundiz (Araba).

GASTRONOMÍA VASCA, S.A. Pertenece al Grupo SONOCAPOLIN, cuya matriz es SOCAPOLIN, S. L., que posee el 100% de las acciones de la sociedad. Ofrece servicios de restauración a colectividades y dispone de cocinas centrales en Zornotza (Bizkaia) y Aragón.

Si atendemos al tamaño de estas empresas:

Empresa	Trabajadores	Nº de menus	Nº de clientes	Proveedores*
Gastronomia Baska	>1000	30.000menús/d	215	CocaCola, Pascual, Luengo, Kellogg's, Danone, Cruzcampo, Colacao, Campofrio, Gallo, GallinaBlanca, OrekaSDA, Natuber, Angulas Aginaga, Harakai-Urkaiko, Hobeia, Garlan, Chorizos Orozko, Fi, Insalus, Campos, Maskepan SXXI, Alkorta Bacalaos
Tamar Las Arenas SL	>2000	30.000 menús/d	170	CocaCola, Danone, Nestle, Panrico, Puleva, Campofrío
Gasca**	>2700	42.000 menús/d	200	Kraft, Hellmanns, Nestle, Royal, Campofrio, DonSimón, CocaCola, Gallina Blanca, Helios, Panrico, Gullon, La vaca que rie, El Pozo, Kaiku, Baqué, Urzante
Ausolan	>8000		1500	
Eurest	428.000	4.000.000.000 m/año		

\*Se trata de los proveedores que la propia empresa anuncia en su página web.

\*\* En esta empresa la gran mayoría de personal (cocina, cuidado, responsable) son mujeres, con un ratio aproximado de 40/1 variando esta relación en función del cargo o departamento del que se trate. Lo que nos da idea del nivel de feminización del sector.

Como hemos visto, la mayoría de estas empresas que suministran a los centros de enseñanza públicos de la CAPV funcionan a nivel estatal (Ausolan, Gastronomía Basca, Tamar, Gasca) o multinacional (Eurest). La tendencia del mercado alimentario es la venta de un modelo de vida verde, sano, cercano, artesano, con productos que tienen una historia detrás, y estas empresas no son ajenas a estas estrategias de marketing. Todas ellas quieren dar una imagen de cercanía y

productos naturales a través de la utilización de diversos eslóganes e imágenes que luego no se corresponden con lo que encontramos en los comedores de los centros escolares públicos. Así a través de sus páginas webs, o publicidad impresa difunden mensajes como:

- Tamar: “calidad y medio ambiente”, “programas pedagógicos”, “alimentación variada, sana equilibrada y actual”.
- GASCA: “la tranquilidad de comer como en casa”, “trazabilidad”, “proveedores de la zona”, “empleo local”, “calidad y medioambiente”
- Ausolan: “proyecto educativo”, “dieta rica, variada, sana y equilibrada”, “honestidad, compromiso, participación cooperatía e iniciativa”, “proyecto socio-empresarial”.
- Eurest: “alimentar un estilo de vida feliz, sano y seguro contribuyendo a un mundo sostenible”, “30% de proveedores locales”, “comercio Justo”, “fruta y verdura de temporada”, “pilares: producto, proximidad, relación, transparencia, sostenibilidad”, “Fundación Eurest: ayudas a acción social, asistencia, y cooperación al desarrollo sostenible”
- Gastronomía Vasca: “compromiso con la comunidad”, “calidad, proximidad, estacionalidad, sostenibilidad, viabilidad”, “cuídate y come sano”, “somos realmente locales”, apuesta ecológica”, “necesidad de preservar nuestro entorno, cultura y tradiciones”, “conciencia ecológica”, “hábitos saludables”, “reducir energía y fertilizantes”, “apoyar a la empresa local revierte en la preservación, reactivación y revitalización del sector primario rural y litoral”, “te mostramos nuestras facturas y albaranes”. Además, hace publicidad de haber utilizado 22.729Kg de producto labelizado en la campaña 2015-2016, y participar en proyectos como Gosasun, Innobasque, Nirea o aportaciones al Banco de Alimentos.

A pesar de todos estos mensajes, si nos fijamos en los proveedores de estas empresas, vemos que todas ellas utilizan mayoritariamente productos de marcas multinacionales que comercializan productos procesados de manera industrial (CocaCola, Danone, Nestle, Kraft, etc) y ninguna de ellas hace referencia a productores de materia prima locales entre sus proveedores y además no hemos encontrado en ninguno de los menús de los centros públicos estudiados ninguna mención o referencia a productos o productores locales, políticas de igualdad, políticas de cuidado del medio ambiente (reducción de despilfarro, ahorro de agua, ahorro de energía, compostaje, reciclado,...) o programas educativos (visitas a productores, educación en alimentación, hábitos saludables,...). No ocurre así en algunos de los centros privados estudiados donde las mismas empresas sí están introduciendo producto local y ecológico, acompañado de programas de educación y sensibilización.

### *Pero, ¿Dónde se adquieren los alimentos que se cocinan para los comedores escolares?*

En lo relacionado con políticas de compra de cercanía, solo 3 cocinas de los 8 centros estudiados llevan políticas de compra de cercanía. Pero, aunque la compra es realmente de cercanía, es decir, el producto se compra en un establecimiento o punto de comercialización cercano al comedor, solo en dos de ellas el producto



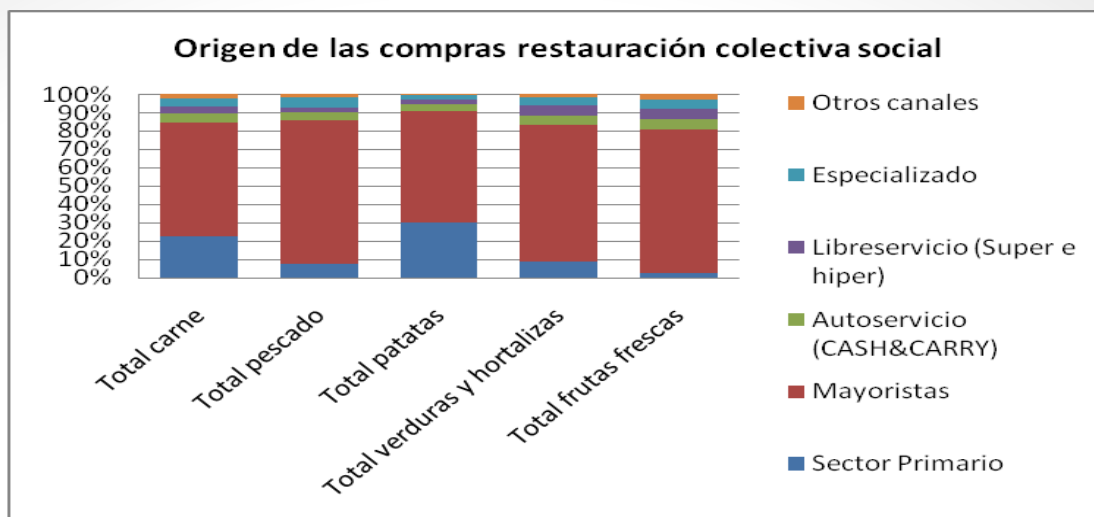
comprado también lo es. Y son estos dos centros los únicos en los que también tienen Políticas de compra de alimentos de producción ecológica, y por tanto, se cocinan productos ecológicos. Se trata de centros donde se ha realizado una labor de concienciación y dinamización previa de las familias, y han sido las propias familias las que han impulsado este tipo de prácticas. Para poder implantar esta política también ha sido fundamental el contar con políticas locales e iniciativas sociales que apoyaban el desarrollo local de la agricultura ecológica, como ya se ha comentado anteriormente. Gracias a este apoyo se ha podido recuperar el contacto entre productores locales y consumidores colectivos escolares.

En el caso de la compra de alimentos frescos (fruta, verdura, pescado, carne, etc) podemos preguntarnos a quién están comprando las empresas de catering estos alimentos<sup>23</sup>. Sin datos específicos de cada empresa, tenemos que remitirnos al esquema general de funcionamiento de la restauración colectiva (es un modelo y como tal existen especificidades distintas para cada caso) donde el principal proveedor de la empresa de restauración es el sector mayorista. Esta es una categoría algo confusa que incluye a empresas como centrales de compra, la red de mercados MERCASA, otras plataformas de distribución, importadores o grandes cooperativas, por ejemplo. Considerando que la actividad del mayorista es la compra y venta de productos en grandes cantidades (diferenciándose varias formas comerciales mayoristas), no parece adecuado plantear una categoría general de mayoristas y, por otro lado, a los autoservicios mayoristas –cash and carry– que son un formato comercial concreto del comercio al por mayor.

La clasificación existente que ofrece el MAGRAMA también presenta mezcladas formas comerciales con formas asociativas. Por ejemplo, una cooperativa aparece por la asociación de un conjunto de agentes que tienen el objetivo de mejorar sus condiciones de actuación o de prestación de servicios y, para ello, adoptan la forma jurídica de cooperativa; ahora bien, ese conjunto de agentes a la hora de realizar sus funciones puede ser considerados como sector primario, mayoristas o establecimientos especializados. De todas formas, los datos sí sirven para ver la escasa participación del sector primario directamente en la restauración colectiva.

---

<sup>23</sup> [www.mercasa.es/files/multimedios/1302797611\\_pag\\_005-029\\_MCerdeno.pdf](http://www.mercasa.es/files/multimedios/1302797611_pag_005-029_MCerdeno.pdf)



	Sector Primario	Mayoristas	Autoservicio (CASH&CARRY)	Libreservicio (Super e hiper)	Especializado	Otros canales
Total carne	22,7	61,8	4,9	3,6	4,4	2,6
Total pescado	7,2	78,7	4,5	2,4	5,4	1,9
Pesca fresca	9,8	65,8	3	3,1	15,2	3,2
Pesca congelada	6,3	87,1	3,2	1,9	1,1	0,4
Conservas de pescado	4,6	72,7	13,9	2,8	0,5	5,5
Total patatas	30,1	60,2	4	2,6	2,2	0,8
Total verduras y hortalizas	8,8	74,4	5,3	5,3	4,4	1,9
Verduras y hortalizas frescas	9,2	72,7	5,5	5,7	4,9	2
Total frutas frescas	2,4	78,2	5,9	5,4	5	3,1

Como se puede ver, de media, el 70% de los alimentos frescos utilizados por las empresas de restauración colectiva es adquirido a través de mayoristas, siendo éste el canal de adquisición de alimento más importante para el sector de la restauración. Los mercados de mayoristas más importantes en la CAPV son MercaBilbao (Frutas y Verduras, principalmente) y MercaOiartzun (Pescado).

### *¿De dónde vienen los alimentos que compran las cocinas de los comedores escolares?*

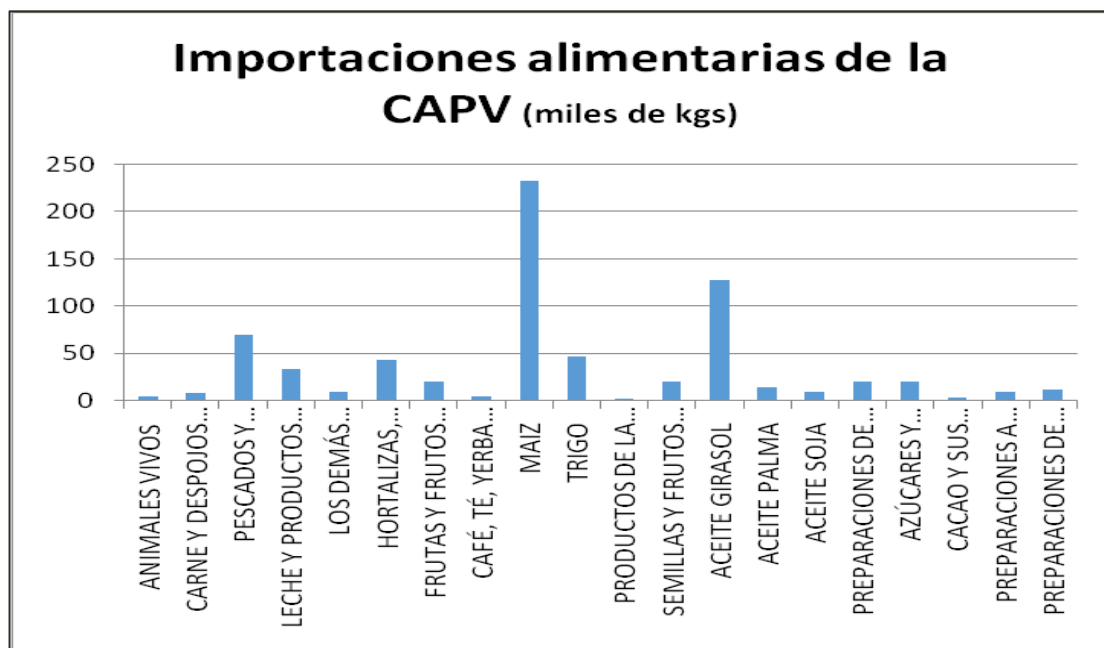
Uno de los elementos definitorios del sistema alimentario actual es el de los alimentos kilométricos y sus impactos derivados. Como hemos visto, la mayor parte de alimentos utilizados en los comedores escolares se adquiere a través de mercados de mayoristas. La mayor parte de los alimentos que llegan a estos mercados son alimentos que no son de proximidad. A esto tenemos que añadirle que en la CAPV el tránsito internacional de alimentos ha crecido considerablemente. Las autovías alimentarias cada vez tienen más carriles y por ellas circulan más y más alimentos. Vamos ahora a detenernos una poco más en este apartado.

Puede existir la tentación de asociar los alimentos kilométricos a los llamados “productos del postre colonial”, es decir: café, azúcar, cacao o té, por ejemplo. En realidad, esos productos son minoritarios en el ir y venir alimentario de la CAPV. Si pensamos un poco más empezamos a percibir otra gama de productos viajeros, “los alimentos exóticos”, principalmente frutas de origen tropical (bananas, piñas, mangos, kiwis, etc.) pero tampoco estos son los principales usuarios de las autopistas internacionales del flujo alimentario. Si seguimos agrandando el zoom nos encontramos con los auténticos alimentos kilométricos actuales: alimentos que tradicionalmente se ha producido local o regionalmente pero que cada vez vienen de más lejos: frutas, hortalizas, legumbres, patatas, pescado, leche... Además, son éstos los alimentos que forman parte de los menús escolares en mayor porcentaje.

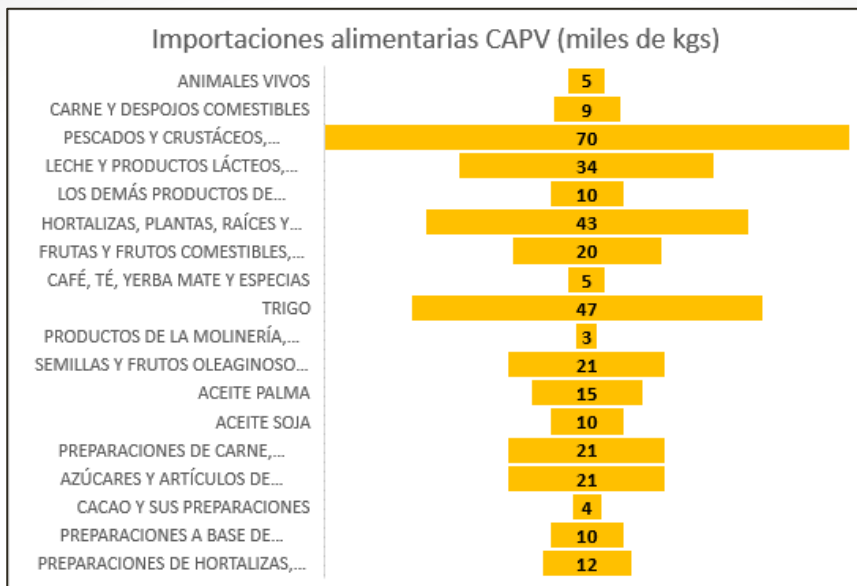
Buena parte de esos alimentos kilométricos en realidad se podrían encontrar al lado de casa. Así, en la CAPV, se importa el doble de patatas de las que se consumen, el 70% de las legumbres o el 52% de las frutas y hortalizas. También se importa una cantidad equivalente al 200% del pescado que se consume. Las cifras corresponden a alimentos que se importan a nivel internacional, más allá del estado español y que son declarados en los puestos de aduanas de la CAPV.

Tipo de alimentos	% importación vs consumo
Frutas	8%
Verduras y hortalizas	44%
Leche y derivados	4%
Carne	12%
Pescado	208%
Patatas	108%
Legumbres	70%

Si miramos el volumen total de importaciones alimentarias de la CAPV observamos cómo los dos alimentos más importados con mucha diferencia son maíz (para piensos y alimentación animal) y aceite de girasol.



Si eliminamos esos dos productos de la ecuación para poder ver mejor al resto, obtenemos:



La absurdidad del actual flujo alimentario descontrolado se manifiesta en situaciones como que:

- La CAPV importa cada día 70.000 kg de leche y exporta 30.000Kg.
- Cada día se importan 2.500 kg de carne de pollo y se exportan 1.000 kg.
- Cada día se exportan 44 toneladas de pescado refrigerado y se importan 98 toneladas.

Otras cifras que muestran la magnitud del tránsito alimentario de la CAPV indican, por ejemplo, que cada día importamos casi 120.000 kg de hortalizas y derivados, 25.000kg de carnes o 55.000kg de frutas.

Alimento importado	kg/ día
Carnes	25.3733
Hortalizas y derivados	118.833
Frutas	55.620

En los últimos 10 años la importación de alimentos ha crecido un 66% y el 25% de las mercancías que se transportan por carretera son alimentos<sup>24</sup>. La leche y el pescado son los alimentos de consumo humano con mayores cantidades importadas en la CAPV. Pero, hay un elemento importante, en lo referido a la alimentación animal. En la CAPV el 44% de las importaciones están dirigidas a la

<sup>24</sup> Datos para el Estado español

alimentación animal. Estas importaciones están formadas principalmente por maíz y soja (oleaginosa y proteaginosas) que se destinan a la elaboración de piensos compuestos para el cebo industrial de ganado y por tanto, la materia prima básica para la producción industrial de carne (vacuno, porcino, aves) y de huevos. Estas producciones están supeditadas a la importación de maíz y soja. Y aunque en los datos no aparecen importaciones significativas de productos de origen animal (a excepción de la leche), podemos decir que la carne proveniente de ganado cebado con piensos compuestos en base a soja y maíz tiene el mismo impacto que un alimento kilométrico, a pesar, de que el ganado en cuestión, haya estado engordado en proximidad. Lo mismo ocurre en la producción de huevos.

Sin esos ingredientes importados no habría pienso industrial y sin él, tampoco existiría la producción actual de carne y huevos. Podríamos decir que se importan los componentes de la carne y del huevo, no el producto final.

### 5.1.3 PRODUCCIÓN, CAPTURA O RECOLECCIÓN DE ALIMENTOS

Como hemos visto, los alimentos que se consumen en los comedores escolares pueden haber llegado hasta los platos de los comedores escolares siguiendo diversas vías, y del mismo modo pueden haber llegado desde muy diversos orígenes. Pero como hemos constatado, la mayor parte de los alimentos llegan a los comedores a través de los canales y los proveedores habituales utilizados por las empresas de catering. Esto nos puede ayudar a definir cuáles pueden ser los lugares de producción, captura o recolección de los alimentos consumidos en los comedores escolares.

Según el trabajo de campo realizado, en ninguno de los modelos estudiados el centro escolar compra directamente los alimentos a los productores. Tanto los de gestión propia como los de gestión directa cuentan con algún intermediario. En algunos casos el centro realiza las compras de materia prima al comercio local, en la mayoría de los casos se conoce el vendedor, pero no hay datos de la procedencia de la materia prima comprada ni de la materia prima que forma parte de los alimentos elaborados comprados. En cualquier caso, se podrían consultar las etiquetas de la materia prima embalada. En estos casos es prácticamente imposible que los padres, madres y responsables del centro escolar conozcan el origen.

En uno de los modelos la adquisición de las materias primas se realiza a través de una empresa de catering, pero gracias a la información verbal y publicitaria aportada por los responsables del centro, podemos decir que la materia prima es adquirida a comercios de la localidad, y a personas agricultoras que se encuentran en las proximidades de la escuela. En este caso tanto los padres y madres, como los responsables del centro y de la cocina conocen el origen de las materias primas que se utilizan en la elaboración de los menús. En este caso, se prioriza que estos productos locales sean de producción ecológica.



En estos dos modelos mencionados la gestión del comedor es propia. Aunque no ocurre lo mismo en todos los comedores de gestión propia, ya que puede llegar elaborado al centro, y desconocerse el origen de la materia prima.

En el caso de los comedores de gestión directa la situación es muy similar, cuentan con unas fichas técnicas de producto donde se describen los datos de las empresas envasadoras, elaboradoras o distribuidoras del producto, ingredientes, y lugar de procedencia del producto elaborado, pero no hay información sobre el origen de las materias primas que lo componen o del propio producto. Estas fichas están a disposición de la responsable de comedor. Es muy complicado para los padres y madres conocer el origen por la cantidad de materias primas con las que se trabaja en la cocina. En algunos casos, es posible que las empresas de catering realicen la compra de materia prima a productores locales, pero no hay constancia en el centro de dichos datos.

En uno de los centros con gestión directa, la empresa que prepara la comida y la sirve para el consumo en su propio local es pequeña, y el personal de la cocina que se encarga de realizar la compra, conoce el origen de los productos y en algunos casos también el de la materia prima del mismo.

Como se ha mencionado con anterioridad, siendo el modelo de gestión mayoritario el de gestión directa, donde son 5 empresas de catering las que realizan las labores de compra de alimentos, podemos hacer una estimación sobre el origen de los alimentos consumidos en los comedores escolares a partir de estudios sobre las prácticas comerciales de este tipo de empresas. En porcentaje cercano al 70% de media, los alimentos de la restauración colectiva y social se compran a mayoristas y solamente un 10% de media directamente al sector primario. Esto no es un hecho exclusivo de la compra pública, la compra directa al campesinado (o a través de canales cortos de comercialización) está en el estado español muy lejos de lo que está en otros países de nuestro entorno.



Así vemos que mientras en Francia, Italia, Chequia, Hungría o Polonia el porcentaje de granjas que realizan venta directa<sup>25</sup> ronda el 18%, en el estado español se sitúan en un 0,3%. Ello quiere decir que el potencial de crecimiento de estos canales es enorme, y que la compra pública, junto con el desarrollo de infraestructuras de apoyo a canales cortos de comercialización puede ser un motor importante de ello.

## 6. RECURSOS LOCALES RELACIONADOS CON EL SISTEMA ALIMENTARIO

### 6.1 Recursos naturales. Suelo y clima

Dos de los recursos fundamentales para la producción agroecológica de alimentos son el suelo y el clima. Entre los dos pueden llegar a condicionar el tipo de alimentos, las cantidades producidas, o la temporada de producción.

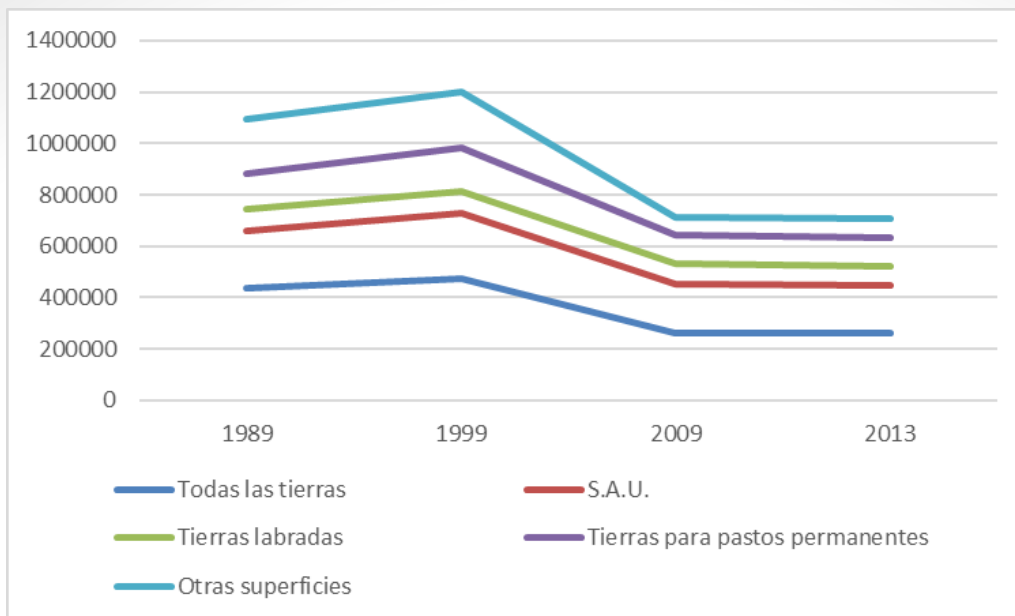
La CAPV tiene 130 km de costa y una superficie<sup>26</sup> de 7.234 Km<sup>2</sup>, de los cuales según datos de Eustat para el año 2013<sup>27</sup> 2.597,97 Km<sup>2</sup> eran superficie agraria. De esta superficie agraria, algo más de 2/3 (72,08%) eran Superficie Agraria Utilizada (SAU), es decir, 1.872,51Km<sup>2</sup>, repartiéndose el 68,13% para tierras labradas y el resto para pastos permanentes. Pero la cantidad de superficie dedicada a la agricultura está en constante evolución, siendo la tendencia la disminución de la misma, como se puede observar en el cuadro y el gráfico adjuntos donde se aportan datos del Censo Agrario del año 2009 y datos Eustat del año 2013.

Tabla resumen de datos de la encuesta sobre estructura de las explotaciones agrarias y gráfico de evolución de superficies agrarias durante los años 1989, 1999,2009 y 2013 según datos del Censo agrario y de la encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias. En el gráfico las superficies se expresan en hectáreas, y la Superficie Agraria Utilizada (SAU) es la suma de las Tierras Labradas (TL) y de los Pastos permanentes, mientras que la Superficie Total (ST) es la suma de la SAU y de otras Superficies.

<sup>25</sup> Los datos se refieren al % de granjas que venden el 50% de su producción o más en forma de venta directa.

<sup>26</sup> <http://web.archive.org/web/20060318062121/http://www.ipyme.org/NR/rdonlyres/71E2A08E-47AE-481A-BA17-D094C725B159/0/paisvasco.pdf>

<sup>27</sup> <http://www.eustat.eus/elementos/ele0012400/ti>.

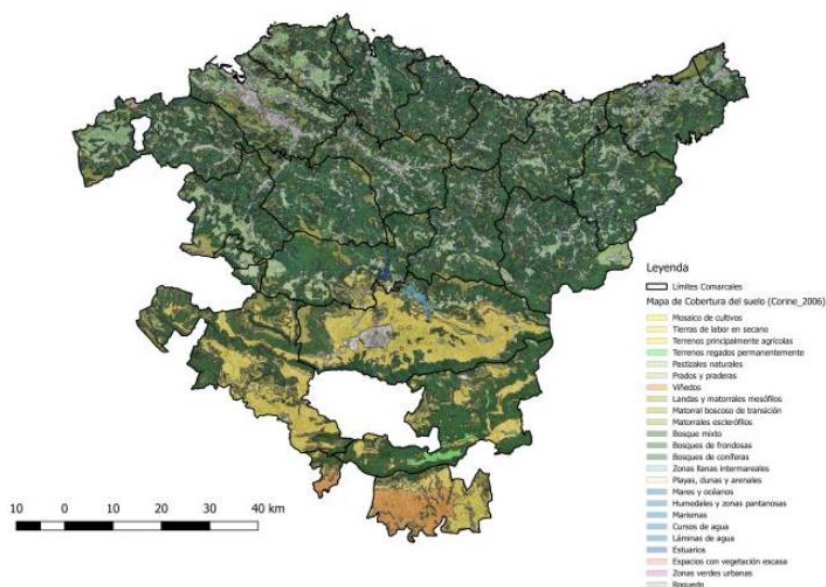


Fuente:

[http://www.eustat.eus/elementos/ele0012400/ti\\_El\\_numero\\_de\\_explotaciones\\_agricolas\\_en\\_la\\_CA\\_de\\_Euskadi\\_disminuye\\_un\\_43\\_entre\\_2009\\_y\\_2013\\_/not0012426\\_c.html#axzz4Qlsk3sBB](http://www.eustat.eus/elementos/ele0012400/ti_El_numero_de_explotaciones_agricolas_en_la_CA_de_Euskadi_disminuye_un_43_entre_2009_y_2013_/not0012426_c.html#axzz4Qlsk3sBB).

Uno de los factores más importantes que contribuye a la disminución de la Superficie Agraria en la CAPV es la artificialización del suelo. Entre los años 1987 y 2011 se artificializaban de media en la CAPV 2,02 Has de suelo al día<sup>28</sup>. Así en el año 2016 se contaba con 413,17Km<sup>2</sup> de superficie artificial, es decir, que las zonas de edificación, infraestructuras y actividades industriales ocupaban el 5,7% de la superficie total.

Figura: Imágenes del Proyecto Corine Land Cover del Instituto Geográfico Nacional (2006).



<sup>28</sup> 25 años urbanizando España: La generación que multiplicó la superficie artificial de una forma insostenible 1987-2011 (URB16) Observatorio de la Sostenibilidad.

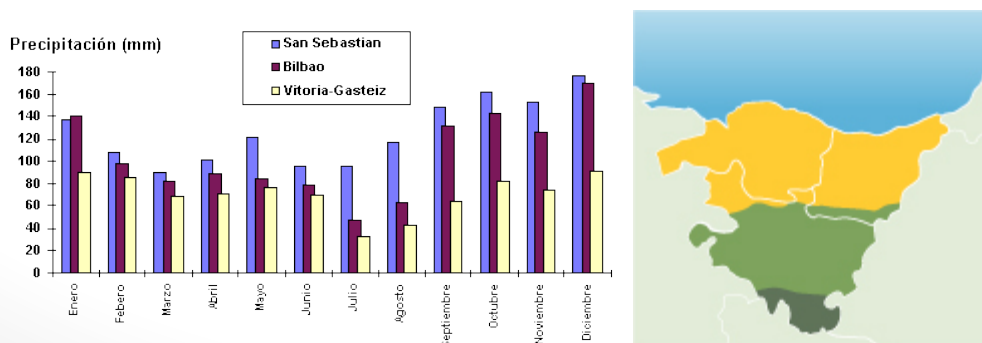
Climáticamente hablando la CAPV no forma una región homogénea ya que, se pueden distinguir a grandes rasgos tres zonas: la vertiente atlántica al norte, la zona media en el centro y el extremo sur en la depresión del Ebro y Rioja Alavesa.

La vertiente atlántica (Bizkaia, Gipuzkoa y el norte de Araba), presenta un clima mesotérmico, moderado en cuanto a las temperaturas, y muy lluvioso. Se denomina clima templado húmedo sin estación seca, o clima atlántico. En esta zona, donde las masas de aire, cuyas temperaturas se han suavizado al contacto con las templadas aguas oceánicas, llegan a la costa y hacen que las oscilaciones térmicas entre la noche y el día, o entre el verano y el invierno, sean poco acusadas. El factor orográfico explica la gran cantidad de lluvias de toda la vertiente atlántica del País Vasco, entre 1.200 y más de 2.000mm de precipitación media anual. En cuanto a las temperaturas es de destacar una cierta moderación, con inviernos y veranos suaves, si bien las temperaturas medias anuales registran en la costa los valores más altos, unos 14°C, siendo posibles, temperaturas máximas puntuales de hasta 40°C.

La zona media o zona de transición que ocupa gran parte de Araba, es una zona de transición donde predominan las características atlánticas, ya que no existe un auténtico verano seco. El Clima subatlántico (Valles Occidentales de Araba y la Llanada Alavesa), y las precipitaciones son menores que en la vertiente atlántica. Mientras que el clima Submediterráneo se da más al sur, (Treceño, Montaña Alavesa) se va pasando a un clima de tipo mediterráneo, es decir, con verano más cálido y algo más seco, y con lluvias anuales moderadas.

En el sur del País Vasco, en la zona de la depresión del Ebro (Rioja Alavesa) se pasa ya a un clima con verano seco y caluroso del tipo mediterráneo. Debido a sus inviernos bastante fríos y de escasas precipitaciones, se le ha denominado mediterráneo de interior o continental. Las oscilaciones térmicas estacionales son importantes, en verano se superan los 22°C en las temperaturas medias y en invierno las bajas temperaturas favorecen las heladas y las nieblas. Pluviométricamente, tiene meses estivales con precipitaciones inferiores a los 30mm, y las medias mensuales son casi siempre menores de 50mm. De aquí que se pueda decir de él que es un clima un tanto continentalizado, aunque quede incluido dentro del tipo mediterráneo.

Precipitaciones medias de las capitales de cada territorio y zonas climáticas de la CAPV. Fuente: Euskalmet



## 6.2. Recursos humanos. Población rural y Sector primario

En la actualidad la CAPV tiene 2.171.886 habitantes<sup>29</sup> (48,6% hombres, 51,4% mujeres). A su vez, y de acuerdo con la definición de área rural de la OCDE, la CAPV en su conjunto se considera una región predominantemente urbana, ya que sólo un 8% de la población (año 2001) se encuentra en municipios con una densidad de población menor a 150 hab/km<sup>2</sup>. No obstante, existen importantes diferencias entre los territorios costeros (Bizkaia y Gipuzkoa), que poseen marcadamente este carácter urbano y el territorio de Álava, en su mayor parte en vertiente mediterránea, que puede considerarse “considerablemente rural” (18% de su población habita en municipios con menos de 150 hab/km<sup>2</sup>). El 9% de la población vasca vive en municipios rurales (con menos de 150 habitantes/Km<sup>2</sup>), que suponen el 87% del territorio regional. Si se atiende al informe aportado por HAZI<sup>30</sup>, se puede decir que en el 51% de los municipios de la CAPV se consideran rurales, ocupando éstos el 59% de la superficie y acogiendo al 4,9% de la población. En estas zonas el porcentaje de población formado por las mujeres (48%) es menor que el de las zonas urbanas (51%).

Pero en el último periodo de años, la población rural de la CAPV ha aumentado, así en el período 2005-2009 el incremento fue de un 2,54 %, superior al aumento de la población total de la comunidad, que ha alcanzado un 2,44%. Durante este período el porcentaje de población rural en la Comunidad se ha incrementado de un 9,00 % del total, a un 10,42%. Pero, contrariamente, las ayudas públicas no han logrado detener el adelgazamiento del sector primario en el País Vasco en la última década. En 2003 la población ocupada en la agricultura sumaba 18.900 personas; al cierre del año pasado (2016) el ligero ascenso registrado no pudo evitar que fueran menos de la mitad.

Si atendemos a la actividad del primer sector, desde el punto de vista del Valor Añadido Bruto (VAB), el sector primario no es el más relevante. El sector servicios (68%) es el más importante, seguido de industria y energía (24,2%), construcción (7%) y finalmente agricultura, ganadería y pesca (0,8%). Por otro lado, la población activa dedicada a la agricultura en la CAPV es un 1,2% (1,7% para hombres y 0,6% para mujeres). La tercera más baja del estado después de Baleares y Madrid (tanto en global, como para hombre y mujeres). Y a pesar de que las dificultades económicas han empujado a los jóvenes a la búsqueda de empleo en el campo, desde el inicio de la crisis económica, ha descendido más del 30% el número de personas que trabaja en la agricultura y la ganadería. En 2012 eran 8.100 en Euskadi<sup>31</sup>, si bien según la encuesta sobre estructura agraria, el personal laboral empleado en el sector agrario en 2013 era de 25.264 personas, de las cuales el 37% eran mujeres.

<sup>29</sup> Eustat, consultado el 1 de febrero de 2017.

<sup>30</sup> “Las Mujeres del Sector Agrario Vasco: Agricultoras” HAZI Desarrollo rural, Litoral y Alimentario. Departamento de Desarrollo económico y Competitividad del Gobierno Vasco. 15 de febrero de 2016. En este informe no se detallan los criterios que han utilizado para considerar un municipio rural o urbano.

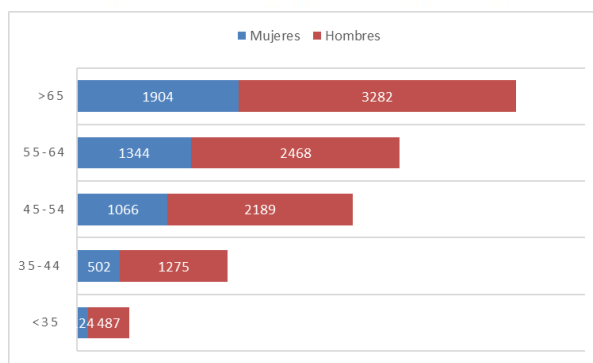
<sup>31</sup>[http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/25/paisvasco/1377457975\\_820009.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/08/25/paisvasco/1377457975_820009.html)

Si analizamos el número de explotaciones y la titularidad de éstas, según los datos del cuadro de la encuesta sobre estructura agraria y el Censo agrario vemos que, en el año 2013, había en la CAPV 15.835 explotaciones agrarias, de las cuales únicamente el 23% se consideran explotaciones agrarias profesionales. En cuanto a la titularidad de las explotaciones agrarias en general, en el 35% de los casos era de mujeres, el 6% de entidades jurídicas de diferentes tipos, donde las mujeres tenían una representación del 30%. En el ámbito de las explotaciones agrarias profesionales, en el 25% de ellas la titular era una mujer, el 18% sociedades y el 57% hombres.

Si consideramos las afiliaciones a la Seguridad Social, el porcentaje de hombres es mucho más elevado, sobre todo en los trabajadores por cuenta ajena. Pero si atendemos a las afiliaciones de las titulares de explotaciones podemos decir que además de tratarse de un sector en proceso de envejecimiento, el porcentaje de mujeres titulares afiliadas a la Seg Social disminuye conforme disminuye la franja de edad, así en la franja de mayores de 65 años casi el 37% son mujeres, mientras que en la franja de menores de 35 años a penas el 20% son mujeres, es decir que las nuevas incorporaciones como titulares de explotación que cotizan a la seguridad social han sido hombres.

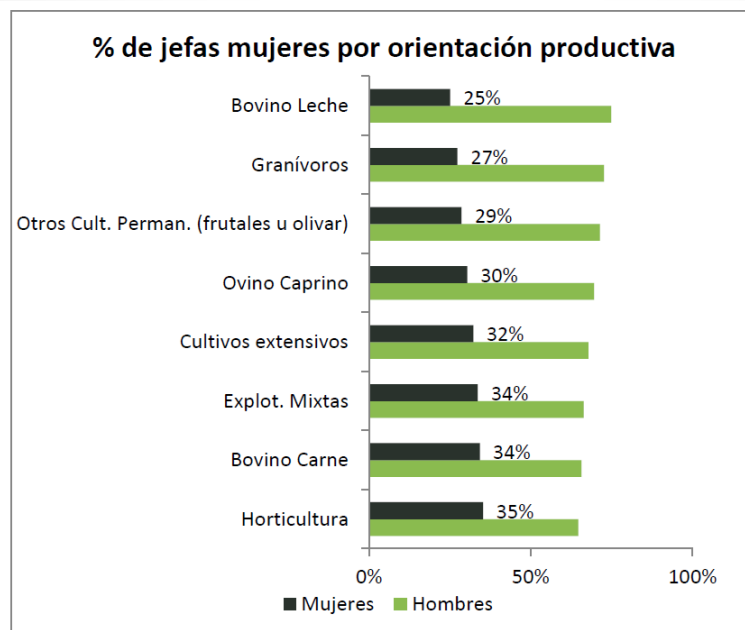
Nº de personas	Titulares de explotación			
	Mujeres %		Hombres %	
< 35 años	3%	124	5%	487
35-44 años	10%	502	13%	1.275
45-54 años	22%	1.066	23%	2.189
55-64 años	27%	1.344	25%	2.468
>= 65 años	39%	1.904	34%	3.282
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>4.940</b>	<b>100%</b>	<b>9.701</b>

Fuente: Encuesta de estructura de explotaciones agrarias 2013. Eustat



En cuanto a la orientación productiva de las explotaciones, las diferencias entre número de mujeres titulares y hombres son menores en horticultura, bovino de carne, mixtas o cultivos extensivos, mientras que en actividades como bovino de leche solo el 25% de las explotaciones tienen como titular una mujer.





*Fuente: Encuesta de estructura de explotaciones agrarias 2013. Eustat*

Gráfico tomado del estudio de Hasi<sup>32</sup>

En cualquier caso, y contrastando con el descenso de personas tanto en el ámbito rural como en el sector primario, podemos decir que cada año la demanda de inscripciones en las escuelas agrarias de la CAPV está aumentando. Así, cada año se forman y terminan sus estudios de Formación Profesional en alguna especialidad vinculada a la agricultura, a la ganadería o el medio rural alrededor de 40<sup>33</sup> personas solo en la Escuela Agraria de Derio. A este dato habría que sumarle las personas que finalizan cada año sus estudios agrarios en las Escuelas de Arkaute, Fraisoro, Murgia, a través de las organizaciones agrarias, u otras entidades que imparten este tipo de formación.

Como se puede comprobar a través de los datos facilitados por las escuelas agrarias de la CAPV, la mayor parte de personas que se forman profesionalmente en agricultura lo hacen en modelos ligados de alguna manera a la agricultura ecológica y la agroecología. Siendo éste un modelo que ha ido en aumento en los últimos años.

Es destacable la evolución que ha tenido la actividad agraria ligada a la alimentación ecológica. La producción ecológica ha pasado de ser inexistente en la CAPV a principios de 1990, a contar con más de 400 operadores (entre producción y transformación). (Tabla adjunta)

<sup>32</sup> Las Mujeres del Sector Agrario Vasco: Agricultoras” HAZI Desarrollo rural, Litoral y Alimentario. Departamento de Desarrollo económico y Competitividad del Gobierno Vasco. 15 de febrero de 2016.

<sup>33</sup> En la Escuela Agraria de Derio han terminado sus estudios de FP agrario en el:

- Curso 2014-2015, 34 personas: 16 personas en agroecología y 18 personas en paisajismo.
- Curso 2015-2016, 42 personas: 24 personas en agroecología y 18 personas en paisajismo.

	Nº de operadores CAPV
Producción agraria	258
Producción ganadera	36
Producción agraria y ganadera	39
Elaboración/transformación	75
Distribución	26

En el año 2015, se contaba con casi 3000 hectáreas de superficie productiva y 96 explotaciones ganaderas repartidas de la siguiente manera.

CAPV		Nº explotaciones
Bovinos	Carne	25
	Leche	5
Porcino		4
Ovino	Carne	17
	Leche	8
Caprino	Carne	2
	Leche	1
Aves	Carne	3
	Huevos	18
Equinos		9
Apicultura		3
Otra		1
Total		96

### 6.3 Agrobiodiversidad. Ganado, semillas y saberes

La agrobiodiversidad de la CAPV está formado tanto por el ganado, como por las semillas, los saberes y los propios ecosistemas que acogen las parcelas agrarias. Diversas organizaciones como Hazien Sarea o Slow Food junto con el campesinado están haciendo una labor importante para recuperar y preservar la riqueza de variedades animales y vegetales que pueden estar en peligro o son de alguna manera variedades locales, si bien cada una de ellas actúa de diferente manera sus

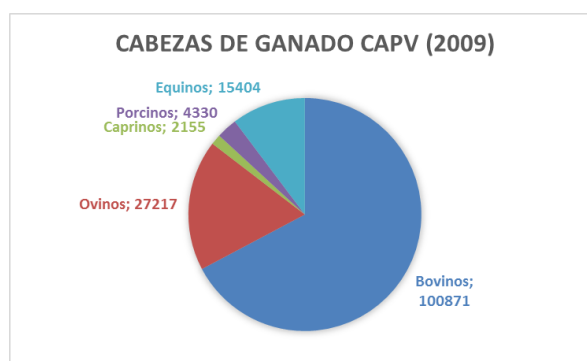
labores se complementan. Por ejemplo, Slow Food apoya estas variedades poniendo el valor su consumo. Entre las variedades y especie para las que tiene algún tipo de acción en marcha están el cerdo Euskal Txerri, Queso de oveja carranzana de cara negra, talo de Mungía, cebolla morada de Zalla, guisante lágrima de la costa guipuzkoana, sal de Salinas de Añana, anchoa del cantábrico, pescado azul del día ahumado, carne de vacuno betizu, carne de caprino azpigorri, carne de euskal antzara, gallina vasca, oveja sasi-ardi, acelga enana de Derio, babatxiki de Zalla, puerros vascos de otoño, carne de potro de caballo de monte vasco, patata de Gorbea, agrazón de Orduña, alubia de Encartaciones, tomate morado de Aretxabaleta (Moskorra), puerro de Elorrio, manzanas de Errejil, alubias de Mungia, pimiento de la Barranca, pochas de Getxo, tomate amarillo de pera mini de Bizkaia, tomate de cuelga de Busturia, vinagre de Orduña, y nabitos de Nabarniz.

Hazien Sarea, trabaja para ir identificando el patrimonio de semillas con el que cuenta la CAPV y defenderlo mediante la multiplicación y conservación de semillas, además de su divulgación.

En el ámbito ganadero, se cuenta con 25 razas de ganado autóctono, algunas de ellas en peligro o en estado crítico<sup>34</sup>. Hay 4 razas bovinas (betizu, monchina, pirenaica, terreña), 5 razas ovinas (carranzana cara blanca, carranzana cara negra, latxa cara blanca, latxa cara negra, sasi ardi), 1 raza caprina (azpi gorri), 1 raza porcina (euskal txerri), 2 razas equinas (caballo de monte del País Vasco, pottoka), 1 raza asnal (asno de las encartaciones), 6 razas aviares (euskal antzara, euskal oiloa en las variaciones de beltza, gorria, lepoila, marraduna y zilarra) y 5 razas caninas.

Pero si atendemos al patrimonio ganadero en general, y analizamos la cantidad de ganado criado en la CAPV en el año 2013 había disminuido en general (a excepción del ganado bovino) con respecto a los datos del Censo agrario de 2009.

Figura: Número de cabezas de ganado que había en la CAPV en el año 2009, según especies.



Fuente: Censo Agrario, 2009. Elaboración propia.

<sup>34</sup> DECRETO 31/2014, de 4 de marzo, de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas autóctonas vascas, y de regulación de las entidades de fomento de razas animales.

## 6.4 Recursos materiales. Infraestructuras de apoyo a las operaciones intermedias

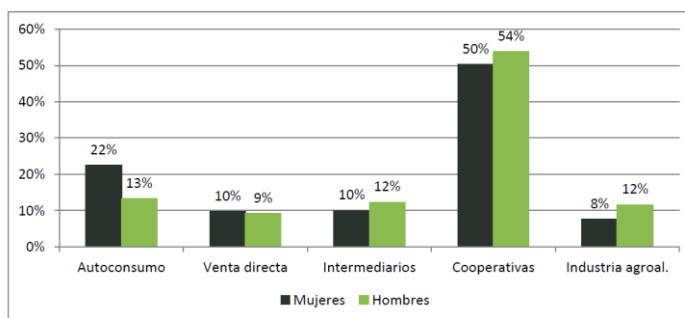
Todos los productos agrarios producidos en la CAPV, se comercializan a través de diversas vías:

- cadenas cortas (venta directa al consumidor final o a locales de venta al por menor)
- empresas distribuidoras-comercializadoras y
- mercados centrales, principalmente MerkaBilbao, siendo esta última vía la más común como veremos más adelante.

Además, éstas últimas, incorporaban a su oferta, productos que llegan a la CAPV a través de los puertos mercantes de Bilbao y Pasajes, y las plataformas logísticas de Aparcabisa, Arasur, Jundiz CTV, y Zaisa. Estos productos se destinan directamente al consumo humano, a la industria agroalimentaria de transformación, o al consumo animal.

Si tomamos como partida los datos sobre los canales que utiliza el sector agrario para comercializar sus productos (ver gráfico) podemos decir que el canal más utilizado es el de las cooperativas, seguido de los intermediarios, siendo muy similares los datos para explotaciones donde las titulares son mujeres o para las de los hombres.

Las cadenas cortas de comercialización se apoyan en los mercados semanales o mensuales que se realizan en algunos municipios, el reparto a domicilio, los grupos de consumo, la venta en la propia explotación o la venta a través de comercios al por menor. Por lo general, en este modelo de comercialización son las propias personas productoras las que realizan tanto la distribución y la venta del producto. No es habitual que varias explotaciones se coordinen para realizar la distribución y la venta de manera conjunta (exceptuando los grupos de consumo). Además, por lo general, las productoras que realizan venta directa son de explotaciones de frutas y hortalizas sin transformar, ya que, son escasas las explotaciones agrícolas y ganaderas que cuentan con obrador de transformación de alimentos (carne, lácteos, huevos, miel, pan, conservas vegetales, etc) propio o uno ajeno (o colectivo) que les permita transformar su producto y comercializarlo ellas mismas de forma directa. Tampoco son habituales los espacios dedicados a la logística conjunta para productores y productoras que comercialicen en circuitos cortos y de proximidad.

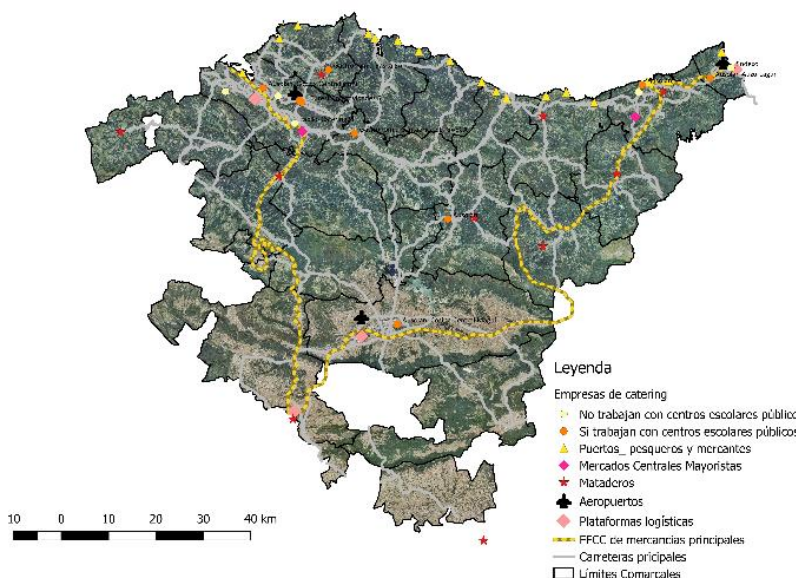


Fuente: Encuesta de estructura de explotaciones agrarias 2013. Eustat

Gráfico elaborado por Hazi<sup>35</sup>

En lo que se refiere a la pesca que llega a los puertos de la CAPV, la primera venta se realiza principalmente en la lonja, donde es adquirido por conserveras, mayoristas y otras grandes superficies, y a su vez, son los mayoristas (MerkaBilbao, MerkaOartzun, y otros mayoristas exclusivamente importadores) los que hacen la venta a pescaderías y locales de hostelería, antes de ser consumido por el consumidor final (Astorkiza et al., 2003). Según este mismo estudio, en el año 1999 la tasa de cobertura de pescado de la CAPV era del 14%, es decir que de cada 14 unidades exportadas se importan 100.

Figura: Infraestructuras complementarias del sistema alimentario de la CAPV: mataderos, mercados centrales de mayoristas, plataformas logísticas, empresas de catering, aeropuertos, puertos pesqueros, puertos mercantes, vías principales de transporte por carretera, y vías de transporte principales de transporte ferroviario de mercancía.



Fuente: Datos de carreteras y vías férreas de GeoEuskadi. Elaboración propia.

<sup>35</sup> “Las Mujeres del Sector Agrario Vasco: Agricultoras” HAZI Desarrollo rural, Litoral y Alimentario. Departamento de Desarrollo económico y Competitividad del Gobierno Vasco. 15 de febrero de 2016.

Como se puede observar en el mapa de infraestructuras complementarias, la CAPV cuenta con un número importante de infraestructuras que apoyan el actual sistema alimentario. Desde vías de transporte de mercancías para la movilización de materias primas (importación-exportación) como carreteras, ferrocarril, puertos pesqueros y mercantes, aeropuertos, plataformas logísticas, y mercados mayoristas. Pero como hemos dicho estas infraestructuras están diseñadas para dar servicio a un mercado y un modelo de alimentación global.

CNAE_2009	Actividad	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
1011-1012	Procesado de carne y volatería	9	23	13	45
1.013	Elaboración de productos cárnicos y de volatería	11	32	24	67
1.021	Procesado de pescado	0	5	9	14
1.022	Elaboración de conservas de pescado	5	24	28	57
1052-1054	Procesado de leche y elaboración de derivados lácteos (excepto queso)	6	12	15	33
1.053	Elaboración de queso	28	18	53	99
1.071	Elaboración de pan	57	204	165	426
1061-1072-1073	Fabricación de harina, productos de molinería, galletas y pasta	6	12	8	26
1031-1032	Procesado de patatas y elaboración de zumos de fruta y hortalizas	3	0	5	8
1.039	Procesado y conservación de fruta y hortalizas	3	4	10	17
1043-1044	Elaboración de aceites	4			4
1082	Procesado de cacao y elaboración de confitería	3	5	5	13
1083	Fabricación de café, té e infusiones	5	10	9	24
1084-1085-1086-1089	Fabricación de especias, comidas preparadas, alimentos dietéticos y otros	9	22	22	53
1091-1092	Comida para animales	4	10	5	19
1012	Fabricación de vino	350	62	36	448
1101-1103-1105-1107	Fabricación de otras bebidas	6	8	59	73
	Total, Industrias Alimentarias	509	451	466	1426



A su vez, las materias primas frescas, que no son dirigidas al mercado del consumo en fresco son utilizadas y transformadas por las 1426 industrias agroalimentarias (Tabla) de la CAPV dedicadas a elaborar y procesar alimentos destinados al consumo humano como elaborados cárnicos, conservas de pescado, derivados lácteos, productos de panadería y molinería, aceite, café, vino y otros. Si bien casi el 60% de ellas se dedican a la elaboración de pan, vino y otras bebidas.

Número de establecimientos agroalimentarios registrados en la CAPV en el año 2012 según Código de Actividades Económicas 2009 diferenciándolos por territorios históricos. En el caso de la carne es importante remarcar que, con anterioridad al procesamiento de las canales o medias canales en las salas de despiece o industrias de productos cárnicos, es necesario sacrificar los animales. Para tal labor, se cuenta en Euskadi con 8 mataderos. De ellos, 3 son de gestión pública (Llodio, Zubillaga Hiltegia-Oñati, Karrantza) y sacrifican ganado ovino, bovino y en el caso de Oñati también equino. En el caso de Karrantza solo da servicio a las explotaciones de la comarca. Y solamente el de Laudio tiene certificada la línea de sacrificio para ganado ecológico. Además, no hay ninguna estructura pública para el sacrificio de ganado porcino, cunícola o avícola. Los restantes 5 son privados (Matadero Frigorífico Donostiarra SAL Mafrido, Gestora Cunícola Norte SL Grupo Hermi, Urkaiko S Coop, Lumagorri SL, Industrias Cárnicas del Oria SL) y sacrifican ganado ovino, bovino y porcino a excepción del matadero Grupo Hermi que se dedica exclusivamente al ganado cunícola y el matadero de Lumagorri que sacrifica pollos.

Además de los mataderos ubicados en la CAPV las explotaciones también utilizan las infraestructuras ubicadas en zonas cercanas como el Matadero San Juan del Monte SA (Miranda de Ebro, Burgos) y Matadero de Logroño SAL MAGROSAL (Logroño, La Rioja).

Los datos más recientes de sacrificio de ganado y por tanto de cantidad de carne producida en la CAPV son del año 2009. A partir de esta fecha, según el servicio de Estadística y Análisis Sectorial de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco no existen datos al respecto o si existiesen no se pueden publicar porque vulnerarían el secreto estadístico. Desconocemos el motivo de la interrupción de la serie de datos de sacrificio y carne, pero podría coincidir con la desaparición de la mayor parte de mataderos de gestión pública en la CAPV.

Bien una vez conocida cuales son los datos de generales del sistema alimentario de la CAPV vamos a ver cómo este sistema alimentario se relaciona con la demanda.

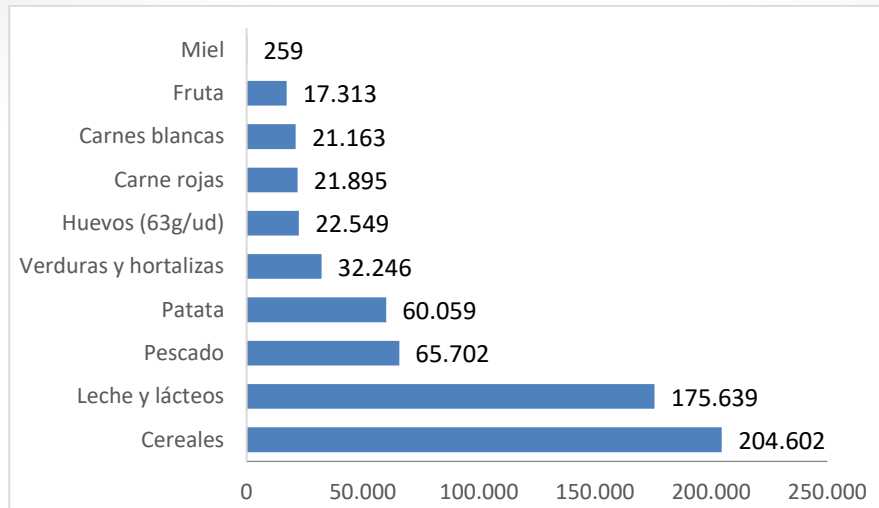
## 6.5 Producción de alimentos

Con esta estructura productiva las cantidades de alimentos producidas en Euskadi son de 621.247 Tm en el año 2015 (Figura) sin incluir legumbres ni aceite de oliva, mientras que 4.857 Tm de alimentos se produjeron mediante métodos ecológicos (Figura), es decir, aproximadamente el 0,8% de la producción total.

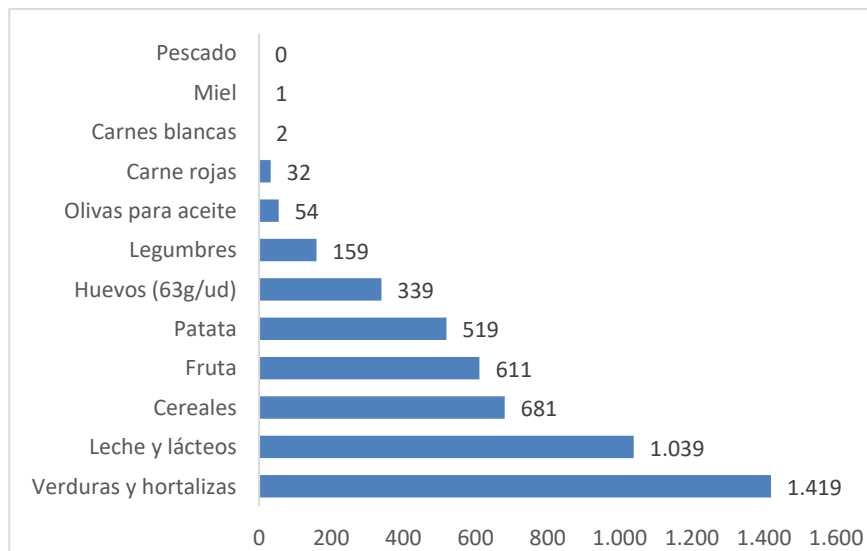
Cabe destacar que entre todos los alimentos (bebidas alcohólicas excluidas) producidos, se encuentran 3 con algún tipo de distintivo de origen: Queso Idiazabal (Denominación de Origen Protegida), Pimiento de Gernika y Carne de Ternera del País Vasco (Indicación Geográfica Protegida). No hay ningún alimento con la identificación de Especialidad Tradicional Garantizada. Además, hay numerosas distintivos de calidad, como la marca de garantía Eusko Label (huevo de caserío vasco, pollo de caserío vasco, cordero lechal del País Vasco, Bonito del Norte y Atún Rojo, leche del País Vasco, miel del País Vasco, patata de Álava, guindillas de Ibarra, tomate de calidad del País Vasco, alubias del País Vasco, Euskal Baserri, Baserriko Haragia) o los etiquetados facultativos (Giokela, Bordako, Eroski Natur, Villa del Monte, Ternera Selecta, Mendiko, y otros).

Aunque la mayoría de los productos contabilizados son productos primarios, otros como la carne o los lácteos son productos transformados que necesitan de infraestructuras y procesos de transformación específicos, posteriores a los de la producción agrícola o ganadera, para poder ser consumidos como tal. Como hemos mencionado en el apartado anterior, en la CAPV se cuenta con infraestructura para transformación de alimentos, pero esta infraestructura no está diseñada para poder permitir la venta de productos cárnicos (entre otros) en circuito corto, permitiendo a la consumidora y a la productora reconocerse y elegirse mutuamente a través del alimento que llega al plato. Esto es más grave cuando se trata de carne de porcino, de ave, de ovino, caprino, etc, es decir, ejemplares de pequeño tamaño que no cuentan con mataderos cercanos, y que por tanto, su traslado al mismo es muy contoso y obliga a comercializar los productos a través de empresas o cooperativas que manejan grandes cantidades de ganado.

Además de la producción agraria, hay que considerar las capturas pesqueras que, según datos del Órgano Estadístico del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco, fueron en el año 2014 de 65.702,28Tm. Las capturas de bajura se descargan principalmente en Bermeo, seguidas en orden de importancia por Hondarribi, Getaria, Donostia, Ondarroa, Orío, Plentzia, Mutriku, Santurtzi, Mundaka, Elantxobe, Zierbana, Portugalete y Zumaia. Mientras que las capturas de altura llegan a los puertos de Ondarroa y Pasaia, y los atuneros congeladores a Bermeo.



Producción de alimentos en la CAPV en Tm durante el año 2015 según datos del Servicio de Estadística y Análisis Sectorial de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco.

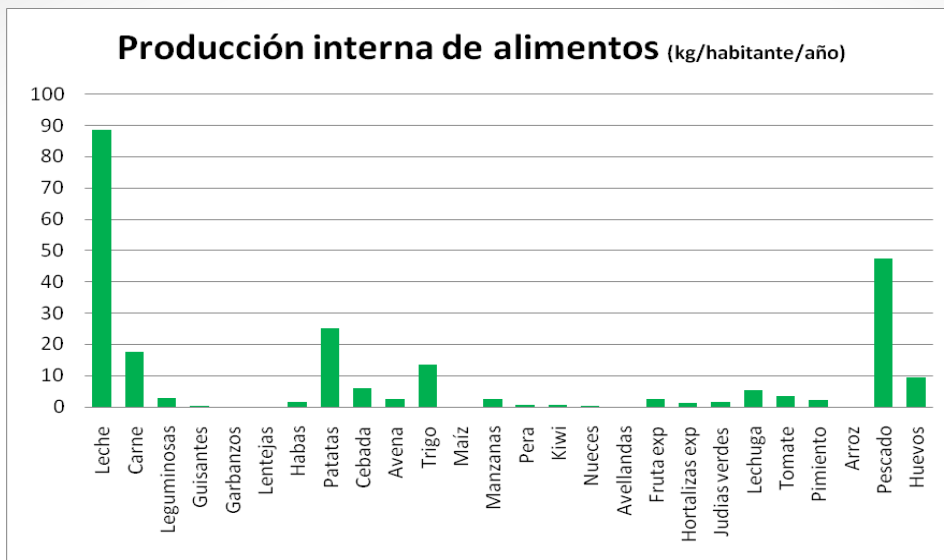


Producción de alimentos ecológicos en la CAPV en Tm en el año 2015, según Estadística 2015 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

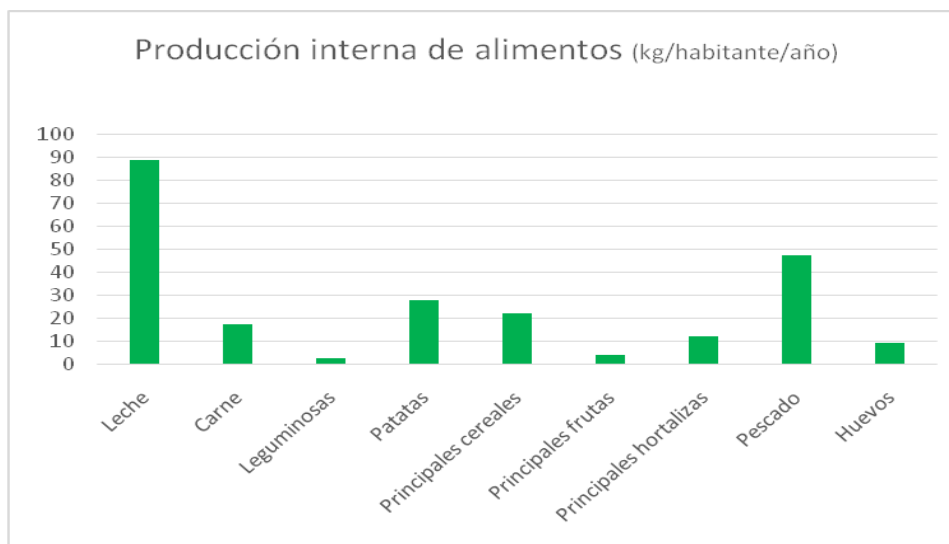
Podemos visualizar cuál es la producción de alimentos más detallada en Euskadi por persona y año. En la tabla adjunta hemos calculado la producción interna (en ratio por habitante para observar mejor las magnitudes) de algunos de los principales alimentos, así como algún dato que consideramos interesante como, por ejemplo, la cantidad de fruta o verdura exportada.

	kg/persona/año
Leche	88,8251164
Carne	17,7017619
Leguminosas	2,96571429
Guisantes	0,25
Garbanzos	0,02
Lentejas	0,004
Habas	1,50380952
Patatas	25,0242857
Cebada	6,10190476
Avena	2,66
Trigo	13,5289524
Maíz	0,11952381
Manzanas	2,57952381
Pera	0,7752381
Kiwi	0,6952381
Nueces	0,27047619
Avellanas	0,16047619
Fruta exportada	2,40095238
Hortalizas exportadas	1,41333333
Vainas	1,45095238
Lechuga	5,25952381
Tomate	3,31380952
Pimiento	2,33047619
Arroz	-

En formato gráfico, observamos que la CAPV produce en grandes cantidades leche, carne, huevos, pescado, trigo y patatas.



Para observar mejor cada categoría podemos agruparlas y eliminar la leche y la carne que, por su magnitud eclipsan al resto.



Las cifras de este apartado pretenden, simplemente, ofrecer una primera fotografía de la disponibilidad actual de alimentos en la CAPV que podrían vehicularse en circuito corto. Como hemos visto, más allá de un acercamiento físico o geográfico entre producción y consumo, los sistemas alimentarios locales (SAL) incluyen muchas otras variables, por ejemplo, aspectos como la participación o la transparencia, que hemos mencionado anteriormente. También forma parte del paquete teórico de los SAL un modelo de producción distinto al industrializado y que podemos englobar dentro de la agroecología. Como no existe una categorización estadística de producción agroecológica, podemos analizar ahora cuanta y qué tipo de producción alimentaria ecológica normativa existe en la CAPV. Si calculamos la cantidad de producción ecológica en kg / habitante / año tenemos los datos de la siguiente tabla.

Leche	0,00160952
Carne	0,13444362
Leguminosas	0,32333333
Patatas	0,17571429
Principales cereales	0,14285714
Principales frutas	0,19333333
Principales hortalizas	0,32333333
Huevos	0,0176015

Obviamente la producción ecológica es mucho menor que la convencional, si miramos la ratio (cuantos kg de alimento ecológico existe por cada kg de convencional, observamos los siguiente (la tabla se lee de la siguiente manera, por cada litro de leche en ecológico se producen 55.187 litros en convencional, y así sucesivamente.

	Ratio convencional ecológico
Leche	55187,2025
Carne	131,666806
Leguminosas	9,17231222
Patatas	159,487805
Principales cereales	156,872667
Principales frutas	20,9482759
Principales hortalizas	38,1958763
Huevos	542,2628139

## 6.6 Demanda de alimentos

Hemos visto cuál es la situación de la oferta alimentaria en la CAPV y hemos intentado cuantificar la disponibilidad de alimentos que podrían vehicularse en el mercado local o circuito corto. Veamos ahora el otro extremo de la cadena. La demanda alimentaria que representa la compra pública o la restauración colectiva pública. Pero más interesante que ver la producción bruta de alimentos interna, es



compararla con la posible demanda de una dieta equilibrada. ¿Es decir, si la ciudadanía vasca siguiera la dieta recomendada (que como en ninguna región del mundo, se sigue), cuanta de esta demanda podría satisfacerse con la producción interna? Antes de ver los datos, una aclaración: cuando se defienden sistemas alimentarios locales no se defiende la autarquía alimentaria. El comercio regional alimentario va a seguir existiendo (no se produce de todo en todas partes en cantidades suficientes) pero se trata de intentar conseguir reajustar y relocalizar todo lo posible la dieta culturalmente apropiada de un territorio (la CAPV en este caso) a ese territorio y, a partir de ahí, buscar el punto más cercano donde se producen los otros alimentos. Aunque funcionamos en divisiones administrativas del territorio, los agroecosistemas tienen sus propias fronteras y regiones y, salvo alguna excepción -no es el caso de Euskadi-, dentro de un agroecosistema amplio se encuentran los tipos y cantidades de alimentos necesarios para satisfacer la demanda interna.

Como hemos mencionado anteriormente, en la población de la CAPV es de 2.171.886 habitantes, todos ellos consumidores de alimentos a nivel individual. Pero si nos fijamos en la demanda de alimentos por las colectividades y más concretamente la demanda de restauración colectiva pública, ésta pertenece a hospitales, centros escolares, residencias de la tercera edad, centros de trabajo, centros de día, o servicios de asistencia social a domicilio. Además de los comedores de las propias administraciones (los cuales, más allá del valor de mercado en sí, tienen un caro efecto simbólico). Para hacernos una idea del número de instancias potenciales para la compra pública alimentaria, podemos observar la tabla que sigue. En total en la CAPV existen, al menos, 2.543 comedores colectivos<sup>36</sup>.

Esto nos da una idea del número de lugares donde se realiza compra pública alimentaria. Otra cifra interesante es ver el número de comensales (las personas usuarias) que existen en cada uno de estos sectores públicos. Así vemos que la mayor parte de personas que hacen uso de la compra pública alimentaria se concentra en el sector educativo, seguido del hospitalario y servicios sociales. La suma de estos 3 sectores nos da unas 120.000 personas.

Tipo de centro público	Número comensale
Comedores escolares	93.449
Centros de día	3 850
Residencias	14 000
Hospitales	5 700
<b>TOTAL</b>	<b>116999</b>

<sup>36</sup> (Eustat 2009-2014)

Transformando esa cifra en euros, obtenemos que el sistema hospitalario público de la CAPV gasta alrededor de 7,5 millones de euros en la compra de comida, además, el servicio de cocina (personal, mantenimiento, utillaje, otros) asciende a más de 47 millones de euros. Sumando las residencias y los centros de día de titularidad pública (unos 60 millones de €), llegamos a 110 millones de €, como monto de compra pública alimentaria más allá de los comedores escolares.

## 6.7 Producción local vs Demanda

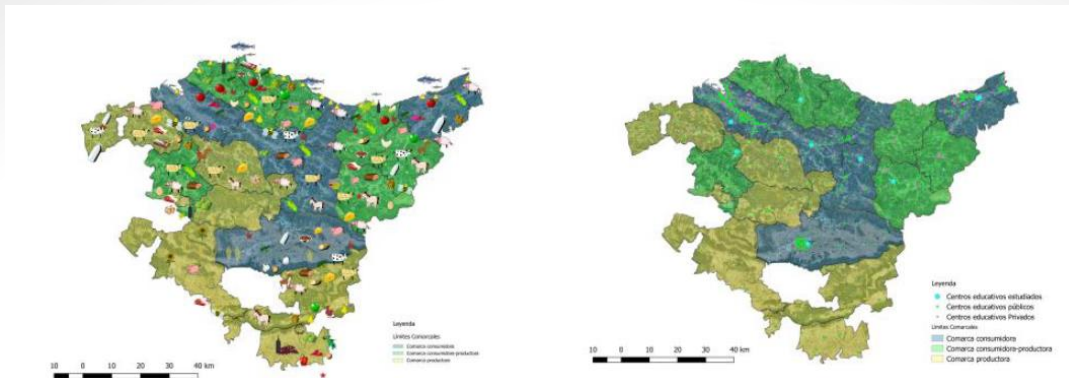
Para poder conocer la capacidad de la CAPV para satisfacer las necesidades alimentarias del territorio con recursos propios, de proximidad y ecológicos, es necesario cruzar los datos de la posible oferta alimentaria actual de proximidad de la CAPV (tanto en convencional como en ecológico) con los de la demanda, dando prioridad a la demanda de los comedores escolares de titularidad pública.

En la CAPV administrativamente se diferencian 3 territorios, Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, que a su vez se dividen en 253 Municipios agrupados en 20 comarcas (Figura). La unidad de análisis que se esperaba utilizar en este estudio era la comarca pero finalmente ha sido el de CCAA, por la falta de datos detallados a nivel de comarca en la mayoría de indicadores.

Comarcas de la comunidad autónoma vasca (CAPV).

Según la relación entre el nivel de producción de alimentos y el consumo dentro de la comarca se han clasificado las comarcas en 3 tipos: productoras, mixtas y consumidoras. Esta relación se ha medido en Superficie Agraria útil por habitante (Ha SAU/hab) y en cabezas de ganado por habitante (Cab/hab). A su vez se ha tenido en cuenta la orientación productiva y la cobertura o usos del suelo (Fig 2) predominante de cada comarca, ya que en las comarcas de la vertiente cantábrica las producciones son más intensivas (hortalizas al aire libre, invernadero, bovino de leche, etc.), y por tanto, las producciones son más altas en menor espacio, mientras que en las comarcas interiores situadas más al sur las producciones son más extensivas (hortalizas en tierra de labor, cultivos industriales, vid, cereal, etc.). En función de esta clasificación se cuenta con 6 comarcas eminentemente productoras (Estribaciones del Gorbea, Valles Alaveses, Montaña Alavesa, Rioja Alavesa, Encartaciones, y Arratia Nervión), 7 con carácter mixto consumidora-productora (Cantábrica Alavesa, Gernika-Bermeo, Markina-Ondarroa, Plentzia-Mungia, Goierri y Tolosa) y 7 de carácter principalmente consumidor (Llanada Alavesa, Duranguesado, Gran Bilbao, Alto Deba, Bajo Deba, Bajo Bidasoa y Donostia-San Sebastián).

Figura: Comarcas de la comunidad autónoma vasca (CAPV) según su carácter consumidor, consumidor-productor o productor, y remarcando, en uno de ellos las producciones principales del año 2015 según datos del Gobierno Vasco, y en otro la ubicación de los centros escolares.



Fuente: Elaboración propia

Tomando los datos de los apartados sobre consumo de los comedores escolares, la demanda de los comedores colectivos públicos, y producción de alimentos podemos observar que la producción interna de la CAPV es muchísimo más alta que la demanda y exceptuando el arroz (que no se produce en la CAPV), el resto de alimentos podrían ser ofrecidos sin ningún problema a partir de la producción interna vasca. En concreto, y para los grandes grupos de alimentos, los comedores escolares públicos demandarían menos del 1% de la producción interna. Las excepciones son las legumbres (los comedores se llevarían el 6% de la producción interna), la verdura y hortalizas con el 13% y la fruta, con un 15%.

Tipo de alimento	% de la producción demandada por los comedores escolares públicos
Patatas	0,8%
Legumbres	6,2%
Cereal	1,2%
Verduras y hortalizas	13,0%
Pescado	0,8%
Carne	0,9%
Huevo	0,8%
Fruta	15,1%
Lácteos	0,3%

Si hacemos el mismo ejercicio, pero añadiendo a los comedores escolares el resto de sectores de la compra pública (un total de unos 120.000 comensales). La situación es parecida, los alimentos más críticos para suplir con la demanda interna son la fruta, verduras y hortalizas y legumbres. También el arroz que, como hemos comentado, no aparece en la tabla porque no hay producción interna (aunque sí

forma parte de los menús y existe, por tanto, demanda que se debería cubrir con arroz de fuera de la CAPV)

Tipo de alimento	% de la producción demandada por los comedores colectivos públicos
Patata	1,3%
Legumbres	9,5%
Cereal	1,9%
Pescado	1,2%
Carne	1,3%
Huevo	1,2%
Fruta	23,2%
Lácteos	0,5%
Verduras + hortalizas	20,0%

Podemos hacer exactamente el mismo cálculo, pero ahora suponiendo que queremos que los comedores escolares públicos ofrezcan producción ecológica certificada de proximidad (entendiendo, en este caso y a efectos de cálculo, dentro de los límites de la CAPV). La tabla refleja que excepto para los huevos ecológicos (cuya producción actual podría suplir sin problemas la demanda) para el resto de alimentos estamos muy lejos de, con la producción actual, ofrecer menús ecológicos de proximidad a todos los colegios públicos de la CAPV. Las cifras indican que, por ejemplo, para las hortalizas y verduras se debería incrementar la producción ecológica actual en un 498% y toda ella dedicarla a los comedores escolares, y así sucesivamente. Llama poderosamente la atención que en un territorio como la CAPV exista tan poca producción de leche ecológica. De la tabla también hemos dejado en blanco el arroz, por los motivos expuestos anteriormente y el pescado porque no existe la categoría oficial de pescado ecológico.

Tipo de alimento	% de la producción ecológica demandada por los comedores escolares públicos
Patata	131%
Hortalizas y verduras	498%
Legumbres	57%
Cereal	193%
Pescado	-
Carne	114%
Arroz	-
Huevo	3%
Fruta	317%
Lácteos	19053%

Antes hemos ofrecido datos sobre el mercado monetario que representa la compra pública alimentaria en la CAPV. Ese dato hacía referencia a todo el sector que incluye otros aspectos más allá de lo que es propiamente la compra de materia prima alimentaria.

Si realizamos ahora ese cálculo, es decir, en base a los menús equilibrados que hemos utilizado para las tablas anteriores, tenemos las cantidades de cada tipo de alimento y a partir de ellas, en base a los precios medios percibidos por el sector agrícola o ganadero, podemos hacer una aproximación al volumen de compra pública estrictamente de alimentos. En total, unos 20 millones de € en compra pública de materias primas alimentarias (a los precios convencionales actuales)

volumen monetario de la compra pública de materia prima	kg	€/kg	Total €
Patata	740.872,5	0,14	101.499,53
Legumbres	592.698	0,60	355.618,8
Cereal	889.047	0,18	158.250,37
Pescado	1.234.787,5	2,98	3.685.763,61
Carne	493.915	1,90	938.438,50
Arroz	296.349	0,45	133.357,05
Huevo	246957,5	0,8	197566
Fruta	1975660	1,5	2963490
Pan	987830	0,5	493915
Lácteos	987830	0,35	345740,5
Verduras + hortalizas	5186107,5	1,8	9334993,5
			18.708.632,9

Hay algunas zonas donde se están desarrollando políticas locales (municipales o comarcales) relacionadas con la construcción de Sistemas Alimentarios Locales y con alimentación de la escuela. Por ejemplo, entre los centros estudiados aquellos que cuentan con algún tipo de política local alimentaria especial en el propio comedor del centro coinciden con aquellas comarcas de carácter mixto o rural, donde se están llevando a cabo programas de recuperación o reconstrucción del sistema alimentario local desde un punto de vista de la Soberanía Alimentaria como los programas de Consejo Alimentario Local de la comarca del Alto Nervión, el programa Bertatik Bertara en Goierri, o el Proyecto Lurbizi en Busturialdea.

## 6.8 Contexto normativo e institucional

El sistema alimentario de las comunidades escolares está regulado por numerosas normas y leyes que afectan a aspectos muy diversos: sanidad e higiene de los alimentos, comercio, importaciones, industria, educación, agricultura, medioambiente, bienestar animal, trabajo, competencia, administración pública, urbanismo, etc. Pero en este estudio, solo vamos a identificar cuáles son las leyes y normas que pueden ser claves para poder llevar a cabo un cambio de sistema alimentario de las comunidades escolares, es decir, el marco normativo que puede impedir o dificultar el cambio, y sobre el que sería necesario incidir.



Desde el punto de vista organizativo y de gobernanza del servicio se comedor la Orden de 22 de marzo de 2000 del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2º ciclo) rige en la actualidad el funcionamiento de los comedores en la mayoría de los centros públicos. Sería necesaria su modificación si se quisiera hacer algún cambio de los sistemas alimentarios de las comunidades escolares de los centros públicos para modificar su gobernanza y la participación de la comunidad escolar. Esta orden no afecta a los comedores que no están dentro del modelo de gestión directa.

Los pliegos técnicos y los pliegos de cláusulas administrativas para contratación de servicios para los comedores escolares también recogen una serie de condiciones que las empresas que optan al concurso de adjudicación de este servicio deben de cumplir. Por tanto, su redacción condiciona el tipo de empresa de restauración colectiva que se puede presentar a la licitación, los medios que va a emplear para dar servicio, y la manera en que lo va a hacer. Si alguna de éstas características se quisiera modificar sería necesario modificar los propios pliegos.

En cuanto a la adquisición directa de materia prima por parte de la administración, ésta se encuentra regulada por la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público<sup>37</sup>, el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>38</sup>, aunque la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, deroga la Directiva 2004/18/CE, sobre la que se fundamentan tanto la Ley 30/2007, como el Real Decreto 3/2011. En cualquier caso, el marco legal europeo vigente permite la compra pública de alimentos ecológicos y con distintivos de origen. También es posible la redacción de pliegos de contratación donde se incorporen criterios objetivos que animen la participación de los productores locales, y en los que el producto local ecológico y de calidad tiene una mejor valoración, pero es necesario incorporar estos criterios, con todas sus características bien definidas en el objeto del propio contrato.

Desde el punto de vista de higiene y sanidad en la alimentación, la reglamentación es muy amplia. El Paquete de Higiene<sup>39</sup> engloba los Reglamentos vigentes de ámbito europeo en materia de higiene y sanidad de los alimentos, que se ha traspuesto a la normativa estatal mediante el Real Decreto 640/2006<sup>40</sup>. Se trata de una normativa muy amplia y que deja lugar a la flexibilidad y adaptación de la misma por parte de cada uno de los Estados Miembros, con el objetivo de potenciar la economía local y proteger las actividades agrarias dirigidas a la venta directa y a

<sup>37</sup> Última actualización Ley 2/2011 de 4 de marzo.

<sup>38</sup> Ministerio de Economía y Hacienda. BOE nº 276, 16-11-2011. Última modificación el 28 de setiembre de 2013.

<sup>39</sup> Reglamento 178/2002, Reglamento 852/2004, Reglamento 853/2004, Reglamento 854/2004, Reglamento 882/2004, y Reglamento 183/2005.

<sup>40</sup> Real Decreto 640/2006, de 26 de mayo, por el que se regulan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de higiene, de la producción y comercialización de los productos alimenticios. (BOE nº126, 27-5-2006)

la producción de alimentos locales. Sin embargo, ni a nivel estatal ni a nivel autonómico está activa al 100% ninguna norma técnica que recoja los principios sobre flexibilización y adaptación de los reglamentos para permitir y facilitar la transformación y comercialización de alimentos locales en circuito corto. Esto hace que muchas pequeñas productoras tengan dificultades para contar de manera sencilla con instalaciones que les permitan elaborar y transformar sus productos y poderlos vender directamente. De ahí, la dificultad para encontrar entre las personas productoras proveedores de producto transformado (conservas vegetales, lácteos, productos cárnicos, etc) para los comedores escolares.

Además, la actividad en ciertos establecimientos está regulada por normativa de carácter estatal o autonómico. Así, a nivel estatal está el Real Decreto 3484/2000, de 29 de diciembre de 2000, establece las normas de higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas<sup>41</sup>. A su vez, este Real Decreto se concreta y se detallan sus exigencias a través de 2 órdenes del Gobierno Vasco. La Orden de 15 de marzo de 2002, del Consejero de Sanidad, por la que se establecen las condiciones sanitarias y la clasificación de los comedores colectivos y de los establecimientos no industriales de elaboración de comidas preparadas para el consumidor final en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, la Orden de 20 de marzo de 2003, del Consejero de Sanidad, por la que se establecen las condiciones sanitarias y la clasificación de los establecimientos de elaboración de comidas para su distribución a colectividades y/o venta en establecimientos minoristas y hostelería (cocinas centrales e industrias de platos preparados). En estas dos órdenes se recogen las características de construcción y funcionamiento que deben de cumplir tanto las comedores colectivos, cocinas institucionales y cocinas centrales de la CAPV. En estas normativas se explican las condiciones que se deberían de cumplir en un local para poder contar con los permisos necesarios para la actividad de cocina institucional colectiva, en un caso, o cocina central en el otro.

Por otro lado, si se quiere incorporar el pequeño comercio local a los sistemas alimentarios de las comunidades escolares es importante tener en cuenta la normativa que afecta a este sector, sobre todo al sector que se dedica a la venta al por menor de productos de origen animal (POA), como pueden ser carnicerías y pescaderías.

El Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, establece las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor. En su artículo 4 define cuáles son los condicionantes para que un establecimiento (carnicería, carnicería-salchichería, carnicería-charcutería) pueda vender su producto a un comedor colectivo, cocina institucional o cocina central.

En este Real Decreto se impide que las carnicerías suministren a los establecimientos de comidas preparadas algunos alimentos como *“Los preparados cárnicos frescos. Antes llamados productos cárnicos frescos, son aquellos*

---

<sup>41</sup> Publicado en el B.O.E. 12.01.2001, posteriormente modificado por Real Decreto 135/2010, de 12 de febrero, por el que se derogan disposiciones relativas a los criterios microbiológicos de los productos alimenticios tras diversos reales decretos u órdenes)

*elaborados con carne de una o varias especies animales autorizadas, de las señaladas en el apartado 1, con o sin grasa, picadas adicionadas con sal, condimentos, especias, otros productos alimenticios y aditivos, no sometidos a tratamiento de desecación, cocción o salazón, embutidos o no.”* Además, se impide a las carnicerías que provean a cocinas centrales cualquier tipo de alimento, ya que las cocinas centrales son establecimientos sujetos a inscripción en el registro General Sanitario de Alimentos.

Sin embargo, con la entrada en vigor del Paquete de Higiene, esta normativa se pudo modificar, pero mediante el Real Decreto 728/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor, abre la posibilidad de que las carnicerías puedan comercializar preparados cárnicos frescos a bares y restaurantes pero “(...) se considera que debe mantenerse la restricción que en su día se estableció en los suministros a los establecimientos de comidas preparadas ubicados en residencias, geriátricos, hospitales, guarderías y colegios, en los que encontramos los colectivos de mayor riesgo como pueden ser las personas mayores, los enfermos y los niños (...)”

Por tanto, con la actual normativa, las carnicerías, que cumplan una serie de requisitos, pueden suministrar a los comedores escolares, carne y productos cárnicos, a excepción de carne picada, y productos cárnicos frescos (albóndigas, hamburguesas, longanizas, butifarra fresca, picadillo, masas crudas, bratwurts, mettwurst y otros) y no están autorizadas para suministrar a cocinas centrales que necesitan estar inscritas en el Registro General Sanitario de Alimentos. A día de hoy, solo los establecimientos con licencia de industria cárnica o sala de despique pueden abastecer carne y productos cárnicos a las cocinas centrales y productos cárnicos frescos a las cocinas institucionales escolares, de hospitales y de residencias. Por tanto, si se desea utilizar producto local fresco elaborado, debe de ser a través de un centro autorizado como industria cárnica o realizar dichos productos (carne picada, albóndigas, hamburguesas, etc) a partir de piezas de carne, en la propia cocina.

## 7. CONCLUSIONES

### **Caracterización del sistema alimentario de las comunidades escolares**

Las comunidades escolares de 1er ciclo de infantil, educación primaria y educación secundaria estaba formada durante el curso 2014-2015 por 677 centros con 385.204 alumnos y alumnas matriculados de los cuales el 56% hace uso del servicio de comedor (10% de la población de la CAPV). Es decir, es un servicio que se encuentra casi **UNIVERSALIZADO**, ya que todos los centros públicos lo ofrecen.

El 21, 4% del alumnado se encuentra becado para el comedor, llegando este porcentaje al 30,8% en el caso de los centros públicos. Es decir que 82.434 niños y niñas pertenecen a familias con pocos recursos, es decir, el 40% de las usuarias del servicio de comedor. Por tanto, es importante tener en cuenta que las condiciones económicas de acceso al servicio son un condicionante para muchas de las familias usuarias. La mayor parte de las **FAMILIAS SON SENSIBLES** a una posible modificación del **PRECIO** del servicio de comedor. Además, se trata de un **SERVICIO SOCIAL CLAVE** desde el punto de vista nutricional para gran parte de familias con pocos recursos. Por otro lado, debido a su frecuencia de uso, se trata de un servicio que afecta directamente a la salud y los hábitos alimentarios de los niños y niñas. A lo que hay que unir que entre las personas en edad escolar (2-17 años) el 32,5% tiene problemas de sobrepeso u obesidad, y entre el 3-5% de los usuarios de los comedores estudiados tienen algún tipo de intolerancia o alergia.

De estos centros, el 69,72% son centros públicos, y de ellos el 87,5% se encuentran en el modelo de gestión directa, siendo, por tanto, éste el **MODELO MAYORITARIO**. En este modelo son atendidas 93.449 personas cada día durante 160 días al año. De estos centros el 69,73% no cuenta con cocina y 73,85% reciben menús elaborados en las cocinas centrales de las empresas de restauración colectiva. Por tanto, se trata de un modelo donde **ELABORACIÓN Y CONSUMO** están **DESCONECTADOS** física y administrativamente en la mayoría de los centros.

Además del alumnado que participa como comensal y por tanto, tratarse del participante afectado de forma más directa, actualmente el sistema alimentario de los comedores escolares en gestión directa está formado por: las familias (pago de coste), dirección de centro (labores administrativos), responsable de comedor, personal de cocina, personal de office, monitorado, empresa de restauración colectiva, proveedores de materia prima, Departamento de Educación del Gobierno Vasco, y Ayuntamientos. Aunque solamente el Gobierno Vasco toma parte en el proceso de decisión sobre el servicio de comedor escolar. Es decir, se trata de un sistema **NO PARTICIPATIVO**.

Desde la publicación de la Orden de 22 de marzo de 2000, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco gestiona de forma centralizada el servicio de los comedores en gestión directa, contratando para la prestación de servicios 6-7 empresas de restauración colectiva a través de licitación pública. Es decir, se trata de un modelo **CENTRALIZADO, FÁCIL DE GESTIONAR, RÍGIDO Y ESTÁTICO** (no ha sufrido grandes modificaciones desde el año 2000). Se puede definir como rígido porque no se adapta con facilidad a las demandas existentes. Para adaptarse a los cambios sociales y a las necesidades de las familias. Debido a la precariedad e incertidumbre laboral muchas familias a principios de curso no saben en qué momento necesitarán que sus hijas e hijos vayan al comedor: frente a esta situación muchas familias se quedan sin posibilidades de utilizar el servicio de comedor debido a la rigidez del modelo.

Estas empresas adjudicatarias se encargan de la compra de materia prima, elaboración, servicio, vigilancia de comensales y contratación de personal no funcionario. El presupuesto destinado a este servicio por el Gobierno fue de 92.800.000€ durante el curso 2014-2015 sin incluir gastos como el personal funcionario (cocina, responsable de comedor, administrativo), el mantenimiento y renovación de instalaciones de cocina y comedor, o los suministros (gas, electricidad, agua, saneamiento, etc). Es decir que el coste real de este servicio es mucho mayor que el dedicado al pago de los servicios de las empresas adjudicatarias. Del pago que realiza la administración a las empresas (5,72€/d/comensal IVA no incluido) las familias cubren con su cuota el 73%. Se podría decir que es un modelo **INEQUITATIVO**. El reparto de costes, beneficios, responsabilidades y poder de decisión es desigual. El poder de decisión se encuentra concentrado en un solo agente, además de no fomentar la corresponsabilidad.

A esto hay que añadir que en los centros con otro modelo de gestión diferente al directo, las cuotas pagadas por las familias cubren el 100% del coste de comedor, y las cuotas van desde 4,04 a 5€/d/comensal. Es decir que comparativamente parece que el servicio de comedor en gestión directa tiene un **COSTE MAYOR** que en otros modelos de gestión, si bien sería necesario un estudio mucho más detallado para poder tener en cuenta aspectos como la calidad y el precio de compra de las materias primas, las condiciones laborales del personal, los conceptos incluidos en el servicio de comedor, etc.

Por otro lado, en el caso de la Gestión Directa el 30% del coste individual se destina a cubrir la compra de materia prima. Una **MATERIA PRIMA** que se caracteriza por ser **KILOMÉTRICA**, al menos en el 70% de los casos, **NO ECOLÓGICA** en el 100% de los casos, y con falta de información de fácil acceso sobre su origen, modo de producción, o modo de elaboración, es decir, **POCO TRANSPARENTE. CONSUMO Y ENTORNO** se encuentran **DESCONECTADOS**. Hay una absoluta desconexión entre las personas usuarias y las personas que se dedican a la producción de los alimentos, ya que no se incluyen o no se visibilizan en los menús. También hay una falta de actividades que visibilicen las repercusiones medioambientales que tiene el tipo de alimentación elegida tanto en el entorno más próximo, como en el más alejado. Además, en aras a la universalización del servicio y la seguridad alimentaria, se ha creado un servicio de comedor **HOMOGÉNEO**, donde los menús ofrecidos, prácticamente no varían ni en el espacio ni en el tiempo, y por tanto, no recogen las peculiaridades o costumbres gastronómicas de cada comarca ni la variabilidad entre estaciones.

En los centros de gestión propia que han decidido comenzar a utilizar producto local, ecológico y de temporada los comensales pueden conocer fácilmente el origen de lo que están comiendo y su modo de producción. Es decir, en estos últimos el servicio de comedor es mucho más transparente.



En definitiva, el actual sistema alimentario de las comunidades escolares es un sistema **NO INTEGRAL**, ya que tiene en cuenta a todos los agentes implicados desde la producción al consumo; ni incluye las perspectiva social, ambiental y pedagógica de la alimentación.

En lo que respecta a los impactos socioeconómicos y culturales, se trata de un sistema **OPACO, Y NO PARTICIPATIVO**. El actual sistema alimentario de las comunidades escolares tiene un bajo nivel de información sobre sus comedores y los alimentos que en él se consumen, unido a la dificultad para poder participar de una forma activa en la gobernanza (solo el departamento de educación y las empresas de catering participan de forma activa) hacen que no se trata de un sistema socialmente inclusivo y participativo. Es un modelo poco transparente, hasta el punto de que tanto los responsables de la gestión del servicio (Gobierno vasco) y como los que deben de prestarlo, (empresas de cáterin) se niegan a ofrecer la información solicitada por las familias usuarias. La única información que reciben las familias es el menú trimestral.

Por otro lado, no existe ningún foro donde todos los agentes que forman parte del sistema alimentario participen, ni ningún otro ámbito donde se potencie la relación de los agentes entre sí y con su entorno alimentario. Finalmente, en cuanto al impacto generado en la economía local podría mejorarse ampliamente a través de un sistema alimentario local alternativo. Si se pusiese en marcha una política de compra pública de alimentos de proximidad para los comedores escolares públicos se generarían 35 millones de euros de forma indirecta y 20 millones extra para la economía local respecto al sistema global actual.

En lo referido al impacto de la calidad alimentaria y de la salud, el sistema actual es **NUTRICIONALMENTE MEJORABLE**. No incorpora ningún criterio en la manipulación o elaboración que vaya dirigido a preservar la calidad nutritiva de los alimentos. Al mismo tiempo el propio hecho de que los alimentos sean kilométricos contribuye a su menor calidad organoléptica y de nutrientes debido al grado de madurez en el momento de recolección y a los procesos de conservación. Por otro lado, el hecho de tratarse mayoritariamente de menús transportados hace que se trate de menús con mayor nivel de salsas, grasa, y rebozados. Además, se trata de menús en los que siguiendo las recomendaciones internacionales se podría mejorar la composición en cuanto a tipo de alimentos ofrecido, orden (primer plato, segundo plato) y modo de presentación o cocinado (crudo, cocinado, entero, plato principal, guarnición, etc). Las recomendaciones y exigencias marcadas por el Gobierno vasco en los pliegos de bases técnicas difieren de las marcadas por la estrategia NAOS y varios estudios recomiendan aumentar el contenido en fruta, verdura en los primeros platos, pescado azul, etc. Impacto en la calidad alimentaria y en la salud

En cuanto a los impactos pedagógicos del actual sistema alimentario de las comunidades escolares tiene una **NULA FUNCIÓN PEDAGÓGICA**. Es resaltable que en ninguno de los 4 aspectos estudiados (el momento de alimentarse y el alimento, el currículo del centro, el uso del comedor-cocina, las actividades extra) se trabajan ni el tema de la alimentación responsable, ni ningún aspecto ligado a él, como la corresponsabilidad, la autonomía, etc. Se trata de un sistema que desaprovecha el



valor pedagógico del espacio del comedor y de la cocina, que no integra en el plan educativo del centro la alimentación, ni en los que se refiere a los propios alimentos, ni a los aspectos culturales y relacionales unidos a éstos.

### **Recursos locales para el cambio a un sistema alimentario de las comunidades escolares local, ecológico, sano, y justo.**

En la CAPV se cuenta con 1872,51Km<sup>2</sup> de SAU (862,16m<sup>2</sup>/habitante) que van en progresiva disminución debido, entre cosas, a la artificialización del suelo (2,02Has/d). A su vez, el suelo cultivado se reparte en tres regiones climáticas diferenciadas (zona atlántica con 1200-2000mm de precipitación, zona intermedia, zona mediterránea con 30-50mm de precipitación anual) que aportan variedad desde el punto de vista de cultivos y épocas de cosechas.

Por otro lado, la CAPV es considerada por la OCDE una región predominantemente urbana, aunque el 9% de la población vive en zonas rurales (<150hab/km<sup>2</sup>) que ocupan el 87% del territorio. Es decir, la población se encuentra muy concentrada en las comarcas costeras, y entorno a las capitales de cada territorio, siendo Bizkaia y en concreto la comarca del Gran Bilbao las zonas más pobladas, y las zonas donde el consumo de alimentos es mayor que la producción.

Además, el número de personas dedicadas al sector primario, y por tanto las que se dedican a trabajar la Superficie Agraria Útil para la producción de alimentos van en descenso, siendo en 2012, 8100 personas las que trabajaban de forma profesional en el campo, y 25.264 las que tenían algún tipo de vínculo laboral (titular, mano de obra familiar, etc). A su vez, de las 15.835 explotaciones registradas en 2013, solo el 23% eran profesionales. Por tanto, si unimos la pérdida de SAU a la pérdida de personas agricultoras, podemos decir que la CAPV se encuentra en un proceso de **DESCAMPESINIZACIÓN**.

Contrastando con estos datos, anualmente entre 30-40 personas se forman solo en Bizkaia con el objetivo de incorporarse al sector agrario. La mayoría de ellas en modelos ligados a la agricultura ecológica, un modelo que ha ido en aumento. A día de hoy, hay más de 400 operadores dados de alta en agricultura ecológica que tienen dadas de alta casi 3000Has de superficie y 96 explotaciones ganaderas. Por tanto, si se desea consumir alimentos locales es necesario por un lado frenar la pérdida de superficie agraria útil y por otro propiciar la mejora del sector primario y la incorporación de jóvenes que aseguren un relevo generacional. También sería necesario aumentar las personas que se dedican a la agricultura ecológica, ya que la demanda supera a la oferta actual, a pesar de ser un ámbito que ha ido en crecimiento en los últimos años. Sector agrario **ECOLOGICO EN DESARROLLO**.

Desde el punto de vista de riqueza natural, se cuenta con numerosas variedades vegetales y animales autóctonas, que se encuentran adaptadas a las condiciones del territorio y que pueden tener un espacial interés ambiental, cultural, gastronómico y económico. Se trata de un **TERRITORIO con una gran BIODIVERSIDAD y AGROBIODIVERSIDAD**. A día de hoy, no se incorpora este aspecto en los comedores escolares a pesar de que podría ser interesante tanto desde el punto de vista pedagógico como ambiental.

Con esta estructura productiva se produjeron en 2015 en la CAPV 621.247 Tm de alimentos, de los cuales 4.857Tm eran ecológicos. De esta producción menos del 1% de los alimentos está dirigido a la venta directa, mientras que la demanda de alimentos generada en los comedores escolares públicos no superaría en términos generales el 1% de esta esta producción. Es decir, hay **CAPACIDAD PRODUCTIVA SUFICIENTE** para abastecer a la demanda de los comedores escolares. Aunque en el caso de la producción ecológica, la más demandada desde los comedores escolares, la demanda supera a la producción, teniendo que aumentar ésta en un 498% en el caso de hortalizas y verduras para poder abastecer la demanda. **PRODUCCIÓN ECOLÓGICA INSUFICIENTE.**

La materia prima proveniente del sector primario agrario y pesquero se comercializa principalmente a través de mayoristas, mercados centrales y cooperativas. Actualmente, se cuenta con un mercado central principal de frutas y verduras (Mercabilbao) y un mercado central principal de pescado (MercaOiartzun). Aunque en este último sector los mayoristas siguen comprando en las lonjas de uertos como Bermeo, Ondarroa y Pasaia. En cuanto a la transformación se cuenta con 1426 industrial agroalimentarias, si bien, si eliminamos aquellas que se dedican al vino o el pan, tenemos 552 empresas transformadoras. A estas industrias hay que unir los 8 mataderos (3 públicos, 5 privados), uno de ellos con línea de sacrificio ecológico. Es decir, la mayor parte de materia prima se destina a un **SISTEMA ALIMENTARIO dirigido a las DE IMPORTACIONES-EXPORTACIONES, COMPRA-VENTA en circuitos de GRANDES DISTANCIAS.**

## Conclusiones finales

La comunidad escolar reclama un cambio del actual sistema alimentario de las comunidades escolares, un sistema que genera impactos negativos desde el punto de vista ambiental, social, y económico. Estos impactos se podrían mejorar a través de un sistema alimentario local y ecológico y la CAPV tiene los recursos necesarios para poder llevar a cabo ese cambio.

### En el ámbito productivo:

Desde el punto de vista de cantidad de alimentos producidos en la CAPV sería posible abastecer a la demanda de alimentos de los comedores escolares públicos. Pero es necesario tener en cuenta que en este ámbito sería necesario incidir en los siguientes aspectos:

- Aumentar la producción ecológica
- Diversificar en la producción de variedades de fruta, verdura y hortalizas para mejorar la oferta alimentaria en el tiempo y poder ofrecer menús variados elaborados con producto local.

- Organizar la producción
- Proteger el suelo agrario para frenar su merma, y favorecer el uso mixto de la superficie forestal (silvopastoralismo, bosques comestibles, actividad agroforestal, etc) para aumentar la superficie de producción de alimentos.

**En el ámbito de las operaciones intermedias sería necesario incidir en:**

- Dotar de las infraestructuras necesarias para los circuitos cortos de comercialización (mataderos locales, obradores de elaboración de hortalizas, logística, etc).
- Redactar un marco normativo específico para las operaciones realizadas dentro de un sistema alimentario local.

**En el ámbito del del consumo, es necesario incidir en:**

- Formación del personal implicado en la alimentación y en la educación en general de niños y niñas
- Revisión y mejora de los menús, para adaptarlos a las recomendaciones generales e incluir producto local y de temporada.
- Construcción de alternativas para las escuelas que no cuentan con cocina propia

**En el ámbito de las políticas públicas:**

- Redacción de marco normativo específico para los centros públicos que opten por un sistema alimentario de las comunidades escolares basado en un modelo justo, local, sano y ecológico. Si no se modifica la Orden de 22 de marzo es complicado, por no decir imposible, construir un sistema alimentario de las comunidades escolares en clave de género y por la Soberanía Alimentaria.
- Redacción de marco normativo que posibilite la comercialización y el consumo de alimentos de agricultura familiar en circuito corto. De lo contrario sería complicado ofrecer un menú completo y equilibrado en base a alimentos de cercanía y agricultura familiar.
- Redacción de marco normativo que posibilite la participación del pequeño comercio en el sistema alimentario local de las comunidades escolares.
- Compra pública de alimentos incluyendo criterios de Soberanía Alimentaria.
- Creación de espacios y estructuras de participación donde se vean representados todos los colectivos e instituciones que forman parte del sistema alimentario de las comunidades escolares.

En el proceso de cambio es importante tener en cuenta los puntos sensibles (no todas las familias están dispuestas o en disposición de pagar cuotas mayores por el servicio de comedor ni a dedicar tiempo personal o implicarse en labores relacionadas con la mejora del servicio de comedor; el cambio genera desconfianza en un sector del personal laboral) y propiciar la participación de todos los agentes del sistema alimentario.

## 8. PROPUESTAS

En base a los resultados del estudio hemos diseñado una serie de propuestas para la mejora del sistema alimentario de las comunidades escolares que parten de 10 principios:

- 1) **Información accesible:** Para poder decidir sobre la forma en que queremos alimentarnos nosotras mismas o nuestros hijos e hijas es necesario contar con una información amplia, real, y contrastada.
- 2) **Sensibilización y formación:** es necesario ofrecer a las personas que participan en el sistema alimentario de las comunidades escolares las herramientas y conocimientos necesarios para poder utilizar la información que tienen disponible de una forma crítica.
- 3) **Capacidad de decisión:** Una vez que se cuenta con la formación y la información es necesario tener espacios donde poder dialogar, tomar decisiones e implementar acciones que vayan construyendo sistemas de alimentación locales sostenibles.
- 4) **Agroecología:** es la ciencia que apoya el desarrollo de los sistemas alimentarios sostenibles. En ella se incorporan criterios de producción ecológica, justicia social, rentabilidad económica, salud, preservación de la cultura y del medioambiente, además de condiciones sociales y de producción de alimentos dignas.
- 5) **Alimentos de calidad:** Los alimentos que se utilizan tienen que cumplir la calidad ambiental, social y cultural adecuadas para cubrir las necesidades nutricionales de las personas usuarias.
- 6) **Comunicación entre agentes:**
- 7) **Acción pedagógica**
- 8) **Preservar la salud**
- 9) **Cercanía**
- 10) **Justicia**

Partiendo de estos 10 principios se propone:

1.- La asunción de un compromiso político vinculante por parte del Gobierno Vasco, las administraciones forales y las locales que explicita la voluntad de incorporar alimentos de proximidad y de producción campesina en las compras públicas alimentarias en los sectores que les competen: la compra pública alimentaria para centros públicos sanitarios, educativos, residencias, centros de día etc.

2.- La creación de estructuras de gobernanza alimentaria, o «consejos alimentarios», entendidas como espacios de participación de los actores implicados

(organizaciones de productores, de consumidores, AMPA). Estas estructuras tendrán como función la asesoría, promoción, formación y elaboración de planes específicos para poner en práctica la construcción de sistemas alimentarios locales y la compra pública alimentaria de proximidad y campesina. Además, tendrán la función de validar las actuaciones administrativas, y fomentar la cooperación y concertación de los diferentes colectivos implicados.

3.- La creación, en las administraciones competentes, de grupos de trabajo interdisciplinares y espacios de comunicación interinstitucionales, formados por personas que estén capacitadas para fomentar e implementar proyectos de apoyo a los circuitos cortos de alimentación. Además estos grupos de trabajo se podrían encargar de elaborar las cláusulas de licitación que permitan y faciliten la compra de alimentos basados en una producción local y campesinas incluyendo criterios de sostenibilidad. Estos equipos técnicos, además de elaborar las condiciones de las licitaciones, tendrán entre sus funciones la interlocución con los «consejos alimentarios» y otros actores implicados para adaptar las condiciones de la licitación a la realidad local en términos de oferta y demanda.

4.- La incorporación de los sistemas alimentarios escolares en el currículo escolar y así se incorpore el comedor y la cocina al resto de actividades pedagógicas del centro escolar.

5.- Relocalización y reorganización del sistema alimentario. Recuperación de agrobiodiversidad local y potenciación de circuitos cortos.

6.- Garantizar Cocinas in situ equipadas para utilizar producto local y de temporada.

7.- Nuevas formulas de gobernanza de los comedores.

## Bibliografía

Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso de 8 países. Gobierno Federal de Brasil y FAO.

Análisis del consumo de fruta y verdura en los comedores escolares. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino. Diciembre, 2009.

Anuncio por el que se da publicidad a la adjudicación del concurso público que tiene por objeto la contratación del servicio de auditorías de calidad de las comidas suministradas por las empresas de catering a los centros docentes con servicio de comedor.

25 años urbanizando España: La generación que multiplicó la superficie artificial de una forma insostenible 1987-2011 (URB16) Observatorio de la Sostenibilidad.

Aranceta, 2007. Modelo de consumo alimentario en el País Vasco. Zainak 30, 2008, pp 29-46.

Basulto et al, 2014. Recomendaciones de manipulación doméstica de frutas y hortalizas para preservar su valor nutritivo. Revista Española de Nutrición Humana y Dietética. 2014; 18(2): 100-115.

Binimelis i Descombes, 2010. "Identificaci i topologia de les possibilitats per al Comer de Circuit Curt".

Campos, J. 2000. Estudio Higienico sanitario de comedores escolares de la isla de Tenerife. Tesis Doctoral. Inédita. Universidad de La Laguna.

Circular de la Viceconsejera de Administración y Servicios por el que se emiten instrucciones para el funcionamiento de comedores escolares en régimen de gestión directa, a partir del curso escolar 2012-2013.

Common, M. and Stagl, S. Ecological Economics. An introduction Cambridge University Press. The Edimburgh Building. 2005, Cambridge, UK.

Compra pública en Sistemas Alimentarios Locales. Impactos sociales, ambientales y económicos. Corto Circuito. VSF Justicia Alimentaria Local.

DECRETO 31/2014, de 4 de marzo, de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas autóctonas vascas, y de regulación de las entidades de fomento de razas animales.

Diagnóstico Regional Euskadi. Para el programa GUSTUM. Mendinet 2013.

Di Masso (2012) Redes alimentarias alternativas y soberanía alimentaria. Posibilidades para la transformación del sistema agroalimentario dominante.

Dutilh y Linneman, 2004

Estrategia para la Nutrición, Actividad Física, prevención de la Obesidad y Salud (NAOS), 2005. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN).

Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud. Organización Mundial de la Salud. 57ª Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 2004.

García et al, 2012. Análisis de la competencia en el Mercado Menorista de Distribución de España. The Brattle Group, Ltd.

Guía de Comedores escolares, Programa PERSEO, Programa Piloto Escolar de Referencia para la Salud y el Ejercicio, Contra la Obesidad. Ministerio de Sanidad y Consumo. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Centro de Investigación y Documentación Educativa. 2008.

Guía Higiénico Sanitaria para la Gestión de comedores escolares. Gobierno Vasco, Gasteiz, 2003.

Informe sobre el mapa escolar de la CAPV. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.



Las Mujeres del Sector Agrario Vasco: Agricultoras. HAZI Desarrollo rural, Litoral y Alimentario. Departamento de Desarrollo económico y Competitividad del Gobierno Vasco. 15 de febrero de 2016.

Listado de comensales del curso 2013-2014. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.

Listado de comedores por lotes del curso 2013-2014. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.

Listado de precios de adjudicación por lote del curso 2013-2014. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.

Moción 7/2016, relativa a la sanción de la Autoridad Vasca de la Competencia contra el cártel de los comedores escolares, relativa al fraude en la contratación pública de comedores escolares, y sobre la nueva situación creada por el fraude de las empresas de catering en los comedores escolares (Acuerdo del Pleno) p. 30.874, legislatura X nº163, 11-3-2016.

ORDEN de 10 de junio de 1997, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo). BOPV nº112, 13-6-1997.

ORDEN de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo).

ORDEN de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convoca a los centros docentes públicos, en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo) cuyo comedor escolar no se encuentre en régimen de gestión directa, para que opten por este modelo de gestión del servicio de comedor, BOPV nº61, 28-3-2000. BOPV nº151, 8-8-2000. BOPV nº 67, 10-4-2002.

Pliegos de Bases Técnicas del Departamento de Educación, Política lingüística y Cultura del Gobierno Vasco para la elaboración de comidas preparadas, entrega de materias primas, transporte de las mismas, y prestaciones complementarias para el funcionamiento de los comedores de gestión directa de los centros públicos dependientes del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Por una Gestión autónoma de los comedores escolares. EHIGE. Otoño, 2008, nº4.

Pretty. Farm Costs and Food miles (2005)

Propuesta de EHIGE sobre comedores escolares de Gestión Directa.

Propuesta No de Ley, de modificación de la ORDEN de 22 de marzo de 2000, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regulan los comedores escolares de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los niveles de enseñanza obligatorios y Educación Infantil (2.º ciclo).

Protocolo de actuación para la elaboración y servicio de menús especiales (alergias e intolerancias alimentarias) en comedores escolares del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Ratios de personal de cocina y office en comedores de gestión directa. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.

Ratios de monitores en comedores de gestión directa. Departamento de educación, política lingüística y cultura del Gobierno Vasco.

Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga en el Reglamento (CEE) 2092/91 y por los Reglamentos: R(CE) 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del R(CE) 834/2007 con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y control y R(CE) 1235/2008 de la Comisión por el que se establecen las disposiciones de aplicación del R(CE) 834/2007, en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países.

RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2009, del Director de Trabajo y Seguridad Social, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Departamento de Educación, Universidades e Investigación (código de convenio n.º 8600050) BOPV nº62, 31-3-2009.

RESOLUCIÓN de 15 de septiembre de 2011, de la Directora de Trabajo, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio colectivo de empresas de colectividades en comedores escolares de gestión directa dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco (código de convenio número 86002235012003). BOPV nº 224, 25-11-2011.

Resolución del Director de Gestión de Personal, de 8 de mayo de 2015, por el que se procede a la apertura de listas para la cobertura de necesidades temporales de limpieza y cocina en centros públicos. Dirección de Gestión de Personal. Viceconsejería de Administración y Servicios. Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Gobierno Vasco.

Sancho P, Cirarda FB y Valcarcel S. (Delegación Territorial de Bizkaia. Departamento de Salud del Gobierno Vasco) Características nutricionales de los menús escolares en Bizkaia (País Vasco, España) durante el curso 2012/2013. *Nutrición Hospitalaria* 2015; 31(3): 1309-1316.

Zulueta B, Xarles Irastorza I, Oliver P, y Vitoria JC. (Hospital Universitario de Cruces). Perfil Nutricional de los menús e ingesta dietética en comedores escolares de Vizcaya. *Nutrición Hospitalaria* 2011; 26(5): 1183-1187.

## Webgrafía

[http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/150\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/150_en.htm)

<http://www.euskadi.eus>

<http://www.hezkuntza.eigv.euskadi.eus>

<https://elperiodistacanalla.net>

[www.mercasa.es/](http://www.mercasa.es/)

<http://admin.isf.es>

[www.fuhem.es](http://www.fuhem.es)

<http://revistas.ucm.es>

<http://elpais.com>

<https://eciencia.urjc.es>

[www.magrama.gob.es](http://www.magrama.gob.es)

<http://www.mapama.gob.es>

<http://www.gustum.org>

<http://enrd.ec.europa.eu>

<http://www.sustainweb.org>

<http://www.pluggingtheleaks.org>

<http://web.archive.org>

<http://www.eustat.eus>

<http://ccaa.elpais.com>

<http://vsf.org.es>

## Nazioarteko Hizketaldia

**ELIKADURAREN ETORKIZUNA ETA NEKAZARITZAREN ERRONKAK XXI. MENDERAKO:**

**Mundua nork, nola eta zer-nolako inplikazio sozial, ekonomiko eta ekologikorekin elikatuko duen izango da eztabaidagaia**

2017ko apirilaren 24 / 26. Europa Biltzar Jauregia. Vitoria-Gasteiz. Araba. Euskal Herria. Europa.

## International Colloquium

**THE FUTURE OF FOOD AND CHALLENGES FOR AGRICULTURE IN THE 21st CENTURY:**

**Debates about who, how and with what social, economic and ecological implications we will feed the world.**

April 24th - 26th. Europa Congress Palace. Vitoria Gasteiz. Álava. Basque Country/Europe

## Coloquio Internacional

**EL FUTURO DE LA ALIMENTACIÓN Y RETOS DE LA AGRICULTURA PARA EL SIGLO XXI:**

**Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo.**

24 / 26 de Abril, 2017. Palacio de Congresos Europa. Vitoria-Gasteiz. Álava. País Vasco. Europa.

### GUNTZAILEAK/COLABORAN/COLLABORATING ORGANIZATIONS



### LAGUNTZA EKONOMIKOA/APOYAN/WITH SUPPORT FROM

