



Legislar para una alimentación y nutrición adecuada en las escuelas

Invertir en la infancia no es solo un asunto de derechos humanos sino también una iniciativa rentable para cualquier país: una inversión en el más preciado de todos los bienes públicos – nuestra humanidad presente y futura.¹

ANTECEDENTES

Los programas de alimentación escolar con múltiples componentes han sido ampliamente reconocidos como instrumentos clave para la realización del derecho a alimentación adecuada, el derecho a la educación y el derecho a la salud de los niños y niñas. Dependiendo del objetivo que persigan, éstos contribuyen a prevenir el hambre y la malnutrición, combaten las deficiencias de micronutrientes y promueven hábitos de alimentación saludables.

Cada vez se reconoce más la función de protección social que cumplen los programas de alimentación escolar ya que garantizan a los menores más vulnerables el acceso a alimentos adecuados mientras están en la escuela. La alimentación escolar también puede tener un impacto positivo sobre los niveles de asistencia. En el caso de las niñas, también se trata de una estrategia fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la malnutrición. Además, el aumento de la escolarización de las adolescentes puede contribuir a prevenir los embarazos y matrimonios precoces, y en combinación con alimentos saludables y educación nutricional, puede conducir a mejores resultados nutricionales para ellas y para sus futuros hijos.

La alimentación y nutrición escolar (ANE) es un enfoque que usa la FAO para apoyar a los países al momento de revisar de forma integral sus políticas y programas escolares encontrando sinergias estratégicas para potenciar los impactos sobre las dietas, la nutrición infantil, los sistemas alimentarios locales y el desarrollo sostenible. Este enfoque se basa en lo siguiente:

- **Promoción de entornos alimentarios y alimentación escolar saludables y nutritivos** con pautas y estándares nutricionales, políticas y estándares de seguridad sobre alimentos en la producción y el suministro de alimentación escolar;
- **Integración de la educación alimentaria y nutricional en todo el sistema escolar** para promover buenas prácticas y perspectivas alimentarias, y hábitos saludables duraderos para los niños y sus familias;
- **Impulso a políticas de compra y cadenas de valor inclusivas y sostenibles** a través de programas de alimentación escolar con productos locales (ofreciendo acceso a ingredientes y alimentos inocuos, nutritivos, diversos, aceptables y producidos localmente), y

¹ Alipui & O'Shea. 2015. *Investing in All Children: Towards Equitable, Inclusive, and Sustainable Development*. Harvard International Review. Septiembre. Disponible en <http://hir.harvard.edu/article/?a=12071>

- **Formulación de políticas y marcos jurídicos e institucionales propicios** para la implementación de programas y políticas escolares que aborden la alimentación y la nutrición con un enfoque integral, multisectorial y sinérgico (es decir, respaldados por herramientas jurídicas, regulatorias e institucionales que sean adecuadas).

POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

A nivel mundial, los embarazos en la adolescencia ocurren con mayor probabilidad en comunidades marginadas, normalmente a causa de la pobreza y la falta de educación y de oportunidades de empleo.

Está ampliamente reconocido que los programas de alimentación escolar son fundamentales para mejorar la asistencia y la matriculación escolar de las niñas. Sin embargo, estos programas no siempre toman en consideración las condiciones específicas y las necesidades nutricionales de las niñas. Para mejorar los resultados de estos programas, es primordial considerar el embarazo y la lactancia en la adolescencia.

Además, los embarazos precoces a menudo se asocian con matrimonios precoces y deserción escolar. El aumento de la escolaridad de las niñas, en combinación con alimentos saludables y educación nutricional, pueden mejorar su estado nutricional así como el de sus futuros hijos.

La incorporación de una perspectiva de género a las políticas escolares en materia de alimentación y educación nutricional puede ayudar a combatir las desigualdades de género en el acceso a los alimentos y a la educación y tiene un impacto positivo para romper el círculo intergeneracional de la malnutrición.

MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

El derecho a la alimentación de los niños y niñas que asisten a la escuela es parte integrante del derecho que tienen todas las personas a tener acceso a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, y a estar protegidas contra el hambre, así como lo ha establecido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. El deber de los Estados de brindar apoyo y asistencia a los derechos de los niños se encuentra definido en la **Convención sobre los Derechos del Niño** de 1989.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** (1989) reconoce los derechos humanos de los niños que resultan de relevancia para la alimentación y la nutrición escolar:

Artículo 6 – derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;

Artículo 23 –derecho de los niños con discapacidad a recibir protección especial;

Artículo 24 –derecho a la salud y a servicios de salud

Artículos 18 y 26 – derecho a la seguridad social y a servicios e instalaciones de cuidado infantil;

Artículo 27 – derecho a un nivel de vida adecuado;

Artículo 28 – derecho a la educación.

Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como la Declaración de Roma sobre la Nutrición de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (ICN2) y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a la Alimentación en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional dan lugar a otros compromisos en apoyo de la nutrición, la salud y el bienestar de la infancia. Por su parte, los compromisos regionales de África incluyen la Declaración de Malabo de 2014 y la Estrategia Regional para la Nutrición en África de 2016-2025.

PRINCIPALES BENEFICIOS DE ADOPTAR UN ENFOQUE INTEGRAL A LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN EN LAS ESCUELAS

- Los programas de alimentación escolar con múltiples componentes y otras políticas sinérgicas pueden ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos y contribuir a la consecución de los ODS por parte de los países, entre ellos el ODS1 (fin de la pobreza), 2 (hambre cero), 3 (salud y bienestar), 4 (educación de calidad), 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 10 (reducción de las desigualdades);
- Los niños llegan a la escuela a una edad en la que están formando sus hábitos alimenticios. La alimentación nutritiva y la educación nutricional escolar también pueden influir en las familias y la comunidad escolar y es un canal que permite mayor participación comunitaria;
- Los programas de alimentación escolar aumentan las tasas de matriculación y asistencia a la escuela y también reducen las tasas de deserción, en especial por parte de las niñas;
- La educación alimentaria y nutricional ayuda a los niños y jóvenes a tomar decisiones saludables con respecto a los alimentos que contribuyan a la salud humana y medio medioambiental;
- Vincular la compra y la demanda de alimentos saludables e inocuos por parte de las escuelas a la producción local (es decir, programas de alimentación escolar con productos locales) puede fortalecer la conexión entre nutrición, agricultura sostenible y desarrollo económico local, involucrando así a la totalidad de la comunidad escolar;
- Para que la compra local funcione, las políticas públicas deben establecer vínculos claros con los pequeños productores y las pequeñas empresas, además de medidas concretas en apoyo de sus actividades;
- Los huertos escolares o urbanos, utilizados como plataforma de aprendizaje, ayudan a educar sobre la alimentación y nutrición escolar, y

- Los niños, sus familias, los maestros, el personal de la escuela, los proveedores, el personal de servicios de alimentos, la sociedad civil, los funcionarios de gobierno y los productores locales pueden desempeñar un rol activo y asumir su responsabilidad en la promoción de entornos alimentarios y una alimentación escolar más saludables.

LEGISLAR PARA UNA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ADECUADA EN LAS ESCUELAS

Contar con leyes que garanticen la alimentación y la nutrición escolar es una forma óptima de asegurar a los menores en edad escolar el derecho a una alimentación adecuada, velando por que existan compromisos a largo plazo independientemente de los cambios políticos. La legislación puede asegurar que existan mecanismos institucionales de implementación, coordinación y rendición de cuentas y asegurar un enfoque integral a la alimentación y la nutrición en las escuelas para sacar el máximo de beneficios.

LA LEY MARCO DE PARLATINO SOBRE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

La ley marco de Parlatino sobre alimentación escolar fue aprobada en 2013 y hace referencia a la ley marco de Parlatino sobre el derecho a alimentación, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, cuyo artículo 12 convoca a los Estados a implementar programas de alimentación escolar en reconocimiento del derecho de todos los niños a una alimentación y nutrición adecuadas. La ley marco de alimentación escolar está dirigida a la niñez en edad escolar e incluye medidas para prevenir la malnutrición crónica, reducir enfermedades asociadas y promover estilos de vida más saludables en la región. También dispone de instrumentos para fiscalizar la implementación de políticas públicas efectivas y es un punto de referencia importante que los países de la región consideran al momento de redactar leyes nacionales en línea con las normas internacionales relativas a la protección y la promoción de los derechos de la niñez.

Fuente: FAO. 2017. FAO. 2017. Frentes Parlamentarios contra el Hambre e iniciativas legislativas para el derecho a la alimentación y nutrición adecuadas.

<http://www.fao.org/3/a-i7872s.pdf>

CÓMO REDACTAR UNA LEY SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR

El éxito de enfoques integrales a la alimentación y la nutrición escolar depende en cierta medida de un marco propicio. En ese sentido, es fundamental contar con marcos jurídicos, institucionales y normativos adecuados. Un enfoque de derechos humanos que reconozca el derecho de los niños a recibir alimentación adecuada y que facilite la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el estado de derecho creará bases sólidas y apoyará el cumplimiento por parte de los países de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, además de permitir mayor conciencia pública respecto de los derechos de la Niñez.

Una legislación adecuada definirá de manera clara las responsabilidades institucionales y establecerá mecanismos de participación inclusiva y de coordinación entre los distintos actores involucrados, además de promover una correcta asignación presupuestaria y un marco de monitoreo y fiscalización.

Sin embargo, un marco jurídico sólido para la alimentación y nutrición escolar va más allá de una sola ley e involucra un conjunto de leyes y reglamentos que rigen los diferentes aspectos vitales que constituyen un enfoque integral a la alimentación y nutrición escolar.

Se debe prestar particular atención a la coherencia regulatoria en ámbitos que van más allá de la alimentación y la nutrición escolar y que, por lo tanto, se rigen conforme a un conjunto de leyes propias, a saber, la inocuidad de los alimentos, las compras públicas y los estándares nutricionales. Por lo tanto, una de las tareas clave de la ley sobre ANE será velar por que exista vinculación y coherencia con estas áreas técnicas.

POSIBLES DISPOSICIONES DE UNA LEY SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN ESCOLAR

Alcance y objetivos	<p>En esta disposición se indica el objetivo general de la ley y sus metas específicas, por ejemplo: “garantizar el derecho a la alimentación adecuada de los niños y niñas en las escuelas mediante un enfoque de sistemas alimentarios que provea a los niños productos alimenticios saludables y sostenibles”.</p> <p>El alcance de aplicación —a quién se dirige esta ley y qué actividades y temas abarca— se refiere a quiénes son los beneficiarios del derecho y quiénes los responsables, incluida la obligación de proteger y regular las actividades de terceros y las responsabilidades específicas de distintas autoridades estatales.</p>
Definiciones	<p>Esta sección brinda elementos importantes para una clara interpretación de la ley y define claramente términos y conceptos, entre ellos: alimentación escolar, comidas escolares, educación alimentaria y nutricional, entorno alimentario escolar, ración/porción de alimento, alimentación escolar con productos locales, hábitos alimenticios saludables, comedores, quioscos, etc. Se incluye la definición de todos los términos clave garantizando que estos sean coherentes con el derecho regional/internacional de los derechos humanos.</p>
Principios rectores	<p>Plantear los principios fundamentales para las acciones por parte de todos los niveles de gobierno: por ejemplo, participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento, estado de derecho. Los principios rectores proporcionarán una base sólida para la interpretación de la ley. También se deben incluir expresamente protecciones especiales para grupos vulnerables, por ejemplo, niños con alergias alimentarias, diabetes u otras necesidades especiales en relación a la alimentación, niños con discapacidades, etc.</p>
Derechos	<p>La alimentación escolar debe reconocerse como un derecho al alcance de todos los niños y niñas que asisten a la escuela, sin ningún tipo de discriminación. Otros elementos pueden ser incluidos como derechos, por ejemplo: el valor nutricional de la comida escolar, su cantidad, la frecuencia y duración del servicio de alimentación escolar, los costos y los mecanismos de rendición de cuentas para remediar posibles servicios no satisfactorios.</p>
Disposiciones institucionales	<p>Definir claramente el rol de las instituciones nacionales y aquellas descentralizadas, y el de otros actores, con el fin de velar por la ejecución adecuada del programa. Establecer mandatos y responsabilidades claras para la coordinación de las diversas instituciones, organismos y actores involucrados a nivel nacional y descentralizado, con reglamentos o referencias claras para su actuación.</p>
Compra de alimentos	<p>Se recomienda disponer de los instrumentos regulatorios necesarios para vincular la alimentación y las comidas escolares con la pequeña producción local. Esto puede incluir un porcentaje meta como parte del presupuesto de las compras públicas destinado a la compra directa de alimentos provenientes de quienes han sido definidos como beneficiarios.</p>
Cláusula preferencial de compras locales	<p>Se pueden considerar disposiciones especiales para que las compras locales incluyan a grupos prioritarios de productores más vulnerables, entre ellos las mujeres, los miembros de comunidades indígenas y los jóvenes. Esto sirve para fortalecer a los grupos destinatarios y les ofrece un mercado estable y previsible para sus productos.</p>
Cumplimiento de la legislación y los requerimientos en materia de inocuidad de alimentos	<p>Para prevenir efectos negativos sobre la salud y el estado nutricional de los estudiantes, y reducir o incluso eliminar riesgos provocados por agua insalubre, saneamiento deficiente, métodos de preparación, procesamiento o cocción que no sean inocuos, es fundamental incluir disposiciones sobre la inocuidad y la calidad de los alimentos. Esto puede alinearse con las leyes vigentes sobre inocuidad de los alimentos y debe cubrir formas de controlar la inocuidad de los alimentos adquiridos por las escuelas</p>
Cumplimiento de las directrices y estándares nutricionales	<p>Específicamente, el objetivo de las directrices y estándares nutricionales que se aplican a: i) alimentos ofrecidos por los programas de alimentación escolar y ii) alimentos disponibles en quioscos o máquinas expendedoras en las escuelas es asegurarse que todos los alimentos que se consumen en las escuelas cumplan con la ingesta mínima diaria de energía y nutrientes para los menores destinatarios, respondan a los objetivos del programa y se alineen con las guías alimentarias basadas en alimentos (GABA) nacionales², si es que existen.</p>

2 Aunque África ha tenido un avance tardío en la elaboración de las guías alimentarias basadas en alimentos, por lo menos ocho países del continente han iniciado el proceso de formulación y es probable que cuenten con ellas a fines de 2019. Es posible encontrar ejemplos de cómo se han usado las GABA en los programas de alimentación y nutrición escolar y su relación con la legislación en la próxima publicación de la FAO: *guías alimentarias basadas en alimentos: Documentos de recursos para su implementación*. Para conocer la labor de la FAO relativa a las GABA, vea <http://www.fao.org/nutrition/educacion-nutricional/food-dietary-guidelines/home/es/>

Educación sobre alimentación y nutrición escolar (EANE)	Se pueden tomar medidas para definir claramente la forma en que se incorporará la nutrición al currículo con el fin de integrar la educación sobre alimentación y nutrición al aprendizaje de niños y niñas. Se pueden especificar los recursos para cubrir la educación sobre alimentación y nutrición mediante el presupuesto asignado a las escuelas. Las leyes también pueden cubrir las principales responsabilidades sectoriales, estándares mínimos de calidad, principales prioridades que se deben abordar, el requerimiento de tiempo mínimo en el currículo, requisitos de capacitación para educadores en aula, huertos escolares como principales plataformas de la EANE, campañas de comunicación y concientización a nivel de escuelas, requisito para aplicar las GABA nacionales, si las hay, como base para la educación nutricional en las escuelas y contenidos temáticos prioritarios, entre otros elementos.
Comercialización y publicidad de alimentos en las escuelas	Debe existir una normativa respecto a la publicidad y la comercialización de alimentos destinados a los niños en las cercanías a la escuela o en el recinto escolar, particularmente alimentos altamente procesados y altos en grasas saturadas, sodio y azúcares añadidas, en línea con los estándares nutricionales y las GABA nacionales, si es que existen.
Reglas sobre la venta de alimentos	Los reglamentos deben incluir disposiciones que establezcan que todos los alimentos que se distribuyan y vendan en las escuelas deben ser no solo inoecuos, sino que también deben ajustarse a las necesidades y prioridades nutricionales de los menores. Los estándares específicos se establecen mediante reglamentos de implementación.
Participación estudiantil y de padres de familia e implicación comunitaria	Para asegurar la participación inclusiva y no discriminatoria y para tomar decisiones aceptables en relación con la nutrición y los menús, se deben adoptar disposiciones expresas para garantizar la participación de los padres, niños, educadores, asociaciones de padres y apoderados, grupos comunitarios locales, pueblos indígenas y otros en la toma de decisiones y en los mecanismos de revisión y rendición de cuentas.
Monitoreo	Establecer y definir detalladamente un mecanismo de monitoreo a nivel central y descentralizado, incluida su composición y mandato, considerando la participación de los grupos de interés. Garantizar la transparencia.
Mecanismos de rendición de cuentas / transparencia	Especificación claramente la responsabilidad de los funcionarios públicos, el gobierno y los mecanismos de rendición de cuentas, incluidas disposiciones sobre el derecho a recibir información en formas e idiomas adecuados, y la información sobre el cumplimiento de las obligaciones en cuanto a los aspectos sustanciales y de procedimiento. Establecer o hacer referencia a mecanismos de reclamo accesibles y efectivos, incluidos mecanismos judiciales, administrativos y comunitarios, que además garanticen el derecho de apelación.
Sanciones	Establecer sanciones en caso de incumplimiento.
Disposiciones presupuestarias	Se deben adoptar medidas para garantizar el financiamiento adecuado y las disposiciones financieras necesarias para la implementación. Se deben considerar disposiciones para incluir al Ministerio de Hacienda en la revisión anual del presupuesto y reafirmar la obligación de garantizar el derecho de todo niño y niña a una alimentación escolar adecuada, incluso en épocas de recortes. Incluir mecanismos de monitoreo para garantizar la transparencia financiera.
Disposiciones finales y transitorias	Esto puede incluir cualquier disposición adicional que estipule, por ejemplo, la necesidad de modificar o revisar otros reglamentos o leyes relacionadas.

LISTADO DE ACCIONES PARLAMENTARIAS

Una alimentación adecuada y una buena nutrición en las escuelas puede ser un aporte importante para garantizar la salud y el bienestar de los menores, así como también para apoyar el desarrollo de las comunidades. Los parlamentarios pueden desempeñar una función fundamental en el respaldo de leyes y medidas eficaces tanto en sus países como a nivel regional, considerando las siguientes acciones:

- Considerar la formación de alianzas parlamentarias sobre seguridad alimentaria y nutricional y promover leyes sobre alimentación y nutrición escolar dentro de éstas, o dentro de un grupo de parlamentarios ya conformado;
- Revisar la prestación de alimentación escolar en el contexto del país y aprovechar las posibles oportunidades, considerar las leyes y políticas vigentes que abordan todos los aspectos del sistema alimentario y de abastecimiento de la alimentación escolar, desde la granja/mercado al plato, por ejemplo: estándares nutricionales, inocuidad y calidad de los alimentos, educación nutricional, incentivos financieros y la identificación de áreas específicas que requieran fortalecimiento considerando las mejores opciones de legislación para la alimentación y nutrición escolar; pudiendo ser una ley específica en la materia, o varias disposiciones en distintas leyes que mantengan una coherencia;
- Revisar y aprobar propuestas presupuestarias que garanticen el financiamiento público para la alimentación y la nutrición en las escuelas; monitorear gastos presupuestarios aprobados e identificar brechas de gastos;
- Buscar oportunidades en el proceso parlamentario para presentar mociones, interpelaciones y posicionar la alimentación y nutrición escolar en la agenda política;
- Organizar procesos participativos de redacción legislativa y de consulta con socios de múltiples sectores, la inclusión de la sociedad civil, expertos en derechos humanos, la academia, organizaciones de productores locales, la inclusión de mujeres productoras, grupos de defensores de la infancia y grupos de maestros y de padres de familia;
- Adquirir mayores conocimientos, participar en capacitaciones específicas y actividades de formación sobre alimentación y nutrición escolar;
- Aprobar presupuestos para realizar consultas inclusivas y campañas de información pública, para aumentar la conciencia y lograr respaldo público; comprometerse con los electores para determinar niveles de implementación y la necesidad de que los parlamentarios cumplan su función de fiscalización y legislación, y

- Cooperación Sur-Sur: brindar/buscar apoyo con ejemplos de su propio país o de otros de la región/o más allá; por ejemplo, los parlamentarios en América Latina y el Caribe han trabajado activamente en impulsar leyes sobre alimentación escolar en sus países.

REFERENCIAS/RECURSOS PARA MAYOR INFORMACIÓN

Para información adicional sobre este tema, consulte:
<http://www.fao.org/school-food/es/>

FAO. 2018. *Regional Overview of National School Food and Nutrition Programmes in Africa*:
<http://www.fao.org/3/18063EN/i8063en.pdf>

FAO. 2018. *Home-grown School Feeding Resource Framework*
<http://www.fao.org/documents/card/en/c/CA0957EN>

FAO. Próxima publicación. *Guía jurídica sobre alimentación y nutrición escolar*

PARLATINO *Ley Marco de Alimentación Escolar*
https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf