



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua



ESTUDIO SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua



Luisa Cruz

Oficial Jurista

Servicio del Derecho para el Desarrollo (FAO)

Jorge Ulises González

Consultor Internacional Jurista

Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAO)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2016

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prefacio	vi
Agradecimientos.....	vii
Acrónimos	viii
Resumen.....	x
1. Introducción	1
2. Metodología del informe.....	4
3. La alimentación escolar en el marco jurídico internacional	5
3.1 Sistema Universal de Derechos Humanos.....	5
3.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	8
4. Panorama general de la alimentación escolar en los países del CA-4	10
4.1 Leyes marco que consagran la alimentación escolar a nivel regional.....	10
Ley Marco de Alimentación Escolar del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)	10
Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar del FOPREL..	12
El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)	12
4.2 Presentación general de los PAE en la región	13
5. Análisis comparado del marco jurídico aplicable a los PAE de los países del CA-4	16
5.1 Consagración legal de la alimentación escolar como un derecho	16
El Salvador	17
Guatemala.....	19
Honduras.....	20
Nicaragua.....	20
5.2 Criterios y procedimientos legales para determinar los beneficiarios del programa.....	23
5.3 Marco institucional y competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución	25
5.3.1 Ente rector.....	25
5.3.2 Entidades encargadas de implementar los PAE	25
El Salvador	25
Guatemala.....	25
Honduras.....	26
Nicaragua.....	27
5.4 Definición del presupuesto destinado al PAE	27
5.5 Estándares nutricionales para elaborar el menú escolar y normativa en materia de inocuidad de los alimentos.....	32

El Salvador	32
Guatemala.....	34
Honduras.....	35
Nicaragua.....	36
5.6 Compras públicas en el ámbito de la alimentación escolar	36
5.6.1 Adquisición de alimentos (granos básicos, cereales y aceite)	36
El Salvador	38
Honduras.....	39
Nicaragua.....	40
Guatemala.....	41
5.6.2 Proceso de adquisición en los programas Vaso de Leche	43
5.7 Proceso de distribución, almacenamiento y manipulación en el ámbito de la alimentación escolar	44
5.8 Expendio de alimentos en las escuelas.....	45
El Salvador	45
Guatemala.....	46
Honduras.....	46
Nicaragua.....	46
5.9 Publicidad de alimentos en las escuelas.....	46
5.10 Acciones educativas y de sensibilización.....	49
El Salvador	49
Guatemala.....	49
Honduras.....	49
Nicaragua.....	49
5.11 Participación de padres y otros actores no estatales.....	50
El Salvador	50
Guatemala.....	50
Honduras.....	51
Nicaragua.....	52
5.12 Transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control	53
El Salvador	53
Guatemala.....	53
Honduras.....	53
Nicaragua.....	54
Conclusiones y recomendaciones	56
Bibliografía	62

Cuadros

CUADRO 1	Tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por los países del CA-4	8
CUADRO 2	Tratados regionales sobre derechos humanos ratificados por los países del CA-4	9
CUADRO 3	Reconocimiento del derecho a la alimentación y regulación de la alimentación escolar en países del CA-4.....	22
CUADRO 4	Cobertura de las principales modalidades de alimentación escolar según niveles educativos en países del CA-4.....	24
CUADRO 5	Determinación de los beneficiarios, marco institucional y presupuesto de los PAE en países del CA-4	31
CUADRO 6	Determinación del menú escolar, control de la inocuidad y compra pública de alimentos, su expendio y publicidad en las escuelas	48
CUADRO 7	Acciones de sensibilización, participación, transparencia y mecanismos de control.....	55

Figuras

FIGURA 1	Datos básicos de los PAE en los países del CA-4	14
FIGURA 2	Flujo de compras en base al presupuesto y mediante convocatoria a licitación pública hasta la firma del contrato, entrega y control de calidad, inocuidad y almacenamiento de los alimentos (FASE 1).....	37
FIGURA 3	Flujo de compra, control de calidad e inocuidad, almacenamiento y distribución de los alimentos para la alimentación escolar en Guatemala	42
FIGURA 4	Flujo del transporte de los alimentos de las bodegas centrales hacia los municipios y traslado a los centros escolares para su almacenamiento (FASE 2).....	43
FIGURA 5	Flujo de la distribución, almacenamiento, manipulación, preparación y consumo de los alimentos en los centros escolares (FASE 3)	45

Prefacio

La alimentación escolar es una herramienta efectiva para el desarrollo progresivo del derecho a la alimentación y otros derechos humanos como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la seguridad social. A través del establecimiento de los programas de alimentación escolar (PAE), los países del CA-4 protegen a los niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad haciendo efectivos sus derechos. Si bien los PAE constituyen uno de los pilares fundamentales de la lucha contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición, no son una novedad en el contexto de los países centroamericanos. Al contrario representan uno de los esfuerzos que desde hace más de cincuenta años se vienen realizando en los países de la región, a través de diversos programas e iniciativas, como el vaso de leche y los comedores escolares. La alimentación infantil y escolar ha sido un elemento que ha hecho y sigue haciendo parte de las políticas sociales centroamericanas.

En los últimos años, sin embargo, se ha revalorizado el papel de los PAE como una parte integrante de los sistemas de protección social para apoyar a las familias más vulnerables ya que éstos aportan beneficios en la educación y en la salud de los menores y al mismo tiempo pueden potencialmente mejorar la situación económica de las familias que dependen de la agricultura local y familiar. Además, los PAE se están consolidando como una respuesta articulada desde la perspectiva de los derechos humanos tomando como base el afianzamiento progresivo del derecho a la alimentación durante la última década. El enfoque de derechos humanos, entendido como un marco conceptual que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los mismos, ha sido tomado en consideración como un elemento transversal durante el desarrollo del presente estudio.

Esperamos que el presente informe resulte de utilidad no sólo para los países objeto del estudio sino también para aquellos que tengan interés en adoptar una legislación más completa y coherente sobre alimentación escolar en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, y que deseen conocer experiencias de otros países.

Agradecimientos

El presente informe jurídico regional *“Análisis de los Marcos Jurídicos en materia de Alimentación Escolar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”*, ha sido elaborado por Jorge Ulises González, consultor regional jurista, bajo la supervisión técnica y coautoría de Luisa Cruz, Oficial Jurista del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El informe se ha desarrollado como parte del componente jurídico del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (Proyecto GCP/RLA/160/SPA), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Se agradece el apoyo y la colaboración de numerosas personas en la elaboración del presente informe y, en particular, se agradece a Víctor Mata, Bayron Miguel Oliva, Norma Rivas, Teresita María José Zapata, consultores nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua respectivamente, por el desarrollo de los informes jurídicos nacionales que constituyeron la base para el presente estudio regional. Se agradece igualmente el apoyo de las Oficinas de la FAO en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (países del CA-4), de la Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica en Panamá y de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en Chile. En particular, se agradece a las contrapartes nacionales del proyecto y a todas las personas entrevistadas que han dispuesto de su valioso tiempo para brindar la información solicitada para la elaboración de este informe jurídico regional.

Se agradece al Equipo del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (Proyecto de apoyo a la IALCSH) y a los miembros del Proyecto de fortalecimiento de los programas de alimentación escolar (Proyecto GCP/180/BRA), en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), por la estrecha colaboración mantenida durante la elaboración del presente estudio. De igual forma, se agradece a Ada Bracamonte, Elisabeth Bak, Manuela Cuvi, Cristina Leria y Margret Vidar, quienes brindaron aportes sustanciales al informe.

Se agradece igualmente a Eloy Sánchez Román por la edición general del documento y a Daniela Verona por el diseño del mismo.

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CA-4	Países centroamericanos cuya legislación ha sido analizada en el presente informe: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
CADH	Convención Americana de los Derechos Humanos
CDESC	Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CIDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CIPDTTMF	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASSAN	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimenticia y Nutricional
COTISAN	Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras
COTSAN	Comité Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador
DADDH	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DIGEPSA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ENABAS	Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOPREL	Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe
IALCSH	Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (El Salvador)
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINEC	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación de Guatemala
MINSAL	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEА	Organización de los Estados Americanos
OPF	Organizaciones de Padres de Familia
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PACE	Programa de Apoyo a la Calidad Educativa de Guatemala
PAE	Programas de Alimentación Escolar
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PASE	Programa de Alimentación y Salud Escolar de El Salvador
PES	Programa de Escuelas Saludables de Honduras
PF-PIDESC	Protocolo Facultativo del PIDESC
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PINE	Programa Integral de Nutrición Escolar de Nicaragua
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PME	Programa de Merienda Escolar de Honduras
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de Guatemala
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIDH	Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos
SINASSAN	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SSAN	Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional
STPP	Secretaría Técnica y Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador
UNICEF	Fondo para la Infancia de la Naciones Unidas
UTSAN	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria Nutricional de Honduras

Resumen

Como respuesta a las solicitudes recibidas por los países del CA-4 e instancias regionales, el componente jurídico del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (Proyecto GCP/RLA/160/SPA), denominado: *Fortalecimiento de los marcos jurídicos para realizar la seguridad alimentaria y nutricional*, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y ejecutado por la Oficina Jurídica de la FAO, se complace en presentar el informe jurídico regional de análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar, el cual presenta un análisis de la legislación nacional en materia de alimentación escolar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Para la elaboración de este informe, se ha identificado una serie de objetivos regulatorios que componen el marco jurídico de la alimentación escolar y sin los cuales éste no puede considerarse completo en la legislación nacional. Estos objetivos regulatorios, que se desarrollan en el Apartado 5 de este estudio, permiten identificar los elementos clave al momento de realizar una evaluación del marco jurídico de la alimentación escolar en cada uno de los países. Los objetivos regulatorios que se han identificado durante la elaboración del estudio son los siguientes:

1. Consagración legal de la alimentación escolar como un derecho;
2. Criterios y procedimientos legales para determinar los beneficiarios del programa;
3. Marco institucional y competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución;
4. Definición del presupuesto destinado al PAE;
5. Estándares nutricionales y procedimientos para la elaboración del menú escolar;
6. Inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la adquisición del producto hasta el consumo final (“De la granja a la mesa”)¹;
7. Compras públicas en el ámbito de la alimentación escolar;
8. Expendio de alimentos en las escuelas;
9. Publicidad en el ámbito escolar;
10. Acciones educativas y de sensibilización;
11. Participación de padres y otros actores no estatales;
12. Transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control.

En aras de dar cumplimiento a las obligaciones que han contraído los Estados en materia de derechos humanos así como a las políticas públicas que buscan mejorar el estado nutricional de los niños y niñas en los países del CA-4, resulta indispensable que los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar sean una herramienta efectiva para garantizar el conjunto de derechos de los que es titular la población infantil, como el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, entre otros. El enfoque de derechos humanos, entendido como un marco conceptual que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el

¹ Los estándares nutricionales y la inocuidad de los alimentos son áreas regulatorias distintas y por tal razón se han incorporado en esta lista como objetivos regulatorios diferentes. Sin embargo, por razones prácticas que responden a la manera como se han venido desarrollando los marcos jurídicos a nivel nacional, los autores han tratado ambos temas en un mismo Apartado al interno

punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los mismos, ha sido tomado en consideración como un elemento transversal durante el desarrollo del presente estudio.

El estudio incluye un primer capítulo sobre el marco jurídico internacional así como los instrumentos regionales que han consagrado la alimentación escolar en los últimos años, un segundo capítulo que brinda una perspectiva general de los programas de alimentación escolar en cada uno de los países del CA-4, una sección que describe cómo se han regulado los distintos elementos identificados en este informe en cada uno de los países, y un capítulo final de conclusiones y recomendaciones en la que se retoman los aspectos más relevantes del informe y mediante el cual se invita a los países a la regulación de los programas de alimentación escolar como mecanismo efectivo de protección de los grupos más vulnerables. Partiendo del presupuesto que la alimentación escolar vincula una multiplicidad de ámbitos normativos que no requieren necesariamente estar regulados en un único instrumento jurídico, sí se considera deseable la adopción de legislación que reconozca el derecho de los niños, niñas y adolescentes al acceso a los alimentos en cantidad y calidad adecuada en el ámbito escolar. El estudio señala principalmente la necesidad de regular todos los ámbitos jurídicos que resultan relevantes para la alimentación escolar y garantizar la coherencia entre las diferentes normas que regulan la materia.

Algunos países no han regulado aspectos relevantes del programa, como por ejemplo los estándares nutricionales que deben cumplir los alimentos distribuidos en las escuelas, la publicidad de los alimentos en las escuelas y la educación nutricional que debe ser impartida a los estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa. El expendio de alimentos en tiendas y kioscos escolares, si bien ha sido regulado en algunos países, su obligatoriedad parece ser aún reducida. El estudio también resalta la imperiosa necesidad de garantizar la inocuidad de los alimentos durante las distintas fases de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta la distribución y almacenamiento de los alimentos, pasando por la adquisición, el transporte, la manipulación y la conservación de dichos alimentos. El fortalecimiento de mecanismos de coordinación institucional entre las principales instituciones que tienen un rol preponderante en la implementación del programa sigue siendo uno de los principales desafíos que revela el presente estudio.

1. Introducción

En los últimos años se ha revalorizado el papel de los programas de alimentación escolar (en adelante, PAE) como una parte integrante de los sistemas de protección social para apoyar a las familias y niños, niñas y adolescentes más vulnerables, ya que éstos aportan beneficios en materia de educación, salud y potencialmente, en la economía local a través del vínculo con la agricultura local (PMA, 2013).

Los PAE se insertan en la ejecución de políticas públicas que tienen como objetivos la reducción de la pobreza, la protección social y el establecimiento de estrategias de seguridad alimentaria nutricional (SAN), funcionando en la mayoría de los casos, como programas de apoyo vinculados al sector educativo para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes². En el análisis de la legislación nacional se ha encontrado que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no existe una ley específica que regule en su totalidad la alimentación escolar. Sin embargo, existen numerosas normas que regulan la materia en sus diferentes aspectos. La regulación se encuentra fragmentada en diversas disposiciones que, en muchas ocasiones, resultan incompletas, lo que dificulta la adecuada implementación de los PAE.

En el año 2013, el Proyecto de fortalecimiento de los PAE en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), ejecutado por la FAO en Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana facilitó un espacio de discusión sobre los elementos de sostenibilidad de la alimentación escolar, a través del seminario internacional y multisectorial “Programas de alimentación escolar sostenibles para América Latina y Caribe”, desarrollado en Brasilia. Su objetivo fue promover, utilizando como punto de partida el tema de la alimentación escolar, la articulación intersectorial e interinstitucional de representantes de gobierno, parlamentarios y representantes de la sociedad civil para proporcionar los insumos necesarios para la elaboración de un documento que lograra sistematizar la línea de compromiso de los diversos actores participantes para la elaboración de las futuras agendas en sus países y en la región de América Latina y el Caribe.

Entre las conclusiones más importantes del mencionado seminario resultó el reconocimiento por parte de los países que las políticas sociales, incluyendo los PAE, son una estrategia de protección social, de contribución al mejoramiento de los indicadores educativos y un medio para alcanzar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación. Siendo los PAE un instrumento para la realización efectiva del derecho humano a una alimentación adecuada, éstos refuerzan a su vez el proceso de educación alimentaria y nutricional y teniendo a la escuela como importante actor comunitario para el desarrollo sostenible a largo plazo (FAO, 2013f).

En esta misma línea es importante señalar que a nivel de los organismos de integración regional centroamericanos se ha venido reconociendo la importancia de la alimentación escolar

2 La doctrina de la protección integral se basa en el reconocimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que han servido como fuente para efectuar cambios legislativos normalmente a partir de la promulgación de leyes para la protección de la infancia y adolescencia que garanticen a todos los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno sus derechos.

y se han aprobado leyes marco que regulan de manera específica esta materia. Así, el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) en su XXIX Asamblea General celebrada en la Ciudad de Panamá en octubre de 2013, aprobó la Ley marco de Alimentación Escolar, con la que se pone a disposición de los países un marco jurídico de referencia para regular la alimentación escolar en el ámbito nacional. A nivel Centroamericano y del Caribe, el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) ha promovido desde inicios del 2013 la adopción de una Ley Marco de Alimentación y Nutrición Adecuada de los Escolares. El proyecto de ley fue debatido y aprobado en setiembre de 2013 en la III Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Municipales, IV Reunión de la Comisión Interparlamentaria de Educación y Salud y VII Reunión de la Comisión Interparlamentaria Cohesión Social y Lucha contra la Pobreza. La ley Marco busca garantizar el pleno ejercicio del derecho a una alimentación y nutrición adecuada de los niños y niñas de la educación pública y privada subvencionada del nivel preescolar, primario y especial, estableciendo principios e instituciones con responsabilidades para el cumplimiento de los preceptos y sanciones que la ley establece³. El proyecto de ley marco aprobado por FOPREL representa otro esfuerzo subregional para la contribución de la realización del derecho a la alimentación de los niños y niñas de Centroamérica y el Caribe.

Como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años se ha reconocido la importancia de los PAE como un instrumento para la realización progresiva del derecho a la alimentación. Desde un punto de vista jurídico, existen distintas opciones legislativas para el fortalecimiento de los marcos jurídicos en esta materia. No existe un modelo único de legislación en materia de alimentación escolar ya que esto dependerá del sistema jurídico de cada país, de los aspectos que ya se encuentren regulados y así mismo, de los vacíos que requieran y justifiquen el desarrollo de legislación.

En el marco del apoyo que brinda la FAO a través del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), desde septiembre de 2012 se ha implementado un componente jurídico mediante el cual la Oficina Jurídica de la FAO ha brindado apoyo técnico a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (en adelante CA-4), en materia de legislación para el fortalecimiento de los marcos jurídicos en materia de SAN.

Como resultado del proyecto antes mencionado, el presente estudio realiza un análisis comparado de la legislación nacional relativa a la alimentación escolar en los países del CA-4. Para este análisis se han definido una serie de objetivos regulatorios cuya normativa se considera necesaria a nivel nacional para poder contar con un marco jurídico completo en materia de alimentación escolar. Los mismos aparecen desarrollados en el Apartado 5 de este estudio y son los siguientes:

1. Consagración legal de la alimentación escolar como un derecho;
2. Criterios y procedimientos legales para determinar los beneficiarios del programa;
3. Marco institucional y competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución;
4. Definición del presupuesto destinado al PAE;
5. Estándares nutricionales y procedimientos para la elaboración del menú escolar;

3 En ocasión de la XXXI Reunión Ordinaria de Presidentes, celebrada en Costa Rica el 18 de marzo de 2014, se emitió la Resolución de compromisos en la aprobación del Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar.

6. Inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la adquisición del producto hasta el consumo final (*“De la granja a la mesa”*);
7. Compras públicas en el ámbito de la alimentación escolar;
8. Expendio de alimentos en las escuelas;
9. Publicidad en el ámbito escolar;
10. Acciones educativas y de sensibilización;
11. Participación de padres y otros actores no estatales;
12. Transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control.

El enfoque de derechos humanos en la legislación ha sido reconocido como un elemento transversal en este informe y por lo tanto, a lo largo del informe se resalta la importancia que tienen los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar para contribuir al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos y lograr que éstos sean una herramienta efectiva para garantizar el conjunto de derechos de los que es titular la población infantil, como el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social, entre otros.

2. Metodología del informe

El presente estudio sobre los marcos jurídicos de alimentación escolar en los países del CA-4 ha sido desarrollado a partir de informes jurídicos nacionales a cargo de abogados provenientes de cada uno de los países involucrados. Los consultores nacionales han trabajado bajo la orientación y supervisión técnica de la Oficina Jurídica de la FAO así como en coordinación con las oficinas de la FAO en dichos países y en la región, y en estrecha colaboración con la contraparte nacional del proyecto en los respectivos gobiernos nacionales.

La metodología de trabajo de los informes nacionales incluye un análisis de la legislación nacional vigente, identificando las disposiciones constitucionales de relevancia, los mandatos y responsabilidades institucionales en materia de alimentación escolar, y una revisión de la legislación nacional aplicable a los objetivos regulatorios que han sido identificados como elementos esenciales para el desarrollo de un marco jurídico en materia de alimentación escolar. Para la elaboración de los estudios nacionales se realizó un mapeo de actores que permitió identificar las personas e instituciones claves a consultar mediante entrevistas semiestructuradas. Los informes nacionales fueron presentados a la contraparte del proyecto en cada uno de los países a través de talleres en los que se presentaron los principales hallazgos del informe.

El estudio regional recoge el análisis desarrollado en los países del CA-4 y brinda una visión de conjunto, destacando los avances a nivel regional y subregional. El informe regional no pretende entrar en el detalle de la legislación nacional sino que busca evidenciar el estado de la regulación de aquellos aspectos identificados en el estudio y que deberían constituir la base jurídica indispensable para poder considerar completo el marco jurídico nacional. Para la elaboración del presente documento, se han incluido los comentarios recibidos por parte de los diferentes actores durante los talleres en los que se presentaron los hallazgos preliminares de cada informe nacional.

3. La alimentación escolar en el marco jurídico internacional

3.1 Sistema Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)⁴ establece un primer catálogo de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. La DUDH reconoce, entre otros, el derecho a la vida, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social. La DUDH fue el primer instrumento internacional en reconocer formalmente el derecho a la alimentación en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado. Así, el artículo 25, párrafo 1, establece que: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵ reconoce, entre otros, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la seguridad social. El PIDESC es el instrumento que aborda el derecho humano a la alimentación de manera más exhaustiva. En el párrafo 1 del artículo 11, los Estados Parte reconocen: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2 del mismo artículo reconoce la necesidad de adoptar medidas urgentes y programas concretos e inmediatos para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

En 1999 el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) emitió la Observación General 12 (CDESC, 1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, estableciendo el contenido básico del derecho a la alimentación y orientando sobre las obligaciones que deben cumplir los Estados Parte del PIDESC. El CDESC definió el contenido básico del derecho a la alimentación en su párrafo 8 como: “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”⁶.

Por lo que respecta al derecho a la salud, en el párrafo 1 del artículo 12 del PIDESC los Estados reconocen: “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. En el año 2000 el CDESC emitió la Observación General 14 (CDESC, 2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, con el propósito de abordar las cuestiones sustantivas que plantea la aplicación de dicho artículo. El Comité precisó que el derecho a la salud no consiste ni en el derecho a estar sano ni el derecho a la atención de salud. Por el

4 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, mediante Resolución 217 A (III), A/RES/3/217 A.

5 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, mediante Resolución 2200 A (XXI), y entrado en vigor el 3 de enero de 1976.

6 Los instrumentos vinculantes (tratados) han sido complementados con algunos instrumentos no vinculantes que han contribuido de manera significativa a una mejor comprensión e interpretación de los que constituye el derecho a la alimentación y las obligaciones a las que están sujetos los Estados. A tal propósito cabe destacar las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (FAO, 2005).

contrario, “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana”. Más específicamente, el derecho a la salud se extiende a “los determinantes fundamentales de la salud, como son el acceso al agua limpia y potable y las condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, la nutrición y la vivienda adecuadas, unas condiciones de trabajo seguras y sanas, un medio ambiente sano y el acceso a la información y la educación sobre cuestiones relacionadas con la salud”. Por consiguiente, el derecho a la salud se debe interpretar como “el derecho a disfrutar de una variedad de establecimientos, bienes y servicios y de las condiciones necesarias para la obtención del más alto nivel posible de salud”.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)⁷, que es el principal tratado internacional de derechos humanos que protege y promueve específicamente los derechos de la niñez⁸, refuerza y amplía el concepto del derecho a la alimentación. El artículo 27 reconoce: “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social...”, y estipula que los Estados Parte deben proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. El artículo 24 estipula que los Estados Parte deberán adoptar las medidas apropiadas para: “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”. En este artículo se refleja la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la alimentación y el derecho a la salud. La CDN incluye también el derecho a la educación en su artículo 28, en donde se reconoce que para su desarrollo progresivo los Estados deben: “adoptar las medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar”. Entre las medidas señaladas por la CDN se incluirían los PAE.

También hacen referencia al derecho a la alimentación la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW): “Los Estados Parte garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia” (art. 12 (2))⁹. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPD) establece: “Los Estados Parte impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad”, y “Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias,

7 Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, mediante Resolución 44/25, y entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

8 Conforme al artículo 1 de la CDN se entiende por niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

9 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, mediante su Resolución 34/180, y entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida...” (arts. 25 (f) y 28, respectivamente)¹⁰.

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí (Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, 1993). En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC), en el cual se fortalece el acceso a la justicia al instaurarse nuevos procedimientos de protección: comunicaciones individuales e interestatales y procedimiento de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los derechos económicos, sociales y culturales¹¹. Así mismo, en la Observación General 6 el CDESC subrayó que el derecho a la vida, reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y que exige que los Estados tomen todas las medidas posibles para eliminar la malnutrición, está íntimamente vinculado al derecho a estar protegido contra el hambre (CDESC, 1982).

El derecho a la alimentación también tiene una relación intrínseca con el derecho a la seguridad social. Este se encuentra consagrado en el artículo 22 de la DUDH y en el artículo 9 del PIDESC¹². El CDESC ha indicado en la Observación General 19 (CDESC, 2008) que “el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo” (CDESC, 2008). Los Estados Parte tienen una obligación básica de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles mínimos indispensables de cada uno de los derechos enunciados en el PIDESC (CEDESC, 1990).

En la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconoce el derecho a la seguridad social como: “una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal”. Entre las prestaciones mínimas que los Estados deben proporcionar se encuentra: “la seguridad básica del ingreso para los niños y niñas, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios” (OIT, 2012).

Los Estados Parte de los tratados internacionales de derechos humanos, se obligan, con independencia de la naturaleza de sus gobiernos, a respetar los derechos humanos allí consignados. Todos los países del CA-4 son Estados Parte de los tratados internacionales de

10 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 diciembre 2006, mediante su Resolución A/RES/61/106, y entrada en vigor el 3 de mayo 2008.

11 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008, mediante su Resolución A/RES/63/117, y entrado en vigor el 5 de mayo de 2013.

12 Véase también el Convenio sobre la seguridad social (OIT, 1952); el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD); el artículo 26 de la CDN; y el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIPDTMF).

derechos humanos citados en el Cuadro 1. Estos tratados son de aplicación obligatoria, por lo que la normativa interna debería adecuarse a las obligaciones allí contraídas.

CUADRO 1

Tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por los países del CA-4

INSTRUMENTO	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
PIDCP	30-11-1979	5-5-1992	25-5-1997	12-3-1980
PIDESC	30-11-1979	19-5-1988	17-2-1981	12-3-1980
PF-PIDESC	20-9-2011	24-9-2009	–	–
CDN	10-7-1990	6-6-1990	10-8-1990	5-10-1990
CEDAW	19-8-1981	12-8-1982	3-3-1983	27-10-1981
ICERD	30-11-1979	18-1-1983	10-10-2002	15-2-1978
CIPDITMF	14-3-2003	14-3-2003	9-8-2005	26-10-2005
CIDPD	14-12-2007	7-4-2009	14-4-2008	7-12-2007
Convenio 102 de la OIT	–	–	1-11-2012	–
Convenio 169 de la OIT	–	5-6-1996	28-3-1995	25-8-2010

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PF-PIDESC: Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

ICERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

CIPDITMF: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias

CIDPD: Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Convenio 102: Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social (norma mínima)

Convenio 169: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

FUENTE: Colección de Tratados de las Naciones Unidas y OIT.

3.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH o Sistema Interamericano) se inició formalmente en 1948 con la adopción de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹³ y con la firma de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)¹⁴. El artículo XI de la DADDH afirma que: “toda persona tiene el

13 Carta de la Organización de Estados Americanos, fue suscrita en Bogotá el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana, y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

14 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), Acta Final de la Novena Conferencia Internacional Americana, firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948.

derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relacionadas con la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel en que lo permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. Además del derecho a la salud y a la alimentación, la DADDH reconoce a todo niño el derecho a protección, cuidados y ayudas especiales (art. VII), y el derecho a la seguridad social (art. XVI).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), conocido como Protocolo de San Salvador¹⁵, reconoce un amplio catálogo de DESC, entre los que se mencionan los siguientes: el derecho a la seguridad social (art. 9), el derecho a la salud (art. 10), el derecho a la alimentación y a una nutrición adecuada (art. 12), el derecho de protección especial de la niñez (art. 15) y el derecho de la niñez (art. 16).

Todos los países del CA-4 son Estados Parte de los tratados regionales de derechos humanos como se ilustra en el Cuadro 2. Estos tratados son de aplicación obligatoria, por lo que la normativa interna debería adecuarse a las obligaciones allí contraídas.

CUADRO 2

Tratados regionales sobre derechos humanos ratificados por los países del CA-4

INSTRUMENTO	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH)	20-6-1978	27-4-1978	5-9-1977	25-9-1979
Protocolo de San Salvador	4-5-1995	30-5-2000	14-9-1911	15-12-2009

Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en materia de DESC.

FUENTE: OEA.

¹⁵ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, fue adoptado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), “Pacto de San José”, fue suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969, adoptada el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

4. Panorama general de la alimentación escolar en los países del CA-4

Sin realizar un análisis detallado, en este Apartado se presenta de manera general la situación de la alimentación escolar en la región y en cada uno los países comprendidos en el presente informe.

En primer lugar se describirá: a) el marco institucional y jurídico de las instituciones parlamentarias regionales clave para los países del CA-4: PARLACEN (Parlamento Centroamericano), PARLATINO (Parlamento Latinoamericano), y FOPREL (Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe), dado el importante papel que pueden desempeñar los lineamientos de estos instrumentos para el desarrollo nacional de leyes marco de alimentación escolar; y b) el desarrollo normativo en la materia y sus efectos jurídicos, presentando la relevancia de las leyes marco adoptadas o en elaboración.

En segundo lugar se hará una breve presentación comparada de los países del CA-4, abarcando: a) la caracterización y el marco jurídico regulatorio nacional aplicable a los PAE; y b) las principales similitudes que existen entre los países.

4.1 Leyes marco que consagran la alimentación escolar a nivel regional

Los parlamentos que se han constituido a nivel regional en América Latina han dado pasos importantes para establecer lineamientos en materia de seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación y más recientemente, en el tema específico de la alimentación escolar. Desde una perspectiva estrictamente legal, vale la pena recalcar que si bien las instituciones en cuestión son denominadas “parlamento” o “foro parlamentario”, las leyes marco que se aprueban en el seno de éstas no tienen efectos vinculantes para los países miembros. Sus facultades se ven limitadas a proponer proyectos y elaborar instrumentos jurídicos de integración legislativa equivalentes a lo que inglés se suele llamar “*soft law*”, es decir, instrumentos jurídicos no vinculantes.

Ley Marco de Alimentación Escolar del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)

El PARLATINO es un organismo regional, permanente y unicameral fundado en 1964 mediante la suscripción de la Declaración de Lima e institucionalizado mediante la suscripción del Tratado de Lima aprobado por todos los países miembros¹⁶. Conforme al derecho internacional, goza de personalidad jurídica propia y de los privilegios e inmunidades respectivos en los territorios de los países que lo integran. El PARLATINO está integrado por los Congresos y Asambleas Legislativas de los Estados Parte democráticamente constituidos que participan en el mismo haciéndose representar por delegaciones de carácter permanente y pluralista (art. 5 del Estatuto del PARLATINO¹⁷). La armonización legislativa constituye uno de los pilares ineludibles en el proceso de integración de los pueblos auspiciado por el

16 Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, adoptado en Lima el 16 de noviembre de 1987.

17 Estatuto vigente desde el día 2 de agosto de 1991, aprobado durante la XIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano celebrada en Cartagena de Indias, Colombia.

PARLATINO. Por ello entre sus competencias el PARLATINO tiene la facultad de dictar Leyes Marco¹⁸.

Entre las diversas leyes marco adoptadas por el PARLATINO, se destaca la Ley Marco de Alimentación Escolar de 2013 (PARLATINO, 2013). Como antecedente, en el año 2012, el PARLATINO aprobó la Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria (PARLATINO, 2012). Con la Ley Marco de Alimentación Escolar se pone a disposición de los países un marco jurídico de referencia, facilitando la elaboración de mandatos jurídicos que favorezcan la realización del derecho a la alimentación a través de políticas públicas eficaces en materia de alimentación escolar.

Tales leyes son un paso de gran importancia para los países miembros e incluso para otros Estados, independientemente del reconocimiento constitucional que el derecho a la alimentación reciba en ellos. Las leyes marco ofrecen un alto grado de legitimidad al derecho humano a la alimentación toda vez que son el resultado del consenso emitido por parte de un organismo parlamentario supranacional creado por los propios Estados de la región de América Latina. Ellas brindan orientación para la aplicación del derecho humano a la alimentación, abarcando contenidos que son coherentes con los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

En particular, con la Ley Marco de Alimentación Escolar, varios principios rectores adquieren reconocimiento como: el principio de participación, de rendición de cuentas, de igualdad, no discriminación, empoderamiento y *pro homine* (arts. 7 y 8). A su vez, la Ley Marco adopta un marco general que se aborda desde el derecho a la alimentación (arts. 3 (a) y 10) y el respeto de las obligaciones mínimas fundamentales, tales como el acceso universal a una alimentación adecuada (arts. 2 (d) y 5), la responsabilidad legal de la autoridad para el suministro regular, estable y oportuno de la "cantidad mínima de alimentos" a la población infantil y adolescente que padezca hambre o desnutrición o se encuentre en situación de riesgo (art. 20 (b)), y el acceso a garantías procesales a través de recursos administrativos y judiciales en caso de incumplimiento (arts. 35 a 37). La obligación de proveer información a la población es otro de los aspectos fundamentales para la transparencia y rendición de cuentas, que caracteriza a la Ley Marco de Alimentación Escolar (art. 21).

Sin embargo, el interés superior del niño y el derecho del niño a participar y expresar sus opiniones acerca de todas las cuestiones que le afectan en función de su edad y madurez no aparecen de forma explícita en dicha Ley Marco. Su incorporación explicitaría un firme reconocimiento jurídico de los niños y niñas como sujetos activos de derecho y del fomento y respeto de sus derechos y necesidades, como por ejemplo, su derecho a una mayor participación en las escuelas, tal como lo requiere la CDN¹⁹.

18 Se entiende por "Ley Marco... a todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos a alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas avanzadas tendientes a reafirmar los principios y propósitos del PARLATINO" (PARLATINO, 2008, Punto resolutivo 1°).

19 El artículo 3.1 de la CDN señala que: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar del FOPREL

El Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) es un organismo, regional colegiado y permanente fundado en 1994²⁰ y compuesto por los titulares de los poderes legislativos de nueve Estados miembros: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. También pueden ser integrantes, en calidad de observadores, los Presidentes de los poderes legislativos, las organizaciones parlamentarias regionales y los organismos internacionales que así lo soliciten y sean admitidos (art. 1 del Acta Constitutiva).

Entre otros objetivos, tal y como determinado en el artículo 2 de su Acta Constitutiva, el FOPREL tiene el de “generar iniciativas conjuntas para la emisión de normativas encaminadas a resolver problemas comunes de los países del área y promover el desarrollo de estudios legislativos para fortalecer la eficiencia en el cumplimiento de las tareas parlamentarias en cada país e impulsar un proceso de armonización legislativa que fortalezca la integración en la región”. El proceso armonizador de las leyes se lleva a cabo mediante la elaboración de proyecto de leyes marco de conformidad al artículo 12 del Acta Constitutiva.

En 2014, el FOPREL aprobó la “Resolución de Compromisos en la Aprobación del Proyecto de Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación y Nutrición Adecuada Escolar”²¹. En dicha resolución, el FOPREL insta a los parlamentos a incluir dicho anteproyecto en su agenda legislativa con el fin de que “sea incorporado a la mayor brevedad posible para su análisis y proceso de formación de ley, según establezcan las legislaciones nacionales”.

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)

El PARLACEN es un órgano regional y permanente de representación política y democrática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)²², establecido en 1987, y que quedó oficialmente instalado el 28 de octubre de 1991 en la ciudad de Guatemala²³. Conforme al derecho internacional, goza de personalidad jurídica propia. Actualmente son sus países miembros permanentes: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

Las competencias orgánicas del PARLACEN no comprenden la función legislativa como tal, pero sí, entre otras veinte funciones, la de proponer legislación en materia de integración regional al Consejo de Ministros o a los órganos respectivos, proponer iniciativas, proyectos de instrumentos jurídicos, tratados, convenios y protocolos a negociarse entre los Estados Parte del SICA que contribuyan a ampliar y perfeccionar la integración centroamericana²⁴.

20 El Acta Constitutiva del FOPREL se suscribió en Managua, el 26 de agosto de 1994.

21 En ocasión de la XXXI Reunión Ordinaria de Presidentes, celebrada en Costa Rica el 18 de marzo de 2014.

22 El SICA se constituyó el 13 de diciembre de 1991 con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1962.

23 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas adoptado el 2 de octubre de 1987 y sus Protocolos.

24 Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas adoptado el 20 de febrero de 2008 que entró en vigor el 9 de septiembre de 2010 (art. 5). Véase también el Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano adoptado el 27 de marzo de 2014 (art. 1 (a)).

4.2 Presentación general de los PAE en la región

Los PAE a nivel regional fueron conceptualizados y han sido implementados durante mucho años como un instrumento de ayuda alimentaria y no como programas institucionalizados. A lo largo de los últimos 50 años, este tipo de programas han tenido dos objetivos claros: por un lado, brindar alimentos a la niñez escolar en situación de extrema pobreza y hambre, y por el otro, contribuir al mejoramiento de los indicadores educativos como la asistencia y retención escolar. En Guatemala y Honduras tienen una historia de un poco más de cinco décadas al tener sus inicios en los años cincuenta y sesenta. En El Salvador, el PAE surge en la década de los ochenta, y en Nicaragua a inicios de los años noventa.

De hecho, los PAE en la Región se han consolidado en el contexto de la elaboración y ejecución de las leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional (leyes SAN), adoptadas o en desarrollo, a lo largo de las últimas dos décadas. La *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de Guatemala de 2005²⁵, es una de las primeras leyes aprobadas en la región, seguida de las leyes de Nicaragua, *Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN)*, y de Honduras, *Ley de seguridad alimentaria y nutricional*, de 2009 y 2011. La ley marco específica en materia de SAN de El Salvador, se encuentra en proceso de discusión parlamentaria. Para mayor información al respecto se puede consultar el reciente estudio de la FAO *Análisis de la legislación en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua* (FAO, 2015).

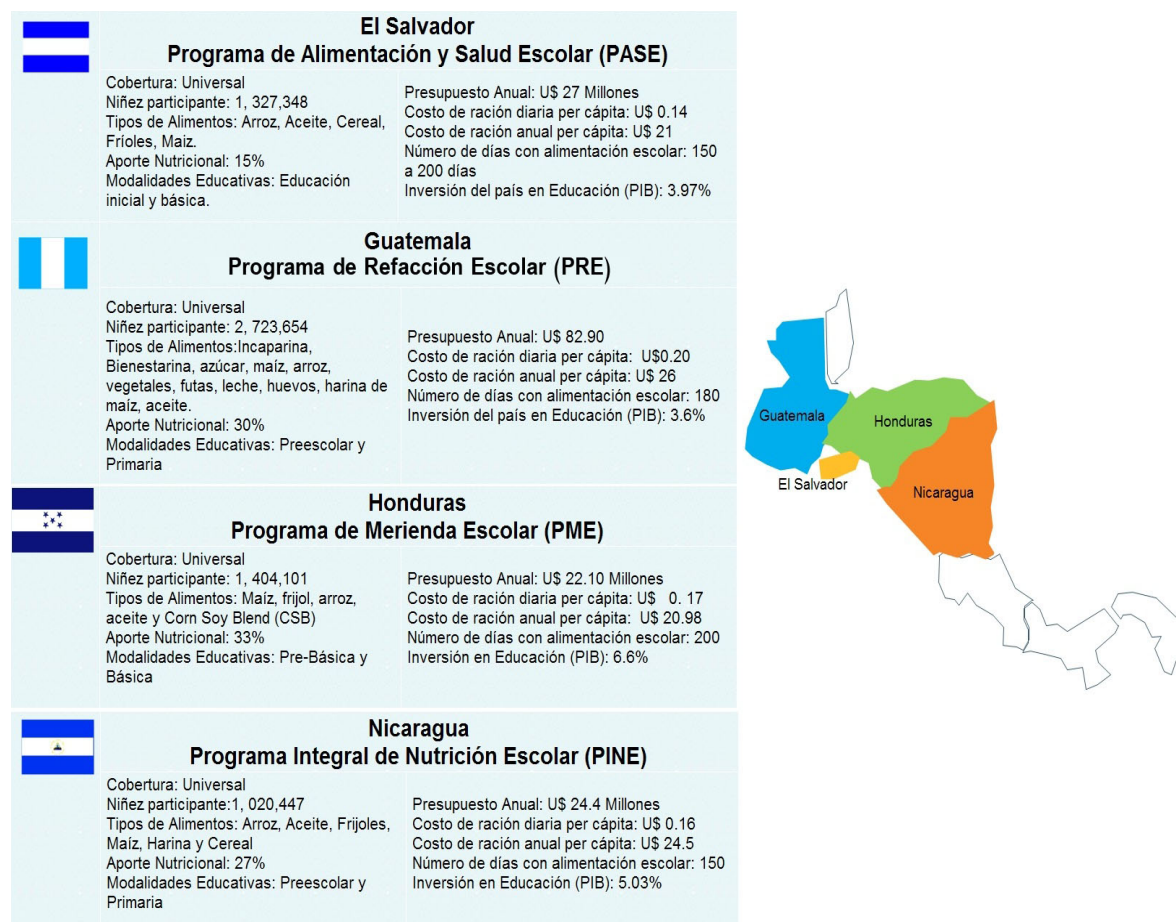
Las leyes SAN se destacan por poner a la seguridad alimentaria en el centro de la política del Estado. Las respectivas estrategias nacionales se desarrollaron basándose en un planteamiento amplio y transversal de la seguridad alimentaria. Bajo este concepto, muchos países de la región han ido disponiendo de los PAE como parte de un conjunto de medidas directas destinadas a hacer frente al hambre.

En los últimos 30 años, los PAE han tenido diferentes modalidades, pasando de ser programas financiados completamente por la cooperación internacional hasta convertirse en programas institucionalizados con lineamientos para su diseño, aplicación y seguimiento, y que cuentan con una cobertura presupuestal por parte del Estado (Figura 1), aunque aún sin una legislación específica como asidero legal.

25 Para facilitar el acceso a la legislación nacional en materia de PAE que aparece mencionada a lo largo del texto del informe, se ha activado su enlace hipertextual a FAOLEX (la Base de Datos de la Oficina Jurídica de la FAO http://faolex.fao.org/faolex_spa/index.htm).

FIGURA 1

Datos básicos de los PAE en los países del CA-4



En El Salvador, por ejemplo, el PAE ha sido institucionalizado mediante el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), cuyo diseño, aplicación y seguimiento es orientado de forma general en el documento *Lineamientos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (2009-2014)*. A su vez, el PASE es parte de la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)*, dado que ésta establece una serie de “acciones prioritarias” (véase el Apartado 5.1), que han sido recogidas por el PASE (FAO, 2013c).

En Guatemala, el PAE ha sido institucionalizado a través del Programa de Refacción Escolar, que tiene su asidero legal en la *Ley de Educación Nacional*²⁶ que estipuló de una manera clara la conformación de los Programas de Apoyo como parte de las acciones para mejorar la salud, la nutrición y a recreación de los educando de la preprimaria y primaria (FAO, 2013d).

26 El Reglamento de la Ley de Educación Nacional, aprobada mediante el Decreto Legislativo 12 de 1991, aún no ha sido expedido. Las disposiciones transitorias de la Ley de Educación Nacional otorgaron provisionalmente la autorización de utilizar los reglamentos vigentes en ese momento. El anterior Reglamento de la Ley de Educación Nacional, aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 13 de 1977, establece en el artículo 86 que “... para superar las deficiencias alimenticias de los educandos, se establece en los diferentes centros de primaria el Programa de Refacción Escolar”. Este es el Reglamento vigente a la fecha, con más de 35 años de antigüedad.

En Honduras, el PAE ha sido institucionalizado mediante el Programa de Merienda Escolar (PME), cuya ejecución es coordinada por la [Unidad Técnica del Programa Escuelas Saludables \(PES\)](#), y que es completado con la [Ley del vaso de leche para el fortalecimiento a la merienda escolar](#) que fortalece el PME; la [Ley de seguridad alimentaria y nutricional](#) y el Acuerdo de Cooperación para el PAE con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Gobierno de Honduras vigente para el periodo 2012-2014.

En Nicaragua, el PAE ha sido institucionalizado a través del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) el cual busca promover la asistencia y retención escolar de niños y niñas, con la participación de la comunidad y una estrecha coordinación interinstitucional en municipios con alta inseguridad alimentaria y extrema pobreza. En la actualidad no existe una legislación especial en esta materia, sino que, como se verá más adelante, las distintas áreas temáticas del programa se regulan mediante leyes relacionadas con la administración pública, nutrición, salud, higiene, inocuidad, seguridad alimentaria y nutricional y normas administrativas. Actualmente, de acuerdo al [Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016](#), se está incorporando el PINE dentro de los programas estratégicos de alimentación escolar para el periodo 2012-2016 (FAO, 2013e).

5. Análisis comparado del marco jurídico aplicable a los PAE de los países del CA-4

El objetivo de este Apartado es presentar un análisis comparado de la legislación nacional relativa a la alimentación escolar en los cuatro países del CA-4, siguiendo doce objetivos regulatorios cuya base legal se considera necesaria para poder contar con un marco jurídico que sea lo suficientemente completo en materia de alimentación escolar. La consideración de estos objetivos regulatorios permite hacer una evaluación jurídica del marco jurídico que respalda los programas de alimentación escolar (PAE) en cada país. Dichos objetivos regulatorios son los siguientes:

1. Consagración legal de la alimentación escolar como un derecho;
2. Criterios y procedimientos legales para determinar los beneficiarios del programa;
3. Marco institucional y competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución;
4. Definición del presupuesto destinado al PAE;
5. Estándares nutricionales y procedimientos para la elaboración del menú escolar;
6. Inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la adquisición del producto hasta el consumo final (*"De la granja a la mesa"*);
7. Compras públicas en el ámbito de la alimentación escolar;
8. Expendio de alimentos en las escuelas;
9. Publicidad en el ámbito escolar;
10. Acciones educativas y de sensibilización;
11. Participación de padres y otros actores no estatales;
12. Transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control.

Cada uno de estos indicadores se analiza para los cuatro países en aras de tener una visión de conjunto que permita identificar el estado actual de la regulación de la alimentación escolar en los países del CA-4.

5.1 Consagración legal de la alimentación escolar como un derecho

Los PAE son una importante intervención de protección social y de aplicación efectiva del derecho a la alimentación adecuada, y cuando son establecidos en la legislación, se convierten en instrumentos decisivos para la realización del derecho a la alimentación escolar y de la niñez en general. Constituyen componentes clave para garantizar el acceso a los alimentos por parte de las poblaciones vulnerables y para el proceso de educación alimentaria y nutricional, teniendo la escuela como importante actor comunitario para el desarrollo sostenible a largo plazo (FAO, 2013a). Los PAE tienen dos objetivos principales: por un lado, brindar alimentos saludables y nutritivos a la niñez escolar en situación de extrema pobreza y hambre, y por otro lado, contribuir en el mejoramiento de los indicadores educativos como la asistencia y retención escolar.

El derecho a la alimentación ha sido reconocido por todos los países del CA-4 en los tratados de derechos humanos directamente aplicables. Sin embargo, la protección constitucional de este derecho por lo general se ha limitado a ciertos grupos específicos y no se ha establecido

como un derecho universal de toda la población. A nivel legislativo, es preciso decir que las leyes marco de SAN no consagran categóricamente el derecho a la alimentación, a excepción de las leyes de Honduras y Nicaragua que otorgan un reconocimiento explícito al derecho a la alimentación como derecho humano fundamental y universal.

Un enfoque de derechos basado en las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos (véase el Apartado 3) requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas, incluso de tipo legislativo, para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación escolar. Desde un punto de vista jurídico, existen distintas opciones legislativas para el fortalecimiento de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar. No existe un modelo único ya que esto dependerá del sistema jurídico de cada país, así como de las materias que ya se encuentren reguladas y de los vacíos que requieran el desarrollo de legislación. Se recomienda, sin embargo, que los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar no sólo reconozcan el derecho a la alimentación en términos generales sino que establezcan derechos específicos para los diversos grupos de personas, tomando en cuenta la particularidad y la diversidad de situaciones que se presentan en el ámbito escolar. Un reconocimiento legal puede ser el de establecer expresamente el derecho de los niños y niñas a recibir alimentos adecuados durante la jornada escolar. Un derecho específico podría corresponder por ejemplo, en el caso de menores de escasos recursos, el reconocimiento del derecho a la alimentación escolar de forma gratuita. Lo anterior debería ser establecido por ley como un derecho y los titulares deberían poder ser definidos de acuerdo a criterios y mecanismos de selección establecidos por ley de acuerdo a un análisis previo de vulnerabilidad socioeconómica y a la inseguridad alimentaria y nutricional.

El Salvador

Tal y como descrito en el Apartado 3 de este informe, El Salvador es parte de los principales tratados internacionales y regionales que reconocen el derecho humano a la alimentación²⁷. Si bien su Constitución no reconoce de manera explícita el derecho a la alimentación, al ser reconocidos otros derechos fundamentales, como el derecho a “la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social” (Art. 1 de la Constitución) y la obligación del Estado de “proteger la salud física, mental y moral de los menores...”, garantizando el derecho de éstos a la educación y a la asistencia (Art. 35 de la Constitución), se puede afirmar que existe una protección indirecta del derecho a la alimentación, teniendo presente la interdependencia entre todos estos derechos (véase el Apartado 3.1).

El PASE es uno de los programas del Sistema de Protección Social Universal establecido en el 2010 como una herramienta de política social sustentada en el enfoque de derechos humanos²⁸. Este sistema potencia el desarrollo de las personas para avanzar en la solución de los principales problemas sociales que enfrenta El Salvador, en particular la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la desigualdad entre mujeres y hombres y la exclusión social. El PASE se estableció inicialmente como un incentivo para que los niños y

27 De conformidad al Artículo 144 de la Constitución de la Republica de El Salvador del 15 de diciembre de 1983: “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución”.

28 El PASE forma parte de una serie de programas sociales con enfoque de SAN aprobados por el Gobierno de El Salvador con el objeto de buscar la equidad social.

niñas asistieran a la escuela y para dar respuesta a los problemas referidos al bajo nivel educativo y al problema de subalimentación prevaleciente en las áreas rurales y urbanas marginales del país, en el contexto del conflicto armado. Actualmente este programa busca mejorar los indicadores educativos y el estado nutricional de la población escolar, lo que efectivamente lleva al ejercicio del derecho a la alimentación, la educación la salud, el trabajo y la participación.

Al respecto, es de obligatoria referencia la **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNASAN)** que establece una serie de líneas estratégicas y acciones prioritarias importantes que reflejan la alimentación escolar como un instrumento para la realización de los derechos humanos mencionados.

Línea estratégica 2: "Garantizar el acceso físico, económico y cultural a una alimentación inocua y saludable se plantea entre otras "acciones prioritarias:

"2.7. Garantizar la calidad nutricional y la sostenibilidad de los programas de salud y alimentación de la población escolar..."

Línea estratégica 3. "Promover prácticas de alimentación saludable y la nutrición afectiva, revalorizando la cultura alimentaria", y se plantean algunas acciones prioritarias:

"3.1. Fortalecer al Ministerio de Educación y al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para mejorar la calidad y aumentar la cobertura de la educación alimentaria y nutricional."

"3.7. Establecer normas técnicas y marcos regulatorios que promuevan la venta de alimentos saludables, naturales y locales en tiendas escolares y cafeterías de instituciones públicas, así como la regulación de la publicidad comercial de comidas de bajo valor nutritivo."

"3.8. Fortalecer estrategias educativas con participación comunitaria y para la revalorización de la cultura alimentaria y la promoción y rescate de alimentos locales de alto valor nutritivo y de bajo costo."

"3.9. Promover huertos escolares como una estrategia de educación alimentaria y nutricional y de revalidación de la agricultura."

Existe además una amplio número de leyes de especial relevancia para el derecho a la alimentación adecuada, como por ejemplo: el **Código de Salud**, la Ley General de Educación²⁹, la **Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia**, la **Ley del Medio Ambiente**, la **Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres**, la **Ley de creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)**, la **Ley de desarrollo y protección social**, la **Ley de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna**, la **Ley del Programa de vaso de leche escolar**, la **Ley de acceso a la información pública**, la **Ley de Protección al Consumidor**, la **Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad**, la **Ley de ordenamiento y desarrollo territorial** y la **Reforma a la Ley de Competencia**³⁰.

29 Decreto 917-96, publicado en el Diario Oficial 242 del 12 de diciembre del 1996.

30 Decreto 436-07, publicado en el Diario Oficial 204 del 1º de noviembre del 2007.

Merece especial atención la **Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (Ley LEPINA)**, que tiene como objetivo garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos, y facilitar el cumplimiento de los deberes, de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, independientemente de su nacionalidad. Para estos efectos, se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad.

En su artículo 5, la Ley LEPINA establece que: “todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos plenos de derechos. Los derechos, garantías y obligaciones reconocidos en la presente Ley son aplicables a toda persona desde el instante de la concepción hasta que cumpla los dieciocho años de edad, y serán ejercidos directamente por las niñas, niños y adolescentes, tomando en consideración el desarrollo evolutivo de sus facultades, la dirección y orientación apropiada de su madre y padre y las limitaciones establecidas en la presente Ley”. Así como se reconocen los sujetos de derechos, se reconocen todos aquellos que tienen obligaciones para la realización de los derechos de los menores.

Guatemala

De conformidad a la Constitución Política de la República de Guatemala los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen preeminencia sobre el derecho interno (Art. 46)³¹. Además, la Constitución reconoce explícitamente el derecho a la alimentación de los menores y ancianos (Art. 51)³², otorgándoles así una protección especial. De igual forma, reconoce otros derechos como el derecho a la educación (Art. 71)³³ y la salud (Art. 93)³⁴, los cuales ostentan características de irrenunciables, intransferibles e inalienables.

Guatemala cuenta con la **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional** que establece el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional (art. 1) y que crea la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (SESAN) para la coordinación ejecutiva de las acciones en materia de SAN. La SESAN vincula, bajo la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional, al Ministerio de Educación como responsable de los Programas de Apoyo, incluido el PAE.

Si bien la Constitución y la ley del SINASAN establecen el reconocimiento del derecho a la alimentación, la normativa que regula el funcionamiento del PAE en Guatemala no consagra explícitamente el acceso a los alimentos en el ámbito escolar como un derecho.

31 Constitución de la República de Guatemala, 31 de mayo 1985, Artículo 46: “(...) Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”.

32 Id. Artículo 51: “Protección a menores y ancianos. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social”.

33 Id. Artículo 71: “Derecho a la educación. (...) Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna...”.

34 Id. Artículo 93: “Derecho a la salud. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”. Véase también el Artículo 95 que establece: “La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento”.

Honduras

Según lo dispuesto en la Constitución de la República de Honduras, los tratados internacionales forman parte del derecho interno (Art. 16)³⁵, con la consecuente obligación jurídica de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social y demás derechos consagrados en los tratados de derechos humanos. La Constitución otorga a su vez, un reconocimiento explícito de tales derechos a favor de los niños y niñas:

Artículo 123. “Todo niño deberá gozar de los beneficios de la seguridad social y la educación. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud, para lo cual deberá proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales desde el período prenatal, teniendo derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, educación, recreo, deportes y servicios médicos adecuados.”

El Programa de Merienda Escolar (PME), creado en 1998, (véase el [Decreto N° 2-2010, que crea la Unidad Técnica del Programa Escuelas Saludables - PES](#)), y el Programa del Vaso de Leche ([Ley del vaso de leche para el fortalecimiento a la merienda escolar](#)), buscan propiciar un mejor desarrollo físico e intelectual de la población escolar. Su fin prioritario es el bienestar de la niñez a través de la mejora en los niveles de educación, nutrición y salud de los niños y niñas escolares de los centros públicos del nivel prebásico y básico. Según el [Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras \(SAEH\)](#), que regula la organización y el funcionamiento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras, el propósito del PME es incentivar a través de la merienda escolar el acceso a la escuela, la permanencia en ella y la mejora en las capacidades de aprendizaje de los alumnos y alumnas de los niveles de Pre básica y Básica (art. 2).

Es preciso señalar que la normativa anteriormente señalada no establece de manera explícita el acceso a la merienda escolar o al vaso de leche como un derecho de los niños y niñas en Honduras sino como un beneficio puntual de aquellos programas.

Nicaragua

En la Constitución Política de la República de Nicaragua³⁶ existe un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación como un derecho humano de todas las personas, en los siguientes términos: “Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos” (Art. 63). Otros derechos humanos relacionados con el derecho a la alimentación son: el derecho a la educación (Art. 58)³⁷, el derecho a la salud (Art. 59)³⁸,

35 Constitución de la República de Honduras de 1982, publicada el 20 de enero del 1982.

36 Constitución de la República de Nicaragua de 9 de enero de 1987.

37 Id. Artículo 58: “Derecho a la educación y la cultura. Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura”.

38 Id. Artículo 59: “Derecho a la salud. Los nicaragüenses tienen derecho, por igual, a la salud. El Estado establecerá las condiciones básicas para su promoción, protección, recuperación y rehabilitación. Corresponde al Estado dirigir y organizar los programas, servicios y acciones de salud y promover la participación popular en defensa de la misma. Los ciudadanos tienen la obligación de acatar las medidas sanitarias que se determinen”.

el derecho al trabajo (Art. 57)³⁹ y el derecho a habitar en un ambiente saludable (Art. 60)⁴⁰, como parte de un Estado Social de Derecho⁴¹.

El reconocimiento del derecho a la alimentación en la parte sustantiva de la Constitución garantiza que su protección se tenga en cuenta en todos los ámbitos de la actividad del Estado. La **Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN)** del 2009, constituye el referente del desarrollo legislativo del derecho a la alimentación, crea el Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN) y, siendo una ley de orden público y de interés social, establece conceptos, principios y atribuciones que son de relevancia y aplicación inmediata para el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE).

Resumen del Apartado 5.1

Todos los países del CA-4 son Parte de los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a la alimentación. Con excepción de El Salvador, que protege el derecho a la alimentación de manera indirecta, Guatemala, Honduras y Nicaragua reconocen el derecho a la alimentación de forma explícita.

En todos los países existen programas y políticas públicas en materia de alimentación escolar. Aunque algunos países consagran el programa de alimentación escolar a través de leyes de educación, o reglamentos que regulan su organización y funcionamiento, los países no cuentan con leyes que reconozcan de manera específica el derecho a la alimentación en el ámbito escolar.

39 Id. Artículo 57: "Los nicaragüenses tienen derecho al trabajo acorde a su naturaleza humana".

40 Id. Artículo 60: "Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales".

41 En 1995 se realiza la segunda reforma parcial a la Constitución Política de Nicaragua, mediante la Ley 192, publicada en el 4 de julio de 1995, y en ella se reforma el Artículo 130 de la Constitución de 1987 y se establece que: "La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho".

CUADRO 3

Reconocimiento del derecho a la alimentación y regulación de la alimentación escolar en países del CA-4

PAÍSES DEL CA-4	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (Apartados 3.1 y 3.2)	SI	SI	SI	SI
RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	Indirecta Art.1 y Art. 35 Derecho a la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Pendiente de enmienda constitucional Art. 69	Explícito Art. 51 para los menores de edad y los ancianos	Explícito Art. 123 para niños, niñas y población en general	Explicito Art. 63 "Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre."
PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) Linea estratégica de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)	Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Programa de Merienda Escolar (PME)	Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE)
EXISTENCIA LEY MARCO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	NO Pendiente de aprobación	Ley del Sistema Nacional de SAN Decreto 32-2005	Ley de SAN Ley 25-2011	Ley de SSAN Ley 693-2009
EXISTENCIA LEY ESPECIFICA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	NO	NO	NO	NO

5.2 Criterios y procedimientos legales para determinar los beneficiarios del programa

En los cuatro países analizados existe una cobertura total de 6 475 550 niños y niñas en los niveles educativos de preescolar y escolar, en edades que abarcan desde los 3 hasta los 14 años (véase el Cuadro 1).

En todos los países del CA-4 la cobertura es nacional y beneficia al estudiantado de los centros escolares públicos del nivel prebásico y básico. En Nicaragua la cobertura también beneficia a los estudiantes de los colegios privados subvencionados de los niveles de preescolar y primaria. En el caso de los estudiantes del nivel educativo secundario, éstos no son cubiertos con los programas de alimentación escolar.

En Honduras, el **Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH)** establece que para que un centro educativo sea beneficiado con el Servicio de Alimentación Escolar de Honduras, deberá cumplir con los requisitos siguientes: a) ser Jardín Público, Centro Comunitario de Educación Prebásica (CCEPREB), Escuela Pública o Escuela PROHECO; b) Tener organizado el Comité de Padres y Madres de familia del centro escolar.

En cuanto al alcance de la cobertura, si bien se ha ido progresando paulatinamente en términos de hacer que ésta sea universal, éste sigue siendo uno de los principales desafíos de los programas. Actualmente la cobertura de los PAE alcanza solamente a la población escolar hasta los 12 o 14 años, dependiendo del país, y no cubre a todos los niños menores de 18 años en el sentido que establece la CDN. Esta realidad debería ser compatibilizada con los principios de la CDN y las leyes nacionales de seguridad alimentaria y de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, como la **Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (Ley LEPINA)** de El Salvador o la **Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA)** de Guatemala, que aspiran a garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos sin discriminación, reconociéndose a toda niña, niño y adolescente como sujetos de derechos. En este sentido, es importante resaltar la Observación General 4 del Comité de los Derechos del Niño que pone el énfasis en la salud de los adolescentes como titulares de derechos y la necesidad de los Estados Parte de promover su salud y desarrollo, puntualizando la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la salud de los adolescentes reconocido en el artículo 24 de la CDN, lo que implica también el cumplimiento del derecho a recibir “alimentos adecuados” durante la adolescencia (Comité de los Derechos del Niño, 2003). Además las Constituciones de Guatemala (Art. 51) y de Honduras (Art. 123), reconocen explícitamente el derecho a la alimentación de los niños y niñas.

En los hallazgos de los estudios nacionales que permitieron la elaboración del presente informe pudo concluirse que las disposiciones legales que regulan los criterios de selección y los mecanismos para determinar el alcance y cobertura del PAE son reativamente escasas en la legislación nacional.

CUADRO 4**Cobertura de las principales modalidades de alimentación escolar según niveles educativos en países del CA-4**

PAÍSES DEL CA-4	PREPRIMARIA			PRIMARIA		SECUNDARIA	
EL SALVADOR	Educación Inicial	Educación Básica			Educación Media		
	Centros de Bienestar Infantil (CBI) (0 a 3 años)	Parvulario (4 a 6 años)	1er ciclo - 1° a 3° grado (7 a 9 años)	2° ciclo - 4° a 6° grado (10 a 12 años)	3er ciclo - 7° a 9° grado (13 a 15 años)	Bachillerato General y Técnico (16 a 18 años)	
	PROGRAMA DE SALUD Y ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PASE)				MODALIDAD NO ATENDIDA		
GUATEMALA	Educación Preprimaria		Educación Primaria		Educación Media		
	(5 a 6 años)		(7 a 12 años)		Ciclo Básico (13 a 15 años)		
	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)				MODALIDAD NO ATENDIDA		
HONDURAS	Educación Prebásica		Educación Básica		Educación Media		
	Pre kínder, kínder y Preparatoria (3 a 5 años)		1° a 6° grado primario (6 a 12 años)		7° a 9° grado (12 a 14 años)		
	PROGRAMA DE MERIENDA ESCOLAR (PME)				MODALIDAD NO ATENDIDA		
NICARAGUA	Educación Preescolar (Formal y No Formal)			Educación Primaria		Educación Secundaria	
	1er nivel (0 a 3 años)	2° nivel (3 a 5 años)	3er nivel (5 a 6 años)	1° a 6° grado (6 a 12 años)		1° a 5° año (13 a 17 años)	
	PROGRAMA INTEGRAL DE NUTRICIÓN ESCOLAR (PINE)				MODALIDAD NO ATENDIDA		
	(0 a 5 años)			(6 a 14 años)		(0 a 5 años)	
	PROGRAMA DE COMPLEMENTO NUTRICIONAL*				MODALIDAD NO ATENDIDA		

* Algunas escuelas que integran el 3er ciclo de la Educación básica, especialmente las que brindan alimentos a estratos más pobres, también reciben el Complemento Nutricional.

FUENTE: FAO, 2013a.

5.3 Marco institucional y competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución

5.3.1 Ente rector

En El Salvador, Guatemala y Nicaragua el ente rector de la alimentación escolar es el Ministerio de Educación.

En Honduras, la instancia rectora coordinadora del sector social es la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), cuya competencia está regulada mediante el artículo 29-A de la Ley General de la Administración Pública: “Le corresponde lo concerniente a la formulación, administración y evaluación de la políticas en materia social y reducción de la pobreza; y la planificación, administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema”. Dentro de sus facultades tiene la planificación, administración, ejecución y supervisión de los programas vinculados a la alimentación escolar⁴².

5.3.2 Entidades encargadas de implementar los PAE

En todos los cuatro países se cuenta con una entidad encargada de implementar el PAE.

El Salvador

El PASE es un programa administrado bajo la Gerencia de Alimentación y Salud Escolar del Ministerio de Educación (MINED), que consta de tres Jefaturas: a) educación alimentaria y nutricional y huertos escolares; b) logística y distribución; y c) asistencia técnica y participación ciudadana. Por tanto son cuatro componentes los que se trabajan: alimentación escolar, huerto escolar, educación alimentaria nutricional y participación ciudadana.

A través del PASE se diseñan, y se siguen los aspectos nutritivos, inocuidad, almacenamiento, compras. Además se dispone de un documento que se denomina **Lineamientos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (2009-2014)**, que es considerado como una guía que orienta la ejecución de las actividades en los centros escolares.

Guatemala

En Guatemala, el PAE está a cargo del Ministerio de Educación. Funciona en el ámbito nacional y es administrado por la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA)⁴³. Su ejecución se realiza a través de la modalidad de descentralización, y sus recursos son gestionados por las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) o por los Consejos Educativos, que son organizaciones con personalidad jurídica, integradas por padres y madres de familia, maestros, directores y líderes comunitarios⁴⁴.

Con el objeto de delegar la responsabilidad del manejo de los fondos para la ejecución del programa, el Ministerio de Educación ha desarrollado instrumentos legales como el

42 Ley General de la Administración Pública, Decreto 31 de 2010.

43 Artículo 3 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, Acuerdo Gubernativo 225 de 2008.

44 Artículo 2 del Reglamento para Transferencias de Recursos Financieros a los Consejos Educativos y Otras Organizaciones de Padres de Familia Legalmente Constituidas de Centros Educativos Públicos, Acuerdo Gubernativo 1096 de 2012.

Reglamento para la aprobación de los Estatutos, Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y Funcionamiento de los Consejos de los Centros Educativos Públicos, que establece que los Consejos Educativos se conforman “para apoyar la descentralización de los recursos económicos”⁴⁵.

Honduras

La Secretaría de Educación, a través del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH) da seguimiento, monitoreo y evaluación al Programa de Merienda Escolar (PME) que tiene como objetivos el: 1) Disminuir la desnutrición de alto riesgo en la población pre escolar y escolar; 2) Mejorar la capacidad de aprendizaje de los niños y niñas aumentando su bienestar; 3) Aumentar la frecuencia y asistencia a la escuela y disminuir la deserción escolar; 4) Mejorar el componente de educación nutricional del Programa Escolar; 5) Contribuir a la socialización y buenas prácticas de alimentación en los niños, niñas y padres de familia.

Por su parte, la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SDS), establecida mediante la Ley General de la Administración Pública, es responsable de ejecutar el **Programa Escuelas Saludables (PES)**. El PES, oficializado por Decreto Ejecutivo Numero PCM-001-2000, es una dependencia de la Presidencia de la República, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social y lo coordina la Primera Dama de la Nación. En el año 2000 se crea la Unidad Técnica del Programa Escuelas Saludables cuya base legal será modificada mediante el Decreto No.2 de 2010. La SDS es también responsable de ejecutar el programa del Vaso de Leche establecido mediante la **Ley del vaso de leche para el fortalecimiento a la merienda escolar**.

Conforme al Acuerdo de Cooperación para el PME entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Gobierno de Honduras (2012-2014), se establece que la SDS será también la responsable de: cubrir los costos de los alimentos, logística, costos de fortalecimiento para contraparte y beneficiarios y costos de operación para atender anualmente 1, 220,915 niños y niñas a nivel nacional (...), brindar seguimiento a todo el proceso de ME con el fin de determinar su impacto real hasta el nivel local, en estrecha coordinación con la SE y el PMA, coordinar en conjunto con el PMA y la SE la entrega de la merienda; (...) promover la participación de los padres y madres de los niños y niñas beneficiarios, en las actividades a realizar en las diferentes escuelas y comunidades relacionadas con el retiro y preparación de los alimentos de la merienda escolar.

El PMA, por su parte, asume funciones de administración en los procesos contractuales para la adquisición de alimentos, bienes no alimentarios, análisis de calidad y servicios logísticos para la operación y funcionamiento del PME, y distribución de los alimentos en las direcciones distritales de la Secretaría de Educación y en las municipalidades.

45 Segundo considerando del Reglamento, Acuerdo Gubernativo 202 de 2010.

Nicaragua

El Ministerio de Educación (MINED) estableció al Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) como un programa dentro de la Secretaría de Programas Educativos⁴⁶, asignándole las siguientes funciones, en el Manual de Organización y Funciones aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Oficina de Función Pública:

1. Coordinar la distribución de alimentos con los centros educativos públicos a nivel nacional, las raciones de alimentos para la niñez en edad escolar de 3 a 12 años.
2. Capacitar a los miembros de la comunidad educativa de los centros educativos públicos, en el almacenamiento y manejo de los alimentos, para preservar su calidad.
3. Supervisar los Proyectos de Alimentación Escolar, desde el nivel central hasta el aula de clases.
4. Coordinar con las delegaciones departamentales y municipales las acciones de educación alimentaria nutricional, seguimiento nutricional, huertos escolares y promoción de hábitos saludables de alimentación y nutrición.
5. Promover los Huertos Escolares y otras alternativas de alimentación en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), el MAGFOR y la FAO.
6. Monitorear los indicadores nutricionales, Huertos Escolares y Salud Preventiva en los centros escolares.

Según el Plan Operativo Anual 2012 del PINE, establece como objetivo general: "Contribuir al mejoramiento de las condiciones de educación, nutrición, salud y cultura alimentaria de los niños, niñas y adolescentes, matriculados en los centros preescolares y las escuelas públicas de primaria y privadas subvencionadas, con enfoque de derecho".

5.4 Definición del presupuesto destinado al PAE

El presupuesto público es un factor importante para el reconocimiento del derecho a la alimentación. Por ello, es necesario revisar si el mandato de asignar recursos y la determinación de las fuentes de financiamiento se encuentra determinados en la legislación nacional pertinente. Así, por ejemplo, en las leyes SAN se dispone la obligación gubernamental de contemplar la asignación presupuestaria para la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) en Guatemala.

En los cuatro países del CA-4 el presupuesto anual de los PAE se refleja en las respectivas leyes de presupuesto general que son aprobadas por los respectivos congresos. Esto es relevante puesto que hasta hace un poco más de un quinquenio, la principal fuente de financiamiento provenía de recursos externos, a través de donaciones, en especie o financieras, y no de los recursos propios del Estado.

Del análisis comparado se determinó que El Salvador y Guatemala tienen una regulación más explícita en materia de asignación de recursos propios para la alimentación escolar.

⁴⁶ El sitio web del MINED:

http://www.mined.gob.ni/index.php?option=com_content&view=article&id=517:progeducativos&catid=93:secedu

En El Salvador, según la Ley del Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL⁴⁷, se establece que:

"Capítulo III. De las áreas a financiar. Artículo 11, inciso c): Alimentación Escolar: Esta área tiene por objeto elevar los índices de asistencia a la escuela, disminuir la repetición y deserción escolar y aumentar los niveles de rendimiento académico de niños y niñas provenientes de familias que residen en zonas vulnerables del país, mediante la dotación de una dieta alimenticia diaria que contribuya a mejorar las condiciones de nutrición y salud de los beneficiados. En el artículo 12.1: "(...) Para el desarrollo de proyectos en las demás áreas, se asignarán únicamente los rendimientos netos que produzcan los recursos del Fondo, en la proporción que a continuación se señala para cada una de las áreas: (...) b) Alimentación Escolar, 20.0 %."

En Guatemala, el Reglamento para la aprobación de los Estatutos, Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y Funcionamiento de los Consejos de los Centros Educativos Públicos del Ministerio de Educación, establece en su segundo considerando que los Consejos Educativos se conforman para "apoyar la descentralización de los recursos económicos". Las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) o los Consejos Educativos son responsables de la ejecución de los recursos, en virtud de que el Ministerio de Educación les ha delegado la responsabilidad del manejo de los fondos para la ejecución del programa.

En Guatemala los recursos para los Programas de Apoyo del Ministerio de Educación, incluido el PAE, provienen de los aportes derivados del Impuesto del Valor Agregado (IVA), Fondos para la Paz⁴⁸. Una buena práctica identificada durante la elaboración del estudio nacional de Guatemala en lo que se refiere al presupuesto y la transparencia, se ha concretado en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la Ejecución Fiscal 2013⁴⁹. Mediante dicha normativa se instruye al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la creación de la estructura presupuestaria de las intervenciones de la "Ventana de los Mil Días"⁵⁰ y la elaboración de un reporte de ejecución de gasto dentro del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). De esta manera, quedaban claramente definidos los costes de cada intervención y las correspondientes partidas presupuestarias a ser asignadas, todo ello sobre la base de recursos del presupuesto nacional aprobado mediante el correspondiente instrumento legal.

En Honduras y Nicaragua, los recursos del PAE tienen su fundamentación general en la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Por ejemplo, la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras para el período fiscal 2013, de conformidad con la obligación general de dotar con las partidas procedentes del presupuesto general del Estado para la ejecución de los lineamientos y prioridades aprobados por el Consejo Nacional de

47 Decreto 605 de 1999.

48 Corresponde al 12 % sobre la base imponible, según el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Decreto 27 de 1992.

49 Artículo 17 del Decreto Legislativo 30 de 2012.

50 La estrategia "Ventana de los Mil Días" fue declarada de interés nacional a través del Acuerdo Gubernativo 235 de 2012, y constituye un imperativo para el Organismo Ejecutivo, que se propone priorizar intervenciones relacionadas a la prevención de la desnutrición crónica y a la reducción de la mortalidad materno-infantil. Los "mil días" es el período transcurrido desde el embarazo (270 días promedio) hasta los 2 años de vida del niño (730 días).

Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) que impone la Ley de SAN de Honduras (arts. 21 y 23), preveía que:

"Los valores y recursos para ejecutar programas y proyectos de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza deben de incorporarse a cada unidad ejecutora de las diferentes instituciones públicas, conforme a las normas técnicas de los subsistemas de Presupuesto y de inversión pública, en lo que sea aplicable. Los recursos provenientes de alivio a la reducción de la deuda en el marco de la iniciativa de países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), la iniciativa Multilateral de Alivio a la Deuda (MDRI) y en lo que corresponde al Club de París deben de ser destinados para Proyectos de la Estrategia de la Reducción de la Pobreza⁵¹."

El PME de Honduras cuenta con un presupuesto en el Plan de Educación para Todos (Plan EFA-ETI). Los recursos para el PME son depositados en un fondo de fideicomiso que es administrado conforme a las políticas del PMA. Su renglón presupuestario ha variado durante los últimos 15 años, alcanzando el 90 % del presupuesto público y el 10 % de la cooperación internacional (Canadá y España) canalizados a través del PMA. Actualmente la Secretaría de Finanzas transfiere los fondos a la SDS y este a su vez transfiere los fondos al PMA, quien realiza la compra, acopio y transporte del producto que es entregado a las Direcciones Distritales. Lo descrito está regulado en convenios firmados entre la SDS, la Secretaría de Educación, el PMA y las Municipalidades⁵².

En Nicaragua, los artículos 26 y 29 de la **Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN)**, establecen como las fuentes de financiamiento para la SSAN al Presupuesto General de la República, los fondos provenientes de la cooperación internacional y los fondos municipales. De acuerdo con ello, la Ley General de Presupuesto de la República de Nicaragua establece la asignación anual que se le proporciona al Ministerio de Educación, como ente ejecutor del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, mediante el rubro Seguridad Alimentaria y Nutricional, Preescolar y Primaria.

Por lo tanto, si bien todos los PAE cuentan con financiación aprobada por ley, únicamente El Salvador y Guatemala establecen tal obligación de manera más específica y precisa.

Sin embargo, es también fundamental determinar por ley ciertos aspectos relevantes en cuanto a la asignación de recursos. Por ejemplo, el principio de no regresión según el cual el gobierno no debe dar pasos atrás en la realización progresiva de derechos. Otro aspecto relevante es el de la transparencia del gasto público. Aun cuando las leyes de SAN de Guatemala, Honduras y Nicaragua disponen la transparencia como principio rector, únicamente Guatemala designa responsables para el control y la rendición de informes mensuales presupuestarios en el artículo 25 bis del Reglamento para la aprobación de los Estatutos, Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y Funcionamiento de los Consejos de los Centros Educativos Públicos del Ministerio de Educación⁵³. Por último, es relevante regular la participación financiera del gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados y demás actores involucrados.

51 Artículos 145 y 146 del Decreto 223-12, 5 de febrero de 2013.

52 Entrevista al Director de Integración de Protección Social de la SDS de Honduras, 20 de noviembre 2012.

53 Acuerdo Gubernativo 202 de 2010.

Como se observa, con relación a los PAE hay diversos vacíos legales en materia de presupuesto. Por tanto, es muy importante sentar una base jurídica sólida para una distribución y gasto más eficaz de los recursos del Estado, lo cual constituye un aspecto que debe guiar las intervenciones en el plano nacional, a fin de garantizar los aspectos resaltados y promover las asignaciones presupuestarias para el monitoreo y evaluación del uso de los recursos destinados a la alimentación escolar (FAO, 2013b).

Resumen de los Apartados 5.2, 5.3 y 5.4

Como está reflejado en el Cuadro 5, los PAE en los países CA-4 tienen como beneficiarios a los estudiantes de primaria, sin incluir a los adolescentes. En la mayoría de los países el Ministerio de Educación es la institución responsable de la ejecución de los programas, con excepción de Honduras, en donde la rectoría la tiene la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en coordinación con la Secretaría de Educación y la activa participación del PMA. En general, los programas están apoyados por otros ministerios, como el Ministerio de Agricultura, Salud y Finanzas, entre otros. Los presupuestos generales del Estado incluyen en todos los países analizados rubros para la alimentación escolar.

CUADRO 5

Determinación de los beneficiarios, marco institucional y presupuesto de los PAE en países del CA-4

PAÍSES DEL CA-4	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
BENEFICIARIOS Y COBERTURA DEL PAE	Niñez de los 0 a 12 años. Vaso de Leche: cobertura parcial	Niñez de 5 a 13 años. Centro públicos. No adolescentes	Estudiantes en el sistema público. Cubre al 95 % de la población estudiantil	Cobertura total para los niños, niñas y adolescentes en los colegios públicos y privados subvencionados de los niveles de preescolar y primaria
ENTE RECTOR	Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	Secretaría de Desarrollo Social (SDS)	Ministerio de Educación
OTROS MINISTERIOS E INSTITUCIONES	Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Secretaría de Inclusión Social CONASAN COTSAN MINEC STPP	Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Finanzas SESAN SEGEPLAN DIGEPSA	Unidad Técnica del Programa Escuelas Saludables (PES) Secretaría de Educación PMA/Gob. Honduras	Secretaría de Programas Educativos Unidad de Nutrición Escolar Ministerio de Economía Familiar ENABAS MIFIC
INCLUSIÓN DEL PAE EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	SI	SI	SI	SI

5.5 Estándares nutricionales para elaborar el menú escolar y normativa en materia de inocuidad de los alimentos⁵⁴

Conforme al derecho internacional, los Estados se comprometen a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre (CDESC, 1999, párrafo 14). En el párrafo primero del artículo 11 del PIDESC se reconoce el derecho a una alimentación adecuada. El concepto de “alimentación adecuada” ha sido desarrollado por el CDESC en el párrafo 6 de la Observación General 12 (CDESC, 1999), que indica: “el derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre”. El contenido básico de este derecho, según el CDESC, comprende lo siguiente: a) “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada”; y b) “la accesibilidad de estos alimentos en forma que sean sostenibles y no dificulten el goce de otros derechos humanos” (CDESC, 1999, párrafo 8).

Todos los países analizados poseen un programa de alimentación escolar y los mismos incluyen el establecimiento de un menú escolar. El diseño y ejecución de este menú escolar son generalmente valorados desde el nivel central de cada PAE. Asimismo, existe normativa dedicada a garantizar la inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria (“*De la granja a la mesa*”), esto es, la garantía de que los mismos no perjudiquen la salud de los consumidores en el corto, mediano y largo plazo si se consumen de manera adecuada y se garantiza la calidad intrínseca de los mismos.

El Salvador

El Ministerio de Educación tiene la competencia para desarrollar el menú escolar a través del PASE. El documento *Lineamientos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (2009-2014)* establece recomendaciones para que los comités de los centros educativos (incluyendo madres y padres así como docentes) planifiquen el desarrollo de un menú de manera semanal o quincenal para que cada centro escolar programe la entrega de alimentos. El área de nutrición del PASE es la unidad encargada de dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en dicho documento. Sin embargo, más allá de los lineamientos que contiene el PASE, no se ha desarrollado regulación que establezca obligaciones concretas y competencias específicas para el desarrollo de los menús escolares. Siendo el PASE un documento interno que plantea recomendaciones que no tienen una base legal, su implementación no resulta obligatoria.

54 Los estándares nutricionales y la inocuidad de los alimentos son áreas regulatorias distintas. Sin embargo, por razones prácticas que responden a la manera como se han venido desarrollando los marcos jurídicos a nivel nacional, los autores han unificado el análisis de ambos temas en el presente Apartado.

En materia de inocuidad de los alimentos, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSAL) es el ente encargado, según el **Código de Salud**, de emitir “las normas necesarias para determinar las condiciones esenciales que deben tener los alimentos y bebidas destinadas al consumo público, y las de los locales y lugares en que se produzcan, fabriquen, envasen, almacenen, distribuyan o expendan dichos artículos así como los medios de transporte” (art. 83).

El mismo Código prohíbe “elaborar, fabricar, vender, donar, almacenar, distribuir, mantener y transferir alimentos alterados, adulterados, falsificados, contaminados o no aptos para consumo humano” (art. 85).

El MINSAL también tiene la facultad de establecer los requisitos mínimos sobre alimentos que son importados, manufacturados para la exportación o producidos en el país para el consumo interno de conformidad al artículo 94 del Código de Salud.

La verificación de la inocuidad de los alimentos es una facultad compartida entre el MINSAL, de conformidad a los artículos 84, 85 y 86 (a) del **Código de Salud** y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), quien tiene competencia para “apoyar a nivel departamental el sistema de control y vigilancia epidemiológica y el cumplimiento de normas y reglamentos en coordinación con la Unidad de Normas y Regulaciones”⁵⁵.

El Código de Salud, en los artículos 253 y siguientes, establece el procedimiento de análisis de los alimentos para garantizar su inocuidad⁵⁶. Este se realiza al momento de la presentación de las ofertas y al momento de la entrega de los lotes de alimentos adjudicados, es decir, al momento de ingreso a las bodegas del Ministerio de Educación.

Según la normativa **Lineamientos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (2009-2014)**, los directores o representantes de los Centros Educativos, son responsables de verificar el buen estado de los alimentos que se reciben y hacer el traslado de los mismos desde los puntos de acopio hacia los centros educativos. Los lineamientos del PASE también instan a la comunidad a “participar en el retiro de los alimentos en los puntos de distribución y a colaborar en la medida de sus posibilidades con insumos necesarios para el enriquecimiento del refrigerio escolar”.

Según la **Norma técnica de alimentos** dictada por el MINSAL en 2013, los establecimientos dedicados al procesamiento, producción, envasado, almacenamiento, distribución y comercialización de alimentos, incluidos los Centros Educativos, deben cumplir ciertos requisitos sanitarios para que les sea otorgada la autorización de funcionamiento.

Corresponde al MINSAL verificar el cumplimiento de dicha Norma Técnica, a través de los siguientes establecimientos de salud: Direcciones Regionales, Direcciones de Hospitales, Coordinadores de SIBASI (Sistema Básico de Salud Integral) y Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF).

55 Artículo 19 (h) del Reglamento Orgánico del MAGA, Acuerdo 278 de 1998.

56 "Artículo 253: El Laboratorio estará encargado de practicar todos los análisis para el Control de Calidad a que se refiere el presente Código y sus Reglamentos y podrá proponer a la Junta respectiva o al Consejo previo los estudios pertinentes que al efecto deberá realizar el establecimiento de las normas de calidad a que deberán sujetarse los productos sometidos a este control, o a la modificación de las ya existentes, a fin de que aquellas si lo juzgan conveniente les de carácter obligatorio".

Además, la **Ley de Protección al Consumidor** reconoce el derecho del consumidor a que “los productos y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o seguridad ni para el medio ambiente salvo los legalmente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización. Los riesgos que provengan de una utilización previsible de los bienes y servicios, en atención a su naturaleza y de las personas a las que van destinados, deben ser informados previamente a los consumidores por medios apropiados” (art. 6).

Guatemala

La planificación de los menús escolares reconoce una colaboración entre el Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA)- y las OPF. Éstas se encuentran capacitadas por la Dirección General de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa (DIGEFOCE) para el manejo de la Canasta Básica de Alimentación Escolar a través del Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE). Las OPF tienen la responsabilidad de preparar los alimentos de conformidad a los menús previamente planificados por medio de la Comisión de Alimentación Escolar (MINEDUC, 2012).

El Ministerio de Educación ha elaborado un Manual para la Administración de los Programas de Apoyo a la Educación, por medio del que se brindan ciertas recomendaciones (MINEDUC, 2014) particularmente al momento de hacer la compra del producto. De acuerdo al Manual, las OPF deben “elegir al proveedor que ofrezca la mejor calidad de productos al menor precio...” y a la Junta Directiva de la OPF le corresponde verificar que la cantidad de insumos sean los que fueron requeridos, que estén en buen estado, que el precio concuerde con la cotización y que la fecha de caducidad no sea próxima a la fecha de recepción.

En cuanto al tipo de alimentos, en Guatemala existe amplia reglamentación sobre la fortificación de los alimentos necesarios para suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación: la **Ley General de Enriquecimiento de Alimentos** (Decreto Ley 44-92), el **Reglamento para la fortificación del azúcar con Vitamina A** (Acuerdo Gubernativo 21-2000), y el **Reglamento para la fortificación de la sal con yodo y sal con yodo y flúor** (Acuerdo Gubernativo No.715-2003), entre otros. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), es responsable de hacer cumplir esta normativa.

La regulación en materia de calidad e inocuidad de los alimentos se encuentra contenida en el **Código de Salud** y es el MSPAS el ente rector a nivel nacional. Al Ministerio de Salud le corresponde las funciones de prevención y control en las etapas de procesamiento, distribución, transporte y comercialización de alimentos procesados de toda clase, nacionales o importados, incluyendo el otorgamiento de la licencia sanitaria para la apertura de los establecimientos, la certificación sanitaria o registro sanitario de referencia de los productos y la evaluación de la conformidad de los mismos, vigilando las buenas prácticas de manufactura. Asimismo, el MSPAS es responsable del otorgamiento de la licencia sanitaria y el control sanitario para los expendios de alimentos no procesados. Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), le corresponden las funciones de prevención y control en las etapas de producción, transformación, almacenamiento, con registro sanitario o certificación sanitaria, o cuya fecha de vencimiento haya caducado o se encuentren notoriamente deteriorados. Las disposiciones en la materia son aplicables a todos los alimentos que circulan en el territorio nacional.

Honduras

El **Código de Salud** establece la salud como un estado de bienestar integral, biológico, psicológico, social y ecológico y como un derecho humano inalienable. Establece el artículo 1 que corresponde al Estado, así como a todas las personas naturales o jurídicas, el fomento de su protección, recuperación y rehabilitación. El Código de la Niñez y de la Adolescencia (Decreto 73-96), establece que “todo niño tiene derecho al más alto nivel de salud posible y que el Estado debe realizar campañas y programas de orientación y educación para que los niños, padres y sociedad en general conozcan los principios básicos de la alimentación, salud, nutrición e higiene, establecer servicios médicos, de vacunación y rehabilitación y procurar el suministro de alimentos, vitaminas, agua potable y saneamiento” (art. 16).

La **Ley del vaso de leche para el fortalecimiento a la merienda escolar** declara de interés y conveniencia nacional la nutrición apropiada de los niños y niñas que asistan a centros educativos públicos. Dispone que estos recibirán, dentro del PME 200 mililitros de leche con suplementos vitamínicos y energéticos una vez al día, por cinco días, durante 200 días de clase al año.

En base al **Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH)**, se organizan Comités de Merienda Escolar dentro de los centros educativos que, entre otras cosas, se aseguran de que el menú escolar esté diversificado y sea nutritivo. A esos comités les corresponde:

- a) elaborar la merienda según el menú del día conforme a la calendarización programada por el personal docente de cada centro educativo;
- b) participar en las capacitaciones relacionadas con el uso de recetarios, elaboración de merienda, nutrición e higiene; y
- c) complementar la ración diaria con otros alimentos a fin de diversificar el menú y hacer más nutritiva la merienda. (art. 32)

Además, en el Acuerdo de Cooperación para el PME entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Gobierno de Honduras (2012-2014), en el apartado relativo a las responsabilidades se establece:

"III. Programa Mundial de Alimentos. Inciso j) La composición de la ración diaria podrá modificarse, previo acuerdo de las partes, dependiendo de la disponibilidad del alimento y de otras iniciativas complementarias del Gobierno y las comunidades, por lo que se podrá eliminar o sustituir productos por cualquier otros que completen la ración diaria en el valor nutricional convenido, según el valor de los productos."

Honduras no ha desarrollado una normativa que limite la utilización de grasas saturadas o azúcares. Sí se ha regulado la venta de alimentos en casetas y tiendas escolares, a través del **Reglamento de venta de alimentos en casetas o tiendas escolares**, el cual tiene la finalidad de regular las actividades relacionadas con la comercialización de alimentos en las instituciones educativas estableciendo las normas pertinentes que garanticen un servicio de calidad a la comunidad educativa (art. 2).

De acuerdo a la **Ley de seguridad alimentaria y nutricional**, corresponde a la SAG coordinar e impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de

salud, higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume y asegure el estándar de calidad de los alimentos que se expenden en los diferentes establecimientos, articulando con las Secretarías de Estado en los Despachos de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación, y Secretaría de Industria y Comercio” (art. 17).

Nicaragua

El Ministerio de Educación a través del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), es la entidad gubernamental designada para ejecutar la alimentación escolar en Nicaragua. A nivel territorial el PINE se apoya de las delegaciones departamentales, regionales, y municipales y con los Comités de Alimentación Escolar (CAE) a nivel de las comunidades; éstos últimos son los encargados del traslado, manipulación y preparación de los alimentos, siguiendo las instrucciones establecidas en la Guía para una Alimentación Nutritiva y Saludable del Escolar (MINED y OPS, 2010), y la Guía de Funcionamiento de los CAE producida por el PINE en 2008, entre otras.

Con relación a la calidad e inocuidad alimentaria en Nicaragua, la **Ley de normalización técnica y calidad**, crea la Comisión Nacional de Normalización Técnica y Calidad, dependiente del Ministerio de Finanzas, Industria y Comercio, como organismo coordinador de las políticas y programas en este ámbito. Varias de las normas técnicas de relevancia para el PINE se desarrollarán más adelante en el informe.

5.6 Compras públicas en el ámbito de la alimentación escolar

En este Apartado se analizará la legislación en los países del CA-4 que regula la adquisición de los alimentos destinados a la alimentación escolar mediante el procedimiento de compras públicas, con especial énfasis en: a) alimentos como granos básicos, cereales y aceite; y b) lácteos para los programas Vaso de Leche.

5.6.1 Adquisición de alimentos (granos básicos, cereales y aceite)

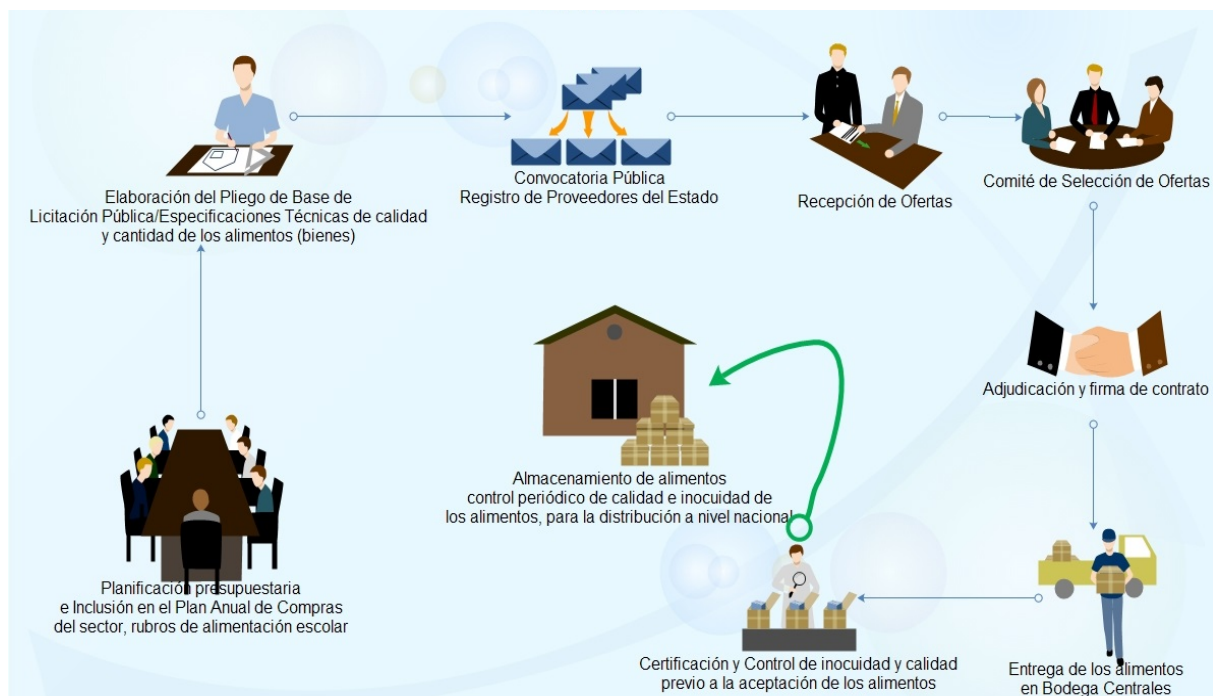
La adquisición de los alimentos se articula, en general, en dos fases. En la **FASE 1**, partiendo de los recursos del presupuesto destinados a los PAE, se elabora un plan de compras y se procede mediante convocatoria a la licitación pública y a la selección de las mejores ofertas mediante subasta. Esta fase representa, de forma general, el flujo de compra, así como el control de calidad e inocuidad de los alimentos al momento de la compra y almacenamiento, e incluye la certificación y control de inocuidad y calidad previas a la recepción y almacenamiento de los alimentos a nivel nacional (véase la Figura 2). En la **FASE 2** se planifica la distribución de los alimentos adquiridos a nivel nacional, contratando el transporte de carga para distribuirlo a los diferentes municipios o puntos de entrega, y conlleva el aporte institucional organizado (véase la Figura 4).

La distribución posterior de los alimentos a nivel municipal y local, que corresponde a la **FASE 3** (que se trata en el Apartado 5.7), se refiere al flujo del proceso de entrega de los alimentos a las autoridades municipales y a las comunidades educativas y OPF para su preparación, lo que conlleva su directa manipulación (véase la Figura 5).

En El Salvador, Honduras y Nicaragua los procesos de compra se realizan de manera centralizada, usando la modalidad de subasta pública. En El Salvador, la compra se lleva a cabo a través de la Bolsa de Productos y Servicios⁵⁷. En Honduras, si bien existe la Ley de contrataciones públicas, la disposición que se aplica a los procesos de compra es el de las licitaciones realizadas con las normas de adquisición del PMA, establecidas en el Convenio del PMA y el Gobierno. En Nicaragua, la compra de productos se realiza a través de licitaciones públicas previstas en la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, y a nivel municipal en la Ley de Contrataciones Administrativas Municipales⁵⁸. En El Salvador, Honduras y Nicaragua las compras se programan generalmente tres veces al año.

FIGURA 2

Flujo de compras en base al presupuesto y mediante convocatoria a licitación pública hasta la firma del contrato, entrega y control de calidad, inocuidad y almacenamiento de los alimentos (FASE 1)



57 Ley de Bolsas de Productos y Servicios, Decreto Legislativo 33 de 1997.

58 Ley 737 de 2010, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, y Ley 801 de 2012, Ley de Contrataciones Administrativas Municipales, respectivamente.

El Salvador

La base legal para la licitación de compras públicas de alimentos para el PASE por parte del Ministerio de Educación se encuentra en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)⁵⁹ y la Ley de Bolsas de Productos y Servicios⁶⁰.

Tienen acceso a este procedimiento de compra, según el artículo 2 de la Ley LACAP:

"Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que oferten o contraten con la administración pública. Dichas personas podrán participar en forma individual o conjunta en los procesos adquisitivos y de contratación que lleven a cabo las instituciones."

Ello incluye, según el artículo 39-A de la misma ley, a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales.

Para acceder a la venta de bienes o servicios, el Ministerio de Educación por mandato de la LACAP, establece:

"Artículo 41. Para efectuar cualquier tipo de contratación, la institución deberá establecer los requerimientos o características mínimas indispensables para el bien, obra o servicio que desea adquirir; así como identificar el perfil de ofertante o contratista que lo proveerá. Dichos instrumentos se denominarán: [...] b) Especificaciones técnicas: que establecerán los requisitos que deben reunir las obras o bienes que la administración pública solicita."

"Artículo 47. La convocatoria para las licitaciones y concursos se efectuará en el sitio electrónico de compras públicas habilitado para ello y por lo menos en uno de los medios de prensa escrita de circulación nacional..."

Los requisitos que deben de cumplir:

(i) De los bienes: La Comisión de Evaluación de Ofertas deberá evaluar las ofertas en sus aspectos técnicos y económico-financieros, utilizando para ello los criterios de evaluación establecidos en las bases de licitación o de concurso (LACAP, arts. 41 (b) y 55).

(ii) El Oferente: Presentación de su personería jurídica, garantía de mantenimiento de oferta y garantía de buen servicio, funcionamiento y calidad de los bienes (LACAP, art. 31).

Como los bienes son alimentos para la niñez escolar, en el pliego base de la licitación pública, se solicitará a cuenta del proveedor, los certificados de calidad e inocuidad de alimentos, emitidos por el Ministerio de Salud o de Agricultura, según sea el caso. Y puede añadirse a la base de licitación el requisito de certificación de inocuidad de los medios de transporte en el que se transportarán los alimentos.

59 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), Decreto Legislativo 868 de 2000.

60 Ley de Bolsas de Productos y Servicios, Decreto Legislativo 33 de 1997.

Para la adjudicación de los bienes y servicios, según la LACAP:

“Artículo 55. La Comisión de Evaluación de Ofertas deberá evaluar las ofertas en sus aspectos técnicos y económico-financieros, utilizando para ello los criterios de evaluación establecidos en las bases de licitación o de concurso.”

Honduras

La Ley de Contratación del Estado⁶¹ no se aplica al Programa Merienda Escolar (PME), porque es ejecutado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), según el Acuerdo de Cooperación para el PME entre el PMA y el Gobierno de Honduras (2012-2014).

Este Convenio establece que el PME se realiza a través de una responsabilidad compartida con tres actores: 1) la Secretaría de Educación, a través de la Unidad de Servicio de Alimentación Escolar, que coordina y ejecuta en los departamentos y municipios la distribución de los alimentos; 2) los Directores Departamentales que coordinan todas las acciones de implementación del PME mediante sus enlaces técnicos en coordinación con el Programa de Escuelas Saludables (PES) adscrito a la SDS que es quien tramita el flujo de fondos al PMA y el monitoreo y evaluación, así como la realización de acciones para la activación de la Red Social; y 3) el PMA que compra y distribuye la alimentación escolar brinda su experiencia técnica en nutrición, alimentación, focalización, monitoreo y evaluación.

El acceso a la venta es regulado en el Acuerdo de Cooperación, en el apartado relativo a las responsabilidades establece:

"III. Programa Mundial de Alimentos. Inciso e) El PMA comprará localmente maíz y frijol y seguirá favoreciendo la capacitación y los procesos de compra a pequeños agricultores en el marco de la Iniciativa Compras para el Progreso/P4P en diferentes departamentos del país. Asimismo, comprará localmente el aceite, CSB y de requerirse arroz cuando estos alimentos sean producidos por Honduras, y siempre que no afecte la sostenibilidad del precio de la ración. Las compras locales de alimentos importados no están consideradas, salvo que el precio final del producto sea inferior al precio regional y/o internacional."

En cuanto a los requisitos que se deben de cumplir, el Acuerdo de Cooperación, en el apartado relativo a las responsabilidades establece:

"III. Programa Mundial de Alimentos. Inciso j). (i) De los productos (...) descripción del aporte nutricional de la ración acordada en el convenio, de acuerdo a la modalidad educativa pre-básica y básica, urbana y rural y en la zona de la Costa Atlántica (Urbana y rural).

(ii) El oferente de cumplir con las especificación técnicas descrita por el PMA en los documentos de compra, los cuales debe reunir, calidad, cantidad y precio, la participación puede ser de proveedores nacionales o internacionales."

Respecto de los requisitos de calidad e inocuidad alimentaria, el Acuerdo de Cooperación señala lo siguiente en el apartado de las responsabilidades:

61 Decreto 74 de 2001 y Acuerdo 55 de 2002, que aprueba su Reglamento.

"III. Programa Mundial de Alimentos. Inciso b) El PMA se compromete a desempeñar, de acuerdo con sus procedimientos y regulaciones, lo siguiente: "(...) realizar los análisis alimentarios y nutricionales de las raciones y el desarrollo de nuevos productos fortificados remitiendo al Programa de Escuelas Saludable/SDS y la SAEH los reportes y documentación de dichos análisis."

De igual forma, el **Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH)** establece que: "La compra de alimentos de la merienda escolar se hará con fondos nacionales, a través del Programa de Escuela Saludable (PES), quien trasladará dichos fondos al PMA para que realice las compras, tanto en el mercado nacional como internacional, dando primacía a la compra local a fin de estimular la producción de granos básicos en el país, bajo controles de calidad y mediante procesos competitivos y transparentes"(art. 33).

Nicaragua

La base legal es la Ley 737 de 2010, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, que tiene como objeto establecer el régimen jurídico, sustantivo y procedimental, aplicable a la preparación, adjudicación, ejecución y extinción de las contrataciones administrativas celebradas por los organismos y entidades que forman parte del sector público. El Ministerio de Educación emplea esta ley para realizar las compras públicas para proveer a la alimentación escolar a cargo de los fondos del presupuesto general del Estado. Los alimentos son adquiridos siguiendo el procedimiento de contratación establecido en el artículo 27 de la Ley 737:

"Procedimientos de Contratación. En función de la cuantía del contrato o de las circunstancias especiales de tipo contractual previstas por la Ley, las contrataciones del Sector Público se celebrarán mediante uno de los siguientes procesos:

[...] 2. Contratación Simplificada: Es el procedimiento que, con independencia del monto, debe observarse para la selección del contratista particular en aquellas situaciones taxativamente señaladas por la presente Ley, de cuya ocurrencia se dejará constancia en el acto administrativo de inicio en el que se declare motivadamente la procedencia de la causal respectiva. En todo caso la contratación respectiva se hará en condiciones de mercado, de lo que se dejará constancia escrita y firmada por el máximo responsable de la entidad. Los contratos celebrados serán públicos, en los términos que señale el Reglamento de esta Ley."

En el Reglamento de la Ley 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público⁶², se explica cómo se procede señalando:

"Artículo 146. Invitación en las Contrataciones Simplificadas. En la contratación simplificada se invitará de manera directa a uno o más proveedores, según corresponda en atención a la oportunidad, a la complejidad o envergadura de la contratación..."

Para garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar el PINE elabora las especificaciones técnicas de los alimentos, solicita a los oferentes de alimentos del país determinadas especificaciones técnicas de calidad para garantizar la inocuidad que deben ser

62 Decreto 75 de 2010.

comprobadas al momento de adquirirlos mediante la certificación emitida por un laboratorio autorizado bien del Ministerio de Salud (MINSa) o del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), que el proveedor debe presentar una vez se ha adjudicado el contrato. La calidad de los alimentos se certifica en el momento de la recepción de los mismos en las bodegas centrales del Ministerio de Educación. A posteriori, en la cadena de distribución hasta llegar a los puntos de abastecimiento en los municipios, el personal técnico del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) se asegura que las condiciones físicas de los alimentos lleguen a buen estado. Por su parte, los miembros de los CAE cuando los retiran en casa, comunidad o escuela certifican la cantidad de alimentos entregados y su peso. Estos alimentos pueden ser almacenados por un periodo de 45 a 50 días, que es el tiempo en que se programa el consumo⁶³.

Guatemala

Los alimentos son adquiridos a través del Ministerio de Educación por la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGEPSA), con las Organizaciones de Padres de Familia (OPF), según los lineamientos contenidos en el Manual de Transferencias Corrientes a Consejos Educativos u otras OPF (MINEDUC, 2012).

Según el Manual, las OPF tienen la responsabilidad de planificar y cotizar la cantidad de artículos o insumos a comprar, de acuerdo al valor transferido a la cuenta monetaria, de conformidad con el número de estudiantes, el menú proporcionado y la cantidad de docentes con que cuenta el Centro Educativo.

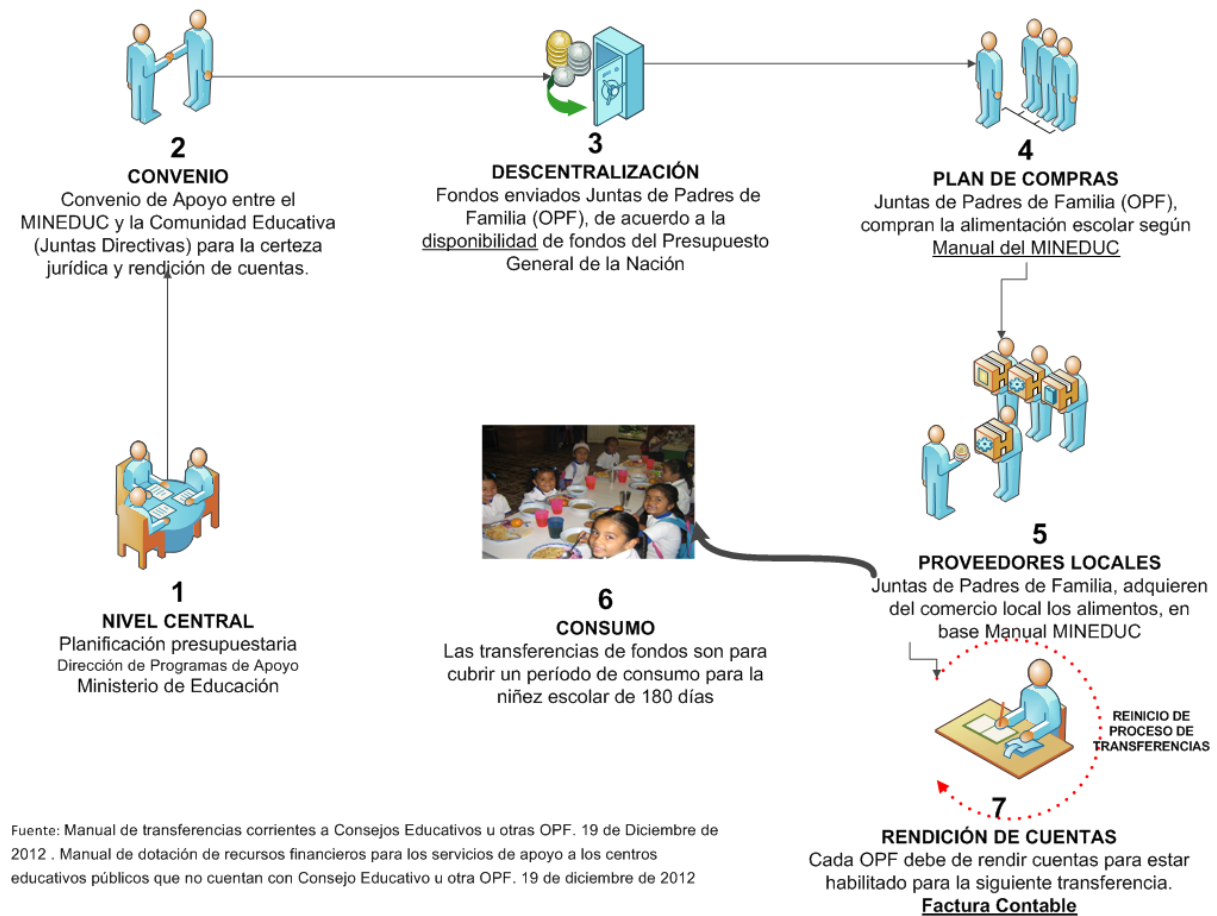
Los alimentos distribuidos están contenidos en la Canasta Básica de Alimentación Escolar. En base a ésta, las OPF planifican los menús que se darán a los participantes, por medio de la Comisión de Alimentación Escolar (CAE), comisión conformada a lo interno de cada OPF. La CAE recibe de la OPF los insumos y los almacena. En esa medida, la Comisión es también responsable de preparar y entregar la refacción escolar diaria a los niños y niñas para el consumo.

Con la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No.9-2015), se establece explícitamente que las Organizaciones de Padres de Familia (OPF), Comités, Consejos Educativos y Juntas Escolares del Ministerio de Educación para los programas de apoyo escolar, así como las subvenciones y subsidios otorgados a los centros educativos privados gratuitos no hacen parte del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto No.57-92). Los procedimientos aplicables a la compra de alimentos realizada trámite las entidades mencionadas anteriormente serán definidos por medio del reglamento cuyas reformas aún no habían sido aprobadas a la fecha de ser finalizado este informe.

63 Información obtenida en la entrevista con la Directora del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE).

FIGURA 3

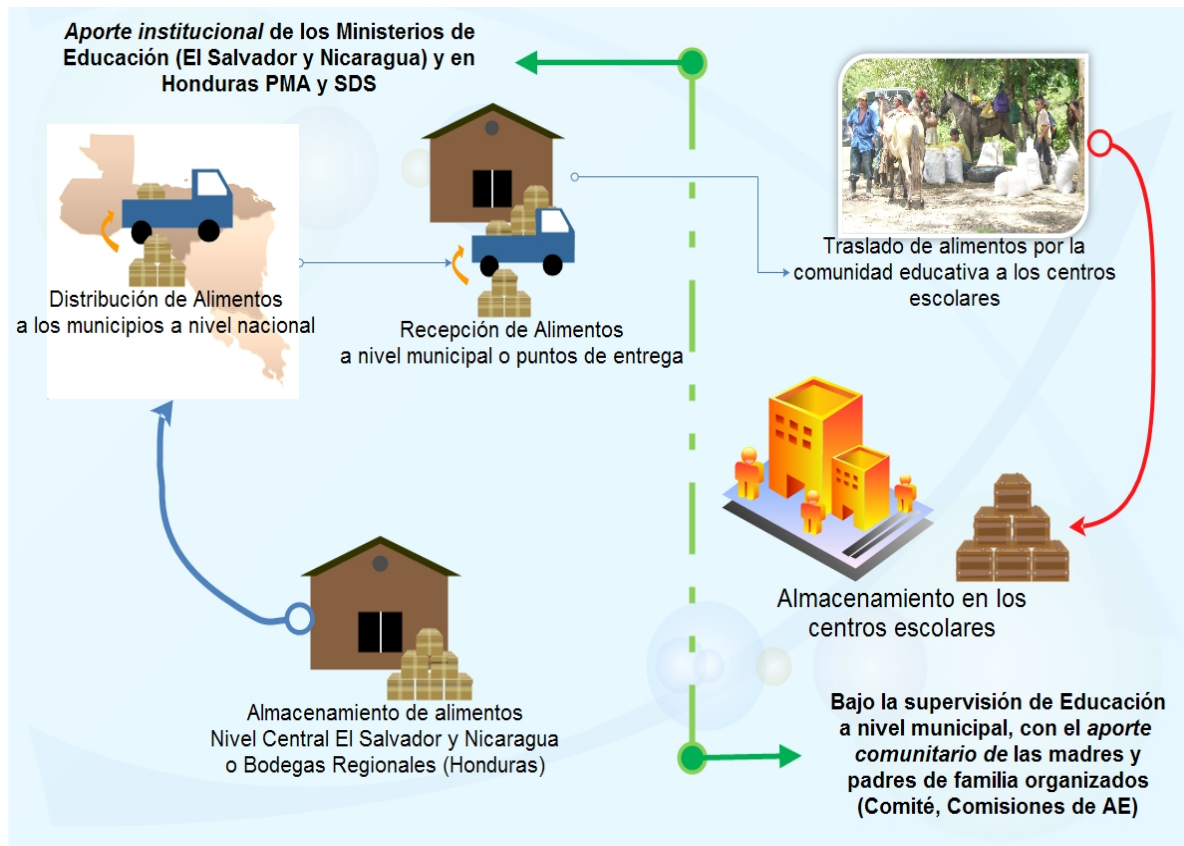
Flujo de compra, control de calidad e inocuidad, almacenamiento y distribución de los alimentos para la alimentación escolar en Guatemala



En la **FASE 2**, los PAE planifican la distribución de alimentos en un proceso posterior a la adquisición de los bienes, contratando transporte de carga, para distribuirlo en los diferentes municipios de los países (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

Se constató en los informes nacionales que para la implementación de esta **FASE 2**, se han emitido guías orientativas para la comunidad educativa, la cual está relacionada a la recepción de los alimentos en cada bodega municipal (generalmente son centros escolares que se han habilitado para almacenar por espacio de 10 días los alimentos). El alimento debe de ser retirado de los centros escolares por los padres y madres organizados en los diferentes comités que se han conformado.

FIGURA 4 Flujo del transporte de los alimentos de las bodegas centrales hacia los municipios y traslado a los centros escolares para su almacenamiento (FASE 2)



La **FASE 2** se divide en dos momentos. En un primer momento, los Ministerios de Educación, en el caso de El Salvador y de Nicaragua, o el PMA y la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), en el caso de Honduras, distribuyen el alimento a las bodegas nacionales o regionales, hasta los puntos de distribución a nivel municipal o a lo interno del municipio.

5.6.2 Proceso de adquisición en los programas Vaso de Leche

En El Salvador (*Ley del Programa de vaso de leche escolar* de 2013), en Honduras (*Ley del vaso de leche para el fortalecimiento a la merienda escolar* de 2010) y en Nicaragua (*Ley de fomento al sector lácteo y del vaso de leche escolar* de 2009), se han establecido programas o leyes Vaso de Leche para brindar lácteos a la niñez escolar de preprimaria y primaria a través de un vaso de leche. En ninguna de las leyes citadas, se regula el acceso al vaso de leche como parte de un programa integral, simplemente se hace mención de la inclusión de un vaso de leche en el menú de los escolares.

5.7 Proceso de distribución, almacenamiento y manipulación en el ámbito de la alimentación escolar

Este Apartado se refiere a la **FASE 3**, que corresponde al flujo del proceso de la distribución y manipulación de los alimentos destinados a los PAE. Estos alimentos se transportan desde bodegas nacionales (centrales en El Salvador y Nicaragua), o desde bodegas regionales (según Convenio PMA - Gobierno de Honduras) a las bodegas habilitadas para su almacenamiento temporal en los municipios o puntos estratégicos, por un período que va de 5 a 10 días.

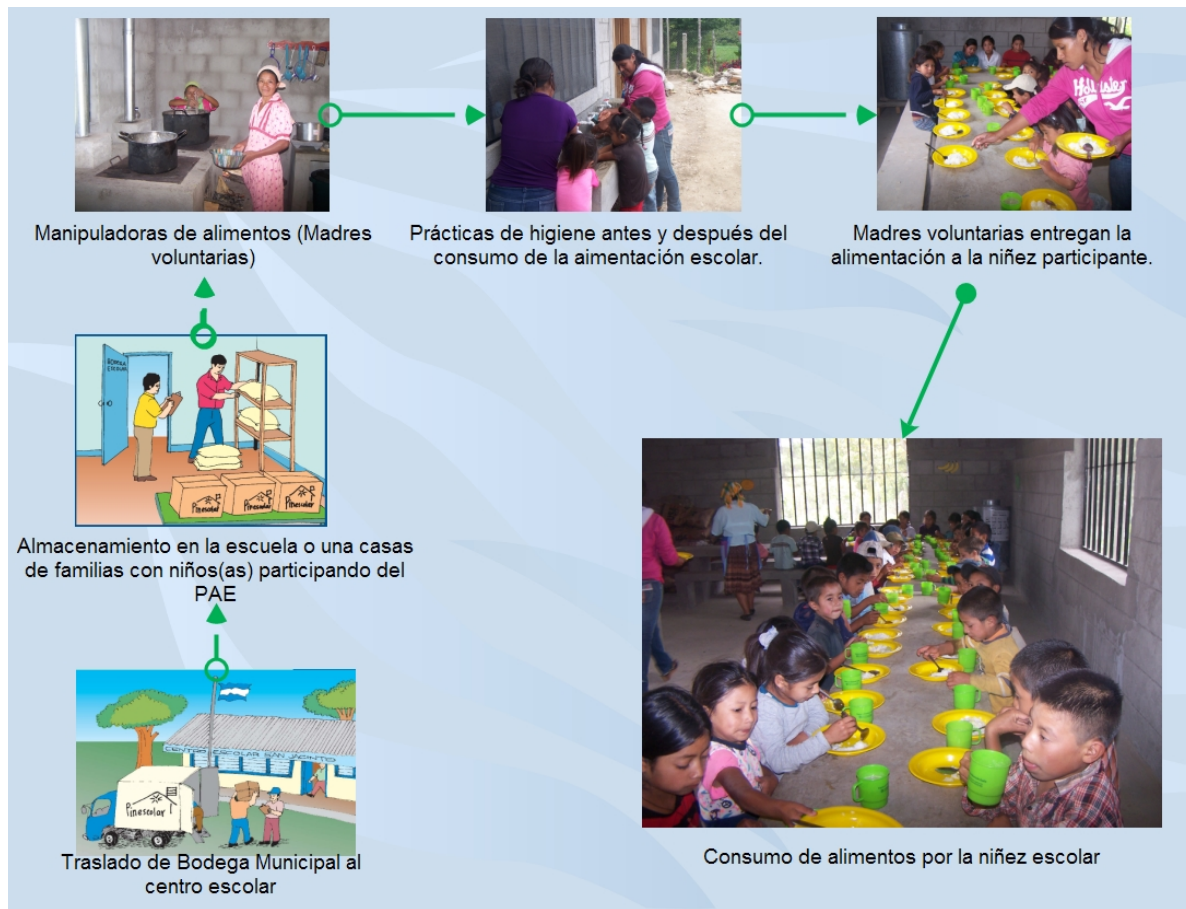
Desde allí los alimentos se distribuyen a la comunidad educativa (padres y madres de familia con hijos en las escuelas y docentes), quienes se encargan de llevarlos hasta sus comunidades.

En cuanto a los alimentos que son servidos a la niñez escolar, dentro de los alimentos procesados está el cereal fortificado y el aceite, ambos productos que completan los otros alimentos que son granos básicos, como arroz, frijoles y maíz, los que constituyen una ración de 145 gramos, que según los PAE de los cuatro países, aportan un promedio de 30 % de la necesidades kilo calóricas diarias de la niñez. En el caso de Guatemala, donde las OPF compran los alimentos, se trata de aquellos que están disponibles en las tiendas cerca de las escuelas, como Incaparina , Bienestarina , azúcar, tortilla de maíz, arroz, hierbas, vegetales, futas, leche en polvo, huevos, harina de maíz, aceite (FAO, 2013d).

En cuando al vaso de leche, en los tres países la leche deberá ser empacada, pasteurizada, con un volumen no menor de 200 a 250 mililitros debidamente fortificados y vitaminados, cumpliendo las exigencias sanitarias y administrativas que determinen las normativas nacionales (en particular, sobre inocuidad).

FIGURA 5

Flujo de la distribución, almacenamiento, manipulación, preparación y consumo de los alimentos en los centros escolares (FASE 3)



5.8 Expendio de alimentos en las escuelas

Todos los países han desarrollado instrumentos orientativos y normas relacionadas con el expendio de alimentos en las escuelas.

El Salvador

El Manual de Tiendas Escolares (MINED y FAO, 2007), es un instrumento que contiene recomendaciones para que los responsables de las tiendas escolares ofrezcan alimentos nutritivos, preparados higiénicamente y que promuevan buenos hábitos alimentarios. La temática abordada abarca la alimentación saludable, alimentos saludables en la tienda escolar; las formas de almacenamiento y conservación de los alimentos; la higiene y manipulación de los alimentos en la tienda escolar. Dichas recomendaciones también aparecen en el documento del PASE de manera explícita. No se encontró ninguna resolución ministerial posterior por parte del Ministerio de Educación que obligue al cumplimiento de esta normativa; de igual manera, el Manual de Tiendas Escolares no establece mecanismos de monitoreo y seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones que propone.

Guatemala

Existe normativa a nivel departamental para tiendas escolares saludables. La Dirección Departamental de Educación de Huehuetenango y Alta Verapaz plantea las normas que deben cumplir por los establecimientos educativos que, en alianza con el Programa de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE), han realizado un esfuerzo para definir la Normativa Tienda Escolar Saludable, que promueve la venta de alimentos nutritivos a los escolares y establece los requisitos que deben cumplir las personas que preparan y venden los alimentos en las tiendas escolares. Esta iniciativa se encuentra actualmente en fase de plan piloto ejecutándose en el Departamento de Huehuetenango y Alta Verapaz.

Honduras

Existe el **Reglamento de venta de alimentos en casetas o tiendas escolares**. Las disposiciones del reglamento son de interés público y de carácter obligatorio para todas las personas que realizan actividades de venta y comercialización de alimentos en las instituciones educativas (art. 1), y en su artículo 2 establece que tiene como finalidad “regular las actividades relacionadas con la comercialización de alimentos en las instituciones educativas, estableciendo las normas pertinentes que garanticen un servicio de calidad a la comunidad educativa”.

Nicaragua

La **Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense sobre kioscos y cafetines de los centros educativos**, establece los requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir los kioscos, cafetines y puestos de ventas ubicados dentro de las instituciones educativas.

5.9 Publicidad de alimentos en las escuelas

Con relación a la publicidad de alimentos en las escuelas, existe muy poca reglamentación en los países del CA-4. Es un tema que no está lo suficientemente desarrollado y que deja un vacío importante en las normas de funcionamiento de las tiendas o kioscos escolares.

Resumen de los Apartados 5.5 a 5.9

Con relación al menú escolar es importante que el mismo sea “adecuado” desde el punto de vista nutricional. En todos los países el Ministerio de Educación apoya la supervisión del menú escolar. En Honduras y Guatemala, se regula la participación por parte de las familias de los escolares en la planificación de los menús así como en la preparación de los alimentos.

La inocuidad de los alimentos debe ser garantizada en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la adquisición hasta la distribución de los alimentos a los niños y niñas en las escuelas. Para esto, las responsabilidades deben estar claramente establecidas en la legislación para garantizar que el alimento no perjudique a los consumidores, en este caso a los estudiantes. Este tema requiere coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura.

En cuanto a las compras de alimentos para los programas de alimentación escolar la legislación de la mayoría de los países apunta a un sistema centralizado para la adquisición de los alimentos, con la excepción de Guatemala, en donde se la realiza a través de los Consejos Educativos u otras OPF. En los programas de Vaso de Leche se ha iniciado a explorar la posibilidad del incremento e incentivación de las compras locales.

Existe regulación en cuanto a las tiendas y kioscos de venta de alimentos en las escuelas en los cuatro países, pero aquella normativa de carácter administrativo no cuenta con suficiente obligatoriedad. Se evidencia que no existe suficiente regulación en materia de publicidad de alimentos en las escuelas.

CUADRO 6

Determinación del menú escolar, control de la inocuidad y compra pública de alimentos, su expendio y publicidad en las escuelas

PAÍSES DEL CA-4	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
MENÚ ESCOLAR	Ministerio de Educación a través del PASE	Ministerio de Educación y Organización de Padres de Familia (OPF)	Comités de Merienda Escolar en estrecha colaboración con el PMA	Ministerio de Educación a través del PINE
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS	MINSAL MAG	MSPAS MAGA	SS SAG SENASA	MINSA MAGFOR MIFIC (Comision Nacional de Normalización Técnica y Calidad)
COMPRAS PÚBLICAS a) GRANOS Y ALIMENTOS b) VASO DE LECHE	a) Subasta Pública (Bolsa Agropecuaria) b) Ley del Programa Vaso de Leche, no contrarias a las normas de licitación	a) Manual de Transferencias Corrientes a Consejos Educativos u otras OPF b) No existe como programa	a) Licitación con las normas del PMA b) Ley del Vaso de Leche. Licitación pública regional	a) Licitación Pública b) Ley de Fomento al Sector Lácteo y del Vaso de Leche Escolar. Sometida a la Ley de contratación
EXPENDIO	Manual de Tiendas Escolares (MINED y FAO, 2007)	Normativa Departamental de Tiendas Escolares Saludable. Dirección Departamental de Educación de Huehuetenango y Alta Verapaz	Reglamento de Venta de Alimentos en Casetas o Tiendas Escolares	Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense sobre kioscos y cafetines de los centros educativos
PUBLICIDAD	No existe legislación especial en materia de alimentación escolar. Únicamente artículo 86 (d) del Código de Salud y el artículo 96 de la LEPINA	No se ha regulado específicamente la publicidad de alimentos en las escuelas	Reglamento de Venta de Alimentos en Casetas o Tiendas Escolares de Honduras, en el huerto	No se ha regulado específicamente la publicidad de alimentos en las escuelas

5.10 Acciones educativas y de sensibilización

El Salvador

Las orientaciones con las que cuenta el Ministerio de Educación están incluidas en el documento **Lineamientos del Programa de Alimentación y Salud Escolar (2009-2014)**, que desarrolla las acciones educativas relativas a los huertos escolares, educación en alimentación y nutrición y regulación de tiendas escolares. Existe una Guía de huertos escolares que es utilizada como herramienta educativa y los alimentos cultivados se utilizan en el refrigerio escolar. Además la Política de Protección al Consumidor (PPC) y la PSAN también determinan elementos de acciones educativas y de sensibilización.

Guatemala

La **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional** contempla la creación de huertos escolares y producción alimentaria local para la alimentación escolar, como parte de un programa de producción de alimentos básicos a nivel comunitario. El Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), establece como ámbito de acción para la implementación de los huertos escolares el área rural. El objetivo es promover el desarrollo de la niñez y adolescencia en el área rural. El plan establece que la implementación de esta acción se hará siempre bajo la supervisión y capacitación del técnico responsable del MAGA.

Honduras

Respecto de la educación nutricional, el **Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH)**, tiene entre uno de sus objetivos el de “promover en los niños, las niñas y en las familias los conceptos de nutrición, salud e higiene, saneamiento básico y formación de hábitos deseables en apoyo al Currículo nacional básico” (art. 4 (c)). En el área de ciencias naturales, en el diseño curricular de educación básica, existe una Guía Metodológica para la Enseñanza de la Alimentación y Nutrición para el primero y segundo ciclo de educación básica, la cual forma parte del conjunto de materiales educativos diseñados para los docentes, y que tiene como finalidad fortalecer los contenidos sobre alimentación y nutrición que se encuentran en las diferentes áreas del diseño curricular de la educación básica.

En cuanto a los huertos escolares, se ha implementado en algunas escuelas el Proyecto de Huertos Escolares. Los productos que cultivan son utilizados como complemento a la merienda escolar.

Nicaragua

El Ministerio de Educación a través del Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE), ha desarrollado acciones educativas relacionadas con el Currículo en SAN, los huertos escolares (MINED, FAO y AECID, 2009), los kioscos escolares, trabajando en conjunto con el MINSA y con organismos especializados de la cooperación internacional tales como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), la FAO y el PMA. Así también, se puede hacer mención del Currículo nacional básico que incluye la educación para la salud y la seguridad alimentaria y nutricional, el Manual para docentes en seguridad alimentaria y nutricional y la Guía de nutrición e higiene para kioscos escolares.

5.11 Participación de padres y otros actores no estatales

La participación es uno de los lineamientos esenciales para un enfoque basado en los derechos humanos dado que implica la inclusión de la sociedad en general en la formulación, ejecución, evaluación y auditoría de los actos de la autoridad pública; lo que es clave para la gobernabilidad y el consenso entre los poderes del Estado y la sociedad civil.

En los cuatro países del CA-4 se favorece la participación ciudadana como un deber del Estado, garantizando la participación ciudadana en la formulación, toma de decisiones, monitoreo y evaluación, a través de instancias formales y permanentes de participación directa de la sociedad civil, adscritos a los sistemas nacionales de SAN y de participación creados por ley. La instauración de la participación como principio rector en las leyes SAN ha sido un avance normativo muy importante ya que fue acompañada de disposiciones sustantivas dirigidas a establecer instancias formales y permanentes de participación para la formulación, evaluación y toma de decisiones.

Cabe destacar que en la mayoría de las normas jurídicas no se ha tomado en cuenta la conceptualización de género. Las leyes no dan visibilidad a la mujer en cuanto a su integración en los órganos de decisión, resultando que los miembros de los diferentes órganos del SINASAN no asignan representación del sector de mujeres. Se exceptúa Guatemala, que sí lo contempla expresamente para la integración de la instancia creada para la sociedad civil mediante el artículo 31 del **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, aunque no garantiza una participación efectiva del sector de mujeres o la inclusión de género en el órgano rector.

En particular, luego del análisis jurídico, encontramos claramente que respecto a los PAE, ninguno de los países regula sobre la creación de mecanismos de participación ciudadana específicos.

El Salvador

A pesar de no contar aún con una ley de participación ciudadana⁶⁴, existe una amplia variedad de mecanismos de participación ciudadana establecidos en leyes específicas como el Código Municipal⁶⁵, que en su artículo 115 obliga a los gobiernos municipales a promover la participación ciudadana. Se dispone como mecanismos locales o municipales de participación a las siguientes instancias: a) Sesiones Públicas del Concejo; b) Cabildo Abierto; c) Consulta Popular; y d) Asociaciones de desarrollo comunal o ADESCOS (art. 116). Otras leyes que prevén la participación ciudadana son la **Ley de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (Ley LEPINA)** y la **Ley de acceso a la información pública**.

Guatemala

La participación ciudadana está protegida en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz, y se encuentra reglamentada por la legislación nacional que fomenta la participación ciudadana, especialmente en el plano local con los consejos de desarrollo. Así, la **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley de SINASAN)**, consagra

⁶⁴ Existe un proyecto de ley en curso.

⁶⁵ Código Municipal, Decreto 274 de 1986.

la participación en los artículos 4 y 5, crea la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) en los artículos 26 y 31 del **Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, y las comisiones específicas de SAN en los ámbitos departamental, municipal y comunitario, bajo los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico, con sus respectivos programas (art. 34).

En cuanto a la participación social del PAE de Guatemala, la Ley de SINASAN se expresa a través de la participación de padres y madres, maestros, directores y líderes comunitarios (art. 2), a través de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) que son organizaciones con personalidad jurídica, cuya base legal se encuentra contenida en la **Ley de Educación Nacional**, que en el artículo 18 define la integración de la Comunidad Educativa, haciendo mención de los padres de familia de forma general. En el artículo 40.2 de la citada ley, se reconoce el derecho de organizarse como padres de familia. El Reglamento para la aprobación de los Consejos de los Centros Educativos Públicos regula su organización, integración, funcionamiento, obligaciones, legalización y aprobación de los estatutos, y les reconoce también la personalidad jurídica (art. 1)⁶⁶. Además, se establece sus funciones, que son entre otras: "... d) apoyar la ejecución de los programas de apoyo implementados en el establecimiento; e) favorecer la cultura de gestión, transparencia y auditoría social, a través de la correcta ejecución y rendición de cuentas de los fondos públicos asignados; f) apoyar la descentralización de los recursos económicos que se destinan a prestar los servicios de apoyo en los centros educativos públicos" (art. 4). El término "apoyar" minimiza la responsabilidad de las OPF en la ejecución de los programas de apoyo, aunque en la práctica les ha sido delegada en gran parte la responsabilidad, perdiendo sentido el término.

Honduras

De acuerdo a la **Ley de participación ciudadana**, su objeto es "promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado, conforme a la Constitución de la República y demás leyes" (art. 1). En 2010, el Poder Ejecutivo declara la seguridad alimentaria y nutricional como prioridad nacional y la enmarca en la **Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)**, que crea el Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTISAN), como la instancia oficial de consulta y concertación en torno a la SAN, "conformado por los representantes de instituciones públicas, privadas, y agencias de cooperación externa, vinculadas con políticas y planes de acción en torno a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a fin de favorecer la complementariedad y armonización de las políticas, programas, proyectos, medidas y acciones que se promuevan en el país en materia de seguridad alimentaria y nutricional" (art. 6).

⁶⁶ Reglamento para la aprobación de los Estatutos, Reconocimiento de la Personalidad Jurídica y Funcionamiento de los Consejos de los Centros Educativos Públicos, Acuerdo Gubernativo 202 de 2010.

Nicaragua

El derecho de participación se deriva de los Artículos 48 y 50 constitucionales que estipulan el “derecho de participar de manera efectiva en los asuntos públicos, económicos, políticos y sociales del país, en igualdad de condiciones y sin restricción ideológica”. De igual manera, la Ley 28 de 1987, que aprueba el **Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua** consagra un régimen de autonomía y de plena participación en los asuntos que les concierne al control de sus recursos naturales y sobre el destino de los pueblos y comunidades de la costa atlántica.

Por otra parte, la Ley 693 de 2009, **Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional**, está fundamentada en el principio de participación ya que establece la participación como derecho en su artículo 2.7 y como principio en su artículo 3 (e). Sin embargo, es mediante la Ley 582 de 2006, Ley General de Educación, que se reconoce el derecho de los padres, madres o tutores a participar en la gestión educativa. En el artículo 109 del capítulo III, De la Familia, Padres, Madres o Tutores, del Título V, De la Comunidad Educativa y la Participación en Educación, se establece:

"A los padres y madres o tutores, como primeros responsables de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurriere cualquier modalidad de emancipación, les corresponde:

(...)

e) Participar en la gestión educativa a través de las asociaciones de Padres y Madres de familia, de los consejos escolares, y demás instancias participativas, y velar por la adecuada realización de la actividad educativa.

f) Hacer críticas constructivas y exigir respuesta a las autoridades y actores de la educación.

g) Les corresponde además cumplir y gozar de los derechos que estatuye la Ley de Participación Educativa, Ley de Participación ciudadana y los deberes públicos que emanan de leyes y tratados vigentes."

A fin de ser consistentes con el principio de participación asumido por los Estados en los tratados internacionales, sus constituciones y leyes de SAN, es imperioso contar con la adecuada reglamentación de denominaciones y expresiones de participación y control social para atribuirle una efectiva participación de los sectores públicos, sociales y privados, incluyendo el reconocimiento y aplicación del derecho del niño a participar y expresar sus opiniones acerca de todas las cuestiones que le afectan en función de su edad y madurez. Especialmente, este último aspecto no aparece de forma explícita en la regulación aplicable en materia de alimentación escolar. Su incorporación explicitaría un firme reconocimiento jurídico de los niños y niñas como sujetos activos de derecho y una mayor adecuación a la CDN⁶⁷. Por tanto, los marcos legales en materia de alimentación escolar tienen como reto fortalecer la institucionalidad en todos los niveles, especialmente en el local, así como su apertura y su

67 La CDN, en vigor desde el 2 de septiembre del 1990, en el artículo 3.1 reconoce al niño y niña como sujeto de derechos y establece el interés superior del niño y niña: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

capacidad de interlocución con la sociedad civil y la población meta, en armonía con los estándares internacionales y la legislación interna.

5.12 Transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control

El Salvador

El Ministerio de Educación está obligado a rendir cuentas sobre el PASE de forma anual. El derecho de petición ciudadana está reconocido en el Artículo 18 de la Constitución⁶⁸. Se puede realizar la reclamación ante una Dirección departamental del Ministerio de Educación o en las oficinas centrales. Si no hay respuesta, es posible interponer un recurso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Si se produce una violación de la Constitución, es posible interponer un recurso constitucional. Puede interponerse denuncia ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en cualquier delegación departamental, por violación al derecho a la salud, educación y alimentación. Si hay agravio civil, como daños y perjuicios, se puede interponer denuncia de conciliación o querrela ante un Juzgado de Paz, que existe en cada Municipalidad del país.

Guatemala

La Asamblea General de las OPF tiene la facultad de exigir la rendición de cuentas y para el efecto puede solicitar la convocatoria a asamblea extraordinaria en que la Junta Directiva de la OPF puede ser requerida para dar a conocer los fondos del saldo de caja, bajo control en el libro correspondiente; los documentos que consten en los archivos; los talonarios de recibos; el inventario de los activos cuyo manejo se les hubiere confiado y los documentos contables correspondientes. Para participar en la ejecución del PAE se debe ser parte de la Asamblea General y para ser integrante de la Junta Directiva deben observarse los requisitos establecidos.

Honduras

A nivel de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), al igual que cualquier otra dependencia pública, o entidad que maneje fondos del Estado, son fiscalizados en cualquier momento por el Tribunal Superior de Cuentas, el cual tiene como propósito cumplir y hacer cumplir el sistema de control externo, integral, exclusivo y unitario, instituido para garantizar los recursos financieros; asegurar una conducta honesta y ética de los servidores públicos y de los particulares en sus relaciones económico patrimoniales con el Estado⁶⁹.

De conformidad al derecho constitucional (Art. 80), todo ciudadano tiene derecho a exigir cuentas a los servidores públicos a cada paso del proceso y en cualquier momento, lo que garantiza la transparencia y fiscalización. Este principio se desarrolla a través de la [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#).

68 Artículo 18: "Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se haga saber lo resuelto".

69 Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, aprobada mediante Decreto 10 de 2002 y reformada mediante Decreto 134 de 2011.

El **Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras (SAEH)** regula la supervisión, seguimiento y evaluación del PME en el capítulo X, artículos 40 a 44.

A nivel de la Secretaría de Educación, cuando los Directores departamentales o distritales, o los Directores de los Centros Educativos beneficiarios de la merienda escolar realicen alguna actividad prohibida en el PME, serán sancionados de acuerdo a la naturaleza de la falta cometida. Las medidas disciplinarias que se adoptan están orientadas a evitar que se cometan faltas y asegurar el buen funcionamiento del Programa de Merienda Escolar (PME) en todo el país.

Nicaragua

No se han identificado mecanismos específicos del PINE que permitan la rendición de cuentas hacia la comunidad educativa o mecanismos de auditoría social, recursos, quejas y reclamos. Sí existe en la legislación interna la **Ley de participación ciudadana**, que en su artículo 83 reconoce el derecho de denuncia de los ciudadanos ante las irregularidades por los funcionarios y la **Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional** que en los artículos 32 y 33 regula las sanciones administrativas, y que establece el mandato de la CONASSAN de aprobar y divulgar un informe anual sobre la situación nacional del derecho a la SSAN (art. 14 (e)). Para la defensa del derecho a la alimentación se designa un Procurador en materia de SSAN (art. 38).

Resumen de los Apartados 5.10, 5.11 y 5.12

En los diferentes programas de alimentación escolar se prevén determinadas acciones educativas y de sensibilización, en particular con relación al establecimiento de huertos escolares y lecciones educativas relativas a la alimentación y nutrición.

En la mayoría de los programas se reconoce y prevé una participación de los padres, aunque existen países en los cuales está reconocida a través del establecimiento de consejos educativos.

Todos los países poseen mecanismos de rendición de cuentas y reclamo, al menos de tipo general.

CUADRO 7

Acciones de sensibilización, participación, transparencia y mecanismos de control

PAÍSES DEL CA-4	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
ACCIONES EDUCATIVAS Y DE SENSIBILIZACIÓN	Lineamientos del PASE (2009-2014), desarrolla lecciones educativas relativas a los huertos escolares, educación en alimentación y nutrición, y regulación de tiendas escolares.	Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Creación de huertos escolares y producción alimentaria local para la alimentación escolar, como parte de un programa de producción de alimentos básicos a nivel comunitario.	Educación nutricional: Reglamento del Servicio de Alimentación. Guía Metodología para la enseñanza de alimentación y nutrición y establecimiento de huertos escolares.	Currículo en SAN huertos escolares, kioscos escolares, trabajando en conjunto con el MINSA y con organismos especializados de la cooperación internacional tales como INCAP, OPS, UNICEF, FAO, PMA.
PARTICIPACIÓN DE PADRES Y OTROS ACTORES NO ESTATALES	A la espera de la ley de participación ciudadana. Existen mecanismos de participación.	Acuerdo Gubernativo 202-2010 regula la organización, integración, obligaciones, legalización, aprobación de estatutos - personalidad jurídica y el funcionamiento de los Consejos Educativos.	Ley de participación ciudadana. Derecho de participación en las políticas y programas que el Gobierno ejecute.	Ley General de Educación reconoce la participación de los padres (art. 109).
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y MECANISMOS DE CONTROL	Ministerio de Educación está obligado a rendir cuentas sobre el PAE de forma anual. El derecho de petición ciudadana está reconocido en el Artículo 18 de la Constitución.	La Asamblea General de las OPF tiene la facultad de exigir la rendición de cuentas y puede solicitar la convocatoria a una asamblea extraordinaria.	Reglamento del Servicio de Alimentación Escolar de Honduras, regula la supervisión, seguimiento y evaluación del PME (arts. 40, 41, 42, 43, 44).	Ley de participación ciudadana (art. 83). No hay mecanismos específicos dentro del PINE.

Conclusiones y recomendaciones

CONCLUSIÓN 1: La alimentación escolar es una herramienta efectiva para el desarrollo progresivo del derecho a la alimentación y otros derechos relacionados, como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la seguridad social que aparecen regulados en diversas normas internacionales de derechos humanos. A través del establecimiento de los Programas de Alimentación Escolar (PAE), los países del CA-4 protegen a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad haciendo efectivos sus derechos.

RECOMENDACIÓN 1: Se recomienda que los países mantengan los programas de alimentación escolar ya que son reconocidos como un mecanismo efectivo de protección a los grupos más vulnerables, en particular para proteger a los niños, niñas y adolescentes en cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados.

CONCLUSIÓN 2: Existe en los países del CA-4 un reconocimiento constitucional (indirecto o explícito) del derecho a la alimentación, pero no existen leyes específicas que regulen la alimentación escolar. Los marcos jurídico aparecen fragmentados en diversas disposiciones. Sí existen o se están formulando leyes de seguridad alimentaria.

RECOMENDACIÓN 2: Se recomienda a los países que las diferentes áreas relacionadas con la alimentación escolar se encuentren debidamente reguladas en la normativa nacional. La alimentación escolar vincula diferentes ámbitos normativos que si bien no requieren estar regulados en un único instrumento jurídico si requieren contar con la coherencia y sinergia que resultan indispensables para garantizar los objetivos últimos del programa y, en particular, la realización efectiva de los derechos constitucionales de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar. Se considera recomendable la adopción de una ley que regule la alimentación escolar de manera general y que permita contar con la flexibilidad que el ejecutivo requiere para implementar el PAE de forma apropiada.

En el marco del presente estudio se han identificado una serie de objetivos regulatorios que deberían contar con una base legal para que el marco jurídico de la alimentación escolar sea completo a nivel nacional. El estudio identificó los siguientes aspectos que se recomienda tomar en consideración al momento de analizar la legislación nacional.

- a. Los PAE deberían ser establecidos en la legislación como instrumentos para la realización del derecho a la alimentación garantizando expresamente el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación en el ámbito escolar;

- b. Los criterios y los procedimientos para la determinación de beneficiarios y cobertura del programa deberían ser definidos por medio de un instrumento jurídico que sea vinculante para las autoridades que tengan dicha responsabilidad;
- c. Las responsabilidades institucionales – incluyendo las competencias en materia de rectoría, coordinación y ejecución del programa – deben ser claramente definidas en la legislación en aras de evitar disfunciones, duplicidades y falta de coordinación en la planeación, ejecución y monitoreo del programa;
- d. El presupuesto que será destinado al programa debe contar con un respaldo en la legislación para garantizar su sostenibilidad a largo plazo;
- e. Los estándares nutricionales y los procedimientos para la elaboración del menú escolar deben ser claramente definidos en el ordenamiento jurídico interno en aras de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y el derecho a la salud en el ámbito escolar;
- f. Se requiere contar con legislación y procedimientos claros que garanticen la inocuidad de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria (*“De la granja a la mesa”*) en aras de garantizar la protección del derecho a la salud de quienes consumen dichos alimentos;
- g. En concordancia con los objetivos de política pública de cada país, los mecanismos de compra en el ámbito de la alimentación escolar deben garantizar la participación efectiva de la agricultura familiar y los pequeños productores locales, respetando a su vez la legislación nacional en materia de adquisiciones públicas así como los principios de derecho administrativo de cada país;
- h. El expendio de alimentos en las escuelas debe ser regulado en aras de garantizar que la venta de dichos alimentos cumpla con los estándares nutricionales definidos por ley y que se proteja el derecho a la alimentación y el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar;
- i. La publicidad de alimentos en las escuelas debe ser regulada y prohibida en la medida en que sus contenidos no respeten el derecho a la alimentación ni el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar;
- j. Las acciones educativas y de sensibilización deben contar con el respaldo legal necesario para garantizar los objetivos del PAE;
- k. La participación de padres y otros actores no estatales debería definirse claramente en la normativa en aras de enmarcar los alcances de sus responsabilidades y brindar los medios que resulten necesarios para lograr su participación efectiva;
- l. Es necesario garantizar por ley la existencia de mecanismos de recurso que permitan a los niños y niñas así como a los padres y demás miembros de la comunidad educativa de alertar las autoridades en caso de un mal funcionamiento del programa. De igual forma, la legislación debe garantizar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables del programa y mecanismos de control que sean independientes y que tengan poderes sancionatorios de tipo disciplinario, económico y penal.

CONCLUSIÓN 3: En los países del CA-4 (con excepción de Honduras donde el ente rector es la Secretaría de Desarrollo Social), los Ministerios de Educación son las instituciones rectoras de los programas de alimentación escolar. Existen otras instituciones que también están vinculadas a estos programas, como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas, entre otros.

RECOMENDACIÓN 3: Desde el punto de vista legal, es recomendable el establecimiento de plataformas o comités técnicos interinstitucionales en materia de alimentación escolar que permitan mejorar la coordinación de las políticas en esta materia. De ya existir mecanismos que garanticen la coordinación interministerial en materia de seguridad alimentaria y nutricional, se recomienda aprovechar dichas estructuras para coordinar aspectos relacionados con la alimentación escolar y evitar multiplicar la institucionalidad que dificulta y genera costos al momento de implementar la ley.

CONCLUSIÓN 4: Los datos del estudio reflejan que los principales beneficiarios de los programas de alimentación escolar son los niños y niñas en edad escolar, principalmente estudiantes de educación primaria, y que la cobertura en los cuatro países es universal para esta población determinada. Sin embargo, los informes del Comité de Derechos del Niño recuerdan que, a pesar de los programas de alimentación escolar, sigue existiendo un alto nivel de malnutrición, principalmente la baja talla, en la región de Centroamérica. Guatemala presenta la mayor prevalencia de desnutrición crónica escolar (45.6 %), seguido de Honduras (36.2 %) y Nicaragua (22 %) ⁷⁰.

RECOMENDACIÓN 4: Se recomienda ampliar por ley la cobertura de los programas de alimentación escolar poniendo énfasis en su aplicación no discriminatoria y prestando particular atención a los niños y niñas en zonas rurales, en los pueblos indígenas y en los grupos afrodescendientes, así como su ampliación fuera de los meses de clase. Además de la cobertura, resulta necesario regular el aspecto nutricional de los alimentos distribuidos como parte de los programas así como aquellos que se venden dentro de la escuela. A este respecto, es necesario establecer límites a los productos ultra procesados (con altos contenidos en azúcares, grasas y sal) debido al gran aumento en el consumo de este tipo de productos y su asociación directa con la malnutrición.

70 El Instituto Nacional de Nutrición de Centroamérica define la desnutrición crónica como “el retardo en el crecimiento del niño o de la niña” (INCAP, 2013, Introducción).

CONCLUSIÓN 5: Se cuenta con un ordenamiento jurídico que sirve de fundamento para la regulación de la alimentación escolar, pero no se cuenta con normas específicas con rango de ley que identifiquen de manera clara los derechos de los niños, niñas y adolescentes en materia de alimentación escolar⁷¹, ni los niveles de las prestaciones que dan efecto al derecho a la alimentación escolar, ni los procedimientos o recursos que pueden interponer los titulares de los derechos en caso de vulneración.

RECOMENDACIÓN 5: Sería importante contar con normas específicas que identifiquen de manera clara los derechos de los niños, niñas y adolescentes en materia de alimentación escolar, se refieran a las condiciones de elegibilidad de los titulares de los derechos, establezcan los niveles de las prestaciones que dan efecto al derecho a la alimentación escolar y los procedimientos o recursos que pueden interponer los titulares de los derechos en caso de vulneración.

CONCLUSIÓN 6: Con excepción de Guatemala, las compras para la adquisición de los alimentos para la alimentación escolar se realizan de forma centralizada siguiendo los procedimientos de compras establecidos en la administración pública. En algunos de los países examinados se ha observado que, al mismo tiempo que se adquieren alimentos para los programas de alimentación escolar, se limita el acceso a la tierra de las comunidades locales⁷². Esto resulta contraproducente para impulsar la directa vinculación entre estos programas y la producción agrícola local o de la agricultura familiar, lo que ha sido reconocido como una estrategia crítica para el establecimiento de programas sostenibles (PMA, 2013).

RECOMENDACIÓN 6: Se recomienda que la legislación vincule la adquisición de alimentos para los programas de alimentación escolar con la producción agrícola local, especialmente con la agricultura familiar. Para ello, los comités interinstitucionales podrían definir y adoptar la normativa concerniente a los estándares nutricionales y los ciclos de menú que orientarían la producción local según las demandas del PAE, privilegiando alimentos producidos localmente con el objetivo de preservar la cultura tradicional de la zona geográfica en la que se encuentran los establecimientos escolares.

71 En el Informe sobre el derecho a la alimentación, el ex Relator Especial Olivier De Schutter señala en el párrafo 20, invocando la Recomendación 202 de la OIT, que la legislación nacional por la que se establecen garantías básicas de seguridad social debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deberían especificarse procedimientos de queja y recursos imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos (OACDH, 2013).

72 En el Informe sobre el derecho a la alimentación, Misión a Nicaragua, el Relator Especial señala en el párrafo 59 que “el acceso a la tierra sigue siendo un problema importante y los conflictos por la tierra se multiplican” (OACDH, 2010). Es necesario, además, respetar la Observación General 7 del CDESC en cuanto a los “desalojos forzados y sus directrices”.

CONCLUSIÓN 7: Los países reconocen la importancia de la participación de actores no institucionales en la alimentación escolar, pero existe la necesidad de formar y capacitar a los padres, docentes, estudiantes, comunidad, gobiernos locales y demás actores relevantes en temas relacionados con dicha alimentación. Además, el tema de inocuidad de los alimentos debe ser analizado bajo una lógica de responsabilidades en la cadena alimentaria, en aras de asegurar la seguridad sanitaria del producto desde la compra hasta la distribución del alimento al niño o niña. En el caso de alimentos producidos en los huertos escolares, habría también que tener en cuenta la fase de producción de modo a no poner en riesgo la salud de los estudiantes.

RECOMENDACIÓN 7: Se recomienda la adopción de medidas que permitan la participación de actores no institucionales, tales como los padres de familia, en el sistema de funcionamiento de los programas de alimentación escolar. Ello supone la capacitación de estos actores en materia de inocuidad de los alimentos y el análisis de riesgos en el contexto de los programas de alimentación escolar. Quienes tengan la responsabilidad de garantizar la inocuidad del producto en la escuela deberían contar con carnets autorizados por las autoridades competentes bajo el requisito de haber recibido la formación adecuada para conservar y manipular los alimentos. Es necesario igualmente asegurar la coordinación interinstitucional entre los diversos ministerios competentes en materia de inocuidad y asegurar la existencia de mecanismos institucionales que garanticen dicha coordinación.

CONCLUSIÓN 8: Con relación a la publicidad de alimentos en las escuelas, existe muy poca regulación en los cuatro países. Es un tema que no está lo suficientemente desarrollado, dejando un vacío en las normas de funcionamiento de las tiendas o kioscos escolares.

RECOMENDACIÓN 8: Teniendo en consideración que la alimentación poco saludable en las escuelas conlleva graves consecuencias para la salud (enfermedades cardiovasculares, enfermedades crónicas, obesidad, y muerte en algunos casos), se recomienda regular la publicidad de los alimentos en las escuelas incluyendo normativa que regule el expendio de alimentos no saludables en las mismas. Se recomienda igualmente que la normativa garantice en el currículo escolar la existencia de programas de educación alimentaria y nutricional que fomenten estilos de vida saludable para prevenir la malnutrición, donde se incluya programas educativos a los padres, directivos y profesores.

CONCLUSIÓN 9: Los países reconocen la importancia de la financiación sostenida de la alimentación escolar y este rubro es incorporado en los presupuestos generales de todos los países. Sin embargo, es necesario garantizar fuentes adicionales de financiación para la promoción de la educación en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como para garantizar la infraestructura y el equipamiento adecuados para la preparación y consumo de los alimentos y para garantizar sistemas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de los programas de alimentación escolar.

RECOMENDACIÓN 9: Se recomienda asegurar la coordinación interinstitucional necesaria de modo a garantizar que la legislación relativa a la alimentación escolar identifique fuentes de financiación para la promoción de la educación en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como en materia de infraestructura y sistemas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de los programas de alimentación escolar.

CONCLUSIÓN 10: Los diferentes programas de alimentación escolar prevén determinadas acciones educativas y de sensibilización en particular con relación al establecimiento de huertos escolares y lecciones educativas relativas a la alimentación y nutrición. En la mayoría de los programas se reconoce y prevé la participación de los padres y existen países en los cuales ésta se reconoce a través del establecimiento de consejos educativos. Todos los países poseen mecanismos de rendición de cuentas y reclamo, al menos de tipo general.

RECOMENDACIÓN 10: Los programas de educación alimentaria nutricional deberían incluir todo el ambiente escolar. Los padres, apoderados, directivos y profesores también deberían ser destinatarios de un programa educativo nutricional. Se recomienda regular la participación de padres en la implementación de los programas de alimentación escolar, estableciendo la necesidad de brindar la formación y acreditación necesaria por parte de las autoridades competentes si el tipo de responsabilidad asumida por éstos así lo exige.

Bibliografía

CDESC (Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 1982. *Observación General 6, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 6 - Derecho a la vida*. 16.º período de sesiones, 1982. Naciones Unidas Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 143 (1982) (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom6.html>).

CDESC. 1990. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). 5.º período de sesiones, 14 de diciembre de 1990. Naciones Unidas Doc. E/1991/23 (disponible en <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sepcomm3.htm>).

CDESC. 1999. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto). 20.º período de sesiones, 12 de mayo de 1999. Naciones Unidas Doc. E/C.12/1999/5 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm12s.htm>).

CDESC. 2000. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto). 22.º período de sesiones, 11 de agosto de 2000. Naciones Unidas Doc. E/C.12/2000/4 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>).

CDESC. 2008. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto). 39.º período de sesiones, 4 de febrero de 2008. Naciones Unidas Doc. E/C.12/GC/19 (disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#seguridad>).

Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación general 4, *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Naciones Unidas Doc. CRC/GC/2003/4 (disponible en <http://hrlibrary.umn.edu/crc/spanish/Sgeneralcomment4.html>).

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. 1993. *Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Aprobada el 25 de junio de 1993. Viena, 14-25 de junio de 1993. Doc. ONU A/CONF.157/23 (disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).

FAO. 2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004. Roma (disponible en <http://www.fao.org/docrep/009/y7937s/y7937s00.htm>).

FAO. 2013a. *Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países*. Cooperación Brasil-FAO, Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Roma (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>).

FAO. 2013b. *Incidencia sobre el derecho a la alimentación a partir del análisis de presupuestos públicos*. Cuaderno de Trabajo sobre el Derecho a la Alimentación N° 8. Roma (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i3455s.pdf>).

FAO. 2013c. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de El Salvador.* Cooperación Brasil-FAO, Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Roma (disponible en <http://www.fao.org/docrep/field/009/as512s/as512s.pdf>).

FAO. 2013d. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de Guatemala.* Cooperación Brasil-FAO, Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Roma (disponible en <http://www.fao.org/docrep/field/009/as511s/as511s.pdf>).

FAO. 2013e. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de Nicaragua.* Cooperación Brasil-FAO, Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Roma (disponible en <http://www.fao.org/docrep/field/009/as507s/as507s.pdf>).

FAO. 2013f. *Programas de alimentación escolar sostenibles para América Latina y Caribe.* Actas del Seminario Internacional y Multisectorial realizado en Brasília, el 20 y 21 de agosto 2013, en el contexto de la Cooperación Brasil-FAO sobre Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH), Proyecto GCP/RLA/180/BRA. Roma (disponible en <http://www.fao.org/3/a-au441s.pdf>).

FAO. 2015. *Análisis de la legislación en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.* Estudio sobre el Derecho a la Alimentación. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5287s.pdf>).

INCAP (Instituto Nacional de Nutrición de Centroamérica y Panamá). 2013. *Desnutrición crónica en escolares en centro América y la República Dominicana.* Guatemala. (disponible en http://www.incap.int/sisvan/index.php/es/cooperacion-tecnica-en-la-region/documentos-especializados/doc_view/273-desnutricion-cronica-en-escolares-de-centro-america-y-republica-dominicana-analisis-exploratorio-espacial).

MINED (Ministerio de Educación de El Salvador) y FAO. 2007. *Tiendas escolares saludables.* San Salvador (disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak614s/ak614s00.pdf>).

MINEDUC (Ministerio de Educación de Guatemala). 2012. *Instructivo para Transferencias Corrientes a Consejos Educativos u otras Organizaciones de Padres de Familia (OPF).* Guatemala (disponible en http://infopublica.mineduc.gob.gt/mineduc/images/c/c4/DIDEFI_TRANS-INCISO6_2013_VERSION3.pdf).

MINEDUC. 2014. *Manual de los Consejos Educativos y otras Organizaciones de Padres de Familia para la Administración de los Programas de Apoyo a la Educación.* Guatemala (disponible en http://www.mineduc.gob.gt/digepsa/documents/MANUAL_OPF.pdf).

MINED (Ministerio de Educación de Nicaragua), FAO y AECID. 2009. *Guía para el funcionamiento de huertos escolares.* Managua (disponible en <http://www.fao.org/3/a-at024s.pdf>).

MINED y OPS. 2010. *Guía para una Alimentación Nutritiva y Saludable del Escolar*. Managua (disponible en http://www.paho.org/nic/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=408&Itemid=235).

OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos). 2010. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, sobre su misión a Nicaragua (6 a 12 de septiembre de 2009). Nueva York. Doc. A/HRC/13/33/Add. 5. (19 de febrero de 2010).

OACDH. 2013. *Informe Provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Nueva York. Doc. A/68/288. (7 de agosto de 2013).

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1952 . *Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)*. Adoptado en la 35ª reunión CIT del 28 junio 1952 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247).

OIT. 2012. *Recomendación N° 202 sobre los pisos de protección social*. Adoptada en la 101ª reunión CIT del 14 de junio de 2012 (disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2013. *El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial*. Roma (disponible en <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp262185.pdf>).

PARLATINO (Parlamento Latinoamericano). 2008. *Procedimiento de aprobación de leyes marco*. Resolución AO/2008/01 aprobada en la XXIV Asamblea Ordinaria realizada en Panamá del 5 y 6 de diciembre de 2008 (disponible en <http://www.parlatino.org/pdf/documentos/procedimiento-aprobacion-leyes.pdf>).

PARLATINO. 2012. *Ley Marco sobre el Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria realizada en Panamá del 30 de Noviembre al 1 de Diciembre de 2012 (disponible en <http://www.fao.org/righttofood/our-work/proyectos-actuales/rtf-global-regional-level/parlamento-latinoamericano-parlatino/es/>).

PARLATINO. 2013. *Ley Marco de Alimentación Escolar*. Aprobada en la XXIX Asamblea General realizada en Panamá desde el 19 de octubre de 2013 (disponible en http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf).

Nota: Todas las fuentes en línea citadas en la bibliografía han sido visitadas hasta julio de 2016.

Partiendo del presupuesto que la alimentación escolar vincula una multiplicidad de ámbitos normativos que no requieren necesariamente estar regulados en un único instrumento jurídico, el presente estudio considera deseable la adopción de una legislación que reconozca el derecho de los niños, niñas y adolescentes al acceso a los alimentos en cantidad y calidad adecuada en el ámbito escolar.

Para el análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (países del CA-4), este estudio ha identificado una serie de objetivos regulatorios cuya normativa se considera necesaria para poder contar con un marco jurídico completo en materia de alimentación escolar. Resalta la necesidad de regular todos los ámbitos jurídicos de relevancia para la adecuada implementación de estos programas y de garantizar la coherencia entre las diferentes normas que regulan la materia.

El presente estudio es parte de la serie de análisis sobre el derecho a la alimentación realizados por la FAO para facilitar un intercambio de experiencias y conocimientos entre países y las partes interesadas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) quisiera agradecer a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) su apoyo al trabajo para promover el derecho a la alimentación y la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH).



iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

Para más información visite el sitio web: www.fao.org/righttofood
o contáctenos: righttofood@fao.org

I5948S/1/07.16