



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



©FAO/Jorge Ulises González

Los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

La alimentación escolar en los países del CA-4

Los programas de alimentación escolar (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.

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 y niños más vulnerables. De modo directo aportan beneficios adicionales en materia de educación, salud para los escolares y tienen el potencial de dinamizar la economía local mediante una vinculación de la compra de alimentos a la agricultura local y familiar.

Además, los PAE se están consolidando como una respuesta fuertemente articulada desde la perspectiva de los derechos humanos teniendo en consideración el afianzamiento del derecho a la alimentación y la aprobación de leyes en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional durante las últimas dos décadas (SSAN).

En este sentido, la transición desde un enfoque de programas a una política de alimentación escolar que se consolida progresivamente a través de marcos legales e instrumentos regulatorios idóneos, constituye una novedad y es el objeto del presente estudio.

El reconocimiento de la alimentación escolar como un derecho

La nueva visión de los PAE es la expresión de una creciente madurez en la concepción del acceso a una alimentación adecuada en el ámbito escolar como derecho y a una aceptación de la corresponsabilidad por parte de todos los actores involucrados. En este sentido, los PAE sirven para 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 adolescentes.

Resulta indispensable que los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar contribuyan al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos y que 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 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 estudio.

El estudio *Análisis de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, en respuesta a las solicitudes recibidas desde los países del grupo CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y de varias instancias regionales, analiza los marcos jurídicos que regulan la alimentación escolar y que contribuyen a garantizar la consecución de sus objetivos. El estudio se ha desarrollado bajo 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 en colaboración con el Equipo del Derecho a la Alimentación y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Evaluación de los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar

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. El estudio señala principalmente la necesidad de regular todos los ámbitos jurídicos que resultan relevantes para la alimentación escolar, y de garantizar la coherencia entre las diferentes normas que regulan la materia.



DOCE OBJETIVOS REGULATORIOS

El estudio identifica una serie de objetivos regulatorios que requerirían una base jurídica clara para que el marco jurídico en materia de alimentación escolar pueda considerarse completo a nivel nacional. Los objetivos regulatorios abordados en el estudio permiten una evaluación legal rápida y focalizada del marco jurídico que respalda los PAE 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;
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; y
12. transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de control.

Principales hallazgos y recomendaciones del estudio regional

- 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 jurídicos son fragmentados e incompletos ya que se identificaron vacíos legales en distintas áreas regulatorias.
- En los países del CA-4 (con excepción de Honduras donde el ente rector es la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Educación), 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.

- En la mayoría de países existe legislación que protege los derechos de la niñez y la adolescencia de manera general y leyes que sirven 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 escolar, 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.
- Las compras para la adquisición de los alimentos para la alimentación escolar se realizan siguiendo los procedimientos de compras establecidos en las leyes de adquisiciones públicas. Salvo en el caso de Guatemala, las compras están centralizadas.
- 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.
- 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 y el consumo del alimento en la escuela. En el caso de alimentos producidos en los huertos escolares, es necesario tener en cuenta la fase de producción a fin de no poner en riesgo la salud de los estudiantes.
- Con relación a la publicidad de alimentos en las escuelas, existe escasa regulación en los cuatro países. Este es un tema que no está lo suficientemente desarrollado, dejando un vacío en las normas de funcionamiento de las tiendas o kioscos escolares que afecta a la coherencia entre los objetivos de promoción de dietas saludables y la oferta real de estos establecimientos.
- 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 recursos presupuestarios para la promoción de la educación en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como para la inversión en la infraestructura y el equipamiento adecuados para la preparación y



consumo de los alimentos, y garantizar sistemas de diagnóstico, monitoreo y evaluación de los programas de alimentación escolar.

- 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 madres de familia 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.

Recomendaciones generales

- 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 la sinergia y la coherencia 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.
- 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.

- 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 y frente a la escuela. A este respecto, es necesario establecer un marco coherente que considere los riesgos del consumo de productos ultra procesados (con altos contenidos en azúcares, grasas y sal) y su asociación directa con la malnutrición.
- Es importante contar con normas específicas que identifiquen de manera clara los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar, y que regulen los procedimientos o recursos que pueden interponer los titulares de derechos en caso de vulneración.
- Es recomendable que la legislación nacional y los procesos de compras públicas faciliten la vinculación de la producción agrícola local, especialmente la agricultura familiar, a los programas de alimentación escolar como factores de sostenibilidad y adecuación cultural. Para ello, la normativa concerniente a los estándares nutricionales y los ciclos de menú ha de tener en cuenta la cultura local en las demandas del PAE, facilitando el abastecimiento de alimentos producidos localmente

y adecuados a las preferencias y cultura tradicional de cada región. Al momento de la adquisición resulta indispensable asegurar el cumplimiento de la normativa que regula los estándares en materia de inocuidad y los controles que resultan necesarios para garantizar el derecho a la salud de los estudiantes.

- Se recomienda la adopción de medidas que permitan una apropiada participación de actores no institucionales, tales como los padres y madres de familia en funcionamiento de los programas de alimentación escolar. Ello supone la capacitación de estos actores para garantizar aspectos fundamentales del programa como lo son por ejemplo las buenas prácticas en materia de higiene y manipulación de los alimentos. 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 e instituciones que tengan un rol en garantizar la inocuidad del producto y asegurar la existencia de mecanismos institucionales que garanticen dicha coordinación.
- Es recomendable regular la publicidad de los alimentos y el expendio de alimentos en las escuelas en aras de garantizar la coherencia entre los objetivos de promoción de dietas saludables y la oferta real de alimentos en el ámbito escolar.
- Es recomendable que la legislación garantice en el currículo escolar la existencia de programas de educación alimentaria y nutricional que fomenten estilos de vida saludables para prevenir la malnutrición, así como acciones educativas dirigidas a los padres y madres de familia, a la Dirección de la escuela y a la comunidad de profesores.

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).



FOR MORE INFORMATION

www.fao.org/righttofood
righttofood@fao.org