



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Proceso de formulación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en Guatemala

UN PODEROSO INSTRUMENTO NORMATIVO EN FAVOR DE LA NUTRICIÓN INFANTIL

Proceso de formulación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en Guatemala

**UN PODEROSO INSTRUMENTO NORMATIVO
EN FAVOR DE LA NUTRICIÓN INFANTIL**

LESLIE ANALIE ORTIZ GUANCÍN

CIUDAD DE GUATEMALA, 2023

Cita requerida:

Ortiz Guancín, L.A. 2023. *Proceso de formulación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en Guatemala - Un poderoso instrumento normativo en favor de la nutrición infantil*. Ciudad de Guatemala, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc5409es>

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, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación 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, 2023



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografías de portada: © FAO y © Freepik



Índice

ABREVIATURAS Y SIGLAS	VI
PRÓLOGO	VII
AGRADECIMIENTOS	VIII
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	2
FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE	2
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	5
1. Refacción escolar	5
2. Reformas institucionales y estrategias de alcance nacional	6
3. Una visión integral de la alimentación escolar	7
4. Respaldo de la alimentación escolar en el marco legal y el presupuesto nacional	8
DISEÑO Y APROBACIÓN DE LA LEY DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	10
1. Del proceso legislativo	10
2. Formulación	11
3. Enmiendas	13
4. Aprobación	14
PARTICULARIDADES DE LA LEY DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	16
1. Garantías del Estado ante el sistema educativo	16
2. Organizaciones de padres de familia	17
3. Compras locales y menús con pertinencia cultural para la alimentación escolar	17
4. Educación alimentaria y nutricional	18
5. Asignación presupuestaria	18
6. Servicios básicos	19
7. Infraestructura y equipamiento escolar	20
8. Fiscalización, transparencia y supervisión	20
9. Sanciones	21
MODIFICACIONES AL DECRETO 16-2017 LEY DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	22
CONCLUSIONES	23
BIBLIOGRAFÍA	24



Abreviaturas y siglas

ADBI	Asociación de Bienestar Infantil
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONAES	Comisión Nacional de Escuelas Saludables
COVID-19	Enfermedad por coronavirus
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FOPREL	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y Cuenca del Caribe
FPH-ALC	Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
IALCSH	Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
LOOL	Ley Orgánica del Organismo Legislativo
MINEDUC	Ministerio de Educación
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPF	Organizaciones de padres de familia
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano y Caribeño

Prólogo

Desde su creación, el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) de Guatemala ha reunido a legisladores de distintos partidos políticos en torno al compromiso de la lucha contra la malnutrición en todas sus formas.

En apoyo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en específico al ODS2 “Hambre Cero”, el FPH ha elaborado un plan de trabajo enfocado en la formulación de estrategias que coadyuven a reducir los indicadores de desnutrición y obesidad infantil, así como a fortalecer la agricultura familiar y asegurar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

Si bien la función del Programa de refacción escolar era proveer de alimento a los niños de las escuelas públicas, no contaba con una herramienta que pudiera darle la fuerza suficiente para combatir la carencia nutricional y la deserción escolar.

En este contexto, el FPH identificó en la propuesta de Iniciativa 4944 de Ley de Alimentación Escolar una valiosa oportunidad, la retomó, reactivó e impulsó mesas de trabajo y llamados multipartidarios e institucionales para lograr su aprobación en tiempo récord. Para fortalecer la propuesta, se introdujeron cambios significativos entre los cuales destacan la garantía de alimentación durante los 180 días de clases a más de 2,5 millones de niños y la asignación presupuestaria de 4,00 quetzales diarios por estudiante.

La Ley de Alimentación Escolar ha permitido avanzar en el registro de la matrícula infantil, ha contribuido a reducir la deserción escolar y a brindar menús de alto contenido nutricional con adecuación cultural, factores fundamentales para atender las necesidades alimenticias de niños y niñas para su desarrollo físico y cognitivo. Además, representa una oportunidad valiosa para impulsar el desarrollo económico de las y los agricultores familiares a nivel local.

El FPH de Guatemala no solo demostró su compromiso con la aprobación de la ley, sino que ha movilizado esfuerzos de distintos sectores para dar seguimiento a su ejecución, y vela a través de la fiscalización por la cobertura de los menús nutricionales, así como por el cumplimiento de todo el articulado de forma eficiente y eficaz.

Jairo Flores
Coordinador
Frente Parlamentario contra el Hambre de Guatemala

Agradecimientos

Proceso de formulación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en Guatemala. Un poderoso instrumento normativo en favor de la nutrición infantil es una publicación elaborada en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La presente publicación ha sido elaborada bajo la supervisión del Representante de la FAO en Guatemala, Ricardo Rapallo, y la coordinación del Oficial de Nutrición, Israel Ríos; del Oficial de Programa, Alfredo Mayén; y del Coordinador Nacional de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO en Guatemala, Baltazar Moscoso. La redacción del documento estuvo a cargo de Leslie Analie Ortiz, especialista en sistematización de procesos de política pública. La edición, el diseño gráfico y la diagramación de esta publicación estuvieron a cargo del equipo subregional del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO.

Se agradece especialmente la colaboración y confianza de la AMEXCID, específicamente de su Directora Ejecutiva, Laura Elena Carrillo; su Directora General de Ejecución de Proyectos en el Exterior, Gloria Sandoval; y de su Director para Desarrollo Social, Humano y Sustentable, José Alfredo Galván.

Adicionalmente, se agradece el apoyo y la disposición de los legisladores del Frente Parlamentario contra el Hambre de Guatemala, los funcionarios del Ministerio de Educación y las organizaciones de la sociedad civil que brindaron su testimonio para la elaboración de esta publicación, así como la labor de todas las personas involucradas en la formulación, aprobación y puesta en marcha de la Ley de Alimentación Escolar, entre ellas Jairo Joaquín Flores, Julio César Longo, Hugo Morán, Diego Recalde, Byron González y Mario Domingo Morales.





Introducción

Para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la educación y la alimentación son prioridad. Aunque en Guatemala estos derechos están regulados en la Constitución Política de la República, son alarmantes los indicadores de desnutrición y malnutrición entre este sector poblacional. La asistencia a las aulas y la continuidad del aprendizaje pueden verse interrumpidas a causa de las carencias nutricionales que inciden en el rendimiento escolar y el desarrollo integral de la población infantil.

Diferentes estrategias construidas conforme a las prioridades y requerimientos del momento han contribuido a frenar el aumento en los indicadores de la inseguridad alimentaria y nutricional. Entre estas estrategias, destacan aquellas que buscan respaldar en un marco legal las acciones destinadas a garantizar el acceso de niñas y niños a una alimentación adecuada.

El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) de Guatemala ha desempeñado una importante labor en el ámbito legislativo para impulsar y fortalecer instrumentos normativos relacionados con la lucha contra el hambre. La Ley de Alimentación Escolar es indudablemente uno de los grandes resultados de esta labor. El apoyo técnico de la cooperación internacional ha sido fundamental en el proceso de formulación, aprobación e implementación de la ley, y en este sentido resalta el acompañamiento del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO¹ y el Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre².

Con base en la prioridad de proteger y mejorar las condiciones de vida de la población infantil guatemalteca, el FPH en 2015 impulsó la construcción de un instrumento de carácter legal y técnico que contribuyera a garantizar el derecho a la educación y la alimentación a todos los niños y las niñas, sin discriminación ni restricción alguna.

La Iniciativa 4944 Ley de Alimentación Escolar quedó detenida en un primer intento por lograr su aprobación. Reconociendo la importancia de este instrumento, el FPH en 2017 retomó la iniciativa y lideró un proceso participativo para proponer modificaciones que contribuyeran a crear un articulado que garantizara la asignación de presupuesto adecuado y la implementación de acciones estratégicas que unidas dieran la funcionalidad requerida al Programa de Alimentación Escolar. El resultado de la labor del FPH fue la reorganización de la propuesta inicial y finalmente la aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en un escenario político complejo.

Esta publicación describe el proceso de formulación, modificación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar desde la experiencia del FPH de Guatemala, resaltando las particularidades que hacen de este instrumento normativo uno de los avances más significativos de orden social en Guatemala en los últimos 20 años, así como algunas lecciones aprendidas en el camino.

¹ El programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO es una iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y los gobiernos de nueve países mesoamericanos, entre ellos Guatemala.

² El Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre es una iniciativa de la Cooperación Española, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la FAO, en apoyo al compromiso político de los países de la región acordado en 2005.



Antecedentes

FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE

La erradicación del hambre y la malnutrición es sin lugar a dudas uno de los mayores desafíos a nivel global y uno de los principales temas en las agendas políticas y sociales en América Latina y el Caribe. Se trata de una problemática de tal magnitud que moviliza actores de distintos sectores en la búsqueda de respuestas conjuntas y estrategias coordinadas que contribuyan, desde diversos ámbitos, a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional y sus graves consecuencias.

La Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) surge en el marco de la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, celebrada en el año 2005 en Guatemala, con el objetivo de unificar esfuerzos y crear las condiciones propicias para reducir la incidencia de la desnutrición crónica infantil a 2,5% en los países de la región para el año 2025, cinco años antes de lo establecido en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Si bien el cumplimiento de la meta trazada se ha visto afectado, entre otros motivos, por desastres naturales y los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), se trata de una valiosa iniciativa que demuestra el compromiso de los países de la región en torno a la seguridad alimentaria y la nutrición.

En el marco de esta iniciativa ha sido fundamental la cooperación internacional para la creación de alianzas y la identificación de herramientas concretas para direccionar los esfuerzos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en beneficio de la población más vulnerable.

Una de las herramientas identificadas es la creación de instrumentos normativos que brinden a los países un marco idóneo para la generación de oportunidades de desarrollo y progreso, y para la garantía del acceso y la disponibilidad de alimentos. Para posibilitar la creación de estos instrumentos y en el marco de la IALCSH, nace en 2009 el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC).

El FPH-ALC es una instancia que integra legisladores de congresos nacionales, subnacionales y regionales en un espacio de diálogo y acción en torno al objetivo común de la erradicación del hambre. En este espacio, legisladores y legisladoras analizan, crean y debaten propuestas de orden legislativo que contribuyan a impulsar la construcción de rutas de solución para reducir los indicadores de malnutrición en sus países y a nivel regional.

Desde la creación del FPH-ALC se han conformado 21 capítulos nacionales y cuatro regionales en el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, el Parlamento Andino y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y Cuenca del Caribe. Los Frentes Parlamentarios contra el Hambre contribuyen a facilitar la realización del derecho a la alimentación a través de

instrumentos normativos sólidos, con presupuestos adecuados y que favorezcan la colaboración con la sociedad civil.

La labor del FPH-ALC se ha visto fortalecida por el apoyo permanente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre; y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), a través del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO.

En el caso de Guatemala, el FPH fue creado y avalado por el Congreso de la República el 24 de octubre de 2013. El Punto Resolutivo 1-2013 reconoce la importancia y la institucionalidad del frente parlamentario y establece su creación con la finalidad de fortalecer la labor legislativa en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional. Es una instancia abierta a la integración multipartidaria y sin bandera política, que promueve la participación de todos los diputados y diputadas que deseen formar parte y aspiren a contribuir en las acciones encaminadas a la garantía de los derechos constitucionales al alimento y la nutrición.

Los frentes parlamentarios apoyan el fortalecimiento de otras instituciones con el ánimo de unir esfuerzos hacia un objetivo común. Tal es el caso del FPH de Guatemala que apoyó la creación de la Defensoría del Derecho a la Alimentación de la Procuraduría de Derechos Humanos, así como el surgimiento del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición de Guatemala.

Una de las metas trazadas por el FPH era la elaboración de una ley que regulara el Programa de Alimentación Escolar (PAE), desde un enfoque de desarrollo local e incorporando la seguridad alimentaria y nutricional como un componente del pensum de estudios. De allí surge la primera propuesta de Iniciativa 4944 Ley de Alimentación Escolar en 2015.

Con el cambio de legislatura, se integraron en 2017 al FPH nuevos legisladores bajo la coordinación del diputado Jairo Joaquín Flores.

Con base en las facultades otorgadas por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la intermediación, la fiscalización y la legislación son las herramientas que el FPH tiene a su alcance para construir e impulsar la aprobación de propuestas estructuradas que faciliten a los mecanismos responsables la ejecución de programas de desarrollo social que lleguen a las comunidades más necesitadas y en condiciones de vulnerabilidad en materia alimentaria.

El FPH invita al diálogo a múltiples sectores con el ánimo de compartir experiencias y conocimiento, así como generar lazos estables que enriquezcan la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.

En el marco del ODS17 “Alianzas para lograr los objetivos”, la formulación del plan de trabajo del FPH considera la incorporación de diversos actores con incidencia en la seguridad alimentaria y nutricional como la rama ejecutiva, los tanques de



pensamiento, las organizaciones internacionales, la academia y la sociedad civil. Todos estos actores, desde su perspectiva, aportan los lineamientos necesarios para apoyar el trabajo parlamentario en torno a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional.

Con el consenso de los integrantes del FPH en 2017, se establecieron en el plan de trabajo del frente parlamentario tres ejes fundamentales de acción:

Fiscalización (metas físicas, presupuestarias y de ejecución)

Los presupuestos en materia de seguridad alimentaria contemplan las 17 instituciones del Organismo Ejecutivo que aportan desde su estructura programática al Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estos presupuestos consideran anualmente una parte financiera y otra física. Ambas trabajan en conjunto con la finalidad de contribuir a reducir los indicadores de inseguridad alimentaria en el país, con énfasis en la agricultura y la nutrición en la niñez. Para el FPH, es fundamental la fiscalización de la ejecución y las asignaciones físicas y presupuestarias de los planes o políticas nacionales en materia de seguridad alimentaria.

Creación de leyes

Las políticas públicas desempeñan un importante papel en el combate a la pobreza, el hambre y la desnutrición a nivel territorial. Las leyes permiten establecer, a través de la norma, el curso de las acciones en torno a la seguridad alimentaria de manera que resistan el paso del tiempo y los cambios de gobierno, y contribuyan a alcanzar resultados duraderos. El FPH se propuso contribuir a impulsar iniciativas legislativas en torno a cuatro temáticas: nutrición, agricultura, pérdida y desperdicio de alimentos, etiquetado de alimentos.

Atención a prioridades: la alimentación escolar

La educación y el alimento son derechos universales que están vinculados al crecimiento y desarrollo en las diferentes etapas de la vida. Tomando en cuenta que los esfuerzos del Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria van direccionados a la atención de niños en etapa inicial (0-5 años), los niños en etapa escolar quedaban a la deriva y sin atención oportuna. Por ello, el FPH se planteó como una prioridad estimular la inversión en alimentación y nutrición escolar por medio de la construcción de soluciones de orden legislativo.

En atención a las prioridades definidas, el FPH se propuso retomar la Iniciativa 4944 Ley de Alimentación Escolar, que había sido aprobada en tercer debate y estaba a un paso de ser ley. Sobre el camino ya recorrido, el FPH impulsó las modificaciones necesarias y promovió la aprobación de tan importante instrumento para la nutrición y la salud de la población infantil guatemalteca.

En esta publicación se presenta el proceso de formulación, modificación y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar considerando dos fases: la primera comprende desde su presentación hasta la tercera lectura bajo el liderazgo del FPH integrado por diputados de la legislatura 2012-2016; la segunda fase, desde la elaboración de enmiendas hasta la aprobación bajo el liderazgo del FPH integrado por diputados de la legislatura 2016-2020.

ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Guatemala ha recorrido un largo camino para brindar alimentación a los niños en las escuelas. Si bien este proceso inició en el año 1956, no fue sino hasta 2017 que se aprobó y puso en marcha una Ley de Alimentación Escolar que diera garantía de ejecución y obligatoriedad de cumplimiento al PAE, en beneficio de la nutrición, la educación y la salud. A continuación, se presentan brevemente los principales hitos en este recorrido.

1. Refacción escolar

Las primeras referencias sobre la entrega de alimentos en las escuelas remontan al año 1956, cuando comenzaron a brindarse raciones alimenticias en los internados del país, elaboradas en el lugar y de acuerdo con las tablas de composición de una alimentación balanceada y saludable del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). Posteriormente, en 1958, la Asociación de Bienestar Infantil (ADBI), sumando esfuerzos con asociaciones internacionales, empezó a ofrecer menús a niños de cuatro escuelas en la ciudad capital.

Entre 1959 y 1967, el Organismo Ejecutivo entregó en las escuelas leche, fruta y posteriormente pan, estableciendo sinergias con distintos actores para dar cobertura a nivel nacional.

En 1970, el Consejo de Estado presentó ante el Congreso de la República la primera iniciativa de Ley de Refacción Escolar. El 11 de febrero de 1971 entró en vigor el Decreto 13-71, el cual establecía la obligación de suministrar refacción o complemento alimentario a todos los alumnos de los centros rurales de enseñanza primaria. Dicho complemento consistía, como mínimo, en un vaso de leche, incaparina u otro producto de valor nutritivo similar, normado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y siguiendo las recomendaciones del INCAP.

De acuerdo con dicho decreto, el Ministerio de Educación (MINEDUC) estaba a cargo de la refacción en los centros de enseñanza del Estado en las aldeas y caseríos, permitiendo la contribución de instituciones nacionales o extranjeras. Posteriormente se incluyó la galleta en la refacción escolar, y continuó la ejecución de esta dinámica por varios años a cargo del Estado.

2. Reformas institucionales y estrategias de alcance nacional

Combatir la malnutrición en general y entre la población infantil en particular depende en gran medida de la voluntad política, la construcción de propuestas sólidas y la generación de alianzas estratégicas que coadyuven a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. El aumento de la pobreza y la pobreza extrema pone en peligro la posibilidad de la población de acceder a alimentos saludables y mantener una dieta balanceada, generando como consecuencia un aumento en la incidencia de la desnutrición crónica y aguda, especialmente alarmante en las primeras etapas de la vida.

El Estado ha respondido a estos desafíos con una compleja serie de estrategias, en ocasiones interrumpidas por cambios de gobierno y factores que limitan la ejecución de los planes trazados y la sostenibilidad de los resultados. El fortalecimiento institucional ha sido un factor fundamental en la implementación de estas estrategias.

En 1993, por medio del Acuerdo Gubernativo 551-93, se creó la Comisión de Coordinación Biministerial entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el MINEDUC, con el objetivo de coordinar acciones en torno a la educación y la salud, con especial énfasis en los programas de alimentación, nutrición y salud escolar.

En el año 2000, con el Acuerdo Biministerial SP-BM-24-2000, se creó la Comisión Nacional de Escuelas Saludables (CONAES), órgano encargado de ejecutar los planes, programas y proyectos entre los ministerios de salud y educación contenidos en el Acuerdo Gubernativo 551-93.

En línea con las prioridades de desarrollo a nivel nacional e internacional, se firmó en 2012 el Pacto Hambre Cero, con el objetivo de unir esfuerzos entre distintos sectores y priorizar acciones de combate al hambre en los municipios más afectados por la desnutrición. Para hacer operativo el pacto y el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2016, se planteó una hoja de ruta plasmada en el Plan del Pacto Hambre Cero Guatemala con cuatro objetivos: (1) reducir la prevalencia de la desnutrición crónica; (2) prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad por desnutrición aguda en niños menores de cinco años; (3) promover la seguridad alimentaria y nutricional; y (4) prevenir y atender las emergencias alimentarias relacionadas con fenómenos climáticos y desastres naturales.

En ese mismo año, a través del Acuerdo 3667-2012 del MINEDUC, se crearon las Direcciones Departamentales de Educación, con el objetivo de apoyar la desconcentración administrativa y financiera del ministerio. Por medio de dicho acuerdo, se responsabilizó a las Direcciones Departamentales de la asignación y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos de su jurisdicción. De igual manera, se asignó a los consejos educativos y organizaciones de padres de familia de cada centro educativo la gestión de los recursos y la implementación de servicios de apoyo, entre ellos la alimentación, con la asistencia de la Dirección General de Gestión de Calidad Educativa del MINEDUC.

La descentralización de los servicios y recursos del MINEDUC abrió paso a la ampliación y formalización de estrategias para asegurar la provisión de la alimentación en las escuelas, garantizando la asignación y administración de recursos materiales y financieros, y estableciendo vínculos entre instituciones gubernamentales y padres de familia. Además, contribuyó a alcanzar una mayor cobertura de los servicios en las escuelas del interior del país y reducir la brecha entre el área rural y el área urbana.

Al finalizar la vigencia del Pacto Hambre Cero, los objetivos en torno a la nutrición y la seguridad alimentaria se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, una herramienta que incorpora la visión de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Asimismo, en 2016 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, como ente encargado de la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, estableció que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible fuese objeto de priorización y análisis, adecuando las metas a las prioridades de desarrollo contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Como resultado de la implementación de esta estrategia de articulación se definieron 10 prioridades nacionales, dentro de las cuales se incluye la de seguridad alimentaria y nutricional, y los objetivos, metas e indicadores con los que el país se compromete en este marco.

3. Una visión integral de la alimentación escolar

El vaso de leche o atol y la galleta contemplados en los inicios de la refacción escolar demostraron no ser suficientes para apoyar adecuadamente las necesidades nutricionales de niños y niñas para su desarrollo, y para brindarles el contenido energético necesario para reforzar su atención y concentración en las actividades escolares.

Entre 2013 y 2015, en el marco de la implementación del Pacto Hambre Cero, la CONAES definió y puso en marcha la Estrategia de Escuelas Saludables, entendiendo una escuela saludable como “un centro educativo digno que contribuye al desarrollo de competencias básicas para la vida, favoreciendo el bienestar biológico, intelectual, emocional y social de las y los escolares, por medio de acciones integrales de promoción de la salud con la comunidad educativa y su entorno, propiciando el desarrollo humano y sostenible” (MINEDUC y CONAES, 2013).

En la estrategia se establecieron cinco ejes principales: (1) políticas públicas en el ámbito escolar; (2) ambientes o entornos escolares saludables; (3) empoderamiento y participación social y comunitaria; (4) educación y comunicación para la salud con enfoque integral; y (5) reorientación de servicios de salud y vigilancia en salud pública.

La experiencia de otros países en la implementación de programas de alimentación escolar llamó la atención de las autoridades guatemaltecas y resaltó la necesidad

de pensar en una estrategia que incorporase distintos elementos necesarios para la salud y el bienestar de la población infantil.

A raíz de la experiencia de Brasil en la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar y en el marco de un proyecto conjunto con la FAO se diseñó el modelo “Escuelas Sostenibles” como un marco de referencia para fortalecer las iniciativas de alimentación escolar en los países de la región latinoamericana y caribeña, a través de la implementación de cinco componentes estrechamente vinculados entre sí: (1) la articulación intersectorial y participación social; (2) la educación alimentaria y nutricional; (3) la mejora de la infraestructura escolar; (4) la adopción de menús adecuados, saludables y adaptados a la cultura local; y (5) las compras directas de alimentos a la agricultura familiar local.

El componente de educación alimentaria y nutricional incorpora la implementación de huertos pedagógicos escolares. Estos huertos son espacios dentro de las escuelas en donde se vincula directamente a la niñez con el aprendizaje de la siembra y cosecha de productos que posteriormente son utilizados para su propia alimentación. La implementación de estos huertos supone una oportunidad para vincular a la comunidad educativa alrededor de prácticas agrícolas, con la participación de padres de familia, docentes, directores y estudiantes.

En el caso de Brasil, los huertos pedagógicos escolares surgen de la necesidad de abordar las dificultades en la disponibilidad y acceso de alimentos en las áreas rurales en donde la logística para la distribución de la refacción escolar se hace inviable.

La FAO, en el marco de sus esfuerzos por impulsar el intercambio de experiencias exitosas y contribuir al cumplimiento de los ODS en la región, y distintos actores de la cooperación internacional han apoyado a Guatemala en la implementación de este modelo de “Escuelas Sostenibles”, de cara a fortalecer las acciones destinadas a mejorar la nutrición de niños y niñas en etapa escolar. Una primera experiencia piloto se llevó a cabo en 2014 en cinco escuelas de Huehuetenango y cinco en San Marcos, con el apoyo de la cooperación brasileña.

La implementación del modelo y las lecciones aprendidas han contribuido a mejorar la calidad nutricional de los alimentos ofrecidos a los estudiantes, así como los formatos de entrega del PAE. El éxito obtenido con los huertos pedagógicos escolares junto con la incorporación de la agricultura familiar como proveedora de alimentos constituyeron la puerta de acceso a la incorporación de ciclos de menús escolares locales variados, garantizando la sostenibilidad en la disponibilidad y el acceso a alimentos con pertinencia cultural y ofreciendo una oportunidad para apoyar el desarrollo local.

4. Respaldo de la alimentación escolar en el marco legal y el presupuesto nacional

El 15 de noviembre de 2016, por medio de la Resolución Ministerial 2150-2016 del MINEDUC, se reguló y oficializó para el año 2017 la asignación presupuestaria por alumno para los programas de alimentación escolar, útiles escolares y valija didáctica.

Las asignaciones presupuestarias para el PAE se establecieron en ese entonces en 200 quetzales anuales para los alumnos de los niveles de preprimaria y primaria del área urbana, y 285 quetzales anuales para los del área rural, equivalentes a 1,11 quetzales y 1,58 quetzales¹ diarios por alumno, respectivamente, considerando 180 días de clase.

Durante este periodo, y a raíz del Pacto Hambre Cero, se consideraban prioritarios 83 municipios con altos índices de pobreza y pobreza extrema, para los cuales la asignación presupuestaria por alumno ascendía a 1,61 y 2,08 quetzales diarios para el área urbana y el área rural, respectivamente.

Para 2017, las necesidades de alimentación y nutrición de los niños en edad escolar demandaban una respuesta más directa, estructurada y eficaz que diera obligatoriedad de carácter legal a la implementación del PAE, garantizando su continuidad en el tiempo y los recursos financieros para asegurar resultados sostenibles.

En este contexto, el FPH analiza la evolución del PAE y se propone el diseño de una propuesta legislativa para contribuir a la garantía plena y sostenida del derecho a la alimentación, proceso que se expondrá a continuación.

Cabe señalar que los compromisos adquiridos en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, así como la publicación anual del informe *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* han contribuido a encender las alarmas en distintos sectores de la población y a llamar la atención sobre la necesidad de fortalecer los esfuerzos en torno a la seguridad alimentaria y nutricional de la población infantil.

Luego de la aprobación de la Ley de Alimentación Escolar en 2017, la FAO ha seguido apoyando al país en la implementación del PAE. En conjunto con la AMEXCID, en el marco del programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, se ha apoyado la implementación del PAE en el departamento de Chiquimula, especialmente en lo relacionado con la mejora de la infraestructura de las escuelas y puesta en marcha del componente de compras directas a la agricultura familiar. Este apoyo, traducido en metodologías y estrategias concretas, ha contribuido a dar soporte técnico a los esfuerzos del país en favor de la nutrición de los niños y las niñas de Guatemala.

¹ La tasa de cambio de quetzales guatemaltecos a dólares estadounidenses en 2016 era de 7,52

Diseño y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar

La Ley de Alimentación Escolar se formuló en el seno del FPH, con el objetivo de mejorar la calidad y sostenibilidad de las acciones implementadas a nivel nacional para garantizar una mejor nutrición y, con ello, un mejor desarrollo y aprendizaje de niños y niñas en etapa escolar. El FPH se propuso diseñar e impulsar la aprobación de un marco legal que respaldara la garantía de los derechos a la alimentación y a la educación de la población infantil guatemalteca. A continuación, se describe el proceso de diseño y aprobación de la Ley de Alimentación Escolar vigente desde 2017.

1. Del proceso legislativo

El proceso legislativo en Guatemala comprende desde la presentación de la iniciativa de ley hasta su aprobación, conforme a los Artículos 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (LOOL) Decreto 63-94.

Presentar una iniciativa de ley parte de la base de haber identificado necesidades o problemáticas en una gran parte de la población. En los Artículos 176 de la CPRG y 109 de la LOOL se establecen las directrices para presentar una iniciativa de ley y se incorporan no solo la recopilación de datos y experiencias, sino la forma de redacción y los sustentos técnicos y legales que avalen la viabilidad de su aprobación.

Una vez presentada, la iniciativa de ley debe pasar por el siguiente proceso:

1. lectura de la exposición de motivos por parte de la Dirección Legislativa ante el Pleno Legislativo;
2. remisión del proyecto o iniciativa de ley por parte del Pleno Legislativo a la comisión de trabajo respectiva;
3. estudio de la iniciativa de ley por parte de la comisión de trabajo y emisión de dictamen;
4. retorno del proyecto con dictamen y enmienda a la dirección legislativa en 45 días;
5. difusión del proyecto o iniciativa de ley;
6. discusión del proyecto o iniciativa de ley en tres debates (en el primer y segundo debate se discute en términos generales la importancia y constitucionalidad del proyecto o iniciativa de ley, y en el tercer debate se vota para determinar si se conoce artículo por artículo);
7. aprobación por artículos;
8. aprobación de la redacción final; y
9. remisión del decreto al Organismo Ejecutivo dentro de los 10 días siguientes a la aprobación de la redacción final.

2. Formulación

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014, la desnutrición impactaba a un 46,5 % de niños menores de cinco años en Guatemala. La desnutrición afecta el desarrollo integral de niños y niñas, repercute en su aprendizaje y formación, y tiene graves consecuencias que impactan la vida adulta.

La necesidad de promover entornos alimenticios saludables y crear políticas públicas inclusivas, y con capacidad de impulsar acciones que impacten en el estado nutricional de la niñez en edad escolar, refuerza la importancia de contar con un instrumento de tipo legislativo que trascienda en el tiempo para brindar, sin exclusión alguna, los beneficios que de orden constitucional deben tener cada uno de los niños y niñas en las escuelas públicas.

Sobre el camino ya recorrido por el país y descrito en el apartado de antecedentes, el FPH, coordinado en aquel entonces por el diputado Hugo Morán, lideró un intenso proceso de diálogo durante tres años en conjunto con el MINEDUC; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; la FAO; la sociedad civil; organizaciones de padres de familia y personal docente, y presentó el 19 de febrero de 2015 a la Dirección Legislativa una iniciativa de Ley de Alimentación Escolar.

La propuesta se construyó con base en las necesidades identificadas por múltiples actores y desde la experiencia técnica y legislativa de distintos aliados, con instrumentos de referencia como la Ley Marco de Alimentación Escolar del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) y la Ley Marco del Derecho a una Alimentación y Nutrición Escolar Adecuada del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).

La iniciativa de ley presentada por el FPH contenía 59 artículos en seis títulos. Más allá de normar y regular la alimentación escolar, establecía los principios y mecanismos que delimitan la actuación del Estado en materia de la garantía del derecho a la alimentación de la población infantil.

La iniciativa hacía énfasis en la necesidad de garantizar una alimentación saludable, combatiendo la malnutrición en todas sus formas: desnutrición, sobrepeso y obesidad. En la propuesta de ley se establecía la utilización de alimentos locales, la supervisión de los alimentos con base en tablas nutricionales avaladas por profesionales en la materia y la inclusión de menús completos en comparación con la refacción escolar.

Los ejes principales de acción contenidos en la iniciativa de ley eran:

1. establecer que la alimentación escolar es una estrategia para facilitar el ejercicio del derecho humano a la alimentación adecuada;
2. incorporar la educación alimentaria y nutricional;
3. reducir las deficiencias de micronutrientes y mejorar el estado nutricional de la población escolar a través de una alimentación complementaria;
4. apoyar al mejoramiento de la calidad de la formación y aprendizaje escolar;
5. promover el desarrollo de la producción local e impulsar el consumo de alimentos locales;

6. reconocer el vínculo entre la alimentación escolar y el desarrollo económico local;
7. promover el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar;
8. reducir la brecha de inequidad en el acceso a la educación;
9. garantizar una alimentación diaria, balanceada y adecuada a los requerimientos nutricionales de los escolares, a través de un menú contextualizado con pertinencia cultural, en correspondencia con la disponibilidad de los productos e insumos alimenticios característicos;
10. fomentar hábitos alimentarios saludables en la población escolar atendida por el sistema educativo y el desarrollo de los componentes pedagógicos en materia de seguridad alimentaria, con la participación de los docentes, la familia y la comunidad;
11. mejorar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos del país; y
12. crear el Sistema Nacional de Información y Evaluación de la Alimentación Escolar.

A la iniciativa de Ley de Alimentación Escolar se le asignó el número 4944 en el registro del Congreso de la República de Guatemala.

En cuanto al escenario político, culminaba en 2015 la VII legislatura y, por ende, varios diputados dejaron el Congreso de la República. Los legisladores del nuevo periodo (2016-2020) que se unieron al FPH retomaron compromisos adquiridos con respecto a la seguridad alimentaria y nutricional.

La iniciativa 4944 necesitaba contar con el dictamen conjunto de cuatro comisiones de trabajo del Congreso de la República: Comisión de Seguridad Alimentaria; Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología; Comisión de Finanzas Públicas y Moneda; y Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. Esto involucraba contar con un análisis conjunto, así como equilibrar y consensuar propuestas de los integrantes y emitir un solo documento donde se estableciera la viabilidad de la propuesta.

En 2016, la Comisión de Seguridad Alimentaria, presidida por el exdiputado Víctor Estrada, tomó el papel principal en la elaboración del análisis y redacción del dictamen e incentivó a las comisiones restantes a participar en mesas de trabajo para fortalecer la iniciativa de ley. El dictamen fue presentado siete meses después de que el Pleno Legislativo lo remitiera para su estudio, en un documento conjunto firmado únicamente por dos comisiones. De acuerdo con la LOOL, la firma de estas comisiones era suficiente para continuar con el trámite siguiente.

El dictamen emitido redujo la propuesta a 57 artículos y siete títulos, con modificaciones principalmente de forma que mantuvieron y fortalecieron los objetivos principales de la ley.

Cuarenta y cinco días después se sometió la iniciativa de ley a primer debate durante la sesión del 3 de noviembre de 2016, cuando los diputados firmantes del dictamen tomaron la palabra y exteriorizaron la importancia de continuar con el trámite legislativo. El 15 y el 17 de noviembre tuvieron lugar la segunda y tercera lectura de la iniciativa. La LOOL establece que las primeras tres lecturas de las iniciativas no necesitan votación alguna, pero sí la presencia del número necesario de diputados que integran el Pleno del Congreso de la República para que dicho dictamen continúe su trámite.

Al encontrarse en tercera lectura, los siguientes pasos legislativos para la iniciativa 4944 eran la redacción final y aprobación por artículos. Sin embargo, aunque la iniciativa original y el dictamen contaban con las bases para cumplir el objetivo de respaldar en el marco legal la garantía del derecho a la alimentación de la población escolar, se identificó la necesidad de incorporar elementos adicionales que pudieran complementar la iniciativa desde lo técnico, lo cultural, lo administrativo y lo financiero.

Cuadro 1. Artículos y títulos de la iniciativa 4944 y su dictamen

Iniciativa 4944 propuesta por el FPH	Dictamen de la iniciativa 4944
59 artículos, VI títulos	57 artículos, VIII títulos

Fuente: elaboración propia.

3. Enmiendas

Luego de su tercera lectura y a consecuencia de la ocupación de la agenda legislativa en la aprobación anual del presupuesto de ingresos y egresos del Estado y el receso parlamentario, el proceso de discusión y aprobación de la Iniciativa 4944 quedó en pausa.

Con el relanzamiento del FPH en 2017 tras el cambio de legislatura, retomar el proceso de la iniciativa de ley era una prioridad. Para ello, el FPH realizó un llamado multipartidario invitando a todos los diputados del Congreso de la República a involucrarse en la creación y promoción de propuestas de enmienda que permitieran contar con una ley que garantizara la cobertura nacional y sin discriminación alguna de la alimentación escolar.

La creación de un nuevo modelo de alimentación escolar, integral y con un impacto duradero en la nutrición, el desarrollo socioeconómico y el desempeño educativo de niños y niñas requería no solamente el aporte y la participación del ámbito parlamentario, sino la unión de diferentes perspectivas.

Es por ello que el llamado se extendió a instituciones y organizaciones involucradas en la seguridad alimentaria y nutricional: la FAO; el Programa Mundial de Alimentos; la Organización Panamericana de la Salud; organizaciones de padres de familia; el MINEDUC; el Ministerio de Finanzas Públicas; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; el Ministerio de Salud; el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Seguridad Alimentaria.

El 12 de junio de 2017 se llevó a cabo la primera mesa técnica de trabajo para la realización de enmiendas a la Iniciativa 4944, con el apoyo del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Defensoría del Derecho a la Alimentación, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, entre otros actores. Las puertas estaban abiertas para todo el que quisiera participar. Se elaboraron, consensuaron y socializaron 55 enmiendas en distintos escenarios hasta entregarlas al Presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República.

4. Aprobación

La instalación de mesas de trabajo para la elaboración de enmiendas produjo un fenómeno único: unió en una misma sala a representantes de múltiples sectores en torno al beneficio de la población infantil. El impulso del FPH para alcanzar la aprobación de la ley uniría al Congreso de la República y resultaría en la incorporación de 84 diputados de trece partidos políticos en el FPH.

El 29 de agosto se vieron los primeros frutos de este proceso de socialización e integración con la aprobación de los títulos I y II, y el 31 de agosto se aprobaron los títulos del III al VI de la Iniciativa 4944.

El estallido social de septiembre de 2017 puso en pausa la agenda legislativa y la aprobación de la ley parecía imposible. Sin embargo, los esfuerzos del FPH por situar la educación y la nutrición entre las prioridades de la agenda política contribuyeron en la sensibilización no solo de los parlamentarios del Congreso de la República sino de toda la población sobre la importancia de la ley y los beneficios que representaba para niños y niñas guatemaltecas. Esto propició un acercamiento entre el ámbito legislativo y la ciudadanía.

El 26 de septiembre, después de varios intentos, se agendó en el orden del día la aprobación final de la Iniciativa 4944 y por medio del Decreto 16-2017 se aprobó la Ley de Alimentación Escolar con 93 votos a favor.

Cuadro 2. Artículos y títulos de la iniciativa 4944, su dictamen y enmiendas

INICIATIVA 4944	DICTAMEN INICIATIVA 4944	ENMIENDAS LEY 4944
59 artículos, VI títulos	57 artículos, VIII títulos	47 artículos, VII títulos

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3. Cronología de la actividad legislativa de la Iniciativa 4944 Ley de Alimentación Escolar

ACTIVIDAD	FECHA
Presentación de la iniciativa por parte del FPH a la Dirección Legislativa	19 de febrero 2015
Presentación de la iniciativa al Pleno Legislativo y traslado a las Comisiones de Seguridad Alimentaria; Finanzas Públicas y Moneda; Educación, Ciencia y Tecnología; y Agricultura, Ganadería y Pesca.	4 de febrero de 2016
Dictamen presentado por dos comisiones de trabajo	13 de septiembre de 2016
Primer debate	3 de noviembre de 2016
Segundo debate	15 de noviembre de 2016
Tercer debate	17 de noviembre de 2016
Construcción de enmiendas en 18 mesas de trabajo multisectoriales	12 de junio al 25 de julio de 2017
Redacción y final y aprobación por artículos	29 y 31 de agosto de 2017
Aprobación final – Decreto 16-2017	26 de septiembre de 2017

Fuente: elaboración propia.



Particularidades de la Ley de Alimentación Escolar

Garantizar el acceso de la población infantil guatemalteca a la educación de calidad implica fortalecer el sistema educativo en distintos aspectos. Uno de ellos está relacionado con la matrícula y la asistencia de niños y niñas a las aulas, pero esa asistencia debe darse en condiciones dignas para la enseñanza y el aprendizaje. Velar por que esas condiciones dignas se cumplan pasa por abordar carencias y desafíos en términos de nutrición, servicios e infraestructura.

Con la Ley de Alimentación Escolar, el FPH se propuso dotar al país de un instrumento legal que favoreciera un giro efectivo y sostenible en el ámbito de la educación y la alimentación. Para ello, se elaboró una propuesta que integrara no solo componentes económicos y presupuestarios de la entrega de alimentos, sino también componentes de infraestructura, servicios básicos y nutrición. Además, el FPH se propuso fortalecer temas de cobertura y corresponsabilidades, resaltando el eje de transparencia con orden sancionatorio ante incumplimientos y se brindó a los agricultores familiares la oportunidad de acceder al mercado de compras públicas.

Cuadro 4. Principales beneficios de la Ley de Alimentación Escolar

PRINCIPALES BENEFICIOS DE LA LEY
• Incremento del presupuesto para alimentación escolar a 4,00 quetzales por alumno
• Garantía de la cobertura anual de 180 días escolares
• Compras locales destinando un mínimo del 50 % del presupuesto para compras de alimentos directamente a la agricultura familiar, ascendiendo a un mínimo de 70 % a partir de 2022
• Menú con pertinencia cultural y enfocado en la nutrición
• Incorporación de normativa de transparencia y régimen sancionatorio

Fuente: elaboración propia.

Garantías del Estado ante el sistema educativo

El Estado tiene múltiples responsabilidades contenidas en la CPRG, así como en pactos y convenios de orden internacional. Esclarecer y delimitar las responsabilidades correspondientes al ámbito escolar era la base imperativa dentro de la ley.

Las garantías mínimas incorporadas en la Ley de Alimentación Escolar son la obligatoriedad en cuanto a las transferencias presupuestarias, el derecho a la educación pública con infraestructura y condiciones dignas, el respeto al derecho a

la alimentación, el acceso oportuno a alimentos, el fomento de sistemas alimentarios sostenibles y la promoción del crecimiento y desarrollo de la comunidad educativa.

Organizaciones de padres de familia

Las organizaciones de padres de familia (OPF) contribuyen a hacer efectiva la participación de la comunidad educativa y ejercer su derecho a la organización. Nacen de la necesidad de involucrar a las familias de los alumnos en la ejecución de los programas de apoyo a los centros educativos, con el fin de garantizar su administración de forma correcta y transparente.

Inicialmente, a las OPF se les otorgaba un rol únicamente de apoyo y había ambigüedad en sus funciones y responsabilidades, lo que debilitaba la estructura administrativa en la organización escolar. Esta figura debía tener carácter legal, por lo que correspondía su inscripción y reconocimiento ante el MINEDUC.

En la Ley de Alimentación Escolar se establecen como funciones generales de las OPF representar a los padres de familia de los centros educativos de la jurisdicción a la que pertenezcan, identificar las necesidades prioritarias en el marco de la alimentación escolar, así como ejecutar los fondos del PAE garantizando una gestión transparente de los recursos.

Compras locales y menús con pertinencia cultural para la alimentación escolar

Garantizar una adecuada alimentación involucra dos aspectos estrechamente relacionados: la disponibilidad y el acceso a los alimentos. La disponibilidad está relacionada con la oferta de los alimentos y, en ese sentido, con su producción y suministro. El acceso, por su parte, está relacionado con la capacidad de las familias de adquirir los alimentos, en términos físicos y económicos.

La producción y adquisición local de los alimentos tiene grandes ventajas. Por una parte, favorece el consumo de alimentos de temporada, adquiridos a un precio justo y vinculados a las tradiciones alimentarias del territorio. En ese sentido, los programas de alimentación escolar que incorporan las compras locales de alimentos constituyen no solamente una herramienta para brindar a la población infantil alimentos saludables y nutritivos, con mayor pertinencia cultural, sino que suponen una valiosa oportunidad de mercado para los productores locales.

La experiencia del FPH-ALC en la garantía del derecho a la alimentación y la promoción de sistemas alimentarios sostenibles brinda el soporte técnico necesario para incluir estos elementos en la Ley de Alimentación Escolar, traducidos en una asignación mínima a las compras locales y directas a la agricultura familiar y la definición de menús elaborados con pertinencia cultural.

Así, en la Ley de Alimentación Escolar se establece un presupuesto mínimo destinado a la adquisición de productos directamente a proveedores adecuadamente registrados

como agricultores familiares, inicialmente del 50 % y, a partir de 2022, del 70 % de los recursos asignados a cada centro educativo. Al destinar un porcentaje de las compras de alimentos a la agricultura familiar, la alimentación escolar se convierte en un vehículo de desarrollo local, promoviendo así la producción, la comercialización y el consumo de alimentos sanos, frescos y locales.

Para la identificación de agricultores familiares que puedan proveer alimentos al PAE, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación tiene la responsabilidad de gestionar el registro único de agricultores familiares y poner dicha información a disposición de las OPF y de la Superintendencia de Administración Tributaria para la formalización correspondiente de los agricultores y sus asociaciones.

Educación alimentaria y nutricional

Los hábitos saludables deben desarrollarse desde la infancia. Proveer alimentación saludable en los centros escolares contribuye a la salud de los estudiantes, garantizando su acceso a alimentos nutritivos que les brinden el contenido energético necesario para su desarrollo y desempeño.

Si bien, como ya se ha mencionado, se evidencian altos indicadores de desnutrición crónica en el país, la obesidad y el sobrepeso aumentan de forma alarmante. El pobre acceso a alimentos saludables dentro de los establecimientos educativos ha llegado a comprometer la correcta ingesta de nutrientes y poner en riesgo el adecuado desarrollo de niños y niñas. En consecuencia, se establece en la Ley de Alimentación Escolar que los establecimientos públicos y privados deberán tener a disposición alimentos y bebidas saludables.

Con la finalidad de promover la salud, se realizarán campañas informativas a nivel nacional que promuevan hábitos alimenticios saludables en los ambientes educativos. Además, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social deberá fomentar programas de salud para la vigilancia, prevención y reducción de problemas nutricionales en los escolares.

Adicionalmente, la ley establece procedimientos para el uso de los huertos escolares como herramienta pedagógica.

Asignación presupuestaria

En cuanto al presupuesto, el MINEDUC había asignado para el PAE para 2017 un total de 699 millones de quetzales, considerando el presupuesto de 1,11 quetzales por estudiante en establecimientos públicos del área urbana, 1,58 quetzales para el área rural y 2,08 quetzales en los 83 municipios con elevado índice de desnutrición crónica priorizados por el Pacto Hambre Cero, para los 2,5 millones de niños contemplados en la matrícula escolar vigente.

El presupuesto del PAE estaba incluido en el programa de egreso anual del MINEDUC. Los 699 millones de quetzales presupuestados para el año 2017 suponían un porcentaje alto de su asignación anual, que rondaba los 12 000 millones de quetzales. Entre las propuestas consideradas al momento de formular la Ley de Alimentación Escolar estaba el incremento del presupuesto en alimentación escolar a 4,00 quetzales por alumno, dejando atrás la referencia de incremento solo en municipios priorizados y con cobertura al área rural y urbana sin distinción. Sin embargo, esta asignación haría que los gastos del PAE sobrepasaran el techo presupuestario y, por ende, era necesario buscar una solución a la posible problemática de financiamiento.

Las leyes sin un adecuado presupuesto no permiten trasladar a la práctica aquello que se predica en el papel. Por ejemplo, el Decreto 13-71 Ley de Refacción Escolar, aun con buena intención, dejó de ser funcional por no contar con una fuente de financiamiento exacta que diera continuidad a su ejecución. En consecuencia, se solicitó para la Ley de Alimentación Escolar la emisión de análisis al Ministerio de Finanzas Públicas y en la opinión 201 de fecha 10 de mayo de 2017 se emitió postura acerca del incremento de asignación presupuestaria para el PAE. En su punto 2, esta opinión indicaba:

“La Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas en Opinión número 169 de fecha 21 de abril del 2017, opina: Que derivado del comportamiento actual y estimado de la recaudación tributaria para el multianual 2016-2018, la cual no muestra signos de un incremento significativo en los ingresos del Estado, las entidades de la Administración Central y particularmente el Ministerio de Educación, contarán con una capacidad económica limitada para hacer frente a todos los compromisos de gasto para la prestación de los servicios que brinda a la población en cumplimiento a su mandato legal, por lo que considera que la Iniciativa de Ley referida, no debe continuar con el trámite correspondiente, hasta que no se den las condiciones financieras necesarias para cubrir los gastos de su implementación y el estudio presupuestario que detalle el costo de la misma, toda vez que la fuente de financiamiento propuesta no garantiza el financiamiento para sufragar la totalidad de las erogaciones considerando la rigidez del presupuesto del Estado, lo cual implicaría reducir las asignaciones de otras instituciones de la Administración central, o bien, comprometer recursos de otros programas al interior del Ministerio mencionado.”

Después de un análisis extenso con profesionales del campo presupuestario, se identificó la fuente de recursos monetarios que podría dar viabilidad a la ley: el impuesto al valor agregado y su asignación en los Fondos para la Paz. Especificar esta fuente de financiamiento en el articulado de la ley permitiría definir el mandato legal de cumplimiento del incremento de la asignación presupuestaria por alumno, garantizando el financiamiento del PAE durante todo el ciclo escolar.

Servicios básicos

Asegurar la calidad educativa requiere tener docentes con vocación, alumnos motivados y en estado nutricional óptimo, así como infraestructura adecuada y la garantía de los servicios básicos mínimos que permitan la enseñanza y el aprendizaje en condiciones dignas.

En el país funcionan alrededor de 34 000 establecimientos públicos, los cuales llegan a impartir hasta tres jornadas escolares. Los centros escolares ubicados en el área rural son los más afectados por la carencia de servicios básicos como energía eléctrica o agua potable y acceso restringido a internet, impidiendo el acceso a tecnologías educativas modernas y creando ambientes inseguros para los escolares.

El MINEDUC debe seguir avanzando en la actualización del currículo nacional base y la incorporación de nuevas plataformas de enseñanza, así como en sistemas de estimulación de la niñez. Garantizar la cobertura de internet en los centros educativos es esencial.

De igual manera, asegurar el acceso a la energía eléctrica no solo contribuye a un mejor manejo de los alimentos, sino que permite que los establecimientos escolares cuenten con servicios audiovisuales que den apertura a otras modalidades de aprendizaje y a la incorporación de elementos informáticos en el área rural.

El acceso a agua potable a través de tuberías permite contar con servicios sanitarios higiénicos, correcta sanitización de manos y limpieza de aulas, y brinda la oportunidad de cocinar alimentos dentro del establecimiento escolar, garantizando la inocuidad de los mismos. De acuerdo con la Ley de Alimentación Escolar, el acceso al agua potable es un derecho que debe ser garantizado en los centros educativos por la autoridad local o comunitaria, en cantidad y calidad adecuadas, y sin costo alguno.

Infraestructura y equipamiento escolar

Los centros escolares deben cumplir con requerimientos de seguridad y comodidad para los estudiantes y docentes, lo cual influye positivamente en la asistencia a las aulas.

Por ello, se incluyó en el articulado de la ley la responsabilidad del MINEDUC de buscar mecanismos para la obtención de recursos para los remozamientos y construcción de edificios escolares necesarios, así como gestionar los requerimientos de las escuelas en cuanto a la infraestructura para la alimentación escolar.

Fiscalización, transparencia y supervisión

Es fundamental velar por una adecuada ejecución de los recursos del Estado, por su correcta administración y por la verificación de su impacto en el destinatario final.

La ley establece que es responsabilidad del MINEDUC garantizar la transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos que deben observar las OPF. Por su parte, la fiscalización es responsabilidad de la Contraloría General de Cuentas a través auditorías, inspecciones y análisis de procesos de rendición de cuentas.

Como parte de las herramientas de fiscalización se creó el registro de beneficiarios. Este indica que solamente los niños, niñas o adolescentes inscritos podrán gozar de los beneficios del PAE y serán identificados por medio del sistema de asignación de código personal estudiantil.

El Sistema Nacional de Información y Evaluación de Alimentación Escolar y la Comisión Interinstitucional de Alimentación Escolar son herramientas de monitoreo y supervisión para recolectar los datos y estadísticas que servirán para el análisis periódico del impacto de la situación nutricional de la población escolar y financiera de los centros educativos, para así elaborar propuestas de mejoras al programa.

La Comisión Interinstitucional de Alimentación Escolar tiene a su cargo la emisión del informe anual que recopile las evaluaciones del PAE, y su envío a la Presidencia de la República y a las comisiones del Congreso de la República vinculadas a educación.

Sanciones

Es obligación de los directores de los centros educativos constituir las OPFy, en conjunto con ellas, velar por el correcto uso de los recursos financieros y administrativos del PAE. Los directores que den mal uso de los recursos serán sancionados con el 100 % del monto mal utilizado. Consecuentemente, las acciones u omisiones de los servidores públicos involucrados en el programa que contravengan o infrinjan las disposiciones de la ley ameritarán que se deduzcan responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Reformas al Decreto 16-2017 Ley de Alimentación Escolar

El Decreto 16-2017 inició su vigencia en el año 2018, con una asignación de 3,00 quetzales por alumno inscrito en las etapas escolares de preprimaria y primaria. En concordancia con el contenido del decreto, dicha asignación presupuestaria aumentó a 4,00 quetzales en el año 2019, dando cobertura a 2,5 millones de niños a nivel nacional.

Durante la pandemia de COVID-19, se suspendieron las clases presenciales. Por ello, en 2020 y 2021, debido a las medidas de prevención del contagio del virus, se emitieron acuerdos gubernativos que permitieron la entrega de alimentos saludables para consumo de los hogares de los y las estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar.

Adicionalmente, en el año 2021, el FPH promovió una reforma a la Ley de Alimentación Escolar y a través del Decreto 12-2021 se aprobó el incremento a 6,00 quetzales de la asignación presupuestaria por estudiante, y se extendió la cobertura del PAE a la etapa inicial, preprimaria, primaria y nivel medio.

El FPH, considerando la situación de la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca en el año posterior a la pandemia, promovió una reforma a la Ley de Alimentación Escolar que fue aprobada a través del Decreto 12-2021, cuyo contenido:

1. incrementa la inversión en alimentación escolar a los alumnos del sistema educativo público;
2. amplía la cobertura del programa al incluir a estudiantes en etapa educativa inicial y a nivel básico. (cuatro quetzales por alumno y alumna);
3. incrementa a 6,00 quetzales la inversión diaria por estudiante beneficiado en el ciclo preprimario y primario;
4. garantiza los recursos monetarios en cada período fiscal; y
5. garantiza la entrega de alimentos a los y las beneficiarias del programa pese al cierre de los establecimientos públicos por cualquier eventualidad.

Conclusiones

El FPH-ALC y sus capítulos nacionales se han destacado por impulsar la aprobación de instrumentos normativos que, desde la nutrición, el desarrollo rural, la educación y la salud, respaldan el combate al hambre y la pobreza.

El FPH de Guatemala ha centrado sus esfuerzos en el desarrollo de la agricultura familiar, el etiquetado de alimentos, la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos, y, como se ha visto en esta publicación, la alimentación escolar. Para ello, ha construido un plan de trabajo basado en la investigación y el análisis, lo que ha permitido definir ejes temáticos claros y acciones específicas encaminadas a atender las necesidades de la población más vulnerable.

La Ley de Alimentación Escolar no solo institucionaliza, amplía la cobertura y garantiza la asignación de presupuesto para el PAE; también incorpora elementos fundamentales para una visión integral de la alimentación y la nutrición, así como para el desarrollo local, como las compras directas a la agricultura familiar, el uso de huertos escolares como herramienta pedagógica, la promoción de entornos saludables en los centros escolares y la educación alimentaria y nutricional.

En la formulación de la ley fueron especialmente importantes instrumentos de referencia como la Ley Marco de Alimentación Escolar del Parlatino y la Ley Marco del Derecho a una Alimentación y Nutrición Escolar Adecuada del FOPREL, así como las experiencias de otros países. En este sentido, el FPH-ALC es un escenario de diálogo, de reflexión conjunta y de intercambio de conocimiento, que permite a los países miembro contar con una red ilimitada de recursos técnicos para construir propuestas más sólidas y alcanzar resultados favorables.

En un escenario político complejo, el FPH de Guatemala logró convocar distintos partidos e ideologías en torno a un mismo objetivo, logrando no solo la aprobación de una importante iniciativa legislativa, sino el acercamiento entre la ciudadanía y el ámbito parlamentario. En este escenario desempeñaron un papel fundamental las alianzas y la participación de tanques de pensamiento, organizaciones internacionales, academia y sociedad civil. Fue fundamental, además, la socialización de la propuesta a nivel territorial.

Por último, cabe destacar que el trabajo por la garantía de una mejor alimentación y nutrición para la población infantil no culmina con la aprobación de la ley. El FPH ha asumido con responsabilidad su labor de fiscalización y de seguimiento a los resultados esperados con la implementación de la ley, lo que ha resultado en un aumento de la cobertura del PAE y en modificaciones que han permitido hacer frente a nuevos desafíos, como el de la pandemia de COVID-19.

Bibliografía

Asociación Acción Ciudadana. 2015. *Recomendaciones de mejora a la alimentación escolar en Guatemala*. Ciudad de Guatemala. https://reformas-guatemala.org/estudios/informe_de_recomendaciones_de_mejora_alimentacion_escolar.pdf

CONAES y Ministerio de Educación. 2013. *Guía básica escuelas saludables*. https://www.mineduc.gob.gt/DIGEFOCE/documents/2014/GUIA_BASICA_ESCUELAS_SALUDABLES_A_COLOR.pdf

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. 2014. *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: CONADUR/SEGEPLAN.

FAO. 2020. *Marco para la Alimentación y la Nutrición Escolar*. Roma. <https://www.fao.org/3/ca4091es/CA4091ES.pdf>

Frente Parlamentario contra el Hambre de Guatemala. 2017. *Plan de Trabajo 2017*.

Gobierno de Guatemala. 2015. *El Plan del Pacto Hambre Cero*. <https://www.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/INF-2012-002.pdf>

Guatemala, *Ley de Refacción Escolar*, Decreto Legislativo N.º 13-71. 11 de febrero de 1971. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua156602.pdf>

Guatemala, *Ley de Educación Nacional*, Decreto Legislativo N.º 12-91. 12 de enero de 1991. https://www.mineduc.gob.gt/estadistica/2012/data/Conozcanos/Ley_Educacion_Nacional.pdf

Guatemala, *Creación del Frente Parlamentario contra el Hambre*, Punto Resolutivo N.º 1-2013. 17 de octubre de 2013.

Guatemala, *Iniciativa que dispone aprobar la Ley de Alimentación Escolar*, Iniciativa de ley 4944. 4 de febrero de 2016.

Guatemala, *Ley de Alimentación Escolar*, Decreto Legislativo N.º 16-2017. 19 de octubre de 2017. https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/seminario/documents/2020/DECRETO-16-2017.pdf

Guatemala, *Reformas a la Ley de Alimentación Escolar*, Decreto Legislativo N.º 12-2021. 15 de octubre de 2021.

Hemeroteca Prensa Libre. “1956: cómo surgió la refacción escolar en Guatemala”. *Prensa Libre*, Septiembre 17, 2017. <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/nace-la-refaccion-escolar/>

International Food Policy Research Institute. 2016. *Informe final de evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero*. <https://portal.siinsan.gob.gt/wp-content/uploads/Informe-Final-Evaluacion-Impacto-PPHO.pdf>

Ministerio de Educación, *Asignación presupuestaria programas de alimentación escolar, útiles escolares y valija didáctica*, Resolución Ministerial N.º 2150. 15 de noviembre de 2016.

Ministerio de Educación, *Reglamento de las organizaciones de padres de familia*, Acuerdo Gubernativo N.º 233-2017. 27 de octubre de 2017. https://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/menu_lateral/programas/seminario/documents/2020/ACUERDO-GUBERNATIVO-233-2017.pdf

Ministerio de Finanzas Públicas, *Iniciativa 4944 del Congreso de la República de Guatemala, que pretende crear la Ley de Alimentación Escolar*, Opinión N.º 20, 10 de mayo de 2017.

Secretaría de Planificación y Programación. 2017. *Informe de la Estrategia de Articulación de los objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan y la Política Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala al 2032*. Guatemala. https://pnd.gt/PDF/documentospnd/Estrategia_de_articulacion_ODS_al_PND.pdf

Secretaría de Planificación y Programación. 2019. *Revisión Nacional Voluntaria 2019, El camino hacia el desarrollo sostenible*. Guatemala. https://pnd.gt/PDF/RNV_2019_COMPLETO_FINAL_compressed.pdf



REPRESENTACIÓN DE LA FAO EN GUATEMALA
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA
CIUDAD DE GUATEMALA