

RECOMENDACIONES DE MEJORA A LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN GUATEMALA



Retos y propuestas para la mejora de las acciones
que implementa el Ministerio de Educación en Guatemala
en la entrega de alimentos a escolares



PRESENTADO AL FONDO DE REFORMAS
ESTRUCTURALES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA -GIZ-



RECOMENDACIONES DE MEJORA

A LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN GUATEMALA



Retos y propuestas para la mejora de las acciones
que implementa el Ministerio de Educación en Guatemala
en la entrega de alimentos a escolares

PRESENTADO AL FONDO DE REFORMAS
ESTRUCTURALES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA -GIZ-

Créditos

CONSULTORAS:

Lucía Margarita Reyna
Liza María Noriega
Ana Rosaura Castro

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y REPRODUCCIÓN DE CD ´S

Duare Pinto y Luis España Mármol
www.luduproject.com

ILUSTRACIONES DE LA PORTADA:

Carlos Lobos

Avenida Reforma 12-01 zona 10. Edificio Reforma
Montúfar, Nivel 17, oficina 17-01 Ciudad de
Guatemala
(502) 2388-3400
accionciudadana@accionciudadana.org.gt
www.accionciudadana.org.gt

Esta publicación fue posible gracias
al apoyo del Fondo de Reformas
Estructurales de la Cooperación Técnica
Alemana (GIZ) en Guatemala.



Contenido

Siglas y Abreviaturas..... 06

Introducción 07

1 Aspectos positivos de la alimentación escolar en Guatemala..... 09

- a) Descentralización financiera y autogestión educativa
- b) Alcance universal a población estudiantil
- c) Coordinaciones Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- d) Normativa en funciones y rendición de cuentas

2 Aspectos y recomendaciones de mejora de la alimentación escolar desde su institucionalización y organización actual..... 12

- Aspecto 1:** Mejorar el trabajo intra e interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 13
- Recomendación 1:** Fortalecimiento de la Mesa Técnica de Alimentación Escolar 15
- Recomendación 2:** Capacitar técnicamente a los productores locales para que puedan ser ellos los distribuidores de los alimentos que se compran para la alimentación escolar, en base a la experiencia de la FAO y el MAGA..... 16
- Recomendación 3:** Coordinación entre los huertos escolares pedagógicos implementados por el MINEDUC y los huertos familiares, implementados por el MAGA..... 17
- Aspecto 2:** Presupuesto para alimentación escolar dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado 18
- Recomendación 4:** Estudio técnico para evaluar factibilidad económica de aumento de costos..... 19
- Recomendación 5:** Diagnóstico sobre aporte de la cooperación nacional e internacional a alimentación escolar..... 21
- Aspecto 3:** Priorización política y asignación efectiva del gasto..... 22
- Recomendación 6:** Estudio técnico para evaluar fuente de financiamiento 24
- Recomendación 7:** Estudio técnico para evaluar atraso de inicio de ciclo escolar 25
- Aspecto 4:** Falta de organización y sistematización de la información sobre alimentación escolar y rendición de cuentas efectiva, y acompañamiento a los consejos de padres de familia sobre dichos aspectos..... 26
- Recomendación 8:** Mapas de información..... 27
- Recomendación 9:** Crear y publicar un compendio de leyes relacionadas con los Programas de Apoyo y específicamente con el Programa Nacional de Alimentación Escolar..... 29
- Recomendación 10:** Instructivo para el diseño de murales de transparencia 30
- Recomendación 11:** Integrar a los grupos de acompañamiento y supervisión a consejos de padres de familia, a representantes de DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR 31
- Recomendación 12:** Recolectar los hallazgos más comunes identificados en los informes de auditoría y presentarla en un formato que permita a todos los Consejos Educativos prevenir cometer errores similares..... 32

Recomendación 13: Fortalecer la Dirección de Auditoría Interna y poner a evaluación hallazgos comunes detectados durante su supervisión.	33
Aspecto 5: Falta de socialización y mediación pedagógica de la información sobre alimentación escolar	34
Recomendación 14: Mediación pedagógica de información pública	34
Recomendación 15: Incluir dentro de las capacitaciones a los Consejos Educativos y Direcciones Departamentales el tema de “Diálogo Público”	35
Recomendación 16: Ser parte del Plan de Gobierno Abierto de Guatemala	35
Recomendación 17: Dar seguimiento a las recomendaciones de la quinta ronda de seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción.....	37
Recomendación 18: Publicar todas las sanciones impuestas a personal que incumple con sus responsabilidades dentro del Programa Nacional de Alimentación Escolar	38

3

Aspectos y recomendaciones de mejora de la alimentación escolar desde una propuesta de institucionalización distinta.....

Cambio de concepción de la alimentación escolar.....	40
Priorización de la alimentación escolar a nivel Ministerial y Estatal.....	41
Monitoreo y evaluación del programa de Alimentación Escolar.....	42
Rendición de cuentas horizontal, transparencia activa y participación social.....	42
Fuentes Bibliográficas.....	46
Anexos	47



Siglas y Abreviaturas

CGC	Contraloría General de Cuentas
COEDUCA	Comité Educativo
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COPRET	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico
DGPAE	Dirección General del Programa de Alimentación Escolar
DICONIME	Dirección de Cooperación Nacional e Internacional
DIDAI	Dirección de Auditoría Interna
DIGEFOCE	Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa
DIGECOR	Dirección General de Coordinación de Direcciones Departamentales de Educación
DIGESPA	Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo
DIPLAN	Dirección de Planificación Educativa
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
IVA-PAZ	Valor Agregado para la Paz
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OPF	Organizaciones de Padres de Familia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICOIN	Sistema Integrado de Administración Financiera
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Introducción

Garantizar el desarrollo integral de un país requiere e implica la planeación, ejecución y seguimiento de políticas nacionales que busquen beneficiar a su población, iniciando por garantizarle a esta las condiciones mínimas de educación, vivienda y salud. Los programas de alimentación escolar alrededor del mundo han constatado la importancia de garantizar ingestas calóricas mínimas a los estudiantes como complemento a su alimentación diaria, especialmente en poblaciones vulnerables, alcanzando con ello resultados amplios en diferentes áreas.

La alimentación escolar es una actividad gubernamental, que de ser planificada estratégicamente y ejecutada de forma prioritaria por los Estados, apoya de manera directa e integral a proyectos o estrategias de protección social. Apoyar la ingesta calórica de los niños y jóvenes dentro del sistema escolarizado posee múltiples beneficios a nivel educativo, especialmente si programas de este tipo se complementan con la garantía de otros factores. Entre los beneficios educativos que la alimentación escolar puede brindar a la población beneficiada se encuentran la mejora de la asistencia y retención escolar, especialmente en grupos afectados por la pobreza¹, y la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Este impacto es más significativo si se cuenta con docentes formados en programas de

calidad, directores líderes de sus establecimientos, útiles escolares e infraestructura adecuada. Sin embargo, los beneficios de la alimentación escolar son también posibles encontrarlos en áreas como la salud, la economía y la participación ciudadana.

Desde el área de salud, los programas de alimentación escolar apoyan a las problemáticas de inseguridad alimentaria en poblaciones vulnerables, siendo la refacción o almuerzo escolar en múltiples ocasiones el único alimento que los niños y jóvenes reciben durante su jornada escolar. Una alimentación escolar que responda a las necesidades nutricionales de los estudiantes, y que a la vez sea pertinente a los contextos y condiciones culturales propios de cada poblado, contribuye de forma significativa a la población estudiantil. Esto también se ve reflejado en programas que priorizan la compra y consumo de alimentos regionalizados, contribuyendo con ello al fortalecimiento de economías locales. Finalmente, los programas de alimentación escolar, especialmente aquellos que funcionan bajo modalidades descentralizadas como el caso de Guatemala, también fortalecen la participación ciudadana de la comunidad educativa (alumnos, docentes, director, padres de familia, etcétera) al involucrarlos en la responsabilidad de la ejecución de los programas.

¹ La niñez guatemalteca viviendo en condiciones de pobreza extrema en su mayoría se encuentran fuera del sistema educativo. El 52% de los ausentes de la escuela está conformado por mujeres, mientras el 72.8% vive en situación de pobreza. (ICEFI, 2009)

En Guatemala, actualmente la alimentación escolar forma parte de los programas de apoyo a la calidad educativa que el Ministerio de Educación (MINEDUC) posee, siendo plasmada dentro del Plan Estratégico 2015 bajo el resultado: “Incrementar el consumo proteico calórico en las familias”. Los indicadores que se establecen para dicho resultado son:

- a. Niños de preprimaria y primaria con alimentación escolar
 - i. Capacitación de madres jefas, en hábitos de alimenticios, seguridad alimentaria y nutricional.
 - ii. Asignación de recursos financieros a Organización de Padres de Familia para la alimentación escolar de los niños y niñas del nivel preprimario.
 - iii. Asignación de recursos financieros a Organización de Padres de Familia para la alimentación escolar de los niños y niñas del nivel primario

Actualmente, el programa desde su esencia descentralizada de gestión de recursos y autogestión educativa, se encuentra a cargo de la Dirección General de Evaluación e Investigación Educativa –DIGEPSA-, perteneciente al Vicedespacho Administrativo, con apoyo de la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa –DIGEFOCE-, perteneciente al Vicedespacho de Diseño y Verificación de la Calidad Educativa.

A lo largo del proceso de investigación realizado, se identificaron fortalezas y aspectos a mejorar del programa, los cuales se establecieron detalladamente en el Diagnóstico del Programa de Apoyo: Alimentación Escolar². En la presente “Propuesta de mejoras a la Alimentación Escolar en Guatemala” se establecen tres

grandes áreas de abordaje, siendo estas: 1) Aspectos positivos de la alimentación escolar en Guatemala; 2) Aspectos y recomendaciones de mejora de la alimentación escolar desde su institucionalización actual; y 3) Aspectos y recomendaciones de mejora de la alimentación escolar desde una propuesta de institucionalización distinta.

Dichas áreas responden a la importancia que la investigación realizada arrojó ante el abordaje actual que posee la alimentación escolar a nivel gubernamental, encontrando una amplia área potencial de mejora alrededor de la visualización estratégica de esta dentro del Ministerio de Educación, más allá de una actividad estrictamente de transferencias financieras. Durante octubre de 2015, el equipo de consultoras de Acción Ciudadana realizó la presentación de las propuestas de mejora a tres grupos objetivos: especialistas e integrantes de organizaciones académicas afines al tema educativo, funcionarios públicos de Ministerio de Educación y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y finalmente un grupo conformado por personas entrevistadas durante el trabajo de campo de la investigación, integrantes de las Direcciones Departamentales y los consejos de padres de familia.

A continuación se detallan las recomendaciones puntuales que se consideran importantes abordar para el establecimiento de una propuesta de mejora de la alimentación escolar en Guatemala, habiendo sido estas validadas por los diferentes actores a los cuales se les presentó el primer borrador de mejoras, y por ello, esperando responder a las necesidades y contextos reales del país.

² Diagnóstico y evaluación presentado al Fondo de Reformas Estructurales de la Cooperación Alemana GIZ en mayo de 2015, en el marco del proyecto “Reforma Institucional del Programa Nacional de Alimentación Escolar”



ASPECTOS POSITIVOS de la alimentación escolar en Guatemala

Partir de las fortalezas del programa de alimentación escolar en Guatemala es la base para abordar una posible propuesta de mejora. Reconocer los aspectos positivos, sus historias y experiencias de éxito, así como los resultados alcanzados es un elemento importante y necesario; mejorar desde el camino recorrido y los logros alcanzados.

A partir de la investigación realizada se establecieron cuatro grandes fortalezas con las que el actual programa cuenta: a) Descentralización financiera y autogestión educativa, b) Alcance universal a población estudiantil, c) Incorporación en Pacto Hambre Cero; y d) Normativa en funciones y rendición de cuentas.

Brevemente se detallarán los aspectos relevantes que se consideran para cada fortaleza.

a) Descentralización financiera y autogestión educativa:

Todos los programas de apoyo a la calidad educativa del Ministerio de Educación (alimentación escolar, útiles escolares y valija didáctica) funcionan de manera descentralizada en su ejecución de recursos, tomando en cuenta a la comunidad educativa, especialmente a las direcciones departamentales, directores y padres de familia, en la toma de decisiones sobre estos.

El acuerdo 3667-2012 del Ministerio de Educación establece desconcentrar en las Direcciones Departamentales de educación la asignación, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos para implementar los servicios de apoyo. En dicho acuerdo se establece la descentralización financiera hacia las Direcciones Departamentales, la responsabilidad de los gastos a las Organizaciones de Padres de Familia, así como el seguimiento y acompañamiento central desde DIGEPSA. La descentralización de recursos es positiva porque permite y fomenta autogestiones educativas, logrando mejoras y agilitades en procesos

administrativos y burocráticos desde las dependencias centrales, además que apoya la responsabilidad de la comunidad educativa en los aprendizajes y resultados de los procesos de enseñanza aprendizaje de los estudiantes.

Para el programa específico de alimentación escolar, la descentralización representada en la autogestión de las organizaciones de padres de familia, permite además, acercarse a procesos formativos de nutrición y alimentación, idealmente pertinente a las regiones de origen, aprendizajes que pueden aplicarse después en cada familia y hogar beneficiado.

b) Alcance universal a población estudiantil

De acuerdo a un estudio realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), a nivel latinoamericano, Guatemala es junto a Haití, de los únicos países que poseen el programa de alimentación escolar universalizado para todos los niños y jóvenes inscritos en el sistema escolar obligatorio. A pesar que otros países han decidido focalizar programas similares a poblaciones altamente vulnerables, en un país como Guatemala en el cual alrededor del 50% de la población vive en condiciones de pobreza y donde 1 de cada 2 niños (49.8%) guatemaltecos menores de 5 años padecen de desnutrición crónica, priorizar la alimentación escolar para toda la población estudiantil es una de las grandes fortalezas del programa.

La universalización del programa hacia toda la población escolar inscrita en el sistema escolar guatemalteco es considerado uno de los grandes alcances y logros de la alimentación escolar en el país, aspecto que también se vio fortalecido desde la aprobación en 2005 de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual institucionaliza el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), integrado por diferentes instancias gubernamentales y de la sociedad guatemalteca, y apoyo de la cooperación internacional, y cuyo ente rector es

el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el marco de dicho sistema, en el año 2012 se crea el Pacto Hambre Cero, pacto gubernamental que busca integrar, ordenar y armonizar los diferentes esfuerzos, proyectos y programas que existían desde el gobierno para atender el tema de la desnutrición en el país.

c) Coordinaciones Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Desde la visión integral e interinstitucional que aborda el Pacto Hambre Cero, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la alimentación escolar se convirtió en una acción importante del Pacto, tanto así que se autorizó la asignación de Q0.50 adicionales por alumno, para aquellos municipios priorizados por el mismo. A pesar que este esfuerzo gubernamental ha tenido sus debilidades y cuenta con limitantes, el incluir la alimentación escolar como un eje importante dentro de la estrategia para el combate al hambre en el país, es considerado uno de los aspectos que más brindan importancia y fortalecen al programa a nivel de país. El informe presenta una serie de recomendaciones que podrían fortalecer las estrategias de coordinación interinstitucional con las cuales ya se cuenta, para poder presentar mejores impactos y mejoras en la nutrición de los escolares.

d) Normativa en funciones y rendición de cuentas

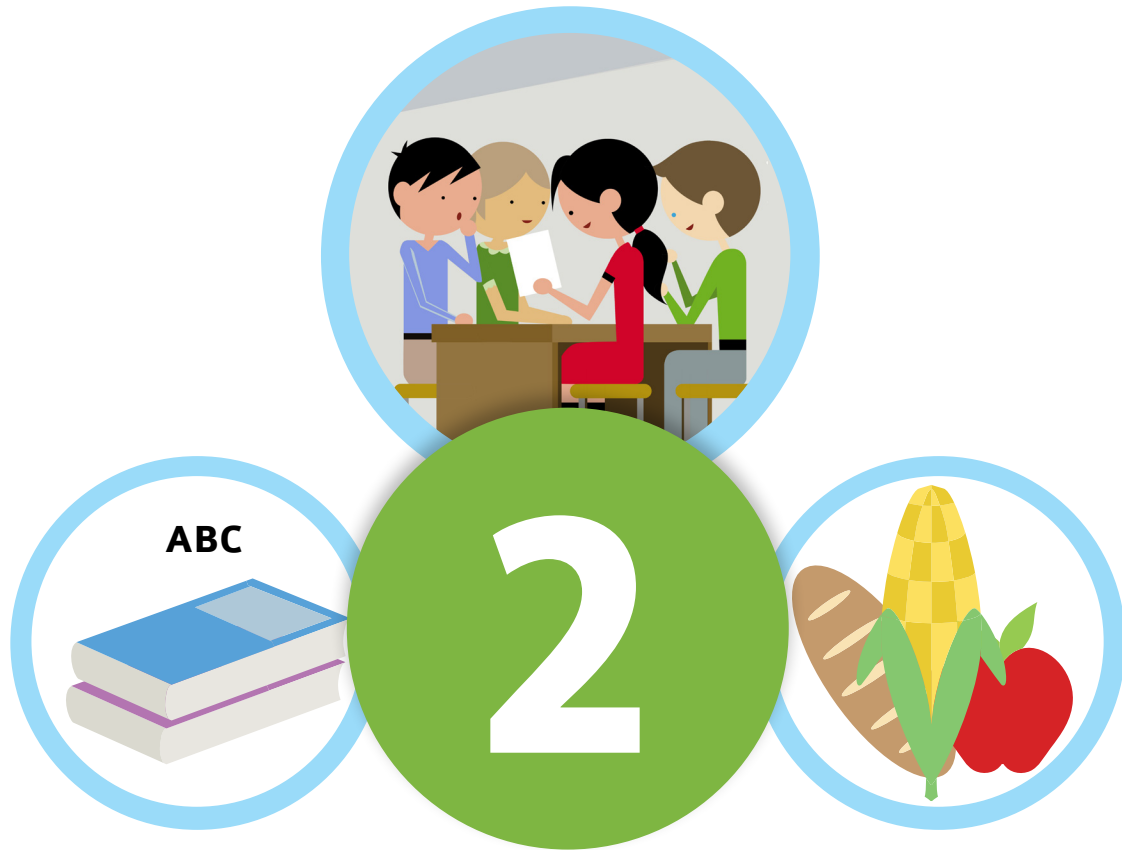
El diagnóstico y evaluación sobre "Lineamientos para la rendición de cuentas en el Programa Nacional de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación"³ estableció que el MINEDUC cuenta con la normativa necesaria para realizar una rendición de cuentas efectiva, considerando esta como un proceso de información, supervisión y sanación sobre la gestión pública. Contar con la normativa específica que permita definir las funciones, responsabilidades y

mecanismos de rendición de cuentas de las unidades ministeriales a cargo del Programa de Alimentación Escolar es importante derivado a que brinda los lineamientos generales sobre los cuales es posible trabajar para una mejora del mismo.

A continuación se enlista la normativa legal (acuerdos gubernativos y/o ministeriales) y otros documentos que poseen vinculación con la alimentación escolar en el país. El informe presenta una serie de recomendaciones para la mejora de su sistematización y dispersión, a modo que esta sea de fácil acceso para la población guatemalteca:

- Constitución Política de la República.
- Decreto 12-91. Ley de Educación Nacional.
- Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo
- Acuerdo Gubernativo 225-2008. Reglamento orgánico interno del Ministerio de Educación.
- Acuerdo Ministerial número 1335-2013. Implementar los murales de transparencia y rendición de cuentas en las dependencias del Ministerio de Educación y los centros educativos públicos.
- Acuerdo Ministerial número 3667-2012. Desconcentración en las Direcciones Departamentales de Educación la asignación, administración, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos para implementar los servicios de apoyo.
- Acuerdo Ministerial 65-2010. Reglamento interno de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo.
- Acuerdo gubernativo 1745-2010, Reglamento interno de la Dirección General de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa.
- Acuerdo Gubernativo 202-2010. Reglamento para la aprobación de estatutos, reconocimiento de personalidad jurídica y funcionamiento de los consejos de los centros educativos públicos.
- Acuerdo Ministerial 1096-2012. Reglamento para transferencias de recursos financieros a los consejos educativos y otras organizaciones de padres de familia legalmente constituidas de centros educativos públicos.

³ Diagnóstico y evaluación presentado por la Licenciada Ana Castro al Fondo de Reformas Estructurales de la Cooperación Alemana GIZ en mayo de 2015, en el marco del proyecto "Reforma Institucional del Programa Nacional de Alimentación Escolar"



ASPECTOS Y RECOMENDACIONES DE MEJORA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR desde su institucionalización y organización actual

La investigación realizada estableció aspectos a mejorar dentro del programa de alimentación escolar actual. Estos aspectos lograrán que se responda de mejor manera a las necesidades del país, especialmente si se logra visualizar la alimentación escolar como un programa de beneficio integral para la población escolar guatemalteca.

A pesar que se considera importante un cambio formal institucional de la visión y funcionamiento del programa, se reconoce que es posible realizar modificaciones y cambios sustantivos de mejora dentro del programa, tal y como se encuentra institucionalizado actualmente, respetando la normativa vigente. A continuación se detallan cinco aspectos que se evaluaron y en los cuales se proponen cambios y modificaciones.

Aspecto 1: Mejorar el trabajo intra e interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Actualmente existen diversos programas de apoyo implementados por el Estado para abordar la problemática de inseguridad alimentaria y nutricional. Dentro de estos se puede encontrar el Programa de Alimentación Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina con componentes como el proyecto de huertos familiares, que lidera el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); los programas de huertos escolares, alimentación escolar y Escuelas Saludables del Ministerio de Educación (MINEDUC), la estrategia Ventana de los Mil Días a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a cargo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN), entre otros. La mayor parte de estos han sido englobados dentro de la propuesta gubernamental del Pacto “Hambre Cero”, cuya finalidad es reducir al menos en un 10% la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años y promover

la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en la población guatemalteca.

El Pacto Hambre Cero es un plan estratégico cuyo objetivo es atender de manera interinstitucional la desnutrición crónica, desnutrición aguda e inseguridad alimentaria. El plan fue creado como una respuesta para articular intervenciones dentro de las instituciones públicas y así hacer más eficiente la intervención que se realizaba en estos temas. Este plan se desarrolla a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El Pacto Hambre Cero incluye la alimentación escolar como una de las acciones que ayudarán a alcanzar los objetivos propuestos. La alimentación escolar es mencionada específicamente dentro de los componentes de Sostenibilidad y Viabilidad, que son los componentes que sostienen los “componentes directos”, y que buscan que a mediano y largo plazo se puedan mantener los impactos alcanzados en la disminución de los índices de desnutrición e inseguridad alimentaria. En el componente de Escuelas Saludables se hace mención directamente al suministro de refacción escolar. Se menciona también en esta sección el mejoramiento de los ingresos a la economía familiar en el que se incluyen componentes para la mejora de ingresos y la mejora de la producción local.

De igual forma, el Estado de Guatemala se ha comprometido en 2015 a trabajar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales ahora además del compromiso adquirido por continuar con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en el año 2000, se conforman ahora por 17 metas. El objetivo del milenio número 1, erradicar la pobreza extrema y el hambre continúa representando una lucha constante por alcanzar a nivel de país. Antes de avanzar a los objetivos sostenibles del milenio, es importante realizar

una revisión y análisis de la situación en cada país para determinar en cuales de los primeros ocho se avanzaron y qué grandes retos todavía permanecen en cada país.

Aunque se han realizado esfuerzos en pro del cumplimiento de los objetivos de este Plan, aún se considera que se necesita mayor trabajo conjunto. De acuerdo a la investigación realizada, en la actualidad, DIGEPSA se encarga de los aspectos administrativos de la transferencia para la alimentación escolar, DIGEFOCE se ha encargado de llevar a cabo capacitaciones para los padres de familia y la comunidad educativa en temas de nutrición y alimentación, en el marco de las escuelas saludables; y algunas entidades internacionales han apoyado económicamente o con alimentos a escuelas específicas dentro de la república, coadyuvando a los objetivos macro de la alimentación escolar. En casos puntuales, las Direcciones Departamentales han coordinado con MAGA para el tema de los huertos familiares. Sin embargo, existe la percepción que cada institución trabaja de forma independiente en el cumplimiento de la mayoría de sus responsabilidades, y el trabajo coordinado ha surgido más por temas de voluntad política e iniciativas individuales, que por contar con canales efectivos institucionalizados para el efecto.

Aunque, es importante resaltar que existen esfuerzos actualmente para lograr esta coordinación interinstitucional, que necesitan fortalecerse. De acuerdo a los funcionarios consultados durante las validaciones del informe, desde el 2015 se reanudó la Mesa Técnica sobre Alimentación Escolar que desde hace algunos años propuso e implementó FAO Guatemala. No obstante, desde el año 2015 la mesa ha sido impulsada e integrada por diferentes instituciones y ministerios públicos, quienes han fortalecido la mesa técnica intersectorial y actualmente se encuentran trabajando en la elaboración de documentos técnicos nutricionales que permitan brindar un

marco normativo y académico a la alimentación escolar. Actualmente la mesa se encuentra integrada por representantes de SESAN, DIGEFOCE, el departamento de Promoción y Educación en Salud (PROEDUSA) del MSPAS y la FAO, integrando en algunos momentos a profesionales del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) y el PMA.

Por otra parte, según a Mynor Estrada de FAO Guatemala, durante los últimos años se ha llevado a cabo, junto con el MINEDUC, un programa piloto en el que se han vinculado los programas del MAGA con la alimentación escolar. En esta experiencia, realizada en las cinco primeras comunidades priorizadas por el programa Hambre Cero en Huehuetenango, se organizó a los agricultores locales para que les fuera posible inscribirse como proveedores capaces de extender factura por sus productos y poder así vender la producción agrícola a los consejos de padres de las escuelas que se encuentran las mismas localidades. Estrada explicó que el proceso implicó la asesoría técnica por parte del MAGA y la FAO a los agricultores, así como un proceso de seguimiento para lograr la cooperación mutua.

A pesar de que el Pacto Hambre Cero buscó la interrelación de programas, los esfuerzos aún se perciben como esfuerzos aislados que no alcanzan a toda la población educativa, o aquellos existentes aún no se encuentran fortalecidos y visibilizados públicamente. Hace falta que estos esfuerzos sean conexos a través de la CONASAN, más allá de los pactos gubernamentales que tienen una duración más limitada, y que permitan hacer de la alimentación escolar un programa de protección social integral, enfocada no solamente a la nutrición y alimentación de escolares, sino a objetivos de impacto económico y social en la población beneficiada.



RECOMENDACIÓN 1: Fortalecimiento de la Mesa Técnica de Alimentación Escolar

Instituciones responsables: Ministerio de Educación, MAGA, SESAN, MSPAS. Organizaciones académicas y de sociedad civil. MINEDUC: DIGEFOCE y DIGEPSA

Actualmente la Mesa Técnica de Alimentación Escolar se encuentra trabajando en la elaboración de una propuesta mejor consolidada para la refacción escolar, desde el ámbito nutricional técnico. Sin embargo, uno de los hallazgos del estudio fue que el divorcio entre lo técnico, de lo cual se encarga DIGEFOCE, y lo presupuestario y administrativo, de lo cual se encarga DIGEPSA, dificulta que las acciones tengan concordancia entre sí para el alcance de objetivos en común.

Es por ello que se considera necesario fortalecer el espacio, para que este integre a las tres direcciones sustantivas para la alimentación escolar (DIGEPSA, DIGEFOCE, DIGECOR), así como a los viceministros que tienen a su cargo dichas direcciones, y en su defecto, representantes del despacho ministerial. En

esta mesa interinstitucional también participan entidades como el MAGA, el MSPAS, la SESAN y todos aquellos órganos estatales que se vinculan a la alimentación escolar, al igual que instituciones académicas y organizaciones de sociedad civil interesados en el abordaje y diálogo alrededor de la temática. La mesa técnica sobre alimentación escolar debe contar con profesionales de diferentes ramas, que permitan que la alimentación escolar se concibe, planifique e implemente de forma integral y que incida tanto en la seguridad alimentaria y nutricional como en otros aspectos como el desarrollo de los mercados locales, la generación de competencias en higiene, salud, producción agrícola, alimentación balanceada, logros de aprendizaje, entre otros.

Se sugiere que la mesa técnica sea liderada y monitoreada por los viceministros competentes del MINEDUC, se institucionalice por medio de algún documento que plantee objetivos, alcances y estrategias de operación, y que se cuente con una estrategia de comunicación para su visibilización pública en diferentes espacios. En lo inmediato es importante la incorporación de DIGEPSA y DIGECOR.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Voluntad política institucional para trabajar de forma interinstitucional y mejorar los procedimientos y los tiempos en que se desarrollan los procesos.
- Evaluación técnica y presupuestaria para poder establecer qué costos puede asumir cada institución y qué responsabilidades se delegaría a cada dirección.
- Coordinación por parte de la SESAN para conectar los programas, dar seguimiento a la implementación de mejoras y evaluar los resultados.



RECOMENDACIÓN 2: Capacitar técnicamente a los productores locales

para que puedan ser ellos los distribuidores de los alimentos que se compran para la alimentación escolar, en base a la experiencia de la FAO y el MAGA

Instituciones responsables: Ministerio de Educación, MAGA, SESAN
MINEDUC: DIGEFOCE y DIGEPSA

El trabajo interinstitucional e intrainstitucional es básico para alcanzar un cambio en la concepción de la alimentación escolar hacia una visión más integral, que desarrolle todo el potencial de este componente de los programas de apoyo en temas como la educación en nutrición y alimentación, la higiene en la preparación de alimentos, el impulso de la economía local y la promoción de la salud. Existen estudios, como el realizado por la FAO “Panorama de la Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar – Estudio de Caso en Ocho Países”, en los que se ha evaluado la importancia de vincular los programas de alimentación escolar a los programas de agricultura familiar, y lograr con ello promover la economía local. Los programas generan mayores transferencias explícitas o implícitas

al hogar si están respaldados por actividades complementarias como la desparasitación, la fortificación de alimentos o la compra de alimentos a proveedores locales.

La existencia de la Mesa Técnica de Alimentación Escolar puede ser aprovechada para canalizar estos esfuerzos, dando seguimiento a la experiencia piloto implementada por la FAO, tomando en cuenta la necesidad de adaptar esta experiencia a las características culturales, sociales, económicas e incluso geográficas de cada comunidad educativa. Este trabajo debe llevarse a cabo a través de la coordinación y supervisión de acciones, así como con la constante y evaluación y monitoreo de las entidades pertinentes. La existencia de indicadores y métodos de verificación del alcance de los objetivos planteados es urgente para dar seguimiento a este tipo de iniciativas y poder así verificar en el tiempo los avances alcanzados, las mejoras necesarias y los pasos a seguir.

Asimismo, la Mesa Técnica de Alimentación escolar podría realizar la propuesta para institucionalizar dentro del MINEDUC el método que FAO utilizó para las compras locales. Esto permitirá una mayor autonomía a los consejos de padres de familia y poder con ello, también contribuir al fortalecimiento del comercio local.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Discutir en la Mesa Técnica de Alimentación Escolar la posibilidad de convertir la experiencia piloto en una experiencia de la que se pueda apropiar el Estado para empezar a implementarla en otros establecimientos educativos.
- Voluntad política para trabajar de forma interinstitucional y mejorar los tiempos en que se desarrollan los procesos.
- Coordinación por parte de la SESAN para conectar los programas, dar seguimiento a la implementación de mejoras y evaluar los resultados.



RECOMENDACIÓN 3: Coordinación entre los huertos escolares pedagógicos

implementados por el MINEDUC y los huertos familiares, implementados por el MAGA

Instituciones responsables: Ministerio de Educación, MAGA, SESAN
MINEDUC: DIGEFOCE y DIGEPSA (por su experiencia en el manejo de huertos escolares)

Como parte del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina, el MAGA implementa actividades como asistencia técnica a familias sobre prácticas de milpa, prácticas de hogar saludable para el manejo de huertos familiares, insumos para implementar prácticas para la conservación de suelos, sistemas para mejorar la producción a nivel grupal, capacitación en prácticas de sanidad animal y dotación de materiales, materiales para la cosecha de agua, etcétera. Todos estos esfuerzos se podrían vincular al programa de huertos escolares pedagógicos que el MINEDUC ha implementado en algunas escuelas, como

parte del compromiso en el soporte a la política y plan estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ambos programas se pueden vincular estableciendo prácticas estándares para el manejo de alimentos, sistemas de cosecha, dieta balanceada y normas de higiene. Se pueden desarrollar las capacitaciones de técnicas de generación de competencias a través de los huertos escolares, en donde el aprendizaje sea vivencial y se integre a la comunidad educativa (docentes y padres de familia) a través de su participación activa en las capacitaciones y gestión del huerto.

La producción del huerto escolar, mientras coadyuva a la formación de competencias en la comunidad educativa, puede ser utilizada como un complemento de la alimentación escolar, reduciendo los costos de la misma y fortaleciendo los aspectos de capacitación que la alimentación escolar debe cubrir. Asimismo, permitiría que los recursos destinados a ambos programas puedan ser optimizados. Para ello, se sugiere establecer responsables y líneas de acción específicas en cada ministerio para poder realizar el trabajo en conjunto.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Voluntad política institucional para trabajar de forma interinstitucional y mejorar los tiempos en que se desarrollan los procesos.
- Evaluación técnica y presupuestaria para poder establecer qué costos y responsabilidades puede asumir cada institución y qué responsabilidades se delegaría a cada dirección.
- Coordinación por parte de la SESAN para conectar los programas, dar seguimiento a la implementación de mejoras y evaluar los resultados.

Aspecto 2: Presupuesto para alimentación escolar dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

El Diagnóstico del Programa de Apoyo: Alimentación Escolar estableció que para el año 2015, se tiene asignado un monto de Q733,498,088 para la entrega de alimentos a nivel nacional, con una proporción de 82% para los servicios de alimentación escolar primaria (Q601,430,678), 16.8% para los servicios de alimentación escolar preprimaria (Q123,067,410), ambos a cargo de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo (DIGESPA) y un 1.2% para el apoyo a consumo adecuado de alimentos a cargo de la Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa (DIGEFOCE)(Q9,000,000), de acuerdo a datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SICOIN). El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2015 asigna al Ministerio de Educación un monto de Q12,295.6 millones.⁴

Asimismo, el Acuerdo Ministerial Número 2 del Despacho Ministerial del MINEDUC de fecha 15 de enero de 2015, establece que los costos por alumno para la alimentación escolar son de Q1.11 para alumnos en área urbana y Q1.58 para el área rural. Para los municipios priorizados por el Pacto Hambre Cero, se contemplan Q0.50 adicionales, llegando a Q1.61 en el área urbana y Q2.08 en el área rural.

El artículo 14 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Educación, en su inciso b), establece como responsabilidad de DIGEPSA, “fijar los criterios para que, descentralizada y subsidiariamente, se asignen por centro educativo público, niño atendido y docente en servicio, los gastos de operación y mantenimiento, los materiales educativos básicos y los servicios de apoyo, para garantizar

el derecho de la población estudiantil a una educación de calidad”⁵; y el artículo 11 del acuerdo 3667-2012, Desconcentrar en las Direcciones Departamentales de Educación la asignación, administración, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos para implementar los programas de apoyo, también establece como responsabilidad de DIGEPSA “instaurar los criterios para que desconcentrada y subsidiariamente se asignen y trasladen los recursos materiales o financieros a cada Centro Educativo Público, por medio de la fórmula de cálculo aprobada por las Autoridades Superiores del MINEDUC.” Sin embargo, a pesar de ello, existe poca claridad sobre los criterios utilizados para la asignación de los costos individuales por alumno del programa.

Derivado de las entrevistas sostenidas con autoridades del MINEDUC y especialistas en la temática entre enero y septiembre de 2015, ninguna persona de las entrevistadas explica cómo y de dónde se obtienen los costos individuales por alumno. Mario Morales, director de DIGEFOCE, afirma que la responsabilidad del MINEDUC es aportar con alimentos que representen el 30% de la ingesta calórica de un niño en un día regular, derivado a que el programa contempla únicamente complementar y apoyar la alimentación de escolares, no así ser un programa estrictamente nutricional.

Sin embargo, en la última reunión sostenida con las autoridades del Ministerio de Educación (octubre 2015), se hizo mención al documento “Reporte Final de la consultoría: Asistencia técnica en el marco de la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Ministerio de Educación (MINEDUC)”, elaborado por el Programa Mundial de Alimentos, de fecha abril de 2015. Dicho trabajo realizó una evaluación preliminar de recetas de refacciones escolares, y bajo los criterios de aceptabilidad, factibilidad, valor nutricional y

⁴ Presupuesto ciudadano 2015 Disponible en: www.minfin.gob.gt GIZ en mayo de 2015, en el marco del proyecto “Reforma Institucional del Programa Nacional de Alimentación Escolar”

⁵ MINEDUC (2008) Acuerdo Gubernativo Número 225-2008: Reglamento orgánico interno del Ministerio de Educación.

costo, determinó recetas mínimas que cumplan con dichos criterios, y una propuesta de menús regionalizados con análisis nutricional, de costos y aceptabilidad. El estudio del PMA determinó que con los Q2.08 asignados a los municipios del área rural priorizados por Hambre Cero, se cubre en promedio 65% de las necesidades

nutricionales de calorías, 61% de proteína y 75% de carbohidratos. Para cubrir el 100% de las necesidades nutricionales, el estudio sugiere un aumento de Q0.50 por alumno, para un total de Q2.58. Esto implicaría aumentar los Q.050 adicionales al área urbana priorizada, así como a las áreas urbanas y rurales regulares.



RECOMENDACIÓN 4: Estudio técnico para evaluar factibilidad económica de aumento de costos

Instituciones responsables: Mesa técnica de alimentación escolar que incluya a DIPLAN, DIDAI y DICONIME, y el Ministerio de Finanzas Públicas.

El apoyo a la ingesta calórica de los estudiantes, la cual repercute en sus aprendizajes y retención escolar, debe ser una prioridad para el Estado guatemalteco. Si estudios técnicos han determinado que es necesario el aumento de los costos de la alimentación escolar, el Ministerio de Educación junto al Ministerio de Finanzas deben evaluar la viabilidad de dicho aumento, tomando en cuenta para ello la fuente de financiamiento de los programas de apoyo.

Existen diferentes posibilidades y/o alternativas a tomar, derivado de un aumento de costos:

a) Determinar que derivado del estudio financiero, el presupuesto general para el programa de alimentación escolar no puede modificarse, pero los costos para un adecuado menú deben aumentar. Esto conllevaría buscar alternativas y soluciones para cumplir con un aumento de costos para una adecuada ingesta calórica con recursos limitados, pudiendo ser una propuesta la focalización del programa en municipios y establecimientos educativos

seleccionados. A nivel latinoamericano, Guatemala es de los pocos países que cuenta con la alimentación escolar universalizada, llegando al 100% de la población estudiantil de establecimientos públicos. Focalizar la entrega podría ser una solución para comunidades realmente necesitadas; sin embargo podría implicar el no cumplimiento de una obligación de Estado, especialmente por lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Educación Nacional⁶, además que incurre en riesgos de clientelismo político y discrecionalidad de la entrega. Derivado a la poca viabilidad política que esta propuesta podría obtener de diferentes sectores de la población guatemalteca, esta alternativa a pesar de poder ser analizada con mayor análisis y detalle, no es la más recomendada por parte de las investigadoras del presente estudio.

b) Ampliación del presupuesto buscando alternativas dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para modificar las asignaciones presupuestarias del programa. Existen dos posibilidades para alcanzar dichas modificaciones:

b.1. Redistribuir los ingresos provenientes del 1.5% del IVA-Paz. Derivado a que dentro del Decreto 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado, se establece que el 1.5% del IVA será redistribuido a programas sociales de educación, salud, infraestructura y otros, se podría evaluar a qué programas específicos, además del programa de alimentación escolar,

⁶ El artículo 78, Ley de Educación Nacional, Programas de Apoyo, establece: El Ministerio de Educación creará y promoverá programas de apoyo para mejorar la salud, nutrición y recreación de los educandos de todos los niveles obligatorios.



CONTINUA RECOMENDACIÓN 4: Estudio técnico para evaluar factibilidad económica de aumento de costos

se asignan recursos del 1.5% de la recaudación, y derivado a la eficiencia de dichos gastos, determinar si es posible reasignar del monto establecido, más recursos para el MINEDUC y el programa de alimentación escolar. Otra opción es evaluar la redistribución de los ingresos sobre dichos fondos a lo interno del MINEDUC, ya que durante 2015 se distribuyeron a dos programas: alimentación escolar y educación escolar primaria, con montos diferenciados: Q724,500,000 para el primero y Q932,000,000 para el segundo. Evaluar dicha asignación presupuestaria y redistribuir en caso fuera posible, es una alternativa para la ampliación de los recursos.

c.2. Ampliar el presupuesto de ingresos corrientes, fuente 11. Actualmente, el programa de alimentación escolar posee dos fuentes de financiamiento, fuente 11 (ingresos corrientes) y fuente 21 (IVA-Paz), teniendo este último el 98% de los recursos asignados del programa. Realizar una evaluación financiera de los ingresos corrientes y su

eficiencia en cada dependencia estatal, a modo de evaluar la reasignación financiera de los mismos, podría repercutir en una mayor asignación presupuestaria para el programa de alimentación escolar.

La ampliación del presupuesto requiere una evaluación técnica sobre su factibilidad económica, por parte de profesionales de economía y carreras afines, así como funcionarios públicos del Ministerio de Finanzas Públicas y Ministerio de Educación. Dentro del Ministerio de Educación, se recomienda la participación la mesa técnica de alimentación escolar, con la participación puntual para el presente estudio de la Dirección de Planificación Educativa (DIPLAN), Dirección de Auditoría Interna (DIDAI) y la Dirección General de Cooperación Nacional e Internacional (DICONIME). Se recomienda que en el espacio de trabajo se inviten a organizaciones académicas y de sociedad civil para participar sin voz ni voto de las discusiones, con la finalidad que puedan ser parte del proceso de evaluación, como una manera de propiciar la transparencia de los procesos vinculados a la alimentación escolar.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Recursos financieros disponibles para la elaboración de la evaluación técnica, especialmente en la contratación de especialistas y profesionales de economía y carreras técnicas.
- Conocimiento del marco legal de los programas de apoyo y del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.
- Apertura del MINEDUC a la participación de organizaciones académicas y de sociedad civil.
- Voluntad política institucional de las autoridades ministeriales para atender a las sugerencias de mejora resultado de la evaluación técnica, especialmente aquellos referentes a las modificaciones presupuestarias dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.



RECOMENDACIÓN 5: Diagnóstico sobre aporte de la cooperación nacional e internacional a alimentación escolar

Instituciones responsables: Ministerio de Educación y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
MINEDUC: DICONIME

La Dirección de Cooperación Nacional e Internacional (DICONIME) es la unidad responsable dentro del Ministerio de Educación de coordinar, facilitar y apoyar el proceso de gestión, negociación y seguimiento de la cooperación técnica y financiera ante las fuentes cooperantes, a efecto de obtener los recursos necesarios que complementen las disponibilidades del gobierno, para la ejecución de programas, proyectos y actividades, en el marco de las políticas educativas.

Desde el 2008, el Ministerio de Educación sistematizó el Mapeo de la Cooperación Nacional e Internacional, el cual se actualiza mensualmente y en los cuales es posible determinar los proyectos, localización geográfica, montos y políticas educativas a las cuales atiende. Reconociendo la importancia de estos diagnósticos actualizados a cargo

de DICONIME y tomándolos como base, se recomienda realizar un diagnóstico específico sobre los departamentos, municipios y establecimientos educativos en los cuales la cooperación nacional e internacional apoya con recursos para la compra de la alimentación escolar, así como otras actividades afines a la misma. Este diagnóstico permitirá, especialmente si se cruza con los mapeos que la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) realiza sobre índices de inseguridad alimentaria, localizar los municipios priorizados que cuentan con apoyo de cooperación nacional y/o internacional, y aquellos que a pesar de ser considerados prioritarios, no cuentan con apoyos complementarios. Con ello, el MINEDUC podrá enfocarse con mayor énfasis en estos últimos en temas de capacitaciones, acompañamiento técnico o asignación prioritaria de costos, desde el supuesto que los recursos humanos y financieros son limitados para atender a todos con la misma priorización. El diagnóstico deberá ser presentado a DIGEPSA y DIGEFOCE para el respectivo análisis y toma de decisiones, y se recomienda que se mantenga una comunicación permanente entre las tres direcciones sobre la actualización de los proyectos.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Actualización del Mapeo de la Cooperación Nacional e Internacional por parte de DICONIME, para su uso base en el diagnóstico especializado de alimentación escolar.
- Trabajo coordinado entre DICONIME y SESAN para el análisis y cruce de información sobre seguridad alimentaria y proyectos de cooperación nacional e internacional.

Aspecto 3: Priorización política y asignación efectiva del gasto

El diagnóstico presentado también establece que existe dificultad en la asignación efectiva del gasto a inicios de año para que las direcciones departamentales puedan iniciar a ejecutar los montos presupuestados para el programa dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Silvia Márquez, de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas, afirma que en enero de cada año el Estado de Guatemala realiza gastos importantes que afectan la liquidez de los recursos disponibles, entre ellos los pagos de planillas de todo el personal que labora para entidades públicas, incluyendo la mitad del pago de la prestación laboral del aguinaldo del año anterior, el cual se realiza en la primera quincena del año siguiente⁷. Estos gastos afectan la disponibilidad financiera del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado durante el inicio de año, razón por la cual muchos de los recursos que se solicitan desde enero de cada año en cada dependencia, logran hacerse efectivos durante los últimos días del mes o inicios de febrero, como lo es el caso de la alimentación escolar.

El Ministerio de Finanzas asigna dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado diferentes categorías para los recursos públicos. El programa de Apoyo para el consumo adecuado de alimentos se define por tipo de gasto, como gasto en funcionamiento, debido a que lo que el programa busca es que la alimentación escolar sea un gasto en recurso humano; es decir, recursos que se destinen a mejorar las condiciones de vida de la población. Por finalidad del gasto, el programa de alimentación escolar es un gasto para el área de educación; y por institución, son recursos asignados al Ministerio de Educación. Por fuente de financiamiento, la alimentación escolar posee asignados recursos desde los ingresos corrientes e ingresos tributarios del IVA Paz, lo cual desde el presupuesto de la nación se

analiza como un egreso rígido del Estado, ya que se asignan recursos derivados a obligaciones del Estado a nivel constitucional o en leyes ordinarias, en este caso la Ley del IVA Paz.

Los programas de apoyo del Ministerio de Educación (alimentación escolar, valija didáctica y útiles escolares) poseen su fuente de financiamiento en la fuente 11 y fuente 21 del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Para el caso del programa Apoyo para el consumo adecuado de alimentos, el SICOIN establece ambas fuentes dentro del presupuesto: la fuente 11 de ingresos corrientes provenientes de Recursos del Tesoro y la fuente 21 de ingresos tributarios IVA Paz, provenientes de Recursos del Tesoro con afectación específica. Para el año 2015, de los Q733,500,000 presupuestados, nueve millones provienen de ingresos corrientes y Q724,500,000 provienen de la fuente de Iva Paz, lo que representa un 98% de los recursos asignados derivados de la recaudación fiscal del Iva Paz.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92, actualizada hasta decreto 10-2012, establece en su artículo 10, tarifa única: "De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada del IVA 12%, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales. (...) De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a uno y medio puntos porcentuales (1.5%) se destinará específicamente al financiamiento de gastos sociales en programas y proyectos de seguridad alimenticia a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, educación primaria y técnica, y seguridad ciudadana."

⁷ El artículo 1, del Decreto No. 74-78, Ley Reguladora de la prestación del aguinaldo para los trabajadores del Estado, establece en relación al pago: "(...) El cincuenta por ciento (50%) en la primera quincena del mes de diciembre de cada año y el cincuenta por ciento (50%) restante, durante los períodos de pago correspondientes al mes de enero del año siguiente."

De acuerdo al presupuesto del Ministerio de Educación 2015, parte de los 1.5% asignados a gastos sociales se encuentran distribuidos para educación en el programa de alimentación escolar, con el monto de Q724,500,000 y en el programa de Educación Escolar de Primaria con Q932,000,000 (Anexo 1). Se desconoce que otros programas gubernamentales son financiados por el 1.5% del impuesto IVA paz, el cual está asignado para cubrir tanto la alimentación escolar, como otras acciones que establecen los acuerdos de paz, así también el monto recaudado a través de este impuesto.

Los recursos asignados para el IVA-Paz son catalogados como gasto público rígido, ya que se encuentran comprometidos por ley con determinados programas. En Guatemala, alrededor del 84.4% del gasto público de la administración central representa gastos rígidos, lo cual no permite tener un margen de maniobra del gasto que facilite nuevas políticas públicas, pese a que su rigidez muchas veces proviene de la priorización e importancia que algunos temas requieren para el desarrollo del país. (ICEFI, 2014: 33) Sin embargo, a nivel presupuestario no es recomendable contar con ingresos y egresos rígidos, la manera actual en la cual se prioriza por medio del IVA-Paz los recursos de alimentación escolar garantizan una asignación efectiva del monto actual del programa. A pesar de ello, el país posee altos índices de evasión tributaria, lo cual afecta las asignaciones presupuestarias a diversos programas, siendo la alimentación escolar uno de ellos, especialmente durante los últimos trimestres.

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), actualmente existe una evasión del 40.3% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA); en marzo de 2015, la Superintendencia de Administración Tributaria sostenía que existía una evasión del 36% equivalente a Q1mil 700 millones por concepto

de IVA doméstico, derivado de contrabando y defraudación aduanera. Por estas razones, será importante evaluar la fuente de financiamiento de la alimentación escolar.

De acuerdo a René Linares Director de DIGEPSA, aunque, el problema no radica en la fuente de financiamiento sino en cambio en la asignación efectiva de recursos por parte del MINFIN a inicios de cada año: *“(...) A mí lo que me interesa es que hayan recursos, de qué fuente no importa. Como repito, es una cifra grande al inicio de año que hay que prever”*, sostuvo el licenciado Linares en una de las entrevistas realizadas. Luis Martínez, responsable de la elaboración del diagnóstico financiero del programa de alimentación escolar⁸ coincide en que no existe inconveniente en la fuente de financiamiento, ya que los recursos tributarios son estables y poseen certeza financiera; sin embargo, la dificultad radica desde su punto de vista en una gestión financiera deficiente, especialmente en cuanto a evaluaciones programáticas, monitoreo sistemático, protocolos nutricionales y especialmente, priorización financiera por parte de las autoridades ministeriales. no obstante, de acuerdo a Mynor Estrada, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO Guatemala, la fuente de financiamiento sí presenta un problema derivado a que por medio de esta no se logran priorizar los gastos que necesita el programa para una efectiva ejecución. *“Es un gran saco que se llena con los aportes, pero también tiene agujeros por todos lados”*, sostiene, especialmente haciendo referencia a que los recursos del IVA-Paz son asignados de acuerdo a las prioridades ministeriales, no asignando el presupuesto necesario a la alimentación escolar. Luego, con esta afirmación se podría establecer que es la priorización y de nuevo, no la fuente de financiamiento, la dificultad que presenta el actual presupuesto estatal.

8 Diagnóstico financiero presentado en el marco del proyecto “Reforma Institucional del Programa Nacional de Alimentación Escolar” del Fondo de Reformas Estructurales de la Cooperación Técnica Alemana GIZ.



RECOMENDACIÓN 6: Estudio técnico para evaluar fuente de financiamiento

Instituciones responsables: Mesa técnica de alimentación escolar que incluya a DIPLAN y DIDAI ; y el Ministerio de Finanzas Públicas. MINEDUC: DICONIME

Priorizar la asignación de los recursos para la alimentación escolar dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y su pronta ejecución a inicios de año, es una de las recomendaciones importantes en la presente propuesta. Dicha priorización deberá evaluar y determinar qué fuente de financiamiento es la más adecuada para garantizar recursos efectivos al componente de alimentación escolar durante todo el año escolar.

Se recomienda que la evaluación de la fuente de financiamiento pueda basarse en mantener las dos fuentes que actualmente dotan de recursos públicos al componente de alimentación escolar, evaluando el peso porcentual que cada una de ellas brinda al componente. Una propuesta a evaluar es otorgar un mayor porcentaje a la fuente 11 y una menor a la fuente 21. Esta modificación representaría una priorización del programa, a modo que los costos del mismo no queden a discrecionalidad de los ingresos tributarios del país, sino que provengan de fuentes estables y confiables a lo largo del año fiscal. Esta evaluación puede ser realizada por el mismo equipo que realice la evaluación técnica de factibilidad de aumento de costos (Recomendación 1). Dentro del Ministerio de Educación, se recomienda

la participación de DIGEPSA, DIGEFOCE, DIPLAN, DIGECOR y DIDAI, a excepción de DICONIME. Asimismo, es importante la participación de funcionarios públicos del Ministerio de Finanzas Públicas y especialistas y profesionales en economía. Se recomienda que en el espacio de trabajo se inviten a organizaciones académicas y de sociedad civil para participar como observadores de las discusiones, con la finalidad que puedan ser parte del proceso de evaluación, como una manera de propiciar la transparencia de los procesos vinculados a la alimentación escolar. Los resultados de la evaluación deberán ser presentados y discutidos por las autoridades ministeriales de MINEDUC y MINFIN, con apoyo de sociedad civil , para la toma de decisiones en las propuestas de presupuesto posteriores.

Independientemente de la fuente de financiamiento, es importante que las autoridades del Ministerio de Educación establezcan como prioritario el programa ante el Ministerio de Finanzas, especialmente en el momento cuando se solicitan las cuotas para ejecución, y con ello lograr que a inicios de año sea posible priorizarlo para la disponibilidad de los recursos que se puedan hacer efectivos en enero. Esto se traduce en una decisión política por parte de las máximas autoridades del MINEDUC, de asignarle la importancia debida a un programa gubernamental que, más allá de la dotación de alimentos, posee múltiples y posibles beneficios en la asistencia y retención escolar, seguridad alimentaria de la población, aprendizaje de los alumnos, participación ciudadana de padres y madres de familia, así como el involucramiento de la comunidad por medio de las compras a comerciantes locales.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Recursos financieros disponibles para la elaboración de la evaluación técnica, especialmente en la contratación de especialistas y profesionales de economía y carreras técnicas.
- Conocimiento del marco legal del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.
- Voluntad política institucional de las autoridades ministeriales y gubernamentales para solicitar modificaciones presupuestarias y/o priorizaciones de gasto dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.



RECOMENDACIÓN 7: Estudio técnico para evaluar fuente de financiamiento

Instituciones responsables: Mesa técnica de alimentación escolar

Una de las propuestas que diferentes actores proponen para mejorar la problemática de la asignación efectiva de costos de los programas de apoyo, entre otros beneficios, es el atraso del inicio del ciclo escolar entre tres y cuatro semanas. Por ello se recomienda la elaboración de un estudio técnico que permita evaluar los beneficios, potencialidades y riesgos que una modificación del ciclo escolar podría traer para los diferentes actores de la comunidad educativa, entre ellos estudiantes, padres de familia, docentes, personal administrativo, entre otros.

La elaboración del estudio técnico podría establecer las dificultades que se presentan a inicios del ciclo escolar en diferentes aspectos, entre estos los aspectos administrativos-

financieros, como es el caso de la asignación de los primeros desembolsos para los programas de apoyo, así como otros aspectos como el climático, derivado del análisis de los climas y su regionalización, y cómo este puede llegar a impactar en la asistencia de los estudiantes en determinados lugares, especialmente aquellos con altos índices de frío a inicios de año. Junto a ello, se podría evaluar la viabilidad de proponer un atraso en el inicio del ciclo escolar como se tiene actualmente, incluyendo entre algunos elementos de análisis y propuesta, mapeo de actores, identificación de escenarios, calendarios regionalizados, entre otros. Se recomienda que dicho estudio técnico sea dirigido por el MINEDUC, y realizado en conjunto con DIGEPSA, DIGEFOCE, DIGECOR, DIPLAN directores de establecimientos, docentes y organizaciones de padres de familia. Asimismo, se sugiere sea validado y consensado con diferentes actores, especialmente aquellos que poseen vinculación directa con el tema propuesto, como es el caso de los sindicatos de trabajadores, así como que se pueda proponer una estrategia y hoja de ruta para lograr aquellos cambios sugeridos y validados.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Recursos financieros disponibles para la elaboración de la evaluación técnica, especialmente en la contratación de personal que lleve a cabo el estudio.
- Conocimiento de la normativa que rige al Ministerio de Educación.
- Voluntad política institucional de las autoridades ministeriales y gubernamentales para atender a las sugerencias de mejora resultado de la evaluación técnica, especialmente si en la misma sugieren estrategias y rutas de acción para la modificación.

Aspecto 4: Falta de organización y sistematización de la información sobre alimentación escolar y rendición de cuentas efectiva, y acompañamiento a los consejos de padres de familia sobre dichos aspectos

Para facilitar la comprensión por parte de la sociedad (rendición de cuentas vertical), se requiere que los datos sobre la alimentación escolar sean accesibles, no solo de forma física sino en formatos que traduzcan los términos técnicos a lenguaje cotidiano.

Aunque se puede acceder a la información sobre el programa a través del Portal del MINEDUC o a través de solicitudes de información pública, la información no es publicitada ante la comunidad educativa de forma eficiente, ya que de acuerdo a los hallazgos de la investigación realizada en 30 escuelas del país, los padres de familia de los niños beneficiados desconocen varios aspectos sobre la alimentación escolar, especialmente sobre la forma en la que esta actividad opera en las escuelas. El desconocimiento ha generado una percepción de opacidad para algunos de los padres de familia entrevistados.

Asimismo, se pudo constatar que la información sobre el programa se encuentra dispersa en diversos documentos y está documentada en un lenguaje técnico que dificulta su comprensión por parte del beneficiario final, por lo que la búsqueda de información no se facilita a toda la población, limitándose así la rendición de cuentas vertical.

En el aspecto de sanciones, la publicidad de estas es indispensable para generar confianza en el proceso de rendición de cuentas. Transparencia sin sanción ante incumplimientos de la ley, es una transparencia inútil. Este aspecto debe de estar acompañado de un mecanismo de denuncia

efectivo, como parte de los mecanismos de participación de la sociedad civil. La información, supervisión y sanción en diferentes niveles, permite una rendición de cuentas política, administrativa y financiera.

Se considera pertinente que exista una organización interna de la información vinculada a la alimentación escolar. Derivado a que diferentes direcciones, pertenecientes a vicedespachos distintos, poseen responsabilidades directas en torno a la alimentación escolar, es posible que la información, aquella que pueda arrojar análisis de impactos y resultados que permitirían una mejor estrategia integral alrededor del tema, se encuentre dispersa a lo interno del MINEDUC. Ejemplo de ello es la información que recibe y sistematiza periódicamente la Dirección de Cooperación Nacional e Internacional (DICONIME) del Ministerio de Educación, referente a los proyectos de cooperación internacional que se encuentran apoyando temas de nutrición y seguridad alimentaria desde el área educativa. Desde el año 2008, el MINEDUC cuenta con el Mapeo de la Cooperación Nacional e Internacional, el cual se actualiza mensualmente.

A pesar que el DICONIME sistematiza la información en base a las políticas educativas del país (Anexo 2), al momento de realizar la entrevista a los directores de DIGEPSA y DIGEFOCE, estos desconocían los proyectos que se encontraban en ejecución y respondían a temas de seguridad alimentaria y retención escolar desde la cooperación internacional. Por ello, se considera importante organizar la información vinculante al tema de seguridad alimentaria a lo interno del MINEDUC, a modo que esta pueda ser utilizada estratégicamente para temas de planeamiento, seguimiento y evaluación de los programas.

Se hace evidente la falta de acompañamiento por parte del MINEDUC hacia los consejos de padres de familia, docentes y directores de centros educativos, alrededor de normativas,

lineamientos operativos sobre funcionamiento y rendición de cuentas del trabajo realizado en el componente de alimentación escolar y los otros que conforman los programas de apoyo. El trabajo poco coordinado entre DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR repercute directamente en los consejos de padres de familia, quienes no poseen acompañamiento de su trabajo, y

en cambio, únicamente reciben muchas veces sanciones, por faltas pequeñas que podrían haber sido previstas. Es indispensable que la mesa técnica de alimentación escolar coordine a las unidades internas del MINEDUC para fortalecer el acompañamiento a los consejos de padres, especialmente en los temas vinculados a transparencia y rendición de cuentas.



RECOMENDACIÓN 8: Mapas de información

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR.

Focalizar toda la información pública generada por el Programa Nacional de Alimentación Escolar desarrollando un mapa de información que permita facilitar a las personas la búsqueda y solicitud de información. Se recomienda realizar este índice utilizando como guía las funciones de los actores involucrados en la ejecución del componente de alimentación escolar de los programas de apoyo y pueda ser publicado en los portales electrónicos del

MINEDUC.

Si una función de la DIGEPSA es: “establecer los criterios para que, descentralizada y subsidiariamente, se asignen, por centro educativo público, niño atendido y docente en servicio, los gastos de operación y mantenimiento, los materiales básicos y los servicios de apoyo, para garantizar el derecho de la población estudiantil a una educación de calidad”, el mapa debe incluir:

- Criterios para la asignación de gastos de operación y mantenimiento, materiales básicos y servicios de apoyo, por centro educativo, niño atendido y docente en servicio.

A continuación un ejemplo detallado:

MAPA DE INFORMACIÓN DIGEPSA

Para facilitar la solicitud de información pública, la Unidad de Información Pública presenta el siguiente mapa de información como mecanismo de orientación para las personas que desean conocer sobre el qué hacer de DIGEPSA. La información generada y/o resguardada por esta dirección es:

1. Criterios para la asignación de gastos de operación y mantenimiento, materiales educativos básicos y servicios de apoyo, por centro educativo público, niño atendido y docente en servicio.
2. Lineamientos generales establecidos para organizar voluntariamente a grupos de padres y madres de familia, líderes comunitarios, docentes, directores y otros miembros de la comunidad educativa en juntas escolares u otras organizaciones.
3. Registro del apoyo brindado a las capacitaciones de padres de familia.
4. Mecanismos utilizados de control, monitoreo y seguimiento de los recursos materiales y financieros que se asignan y trasladan a los Centros Educativos Públicos.
5. Normas emitidas para la ejecución con calidad de los servicios de apoyo por parte de los Centros Educativos Públicos en cuanto a la variedad del menú para el programa de alimentación escolar, bolsa de útiles para el programa de dotación de útiles escolares.
6. Registro de cuenta bancaria y código de ente receptor de transferencias corrientes para los Consejos Educativos u organizaciones de padres de familia legalmente constituidos de los Centros Educativos Públicos...

...La lista continúa con toda la documentación generada por DIGEPSA.



CONTINUA RECOMENDACIÓN 8: Mapas de información

Este aspecto se basa en la recomendación realizada por la Organización de Estados Americanos que indica:

“Antes de que un organismo público pueda determinar una política adecuada de retención de información, debe comprender la información que diariamente producen sus empleados y los sistemas que utilizan para hacerlo. Estos conocimientos de alto nivel sobre cómo se produce la información y para qué se utiliza ayudarán a tomar decisiones informadas sobre cómo organizar y mantener esta información. El producto de este esfuerzo se refiere a menudo como “mapa de datos” ya que incluye toda la información en poder de un organismo público.

El mapa de datos puede ser tan detallado o tan simple como el organismo público lo desee, puede ser en formato impreso o electrónico, y deberá ser actualizado de forma regular a efectos de reflejar cualquier cambio.

Cuando se prepara un mapa de datos, normalmente es mejor designar a una persona que pueda dirigir esta iniciativa y encargarse de la coordinación entre todas las personas que puedan participar en la identificación de los sistemas y la información dentro del organismo público, en el caso de la alimentación escolar se recomienda que la elaboración se coordine a través de la Unidad de Información Pública del Ministerio de Educación, quien solicite información a las tres unidades correspondientes. Este mapa deberá ser público para que facilite las solicitudes de información sobre el Programa.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Interpretación de forma amplia de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Voluntad política institucional de incrementar la transparencia y rendición de cuentas de los programas de apoyo, especialmente el componente de alimentación escolar.
- Coordinación entre la Unidad de Acceso a la Información Pública, DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR
- No es necesaria una reforma legal.



RECOMENDACIÓN 9:

Crear y publicar un compendio de leyes relacionadas con los Programas de Apoyo y específicamente con el Programa Nacional de Alimentación Escolar

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIGEFOCE, DIGECOR y unidad encargada de actualización del portal electrónico

Para poder sancionar un incumplimiento de obligaciones, es importante conocer las obligaciones y sus responsables. Es por esto que se recomienda hacer un documento físico y/o electrónico que incluya toda la normativa externa e interna del Ministerio de Educación que regula el Programa Nacional de Alimentación Escolar. Esta herramienta también podrá ser utilizada para la denuncia responsable.

Se recomienda que el compendio incluya como mínimo la siguiente legislación:

- Constitución Política de la República.
- Decreto 12-91. Ley de Educación Nacional.
- Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo
- Acuerdo Gubernativo 225-2008. Reglamento orgánico interno del Ministerio de Educación.
- Acuerdo Ministerial número 1335-2013. Implementar los murales de transparencia y rendición de cuentas en las dependencias del Ministerio de Educación y los centros educativos públicos.
- Acuerdo Ministerial número 3667-2012. Desconcentración en las Direcciones Departamentales de Educación la asignación,

administración, ejecución y dotación de recursos financieros a los centros educativos públicos para implementar los servicios de apoyo.

- Acuerdo Ministerial 65-2010. Reglamento interno de la Dirección General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo.

- Acuerdo gubernativo 1745-2010, Reglamento interno de la Dirección General de Fortalecimiento a la Comunidad Educativa.

- Acuerdo Gubernativo 202-2010. Reglamento para la aprobación de estatutos, reconocimiento de personalidad jurídica y funcionamiento de los consejos de los centros educativos públicos.

- Acuerdo Ministerial 1096-2012. Reglamento para transferencias de recursos financieros a los consejos educativos y otras organizaciones de padres de familia legalmente constituidas de centros educativos públicos.

- Código Penal

- Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

No es necesario incluir toda la normativa, sino aquellos artículos que regulan directamente los programas de apoyo.

Se recomienda generar una sección especial dentro del portal electrónico del MINEDUC en la cual alojar el compendio normativo, facilitando la búsqueda integral del componente de alimentación escolar, y no por Direcciones y responsables, como se encuentra actualmente. Para el compendio electrónico, se recomienda que el formato de la normativa sea en un procesador de datos y no en imagen con el objeto que facilite la búsqueda de contenido. Para ello, se hace necesario el apoyo de la unidad ministerial que brinde apoyo técnico en actualización del portal electrónico.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Conocimiento de todo el marco legal del Programa Nacional de Alimentación Escolar. Coordinación entre DIGEPSA, DIGECOR y DIGEFOCE



RECOMENDACIÓN 10: Instructivo para el diseño de murales de transparencia

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIGECOR y DICONIME

Los murales de transparencia se encuentran regulados en el Acuerdo Ministerial número 1335-2013, "Implementar los murales de transparencia y rendición de cuentas en las dependencias del Ministerio de Educación y los centros educativos públicos." Derivado de las visitas realizadas por el equipo de Acción Ciudadana a centros educativos en el desarrollo de actividades diversas de sus proyectos, se pudo observar Murales de Transparencia de diferentes tamaños y estilos. Algunos ubicados en la dirección del establecimiento en una pared del fondo y otros en hojas papel bond con letras difíciles de descifrar por su tamaño. Ante esta libertad de criterio para su elaboración, se recomienda elaborar un instructivo que permita de forma gráfica indicar cómo elaborar los Murales de Transparencia paso a paso, desde aspectos técnicos (tamaño de letra, lugar de ubicación idóneo, responsables de coordinar su desarrollo), hasta los aspectos sustantivos de la información que se coloca, incluyendo tanto datos cuantitativos como cualitativos (montos transferidos, menús elaborados). Esto

complementaria el trifoliar ya desarrollado y accesible dentro del portal electrónico del MINEDUC.

También se recomienda incluir en el instructivo el involucrar a los estudiantes en la elaboración de los Murales como una actividad de enseñanza – aprendizaje que contribuye al desarrollo de la democracia y ciudadanía. Esto resalta los valores pedagógicos y contenidos del Currículo Nacional Base. Se recomienda incluir su presentación en diversas actividades (actividades cívicas, reunión de padres de familia, reunión de claustro de maestros, actividades culturales), así como la oportunidad de realizar preguntas sobre su contenido. Es importante incluir las sanciones por incumplimiento de la elaboración del Mural de Transparencia y su respectiva sanción.

La unidad responsable de la socialización y capacitación del manual, deberá tomar en cuenta la importancia del uso del mural como una herramienta de diálogo entre la comunidad educativa.

Se sugiere que la elaboración del manual quede a cargo de DIGEPSA y su socialización con los padres de familia, consejos de padres de familia, docentes y directores de establecimiento, las realizarían las Direcciones Departamentales por medio de DIGECOR y DIGEFOCE, como una actividad coordinada.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Cumplimiento del artículo 1 y 6 del Acuerdo Ministerial 1335-2013.
- Reforma al Acuerdo Ministerial 1335-2013 incluyendo: Sanciones por incumplimiento de la elaboración del Mural de Transparencia; y, obligación de presentar contenido del Mural de Transparencia en reuniones de cualquier tipo convocadas por el Centro Educativo. Se recomienda se considere la siguiente redacción:
 - Artículo 1 Bis. Cultura de Transparencia. Las autoridades educativas responsables de elaborar Murales de Transparencia incluirán el tema en toda reunión organizada con la comunidad educativa, con el objetivo de promover su existencia, importancia y contenido como una herramienta de rendición de cuentas.
 - Artículo 8 Bis. Sanciones. Todo funcionario público o servidor público que infrinja las disposiciones de la presente ley, estará sujeto a la aplicación de sanciones administrativas o penales de conformidad con las disposiciones previstas las leyes aplicables.
- Identificación de criterios por parte de DIGEPSA para la elaboración del instructivo.



RECOMENDACIÓN 11:
**Integrar a los grupos de
acompañamiento y supervisión
a consejos de padres de familia,
a representantes de DIGEPSA,
DIGEFOCE y DIGECOR**

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR

Los consejos de padres de familia, docentes y directores de establecimientos educativos necesitan recibir acompañamiento constante, que les permita conocer de manera detallada el funcionamiento gubernamental de los programas de apoyo, así como prevenir posibles fallas en temas de transparencia y rendición de cuentas. Actualmente, DIGEFOCE trabaja capacitaciones a padres de familia en el marco del componente de Escuelas Saludables,

sin embargo estas formaciones no incluyen los temas administrativos-financieros, que son responsabilidad de DIGEPSA. La supervisión financiera se realiza por medio de DIGEPSA y/o DIDAI, con una función más sancionatoria que preventiva. Asimismo, la poca coordinación con las direcciones departamentales, dificulta el que las formaciones puedan realizarse adaptadas al contexto y problemáticas propias de la región o departamento, y de las cuales las direcciones departamentales poseen información de manera directa.

Por ello se sugiere integrar un grupo de acompañamiento y supervisión conformado por representantes de DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR, quienes puedan planificar visitas a campo coordinadas, y en las cuales se puedan abordar diferentes temas de capacitación. El trabajo que realizan de forma aislada, es posible realizarlo de forma conjunta si se cuenta con una estrategia de coordinación y una planificación para el trabajo coordinado.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Apertura y voluntad política para integrar un grupo de trabajo conformado por diferentes unidades del MINEDUC.
- Apertura para ajustar calendarios y cronogramas de trabajo propios de cada dirección, en un cronograma integrado.



RECOMENDACIÓN 12:
Recolectar los hallazgos más comunes identificados en los informes de auditoría y presentarla en un formato que permita a todos los Consejos Educativos prevenir cometer errores similares

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIDAI y DIGEFOCE

Es importante que la supervisión y acompañamiento cumpla un rol preventivo. Es por esto que se recomienda informar a todos los Comités Educativos y Direcciones Departamentales los hallazgos encontrados en las auditorías internas de una forma didáctica que sirva como proceso de enseñanza para evitar tener los mismos hallazgos al momento de una supervisión interna o externa. Se puede elaborar en forma de trífoliar, titulado: "Recomendaciones para una rendición de cuentas efectiva".

Un ejemplo de esto puede ser:

Recomendaciones para una rendición de cuentas efectiva:

- a) Los alimentos adquiridos para la alimentación escolar deben estar controlados por el consejo de padres de familia. No deben estar en la bodega del proveedor si ya fueron comprados.
- b) Las facturas deben describir a detalle los productos y servicios adquiridos.
- c) Si aún no tiene un libro de almacén, es importante su adquisición. Para conocer más sobre este libro consulte el trífoliar de Libro Auxiliar de Almacén.

Se recomienda la elaboración del documento por parte de DIGEPSA y DIDAI, y su difusión con las organizaciones de padres y el resto de comunidad educativa, por medio de DIGEFOCE y DIGECOR. Se enfatiza en la importancia del acompañamiento por parte de DIGEPSA, DIGECOR y DIGEFOCE en las capacitaciones a padres de familia, tomando en cuenta la recomendación de la integración de un grupo de acompañamiento y supervisión integral.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Cumplimiento del artículo 6 del Acuerdo Ministerial 1335-2013 el cual establece: DIGEPSA será responsable de emitir y aprobar los procedimientos, instructivos, guías y otros documentos que se emitan con un enfoque didáctico para promover la transparencia y rendición de cuentas, en los cuales se incluirán las normas, lineamientos o directrices para el cumplimiento de las presentes disposiciones, así como brindar asesoría, capacitación y acompañamiento al personal de las Direcciones Departamentales de Educación para su estricto cumplimiento.
- Coordinación entre DIGEPSA y DIDAI para identificar los hallazgos más comunes en la ejecución de los Programas de Apoyo y poder redactar el trífoliar.
- Informar de estos hallazgos a DIGEFOCE y DIGECOR para utilizar la información dentro del contenido de las capacitaciones dirigidas a los responsables de ejecutar los programas de apoyo.



**RECOMENDACIÓN 13:
Fortalecer la Dirección de
Auditoría Interna y poner a
evaluación hallazgos comunes
detectados durante su
supervisión.**

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIDAI

La Dirección de Auditoría Interna posee, de acuerdo a diversos actores entrevistados durante el proceso de elaboración del informe, diversas debilidades que deben ser atendidas para su mejora. Entre ellas se encuentra el presupuesto limitado con el que cuenta, el cual repercute en el recurso humano así como en recursos necesarios para la realización del trabajo, por ejemplo, vehículos. Asimismo, se considera importante que DIDAI se capacite y forme en temáticas de transparencia, especialmente desde la visión de rendición de cuentas como una herramienta para facilitar el diálogo, donde se entienda que su objetivo

es brindar información más que justificar decisiones.

Ejemplo de la necesidad de fortalecimiento, es la evaluación que se considera necesario del hallazgo que comúnmente se encuentra y sanciona sobre guardar producto en las bodegas de los proveedores. Es importante que DIDAI considere opciones y alternativas para justificar dicha decisión, la cual es tomada muchas veces por la falta de espacio dentro de los establecimientos educativos, así como la poca seguridad que estos poseen y que los hace vulnerables a robos y actos delincuenciales. Acción Ciudadana puede brindar dichas capacitaciones al equipo humano de DIDAI y otras unidades que se consideren pertinentes; sin embargo, el fortalecimiento interno de la Dirección es importante para contar con el recurso humano necesario para lograr el debido acompañamiento en todos los establecimientos educativos del país.

Es importante que el trabajo de DIDAI se encuentre coordinado con DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR, en el grupo de acompañamiento y supervisión integral recomendado.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Priorización ministerial para el fortalecimiento de DIDAI.
- Apertura para posibles acciones de apoyo por parte de Acción Ciudadana en temas de transparencia y rendición de cuentas.

Aspecto 5: Falta de socialización y mediación pedagógica de la información sobre alimentación escolar

La supervisión vertical realizada por la sociedad no tiene espacios especiales para generar un diálogo. Se identifica la presentación de un informe ante la Asamblea de los Consejos Educativos, pero no hacia otro grupo, por ejemplo: los Consejos de Desarrollo, Comisiones de Auditoría Social (Artículo 17 Código Municipal), o cualquier interesado.

Una discusión constante en materia de acceso

a la información es la comprensión de la información pública. Aunque la Ley de Acceso a la Información Pública no incluya la característica de “comprensible”, este es un principio promovido internacionalmente. De acuerdo al principio 4 del Derecho de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos: “Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades – incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos – de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.”



RECOMENDACIÓN 14: Mediación pedagógica de información

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIDAI

Para lograr esto, se recomienda que el proceso de mediación de información sea paulatino, siguiendo los siguientes pasos:

- a) La Unidad de Información Pública puede identificar las solicitudes de información frecuentes sobre el funcionamiento y ejecución del componente de alimentación escolar.
- b) La unidad genera un documento que incluya la información más solicitada explicada de forma sencilla y pedagógica.
- c) Este documento es difundido en la página electrónica del MINEDUC y en los medios idóneos dentro de las Direcciones Departamentales.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Interpretación de forma amplia de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Voluntad política institucional de incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- Coordinación entre la Unidad de Acceso a la Información Pública y las entidades del MINEDUC involucradas en generar información.
- No es necesaria una reforma legal.



RECOMENDACIÓN 15:
Incluir dentro de las capacitaciones a los Consejos Educativos y Direcciones Departamentales el tema de “Diálogo Público”

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA, DIGEFOCE y DIGECOR

Actualmente los espacios para el diálogo no están regulados, y se confunde la rendición de cuentas solo con presentar informes o información; sin embargo el diálogo puede ser promovido en cualquier reunión escolar o comunitaria. Lo que se recomienda es que

los encargados de rendir cuentas y todos los que exigen cuentas sean capacitados en técnicas para facilitar el diálogo. Esto implica comprender que la rendición de cuentas no solo es dar información, sino justificar las decisiones tomadas.

Este tema puede ser incluido al momento de capacitar sobre el informe de rendición de cuentas que los consejos de padres de familia u otro actor debe realizar para respaldar sus decisiones dentro del componente de alimentación escolar. Sin embargo, para lograr generar una cultura de rendición de cuentas efectiva, se recomienda que sea un tema transversal en todas las capacitaciones organizadas por DIGEFOCE, cuyos insumos deberán ser brindados por DIGEPSA.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Coordinación entre la DIGEFOCE y DIGEPSA para capacitar a todos los funcionarios u otros actores en materia de rendición de cuentas con atención especial en la promoción del diálogo. Considerar incluir el siguiente contenido en las capacitaciones: ¿Qué es rendición de cuentas? ¿Quiénes rinden cuentas? ¿Quiénes piden cuentas? ¿Importancia de la rendición de cuentas en un Gobierno Democrático? ¿El fin de la rendición de cuentas? ¿La información como un elemento esencial del diálogo público?



RECOMENDACIÓN 16:
Ser parte del Plan de Gobierno Abierto de Guatemala

Instituciones responsables: Ministerio de Educación

Esta es una iniciativa que desde el 2012 es coordinada por la Comisión de Transparencia y Gobierno Electrónico. Es una iniciativa promovida por el Gobierno de Brasil y de los Estados Unidos cuyo objetivo es que los gobiernos se comprometan a cumplir con acciones puntuales que se fundamenten

en: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación.

Cada gobierno enumera compromisos, y los incluye en un plan de acción al cual le da seguimiento el propio gobierno junto con sociedad civil. Guatemala desarrolló su primer plan de acción en el año 2012, el cual está publicado en la siguiente página:

Se recomienda que el Programa incluya un compromiso en el plan de acción de Guatemala, derivado del diagnóstico presentado por Acción Ciudadana. El formato para desarrollar los compromisos es:

Plantilla de Cumplimiento de Compromisos					
Número y nombre del compromiso					
Secretaría/Ministerio responsable					
Nombre de la persona responsable					
Puesto					
Correo Electrónico					
Teléfono					
Otros Actores Involucrados	Gobierno				
	Sociedad civil, iniciativa privada, grupos de trabajo o multilaterales				
Objetivo principal					
Breve descripción del compromiso (140 caracteres máx.)					
Relevancia Describa la manera en la que el compromiso contribuye a fortalecer los valores OGP de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas pública, participación cívica y tecnología e innovación para la apertura y rendición de cuentas. (puede encontrar una descripción detallada de estos valores aquí)					
Ambición Describa brevemente los resultados de política esperados y la manera en la que el compromiso hará al gobierno más abierto o lo mejorará mediante mayor apertura.					
Cumplimiento		No Iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
Descripción de los resultados Incluya las actividades específicas que fueron desarrolladas durante el periodo cubierto por el informe (primer o segundo año del Plan de Acción) y, cuando sea posible, por favor indique si hay evidencia alguna de que la ciudadanía usó el compromiso o de que éste tuvo algún efecto.					
Fecha de conclusión					
Próximos pasos					
Información adicional (Descripción de lo que queda por lograr y cualquier reto en la implementación.)					

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Conocer la Iniciativa de Gobierno Abierto, sus principios y grandes desafíos.
- Identificar acciones concretas y alcanzables al corto plazo dentro de los programas de apoyo que busquen la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, tecnología e innovación.
- Coordinar con la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico o entidad a cargo del Gobierno Abierto en Guatemala, la inclusión del compromiso en el Plan de Gobierno Abierto de Guatemala.



RECOMENDACIÓN 17: Dar seguimiento a las recomendaciones de la quinta ronda de seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción

Instituciones responsables: Ministerio de Educación

Como una orientación a las acciones de rendición de cuentas, se recomienda tener referencia a las convenciones internacionales contra la corrupción. La Convención Interamericana contra la Corrupción incluye como medida preventiva (artículo 3) crear, mantener y fortalecer: "...3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades."

Esto se traduce en:

- Identificar la existencia de disposiciones y/o medidas orientadas a que se den instrucciones a los Consejos Educativos y Direcciones Departamentales que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades dentro del Programa Nacional de Alimentación Escolar:
- Manera en la que se dan a conocer las responsabilidades y funciones a su cargo,

indicando si esto se hace verbalmente o por escrito y si queda constancia de ello.

- Momentos en los cuales se le dan a conocer las responsabilidades y funciones a su cargo, indicando si esto se hace al comenzar su desempeño o en un tiempo determinado después de esto.
- Existencia de programas y cursos de inducción, capacitación o instrucción al personal sobre como desempeñar apropiadamente sus responsabilidades y funciones. Utilización de formas modernas de comunicación para dar a conocer al personal las responsabilidades o funciones a su cargo y para orientarlas acerca de su apropiado desempeño.
- Existencia de instancias ante las cuales puede acudir el personal para obtener información o resolver dudas sobre la manera de desempeñar apropiadamente las responsabilidades y funciones a su cargo. Existencia de un órgano rector, autoridad o instancia a cargo de definir, orientar, asesorar o apoyar la manera en la que se deben dar a conocer al personal las responsabilidades y funciones a su cargo, y de supervisar que esto se haga a cabalidad.

Al responder a lo anterior, se contribuye a:

- a) El cumplimiento de compromisos internacionales en materia anticorrupción
- b) Desarrollo de mecanismos de prevención anticorrupción.
- c) Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas al tener funcionarios que tienen claridad sobre el alcance de responsabilidades.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Conocimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y su mecanismo de seguimiento.
- Coordinar con la Dirección de Recursos Humanos el cumplimiento del compromiso del artículo 3, numeral 3, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.



RECOMENDACIÓN 18: Publicar todas las sanciones impuestas a personal que incumple con sus responsabilidades dentro del Programa Nacional de Alimentación Escolar

Instituciones responsables: Ministerio de Educación MINEDUC: DIGEPSA y DIDAI

La publicación de sanciones (administrativas y/o penales) aplicadas a funcionarios públicos eleva la confianza en la ciudadanía sobre el funcionamiento de los mecanismos de denuncia e investigación. Estas pueden incluirse dentro del artículo 10, numeral 29, de la Ley de Acceso a la Información Pública que se identifica en la página electrónica del MINEDUC.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Coordinar con la Dirección de Recursos Humanos la transferencia de información sobre sanciones impuestas surgidas por incumplimiento de responsabilidades en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- Conocer las sanciones penales aplicadas a funcionarios por incumplimiento de obligaciones en el Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- Tener un vínculo en la página electrónica del MINEDUC dentro del Artículo 10, numeral 29, de información pública de oficio.



ASPECTOS Y RECOMENDACIONES DE MEJORA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR desde una propuesta de institucionalización distinta

La investigación realizada permitió establecer que el programa de alimentación escolar en la actualidad se basa en una visión de la acción como una dotación de recursos financieros a una población vulnerable, más que un programa de protección social integral para el desarrollo. A pesar que cuenta con una institucionalización formal dentro del MINEDUC, situándolo dentro de los programas de apoyo a la calidad educativa, consideramos que es prioritario e importante atender a recomendaciones que permitan modificar su institucionalización interna, para que esta pueda permitir el alcance de múltiples beneficios y resultados en diferentes áreas, más allá de la financiera. Sin embargo, este cambio de visión se basa, principalmente, en la voluntad de los funcionarios a cargo del mismo en consolidar el programa y reestructurarlo hacia una política de protección social.

La reestructuración de este programa implicaría algunos cambios en su normativa, el fortalecimiento y modificación de procesos internos para permitir mayor coordinación intra e interinstitucional y posiblemente la creación de alguna entidad de coordinación del “Programa de alimentación escolar”, haciendo de esta entrega de alimentos un programa específico del MINEDUC con impactos y resultados integrales en la educación y salud de los estudiantes.

Sin embargo, este cambio de visión debería retomar aquellos aspectos en los que se ha logrado avances significativos y en los que Guatemala lidera a nivel regional. Cuestiones como la descentralización, la alta participación de padres de familia, y la universalidad del programa, no son aspectos que se deban reformar, sino al contrario, necesitan ser fortalecidos e impulsados por los beneficios que han traído para la población.

El reformular la alimentación escolar involucra un cambio de concepción, pasando de ver la entrega de alimentos como una actividad de los programas de apoyo, a concebir la alimentación

escolar como un programa estatal prioritario en temas de protección social. A continuación se detallan aspectos que se evaluaron y en los cuales se proponen cambios y modificaciones.

Cambio de concepción de la alimentación escolar

Actualmente la alimentación escolar es comprendida como una transferencia financiera para la compra de refacciones escolares, y no cuenta con el marco conceptual que defina cómo se entiende esta, una clara definición de qué fines posee para el país, cuáles son los objetivos de la entrega de alimentos, qué aspectos aparte de la entrega de alimentos se abarcará por parte de la misma, la metodología en la que se basa y la forma en que se hará la focalización de usuarios.

Es necesario que se plantee la alimentación escolar entendida como una estrategia de combate a la desnutrición, el absentismo, la deserción escolar y la mejora del aprendizaje, y desde un enfoque intersectorial enfocarla desde una perspectiva más amplia e integral en la que esta actividad también plantee como ejes transversales fortalecer la economía local, mejorar la seguridad alimentaria, brindar aprendizaje a los estudiantes y las familias sobre salud y nutrición y robustecer la participación social. Los objetivos de un nuevo programa de alimentación escolar se podrían enfocar en dar este enfoque intersectorial y ampliar las funciones del programa.

Como se mencionó en el Aspecto 1 de la sección anterior de este informe “Mejorar el trabajo intra e interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, la vinculación del programa a la agricultura familiar y/o a programas de huertos escolares, entre muchos otros ya existentes alrededor de la seguridad alimentaria, permite que se tengan beneficios mucho más amplios en la alimentación escolar. De acuerdo con la FAO, el cultivo y preparación de alimentos por parte

de los estudiantes, junto con una educación nutricional adecuada, aumenta la preferencia de los estudiantes por frutas y hortalizas. Asimismo, el llevar a cabo capacitaciones para educar en temas alimentarios y nutricionales fortalece a las comunidades pues previene y controla problemas de salud relacionados con una dieta balanceada.

Es importante que este programa posibilite el trabajo intra e interinstitucional, replicando las prácticas anteriormente mencionadas (Aspecto 1) de vinculación de los productores locales con las juntas escolares encargadas de la alimentación escolar. La compra de alimentos en las mismas localidades permite fortalecer las economías locales, a la vez que estrecha lazos comunitarios y permite mayor participación social en el programa. A nivel intrainstitucional, se considera que el trabajo de DIGEFOCE, DIGEPSA y DIGECOR esté siendo supervisado por dos vicedespachos diferentes y uno vinculado directamente al despacho ministerial, dificulta la coordinación en diversos aspectos. La unificación del trabajo bajo la coordinación de un solo mando podría facilitar la ejecución de acciones coordinadas, a la vez que permitiría para el ente coordinador del programa tener un mayor conocimiento, más allá de cifras financieras o números poblacionales, sobre los alcances que está teniendo este esfuerzo. Se sugiere poder tomar en cuenta lo planteado en la propuesta de ley de alimentación escolar, en la cual se institucionaliza el Programa de Alimentación Escolar y se crea la Dirección General del Programa de Alimentación Escolar (DGP AE), para un adecuado funcionamiento y priorización de la alimentación escolar como un elemento y beneficio clave para los estudiantes, su permanencia en la escuela y sus resultados de aprendizaje.

En cuanto a la focalización del programa, el criterio de universalidad es beneficioso, ya que protege la alimentación escolar de convertirse en un programa clientelar. No obstante, la política de universalidad en la focalización no

está respaldada por un criterio técnico, al menos especificado dentro de la normativa a la que se tuvo acceso. Es importante que se reflexione sobre las razones en las que se sustenta la universalidad y criterios que se tienen para mantener este tipo de focalización. Asimismo, es primordial que la metodología de la entrega de refacciones se sustente en un marco teórico coherente y datos concretos que argumenten, ¿por qué se estableció entregar refacciones escolares y no desayunos/almuerzos?, ¿qué criterios/ experiencias sustentan esta decisión?, ¿cómo se está considerando los aspectos culturales de la dieta de los estudiantes? ¿cuáles son los criterios financieros y económicos para determinar los costos de la alimentación escolar?. Con la base en una metodología, una focalización y un sustento conceptual coherente el programa podrá sostener objetivos a futuro sobre la ruta que deberá tomar la alimentación escolar en el país. Si no se cuenta con un marco institucional, los avances que se han alcanzado hasta el momento no contarían con una base jurídica que los sostenga y se impediría a largo plazo una atención integral basada en las lecciones aprendidas a través del tiempo (FAO, 2013).

Todos estos aspectos, tomando en cuenta las recomendaciones anteriormente mencionadas, permitirían que exista un nuevo enfoque sobre la alimentación escolar y sus alcances como política pública. La claridad en la concepción, metodología y alcance de la alimentación escolar es primordial para el buen funcionamiento del programa.

Priorización de la alimentación escolar a nivel Ministerial y Estatal

La alimentación escolar no ha sido hasta este momento un tema prioritario para el MINEDUC. Un elemento a tomar en cuenta para esta afirmación es que la alimentación escolar no es un programa específico del MINEDUC, solamente es una de las líneas de trabajo de

los “Programas de Apoyo”. El constituirlo en un programa específico del Ministerio sería en sí una vía para hacer de este tema uno prioritario para el Estado y permitir su continuidad en el largo plazo. La priorización de la alimentación escolar dará continuidad a la protección social que este programa brinda a la población más vulnerable. La propuesta de Ley de Alimentación Escolar plantea el trabajo conjunto de diversas entidades, a la vez que buscan “regular la alimentación escolar y promover proyectos educativos en la materia”. La importancia de la creación de una Ley de Alimentación Escolar es que la misma permitiría establecer la alimentación escolar como prioridad del Estado en pro de la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, reconocería la alimentación escolar como instrumento de protección social y marcaría los objetivos y ruta de acción a largo plazo.

También es importante la priorización a nivel de sociedad civil y otros actores políticos y sociales. El involucramiento de organizaciones no gubernamentales impulsaría el programa, y el control garantizaría hasta cierto nivel, que se mantengan ciertos estándares de calidad en el mismo.

Monitoreo y evaluación del programa de Alimentación Escolar

La creación de un programa de alimentación escolar también permitiría la sistematización de datos tanto cualitativos como cuantitativos sobre el programa. La claridad en los objetivos e indicadores de logro, con medios de verificación cualitativos es importante para poder verificar los resultados que las actividades que se llevan a cabo están teniendo. Más allá de contar con el número de “estudiantes atendidos” o “montos por transferencia”, el monitoreo del programa se debe enfocar en el impacto como instrumento de protección social: ¿se está logrando la retención escolar?, ¿está mejorando el rendimiento de los estudiantes?, ¿qué impactos positivos se ha podido observar en los hábitos alimenticios de las familias?.

Igualmente, en la actualidad, el MINEDUC no cuenta con estadísticas sobre la historia de la alimentación escolar en Guatemala, su impacto, adecuación coyuntural, opinión de los usuarios, nivel de cobertura, calidad de los alimentos entregados, cumplimiento de requerimientos nutricionales, etc. Para llevar a cabo la evaluación del programa es necesario establecer una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos en base a los cuales sea posible medir los avances. Estos datos permitirán la evaluación constante del cumplimiento de los objetivos planteados a corto, mediano y largo plazo, así como la propuesta de mejoras que sean coherentes a la situación de los beneficiarios y a sus necesidades.

Hay aspectos en la actualidad que deben continuar, como las auditorías que se realizan a nivel interno en el MINEDUC, la supervisión constante, y por supuesto, la evaluación de los aspectos financieros del programa. Sin embargo, al ampliar el impacto del programa no se podría reducir el monitoreo y evaluación del mismo a los aspectos administrativos y financieros. Esta ampliación del concepto de la alimentación escolar ampliaría también el ámbito de monitoreo y evaluación a elementos cualitativos sobre los logros obtenidos.

Rendición de cuentas horizontal, transparencia activa y participación social

Como se mencionó en la sección anterior, actualmente existe amplia normativa sobre la alimentación escolar a nivel administrativo. Desde la Constitución Política y la Ley Nacional de Educación, se marcan pautas sobre la alimentación escolar y los programas de apoyo. Las pautas que se dan sobre transparencia y rendición de cuentas en su mayoría se cumplen, y no deben dejar de cumplirse. El acceso a la información es una herramienta básica para el respeto y garantía de los derechos fundamentales de la población.

A pesar de la amplia normativa y el cumplimiento de la mayor parte de la misma en temas de rendición de cuentas, se pudo notar que existen elementos que podrían fortalecer la rendición de cuentas horizontal y la transparencia activa, que responda a los contextos de la población beneficiada. La constante presentación de información, no solamente en los portales web del MINEDUC, sino también en recursos que sean accesibles a los beneficiarios del programa permitiría mermar la percepción sobre opacidad en el programa, y mejoraría la opinión de la población sobre el mismo. La formación en auditoría social y acceso a la información correspondería también al ente encargado del Programa, para mejorar así la participación de la

comunidad externa a la escuela.

Es un gran beneficio que existan actualmente entes de cooperación internacional, empresarios y asociaciones locales que se han involucrado en la alimentación escolar, brindando recursos económicos o alimentos para diversas escuelas del país. El monitoreo y sistematización de este tipo de donaciones permitiría llevar un control más certero de los recursos y los impactos que estos tienen a nivel local y para el programa. Motivar el involucramiento de entidades privadas podría permitir que el monto que se entrega por alumno sea más elevado y se brinde así una dieta más variada y balanceada, sin perder de vista la pertinencia cultural.

Supuestos / acciones para lograr lo anterior:

- Priorización estratégica del Presidente de la República al tema de la alimentación escolar como un tema prioritario de país.
- Priorización estratégica de las autoridades del Ministerio de Educación al tema de la alimentación escolar, como un tema prioritario de país.
- Establecimiento de grupo responsable de la reorganización institucional del programa de alimentación escolar dentro del MINEDUC.
- Planificación y cronograma de los cambios esperados y el proceso institucional que la reorganización requeriría para una adecuada transición e implementación.
- Estudios situacionales sobre condiciones alimentarias y educativas de la población escolarizada.
- Estudios y análisis de los impactos que posee una adecuada alimentación escolar en los estudiantes.
- Conocimiento del marco legal del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.
- Conocimiento del marco normativo que rige la alimentación escolar dentro del MINEDUC
- Interpretación de forma amplia de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Reorganización institucional con el fin de integrar todos los aspectos vinculantes de la alimentación escolar en una sola dirección institucional, a través de acuerdo ministerial o por medio de los procesos legales e institucionales correspondientes dentro del Ministerio de Educación y otras instituciones, como la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Coordinación entre unidades que poseen responsabilidades directas y/o indirectas en el tema de alimentación escolar a lo interno del MINEDUC.
- Coordinación con SESAN para vincular el programa de alimentación escolar a las políticas nacionales sobre seguridad alimentaria y nutricional.
- Apoyo de organizaciones de sociedad civil vinculadas a la temática para la incidencia pública de la reorganización institucional.
- Ley de Alimentación Escolar.

9 De acuerdo al centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, "Se suele entender por transparencia activa la práctica de las instituciones públicas de poner a disposición información relevante sin que medie una solicitud externa, para que las personas interesadas puedan conocerla, analizarla y hacer uso de ella" Tomado de: <http://www.cdh.uchile.cl/glosario/#37>, el 30 de julio de 2015.

Establecer la alimentación escolar como un tema prioritario de país, que se vea reflejado en una institucionalización de un programa sobre alimentación escolar integral, más allá de un programa de transferencias monetarias y autogestión educativa, sería un logro para el Ministerio de Educación, especialmente por los resultados e impactos que esta decisión traería consigo, principalmente si esta se vincula con ejercicios de monitoreo y evaluación.

Reconocemos que mejorar la alimentación escolar desde una visión institucional distinta, es una decisión que requiere de más cambios, decisiones políticas y financieras, y por ende, de más tiempo para su transición y efectiva implementación. Por ello y para ello, será necesario el apoyo y presión de grupos de sociedad civil e instituciones académicas que respalden las decisiones institucionales para la reorganización del programa.

Reconocer el camino recorrido y las fortalezas del programa es necesario para pensar una mejora sobre el mismo. Iniciar con los cambios pequeños internos recomendados para la institucionalización actual, básicamente aquellos

que se refieren al tema financiero y de rendición de cuentas, puede ser un estrategia de cambio que logre la implementación de mejoras al programa atendiendo a los tiempos institucionales del Ministerio de Educación. Sin embargo, para lograr el cambio de visión de la alimentación escolar y su estructura integral dentro del MINEDUC, sí será necesaria la visibilización de una decisión gubernamental que rebase a las autoridades ministeriales. Los cambios pequeños y de corto plazo son importantes y pueden presentar resultados de avances; sin embargo, el cambio profundo que repercute en el aprendizaje y mejoras de condiciones de vida de los estudiantes, es necesario y conllevará decisiones gubernamentales y tiempos de cambios a mediano y largo plazo.

La alimentación escolar desde su potencial educativo y nutricional puede llegar a ser uno de los programas gubernamentales más importantes y efectivos en el combate a la pobreza y mejora de las condiciones de vida de la población guatemalteca, fundamentalmente de aquella población vulnerable en etapa de crecimiento y aprendizaje.

Fuentes

Programa Mundial de Alimentos (2013) El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2013. Italia: Programa Mundial de Alimentos Obtenido en:

FAO (2008) El cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala. Estudio de monitoreo del Derecho a la Alimentación mediante la utilización de la herramienta presupuestaria. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: Guatemala

MINEDUC (2013) Escuelas Saludables. Dirección General de Fortalecimiento de la Comunidad Educativa: Guatemala. Disponible en: http://www.mineduc.gob.gt/DIGEFOCE/documents/2014/GUIA_BASICA_ESCUELAS_SALUDABLES_A_COLOR.pdf

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M., Drake, L. Informe: Replanteamiento de la alimentación escolar: redes de protección social desarrollo infantil y el sector de la educación. Banco Mundial y Programa Mundial de Alimentos. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/547682-1253888330494/SchoolFeeding_Spanish.pdf

CESR/ICEFI (2009) ¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala. Guatemala/España: Center for Economic and Social Rights, e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011). Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional PESAN, 2012 – 2016. Guatemala.

ICEFI (2014) ¿Hacia dónde se dirige la educación pública en Guatemala? Presentación Power-Poin utilizada en foro ¿Hacia dónde se dirige la educación pública en Guatemala?. 26 de marzo de 2014. Portal Estadístico Ministerio de Educación. Consultado noviembre 2014. En: <http://estadistica.mineduc.gob.gt/>

UNESCO (2014) Aumentar los ingresos procedentes de los impuestos para colmar el déficit financiero en la educación. Documento de políticas No. 12. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el mundo. Consultado noviembre 2014. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092S.pdf>

UNICEF (2013) Mejorar la nutrición infantil: el imperativo para el progreso mundial que es posible lograr. UNICEF: Nueva York. Consultado noviembre 2014. En: http://www.unicef.org/spanish/publications/files/Spanish_UNICEF-NutritionReport_low_res_10May2013.pdf

ICEFI (2014) El presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia: diagnóstico de la situación de las finanzas públicas en Guatemala a diciembre de 2014. Contamos, boletín 19. Guatemala: ICEFI



RECOMENDACIONES DE MEJORA
**A LA ALIMENTACIÓN
ESCOLAR EN GUATEMALA**



Retos y propuestas para la mejora de las acciones
que implementa el Ministerio de Educación en Guatemala
en la entrega de alimentos a escolares

PRESENTADO AL FONDO DE REFORMAS
ESTRUCTURALES DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA -GIZ-

Avenida Reforma 12-01
zona 10. Edificio Reforma
Montúfar, Nivel 17, oficina
17-01 Ciudad de Guatemala

(502) 2388-3400

accionciudadana@accionciudadana.org.gt

www.accionciudadana.org.gt



Esta publicación fue
posible gracias al apoyo
del Fondo de Reformas
Estructurales de la
Cooperación Técnica
Alemana (GIZ) en
Guatemala.



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH