

**INFORME ESPECIAL**

# Camino a un enfoque intercultural de alimentación escolar en la región

Extracto del Estado de la Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe 2022



## INFORME ESPECIAL

### Camino a un enfoque intercultural de alimentación escolar en la región

## Antecedentes

La publicación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa Mundial de Alimentos (WFP), el *Estado de la Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe 2022*, incluye un Informe Especial: Camino a un enfoque intercultural de alimentación escolar en la región. Se presenta aquí como un producto independiente, proporcionando una visión regional de los enfoques interculturales de la alimentación escolar, identificando los desafíos y aprovechando las mejores prácticas en la región.

Este extracto facilita el acceso a importantes temas: el camino a seguir para los enfoques interculturales de la alimentación escolar que reflejen las diversas necesidades y aspiraciones de las comunidades de los Pueblos Indígenas.

La publicación completa se encuentra disponible en:

<https://es.wfp.org/publicaciones/estado-de-la-alimentacion-escolar-en-america-latina-y-el-caribe-2022>

## Agradecimientos

Los autores del Informe Especial de esta publicación, titulado *Hacia un enfoque intercultural de la alimentación escolar en la región* son Alejandra Pero, Asesora Global de Pueblos Indígenas de WFP, el Dr. Francisco Rosado May y la Dra. Tania Eulalia Martínez-Cruz de la Coalición sobre Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas. BID y WFP reconocen que estos autores aportaron no sólo su tiempo, experiencia y compromiso, sino también su flexibilidad y comprensión a este proyecto conjunto, que culminó en las importantes contribuciones de este Informe Especial a la publicación. Agradecemos especialmente a estos autores por su trabajo y colaboración.

# 1. Contexto

Los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (ALC) suman alrededor de 58.2 millones de personas (FAO, 2021). Viven en las tierras altas y bajas de toda la región, y pueden encontrarse tanto en zonas geográficamente remotas como en zonas urbanas. Se trata de una población compuesta por 826 pueblos culturalmente diversos que hablan más de 500 lenguas.<sup>1</sup>

Los Pueblos Indígenas suelen residir en zonas ricas en biodiversidad y poseen conocimientos conservados durante generaciones. Sin embargo, como señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a pesar de su riqueza cultural tienen 2.7 veces más probabilidades de vivir en la pobreza extrema que sus homólogos no indígenas.<sup>2</sup> En Guatemala, por ejemplo, la pobreza multidimensional entre los Pueblos Indígenas se registra en un 80 por ciento en comparación con el 50.1 por ciento entre los no indígenas (MIDES y OPHI, 2018). La pobreza también tiene un componente de género. En Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, el 34 por ciento de las mujeres indígenas viven en condición de pobreza en comparación con el 26 por ciento de las mujeres no indígenas (OIT, 2022).

La pobreza es el principal determinante del retraso en el crecimiento (Black y otros, 2013). En países como Ecuador, la prevalencia del retraso en el crecimiento es casi el doble en los niños y las niñas indígenas menores de cinco años que en sus homólogos no indígenas. Los niños y las niñas de los Pueblos Indígenas también tienen más probabilidades de sufrir deficiencia de micronutrientes (vitaminas y minerales) que los niños y las niñas no indígenas (Palma, 2018). Esta situación se ve agravada por el alto costo de los alimentos en la región. Según el Panorama Regional 2023 de las Naciones Unidas, ALC es la región del mundo con la dieta saludable más cara, lo que afecta especialmente a los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes quienes destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a la compra de alimentos (FAO y otros, 2023b).



<sup>1</sup> Los datos pueden variar en función de la fuente, la metodología, el año, el número de países cubiertos, etc.

<sup>2</sup> Obtenido el 28 de julio de 2023 desde <https://www.iadb.org/en/gender-and-diversity/indigenous-peoples>.

Por último, también hay que señalar las brechas educativas que son mayores entre los Pueblos Indígenas de ALC. Casi el 32 por ciento de las personas adultas Indígenas con empleo no tienen educación formal, en comparación con el 13 por ciento de las personas adultas no Indígenas (OIT, 2020).

Un programa de comidas escolares es una estrategia más para abordar las desigualdades y garantizar que los niños y las niñas de los Pueblos Indígenas asistan y permanezcan en la escuela, a la vez que cubren algunas de sus necesidades nutricionales. En toda la región las comunidades de los Pueblos Indígenas suelen beneficiarse de los programas de comidas escolares. Los indicadores de pobreza se utilizan a menudo para identificar las zonas de enfoque que suelen coincidir con aquellas en las que viven los Pueblos Indígenas, como en México y Perú.

Este informe especial explora cómo se está integrando el concepto de la interculturalidad en la programación de comidas escolares (Recuadro 6.1). Esto incluye indagaciones sobre la compra local, la participación de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones a nivel local, los menús culturalmente adaptados y los marcos jurídicos apropiados. Sin embargo, este informe no obtuvo una revisión exhaustiva. Aunque se reconoce la diversidad de culturas dentro de la región y las oportunidades existentes para los enfoques inclusivos que se ocupan de las comunidades Afrodescendientes y los niños y las niñas migrantes, también aborda la programación en las comunidades de los Pueblos Indígenas. El análisis se ha basado en la bibliografía disponible, en entrevistas con agentes gubernamentales que dirigen programas de comidas escolares y en diversos socios con conocimientos sobre el tema. Considera que dar prioridad a una dieta culturalmente adecuada es una forma de apoyar a los Pueblos Indígenas de una manera significativa respetando plenamente su derecho a la alimentación<sup>3</sup> y a la autodeterminación<sup>4</sup> y así asegurar su participación en la toma de decisiones.

### Recuadro 1

Definición de la interculturalidad para esta publicación

La interculturalidad es el resultado de un proceso que incluye una continua interacción, comunicación y aprendizaje, entre las personas y las comunidades. Se valoran, además, las diferentes tradiciones con el objetivo de construir el respeto mutuo y proporcionar condiciones para que el individuo y la comunidad desarrollen capacidades más allá de sus diferencias culturales o socioeconómicas. Es también el resultado de un proceso que se desarrolla en un ambiente seguro, en el que coexisten diferentes cosmogonías y culturas, posibilitando las condiciones para la recuperación de conocimientos y dietas relacionadas con los sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas y el respeto al medio ambiente.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida física y mental, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. Obtenido el 28 de julio de 2023 desde <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights>.

<sup>4</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas incluye el derecho a la autodeterminación y a ejercer libremente su desarrollo económico, social y cultural.

<sup>5</sup> La primera parte de esta definición se basa en una recopilación de definiciones existentes de políticas nacionales, la *Red de seguimiento, evaluación y sistematización LAC* (ReLAC 2021). La segunda parte ha sido elaborada por los autores de este Informe Especial.

## 2. Enfoques en las comidas escolares: de la programación centralizada a la programación diferenciada

Los enfoques centralizados de los programas de comidas escolares han dado paso a otros más descentralizados o a una programación más diferenciada para los Pueblos Indígenas, como en Brasil a través de su *Programa Nacional de Alimentação Escolar* y el *Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas de Colombia*. La programación centralizada que adquiere víveres a nivel central y los distribuye uniformemente por todo el país tiende a incorporar menos procesos participativos locales y culturalmente adecuados. Además, la programación centralizada compra menos alimentos locales, frescos o tradicionales<sup>6</sup> que son elementos clave para enfoques más diferenciados. Una programación diferenciada tiene en cuenta la singularidad cultural, las preferencias alimentarias, los buenos hábitos y prácticas de gobernanza de los Pueblos Indígenas, así como los retos logísticos únicos en zonas remotas como la Amazonia, donde los alimentos deben traerse en barco o en avión.

Un ejemplo de programación diferenciada es la Resolución de 2018 de Colombia sobre *Lineamientos técnico-administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas*, que ha dado cabida a los enfoques colectivos de los Pueblos Indígenas a través de una programación específica en determinadas comunidades de territorios de Pueblos Indígenas que beneficia a 390.000 niños y niñas. El programa especializado trabaja con las autoridades Indígenas y tradicionales e implica el diseño de un Plan para Pueblos Indígenas que incluye menús aprobados por las mismas autoridades. La ejecución del plan suele realizarse a través de una *olla comunitaria*.<sup>7</sup> La programación colombiana rescata las tradiciones culturales y ancestrales, e incentiva la producción y compra local.

En esta revisión, los programas descentralizados de comidas escolares se refieren a cómo los gobiernos nacionales desembolsan fondos a los estados o departamentos para implementar la programación. Por ejemplo, en México el gobierno federal diseña políticas que se adaptan en cada estado, basándose en condiciones específicas. Además, cada estado depende de cada municipio para hacer llegar el programa a las escuelas. El gobierno federal también proporciona indicadores que se utilizan en cada nivel para determinar la cantidad de fondos asignados a cada municipio. Uno de los indicadores más importantes es la pobreza. En Guatemala, que también tiene un programa descentralizado, los fondos se distribuyen directamente del Ministerio de Educación a las organizaciones locales dirigidas por padres y madres de forma voluntaria.

Los enfoques descentralizados de programas de comidas escolares permiten la toma de decisiones a nivel local, ya sea en la escuela o a través del gobierno local o autónomo. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, las organizaciones de padres y madres que trabajan de forma voluntaria con las escuelas administran los fondos proporcionados por el Estado. En el caso de Guatemala, se proporcionan 0,75 centavos de dólar por niño/niña. En ese país, las organizaciones de padres y madres aplican el régimen de comidas escolares a partir de una lista de menús propuesta por el Ministerio de Educación previamente decidida en consulta con nutricionistas y representantes de las zonas urbanas y rurales, y no necesariamente en consulta con los Pueblos Indígenas. No obstante, los menús en Guatemala tienden a incorporar alimentos locales que además consideran formas tradicionales de preparación (MINEDUC

<sup>6</sup> Los alimentos tradicionales se refieren a los alimentos preferidos y/o ancestrales, es decir, aquellos alimentos preparados y consumidos durante generaciones a partir de productos de origen local.

<sup>7</sup> Una *olla comunitaria* reúne a la gente para cocinar y comer de la misma olla grande. La olla comunitaria también representa una tradición ancestral basada en lo colectivo. La preparación de la comida se hace para todos y permite distintas fuentes de financiamiento y contribuciones en especie por parte de la comunidad. Más información: Banco Mundial y UAPA, 2022.

2020a; MINEDUC 2020b). En algunos casos ejemplares, se han elaborado recetarios de menús escolares en lenguas Indígenas utilizando alimentos ancestrales.

Estos cambios para descentralizar y diferenciar también se sostienen a través de marcos normativos como la *Ley 622 de alimentación escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural* de Bolivia, que reconoce la diversidad cultural y los principios del *buen vivir*.<sup>8</sup> Además la ley promueve la compra local para apoyar la agricultura familiar (Mercado y otros, 2016).

La compra local es un componente clave de la programación diferenciada. Brasil, por ejemplo, garantiza que su programa de comidas escolares utilice al menos el 30 por ciento de sus recursos para comprar alimentos localmente (Bellinger y Andrade, 2016). En el estado de Amazonas, con una gran población Indígena, el municipio de Gabriel da Cachoeira utiliza el 100 por ciento de los fondos para comprar alimentos localmente (Caso de Estudio 1). La lejanía de las comunidades Indígenas para recibir los servicios refuerza la necesidad de producir o generar los alimentos localmente, de modo que no sólo sean más adecuados desde el punto de vista cultural, sino también viables desde el punto de vista económico y medioambiental (Caso de Estudio 1). Además, en Guatemala las directrices nacionales garantizan que el 70 por ciento de los alimentos se deben comprar y producir localmente para apoyar la agricultura familiar en el país.

### 3. ¿Qué desencadena un cambio de enfoque?

Aplicar enfoques diferenciados a los programas de comidas escolares en regiones multiculturales<sup>9</sup> no es tarea fácil. Exige una variedad de prácticas, procedimientos, recursos, políticas públicas y una comprensión de las diversas culturas y su relación con la comida. En toda la región de ALC, distintos factores han desencadenado estos enfoques intencionales. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el cambio de enfoque surgió de la necesidad de promover el desarrollo de las comunidades. Muchas de las acciones de la programación diferenciada apoyan las economías locales y promueven el desarrollo de una comunidad y/o zona. Los gobiernos también están buscando formas de apoyar sistemas alimentarios sostenibles en toda la cadena de valor y suministro, para ser resilientes en un momento de crisis como el de la pandemia de la COVID-19. Desde la perspectiva del marco de los derechos humanos, los gobiernos también están obligados como garantes de derechos a garantizar que nadie se quede atrás, por pequeña que sea la población. En otros casos, los alimentos suministrados en las comidas escolares no responden a las expectativas de una cultura determinada (como gustos o hábitos diferentes), lo que da lugar a despilfarros y a objetivos incumplidos en cuanto al apoyo al desarrollo de los niños y las niñas Indígenas.



<sup>8</sup> El concepto de *buen vivir* se basa en principios que reconocen la armonía entre la naturaleza y los seres humanos.

<sup>9</sup> Zonas con comunidades de personas de distintos orígenes culturales que viven en el mismo lugar (Rosado, 1996).

## Caso de Estudio 1

Alimentación escolar en comunidades de Pueblos Indígenas: El PNAE Indígena en Amazonas

### Contexto

El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil, *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*, alimentó en 2019 a más de cuarenta millones de niños y niñas del país durante 200 días al año, lo que lo convierte en uno de los programas de alimentación escolar más consolidados de América Latina. El gobierno federal transfiere fondos a los estados, municipios y escuelas en función del número de estudiantes matriculados. La población Indígena de Brasil es de aproximadamente un millón de personas. Pertenecen a 300 etnias distribuidas en 7,000 localidades y se concentran principalmente en las regiones Norte y Nordeste del país, donde se registran algunos de los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad social. Según los datos más recientes de 2020-2022, el programa llegó a 178,300 escuelas primarias, de las cuales 3,541 (1.9 por ciento) se encuentran en territorios de Pueblos Indígenas (INEP, 2023).

Para responder a las vulnerabilidades socioeconómicas y especificidades culturales de sus Pueblos Indígenas, el PNAE estableció directrices para los programas de comidas escolares en 2017 y 2018. Estas incluyen:

- Los menús de los programas de comidas escolares deben satisfacer las necesidades de la comunidad de los Pueblos Indígenas, cubriendo al menos el 30 por ciento de las necesidades nutricionales y energéticas desde una perspectiva culturalmente adecuada, mientras que, en las escuelas de tiempo parcial de otras regiones, la recomendación culturalmente adecuada es del 20 por ciento.<sup>10</sup>
- El costo per cápita de los y las estudiantes matriculados en escuelas de educación básica ubicadas en áreas Indígenas es de R\$ 0.64 contra R\$ 0.36 en el resto de las escuelas. Esto demuestra que hacer enfoques culturalmente más adecuados o adaptados puede ser más caro. Sin embargo, el desperdicio de alimentos puede reducirse si se sigue este enfoque, como en el ejemplo que se presenta a continuación.
- Al menos el 30 por ciento de los fondos destinados a la compra de alimentos deben utilizarse para la compra directa de alimentos provenientes de las y los agricultores de pequeña escala/ Pueblos Indígenas. En los procesos de licitación y adquisición en todo el país, los productores y las productoras de alimentos de los Pueblos Indígenas tienen preferencia, incluso en una ciudad o escuela que no esté ubicada en los territorios de los Pueblos Indígenas.
- El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, o FNDE por sus siglas en portugués, recomienda que los estados y municipios con alumnos y alumnas matriculados en escuelas situadas en zonas Indígenas cuenten con al menos un miembro representante de los Pueblos o comunidades Indígenas en sus Consejos de Alimentación Escolar.

### La falta de aplicación de los requisitos estatales desencadena el cambio:

En 2016, la región del Amazonas, accesible en su mayor parte por barco o canoa, no cumplía los requisitos gubernamentales. Solo el 21 por ciento de los municipios amazónicos cumplieron con la obligación mínima de compras provenientes de pequeños agricultores en 2016 y el 55 por ciento de los municipios no adquirieron alimentos de la producción local o de Pueblos Indígenas.

En el mismo año, se creó la Comisión de Alimentos Tradicionales de los Pueblos de Amazonas, una iniciativa conjunta de los gobiernos federal, estatal y municipal, movimientos y líderes Indígenas,

<sup>10</sup> Basándose en el mayor nivel de inseguridad alimentaria y desnutrición general observado en los niños y las niñas indígenas de Brasil, el programa pretende cubrir más de sus necesidades nutricionales y calóricas diarias.

comunidades tradicionales y organizaciones de la sociedad civil liderada por el Ministerio Público Federal de Amazonas, para buscar una solución a los desafíos de una alimentación “adecuada” para los niños y las niñas Indígenas.

Se constató que:

1. Los alimentos enviados a la región solían ser de mala calidad, muy industrializados y descontextualizados de las culturas de los Pueblos Indígenas.
2. Los alimentos de los Pueblos Indígenas no se compraban, a pesar de ser más nutritivos y asequibles porque la legislación nacional no tenía en cuenta otras formas de producción y consumo.
3. Las personas vinculadas a la gestión pública no conocían la normativa establecida por el PNAE.
4. Los Pueblos Indígenas necesitaban formación para poder conectarse y acceder a algunas políticas y participar activamente con el PNAE.

Algunas de las medidas adoptadas durante 2017 y 2018 para abordar estos retos fueron:

1. Talleres de formación para agentes locales sobre alimentación escolar Indígena.
2. Acuerdo sobre las condiciones del compromiso con los responsables locales.
3. Puesta en marcha de proyectos piloto con distinguidas convocatorias públicas de interés para agricultores Indígenas.
4. Coordinación con los organismos de asistencia rural para emitir la documentación necesaria para que los agricultores Indígenas puedan participar en las compras públicas.
5. Recomendaciones formales para que el Ministerio Público aplique la legislación a las personas vinculadas a la gestión pública municipal, destacando que el incumplimiento puede dar lugar a la rendición de cuentas al municipio o al Estado.
6. Seguimiento de las convocatorias públicas de interés y elaboración de un modelo de convocatoria específico para los Pueblos Indígenas.
7. Seguimiento y apoyo continuo a las personas vinculadas a la gestión pública municipal.

Según el PNAE, más de un tercio de los municipios del estado de Amazonas realizaron compras y entregas en comunidades Indígenas. Esto benefició a 350 familias Indígenas productoras de alimentos, 200 escuelas y 20,000 estudiantes, con un gasto aproximado de US \$ 761,400.<sup>11</sup>

En la comunidad de São Gabriel da Cachoeira, el municipio con la mayor población Indígena del país, las ventas de los pequeños agricultores locales alcanzaron el 100 por ciento de la cantidad que el FNDE transfirió al municipio para ejecutar el PNAE en 2020.

### **Lecciones aprendidas:**

Involucrar a los Pueblos Indígenas y otros actores puede apoyar e impulsar las economías locales, reduciendo los costes ambientales y los gastos generales. En 2020 se estableció una nueva Nota Técnica Nacional<sup>12</sup> basada en la experiencia del Amazonas, para extender y replicar las buenas prácticas en otros estados, ampliando el derecho al autoconsumo a los Pueblos Indígenas y comunidades de Brasil y facilitando el suministro de alimentos saludables a los y las estudiantes brasileños de primaria.

*Fuente: Centro de Excelencia contra el Hambre de WFP y FNDE. (2021). Alimentación escolar en comunidades tradicionales: Policy Brief #4. El PNAE Indígena en Amazonas. Disponible en <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PolicyBrief4-Indigena-EN.pdf>*

<sup>11</sup> En este estudio de caso se utiliza el tipo de cambio de 1 real brasileño = 0.2538 centavos de dólar, la media de 2019.

<sup>12</sup> Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, 6ª Câmara de Coordenação e Revisado - Populações Indígenas y Comunidades Tradicionais. Nota técnica No. 3/2020/6ªCCR/MPF.

## 4. ¿Por qué es importante un enfoque diferenciado y culturalmente apropiado?

Los enfoques diferenciados son fundamentales porque los alimentos que consumen los Pueblos Indígenas también tienen un valor cultural además del nutricional, ya que los alimentos están vinculados al territorio y a la identidad (Tabla 1). En muchos casos, sus alimentos también forman parte de culturas, creencias o están vinculados a celebraciones o tradiciones específicas. Las dietas no adecuadas desde el punto de vista cultural pueden tener un efecto negativo en la salud de los Pueblos Indígenas, además de constituir una violación de su derecho a la alimentación, en el que la adecuación (correspondiente a las tradiciones culturales del pueblo al que pertenece la persona consumidora) es un elemento importante.

No proporcionar dietas adecuadas provoca cambios en los hábitos alimentarios y las dietas que pueden ser perjudiciales para los Pueblos Indígenas (FAO y CINE, 2009), ya que conduce a una dependencia de productos basados en el mercado que aleja a las personas de sus prácticas alimentarias tradicionales<sup>13</sup> y sistemas de conocimiento que son esenciales para la sostenibilidad de sus territorios y paisajes, su resiliencia y el mantenimiento de su cultura (Bellinger y Andrade, 2016; Girardi y otros, 2021). Por ejemplo, un estudio entre los Pueblos Indígenas Nuxalk de Norteamérica indica que los Pueblos Indígenas que viven en sus territorios y dependen de los alimentos tradicionales tienen un mejor estado de salud en comparación con sus homólogos que viven en zonas urbanas (Egeland y otros, 2009; Kuhnlein y Chotiboriboon, 2022). Además, en Chile y Colombia, los resultados indican que la aplicación de dietas culturalmente adaptadas puede ayudar a reducir el desperdicio de alimentos en un 30 por ciento (Sternadt, 2021).

Por lo tanto, no adaptar la alimentación escolar corre el riesgo de desperdiciar alimentos, alejando a los niños de sus padres, de los mayores y de los gustos (que incluyen aromas, texturas, colores) y prácticas de la cocina. Además, también conduce a una dependencia del mercado, y a alimentos altamente procesados que socavan su estado nutricional y su salud (Swensson y otros, 2021). No se alcanzan los objetivos nutricionales y se pierden recursos económicos si estos niños y niñas no consumen alimentos adecuados y nutritivos.

Identificar los alimentos de los Pueblos Indígenas que son ricos en nutrientes puede tener un impacto significativo (Kuhnlein y Chotiboriboon, 2022). Pueden contribuir a dietas saludables (Kennedy y otros, 2021), ser absorbidos por la economía local, contribuir a diversificar las economías y sustituir la dependencia de productos importados, estimulando así el desarrollo local y el autodesarrollo.

En algunos casos, los programas de comidas escolares de la región incluyen alimentos y preparaciones Indígenas. Por ejemplo, en Perú, el programa nacional de alimentación escolar ha incluido papas nativas en la canasta de alimentos para promover la inclusión de alimentos locales. En 2022, el programa nacional de alimentación escolar *Qali Warma* distribuyó 411.89 toneladas de papas nativas durante el año escolar, que fueron distribuidas a los usuarios de las instituciones educativas públicas ubicadas en las regiones de Junín, Pasco, Huancavelica y Cajamarca. En Guatemala, las comidas escolares incluyen, por ejemplo: un *caldo* típico, *caldo de Tobik*, que significa caldo de fiesta y también es conocido por el nombre *hecho entre todos*, en el municipio Tonicapán; el *pinol*, plato a base de maíz que ha sido declarado patrimonio cultural de Guatemala y es una seña de identidad cultural de las zonas Indígenas de San Juan Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez y Baja Verapaz; y el plato típico de arroz y frijoles con

<sup>13</sup> Tradicional se refiere a las prácticas y conocimientos desarrollados por un pueblo a lo largo de generaciones basándose en la observación y la interacción con el entorno natural de una zona específica.

pollo guisado de la cultura Garífuna. Los menús oficiales que incluyen estos alimentos también detallan su preparación (MINEDUC 2020a, MINEDUC 2020b). En Colombia, el PAE Indígena incluye alimentos y preparaciones Indígenas (Banco Mundial y UAPA 2022).

**Tabla 1**

Elementos clave de los sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas

<b>Sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas: características principales<sup>14</sup></b>	
<p><b>1. Cosmovisión y centralidad del territorio,</b> donde los humanos y la naturaleza no están separados. Los Pueblos Indígenas siguen los ciclos naturales de su territorio. Sus <b>territorios</b> son una parte esencial para su resiliencia y sus medios de vida. Estas prácticas permiten la sostenibilidad.</p>	<p><b>2. El conocimiento de los Pueblos Indígenas</b> es la columna vertebral de sus sistemas alimentarios. Está arraigado en su territorio. Mediante la adaptación y la innovación, saben qué cosechar según la estación, qué utilizar como alimento y como medicina. Por ejemplo, las comunidades Indígenas Mayas de Yucatán utilizan entre 300 y 500 especies de plantas y animales (Toledo y otros, 2008) como alimento, medicina y energía.</p>
<p><b>3. La circularidad</b> es una parte esencial del sistema a través del cual se minimizan los residuos. Es el caso de una comunidad Ēyuujk, que convierte los alimentos utilizados para una ceremonia o ritual en comidas para las familias durante toda la semana.</p>	<p><b>4. Normas sociales, valores y estructura de gobierno</b> que promueven el capital social y la reciprocidad dentro de la comunidad. Gran parte de la resiliencia de los Pueblos Indígenas se basa en sus estructuras organizativas, capital social y economías morales. Por ejemplo, durante la COVID-19 el Banco Mundial encuestó a 17 comunidades Indígenas y el 70 por ciento declaró que accedía a los alimentos a través de la autoproducción o de intercambios con otras comunidades. De ellas, cinco informaron de que no habían sufrido escasez de alimentos ni hambre en 2020 (Cord y Pizarro, 2021). Martínez-Cruz informa de cómo la solidaridad y la acción colectiva apoyaron a los ancianos en situación de vulnerabilidad durante la COVID-19 en una comunidad Indígena de Oaxaca, México (2020).</p>

<sup>14</sup> Adaptado de Martínez-Cruz, TE y Rosado-May, F. (2022). Key elements of resilient Indigenous Peoples' food systems that can guide the transformation of unsustainable food systems. In: I. Andersen & A. Karam (eds.). *Indigenous Peoples' food systems: using traditional knowledge to transform unsustainable practices*. Religions for Peace, UNDP & Norad: New York.

## 5. Retos para el éxito de la programación diferenciada

A pesar de la mayor apertura y reconocimiento de la importancia de las dietas culturalmente adaptadas para la alimentación escolar que apoyan a los agricultores locales y los sistemas alimentarios tradicionales de los Pueblos Indígenas, existen desafíos.

### **Retos de la programación diferenciada:**

- La programación diferenciada requiere un enfoque multisectorial. Varios organismos gubernamentales deben participar en el diseño y la ejecución, especialmente los de agricultura, educación, sanidad, género, protección social/desarrollo y finanzas, así como las autoridades autónomas.
- Las consultas con los Pueblos Indígenas y sus estructuras de gobierno requieren tiempo, conocimientos lingüísticos, personal que comprenda las perspectivas interculturales y recursos adicionales para hacer posibles esos procesos.
- Se necesita una mayor concientización para comprender el vínculo que tienen los alimentos con la identidad, las tradiciones culturales y el lugar (medio ambiente y geografía) de los Pueblos Indígenas, además del valor nutritivo que poseen los alimentos Indígenas.
- Es necesario traducir la información a las lenguas de los Pueblos Indígenas<sup>15</sup> y hacerla accesible a las comunidades Indígenas. En Nicaragua, por ejemplo, WFP está apoyando la traducción de las directrices nacionales sobre alimentación escolar al Miskito y a los dialectos Mayangna.
- Es necesario el diálogo entre las comunidades Indígenas y las autoridades nacionales para desarrollar procedimientos que permitan cumplir los requisitos nutricionales del gobierno, respetando al mismo tiempo las culturas y cosmovisiones alimentarias de los Pueblos Indígenas.
- Para que la programación diferenciada funcione, las directrices dietéticas pueden y deben adaptarse a los sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas y reflejar el contenido nutricional de los alimentos Indígenas biodiversos.

### **Retos de la programación descentralizada:**

- La participación y el mayor compromiso de los líderes y representantes de las comunidades de los Pueblos Indígenas en las políticas públicas y el diseño de marcos normativos sigue siendo un reto en todos los tipos de programación. Incluso en los programas descentralizados, por ejemplo, en Guatemala, los comités que diseñan los menús deben garantizar la participación de los padres y las madres Indígenas.
- En los enfoques descentralizados, donde el financiamiento pudiera ir directamente a las comunidades, son importantes los marcos o directrices nacionales, además del refuerzo de las capacidades para acompañar el proceso y garantizar que las comunidades y los comités de padres y madres y profesores sean conscientes de lo que son las dietas equilibradas, ricas en nutrientes y saludables.
- Es necesario desarrollar sistemas sólidos de rendición de cuentas para garantizar la transparencia y la integridad del uso de los fondos. Existe el riesgo de enviar fondos directamente a las comunidades, que luego compran al por mayor lo más barato, que muy probablemente sean alimentos procesados.

<sup>15</sup> En Brasil, los Pueblos Indígenas hablan más de 150 lenguas (Bellinger y Andrade, 2016).

### **Retos para la compra local:**

- Una programación diferenciada requiere que las personas encargadas de la producción de alimentos en los Pueblos Indígenas conozcan las oportunidades del mercado local. Los programas deben contar con procedimientos bien definidos y transparentes que sean accesibles y razonables para garantizar el acceso de los productores y las productoras de los Pueblos Indígenas.
- La compra de productos locales a las personas encargadas de la agricultura familiar tiene sus propias dificultades; por ejemplo, requiere organización para garantizar la entrega en la cantidad y calidad que necesita el programa. Se requiere, además, que las personas encargadas de la producción se integren en la programación, deben cumplir las normas de inocuidad alimentaria de los programas. Los retrasos administrativos en los pagos pueden ser problemáticos, especialmente para las pequeñas explotaciones agrícolas. Además, algunos programas exigen la compra a productores y productoras a pequeña escala o de Pueblos Indígenas, pero estas normas pueden ser difíciles de aplicar.
- Los programas deben contar con procesos adecuados, pero también flexibles y de apoyo, especialmente en zonas vulnerables o especialmente expuestas a distintos tipos de perturbaciones en las que la producción de los Pueblos Indígenas puede ser variable. El apoyo debe ser institucional, garantizando que los marcos jurídicos y los procesos de contratación pública sean inclusivos y permitan las compras a los/las pequeños/pequeñas productores y productoras, y debe ser técnico, priorizando el acceso a los insumos necesarios, así como al crédito y a las capacidades técnicas y organizativas.

### **Retos comunes de programación:**

- La seguridad alimentaria, la garantía de calidad de los productos locales y frescos es un reto en general, pero específicamente en las regiones de los Pueblos Indígenas. En ocasiones, las normas y reglamentos no permiten el consumo de alimentos diversos, incluidos los ancestrales, ni los métodos tradicionales de preparación de alimentos. Además, es necesaria una mayor concientización cultural por parte de las personas ejecutoras o responsables de las políticas para aumentar la aceptación de las prácticas de los Pueblos Indígenas (Martínez-Cruz, 2022; Mercado y otros, 2018).
- El almacenamiento y el desperdicio de alimentos pueden plantear problemas a las comunidades Indígenas. En zonas remotas, por ejemplo, la eliminación de residuos de alimentos enlatados y en cajas puede ser perjudicial en ecosistemas delicados como el Amazonas. Además, las comunidades pueden carecer de instalaciones para almacenar alimentos.
- Cualquier programa debe ir acompañado de un seguimiento y una evaluación sólida y exhaustiva del impacto y el éxito (o no) de la alimentación escolar, con la participación de la comunidad. Una acción correctiva oportuna que pueda adaptarse a los cambios puede garantizar la eficacia del programa.
- El desglose de datos según el género debe integrarse en toda la programación para proporcionar un análisis de género que pueda poner en relieve cualquier brecha que afecte a las niñas y los niños Indígenas y los productores y las productoras (Siliprandi y Cintrão, 2021).

## 6. El camino a seguir

El tejido social de ALC está compuesto por diferentes culturas que comparten un mismo territorio. Es un entorno multicultural que incorpora diversos hábitos y preferencias alimentarias con una presión no intencionada sobre la tierra. Las escuelas están formadas por niños y niñas de estos diversos contextos culturales. En un entorno social en el que está presente una sola cultura, es posible tener un menú que responda a las expectativas de los niños, las niñas, adolescentes y los adultos, como en los ejemplos de los enfoques diferenciados en las comunidades de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, en un entorno multicultural el proceso es más complicado y lo más probable es que predominen los alimentos de la cultura dominante. Si buscamos un enfoque intercultural que permita un proceso de intercambio y aprendizaje dirigido a construir el respeto mutuo de las diferencias culturales y socioeconómicas en un entorno seguro, entonces los menús que incorporan alimentos y tradiciones alimentarias de los Pueblos Indígenas deben ser fomentados y deben tener un lugar en los programas de comidas escolares.

En Chile, desde el 2020 el proyecto de alimentación escolar *Cocina con raíces* se ha incorporado al *Programa de Alimentación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (JUNAEB). *Cocina con raíces* sirve alimentos y recetas de las comunidades Indígenas Aymara, Mapuche y Rapa Nui de Chile en un sistema escolar público que llega a 1,600,000 niños y niñas. Este enfoque también puede ser una oportunidad para revitalizar los alimentos y las culturas de los Pueblos Indígenas en las escuelas periurbanas y urbanas, y podría reproducirse, dado que el 52 por ciento de la población Indígena de ALC vive en zonas urbanas.

Sin embargo, el proceso debe ir acompañado no sólo de menús diversos, sino también del diálogo y la participación de los Pueblos Indígenas, incluida la compra de productos locales a las comunidades. Los programas de comidas escolares en un entorno multicultural pueden crear las condiciones para un proceso que podría conducir a la integración sin que ninguna de las culturas pierda su identidad a causa de la integración.

El reto de cara al futuro es posibilitar procesos que contribuyan a sociedades interculturales que se apeguen a los principios de proporcionar alimentos sanos y nutritivos producidos localmente (total o parcialmente), fomentar sistemas alimentarios sostenibles para la economía local y la participación en la toma de decisiones.

Además, una de las posibles formas de influir en unas políticas más inclusivas e interculturales es a través de procesos globales que sensibilicen y trabajen en colaboración con los gobiernos, las organizaciones de los Pueblos Indígenas y diversos socios, entre ellos los organismos de las Naciones Unidas, para promover y apoyar una programación que tenga en cuenta a los Pueblos Indígenas. La Coalición sobre los Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas (Recuadro 2), surgida de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021, es uno de estos mecanismos.

## Recuadro 2

### Coalición sobre los Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas

El cambio de políticas desempeña un papel importante en la programación de las comidas escolares. Las políticas que aplican una lente intercultural tienen el potencial de ser más transformadoras y sostenibles. Durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios 2021, gracias al liderazgo de los Pueblos Indígenas, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas, y siete gobiernos, se lanzó una Coalición sobre Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas. Los objetivos de la Coalición son fortalecer y reforzar los Sistemas Alimentarios de los Pueblos Indígenas para conseguir sus derechos a la alimentación, la salud y la autodeterminación. Las consultas con Pueblos Indígenas de diferentes regiones del mundo han definido áreas de trabajo para seguir avanzando. Se estableció como prioridad una alimentación adecuada para los niños y las niñas Indígenas y se creó una línea de trabajo sobre programas de comidas escolares.<sup>16</sup>

El análisis de los programas de comidas escolares en diferentes países indica que existen múltiples interpretaciones de lo que se entiende por enfoque intercultural de un programa de comidas escolares. La definición que se ofrece en el Recuadro 1 es sólida, pero lo suficientemente flexible como para servir de punto de referencia a cada programa, descentralizado o no. También sirve de referencia para aquellas organizaciones o partes interesadas ajenas al programa gubernamental de comidas escolares, que son fundamentales a la hora de vincular los alimentos y las dietas con la producción local y los sistemas alimentarios.

Este Informe Especial ofrece una visión general de las acciones que se están llevando a cabo para garantizar que las comidas escolares alcancen y respondan al derecho de los Pueblos Indígenas a la alimentación, que incluye una dimensión idónea y culturalmente pertinente. La visión general explora cómo se tienen en cuenta las preferencias y necesidades de los Pueblos Indígenas para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y las niñas. Aunque existen varios retos, la región está dando pasos hacia un enfoque intercultural de las comidas escolares. Los programas de comidas escolares también pueden servir como plataformas y puntos de entrada para abordar cuestiones más amplias relativas al derecho al autodesarrollo y a la alimentación, así como a la identidad. Un enfoque diferenciado es el camino para lograr comidas escolares interculturales. Sin embargo, se necesita una mayor sensibilización en toda la región, desde el nivel político hasta el diseño y la ejecución del programa, con la participación activa de los Pueblos Indígenas. En conclusión, las comunidades soberanas están mejor capacitadas para trazar el camino a seguir.

<sup>16</sup> Analizando las distintas vías nacionales de la iniciativa Sistemas Alimentarios 2021 de las Naciones Unidas y estudiando la intersección de los programas de comidas escolares y los sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas, los autores descubrieron que 29 países podrían implementar comidas escolares basadas en los sistemas alimentarios de los Pueblos Indígenas.

## Caso de Estudio 2

Reflexiones sobre una visita a una escuela primaria y preescolar Indígena en Quintana Roo, México (mayo de 2023)

Lo que sigue se basa en una visita a una escuela primaria y preescolar Indígena que sirve comida “caliente” en el municipio de José María Morelos, Quintana Roo, México. Se realizaron entrevistas con personas que trabajan en la cocina y con el director de la escuela. También estuvieron presentes representantes estatales y municipales del organismo gubernamental encargado del programa de comidas escolares, el DIF (*Desarrollo Integral de la Familia*).



Cada escuela tiene un comité formado por 3-5 padres y madres. Algunos trabajan en la cocina cocinando o sirviendo. La composición del comité de la escuela primaria cambia anualmente con opciones de permanecer en el comité. En el preescolar, cada comida cuesta MX\$ 10.00 (aproximadamente US\$ 0.56). El coste aumenta a MX\$ 15,00 para los y las estudiantes de primaria. En el preescolar, alrededor del 50 por ciento de los 170 estudiantes comen la comida escolar, en comparación con el 60-75 por ciento en la escuela primaria.



Cada mes, el DIF proporciona una lista de productos que el Estado compra, pero estas compras no incluyen productos provenientes de los productores y las productoras locales. El tipo y la cantidad de productos dependen de los informes que proporciona la escuela y del menú, que diseña un dietista a nivel estatal. La población local no participa en el diseño del menú.



El Estado controla el peso y la altura de los niños y las niñas, además de otros indicadores básicos de salud como la tensión arterial. También se controlan los niveles de azúcar, sal y carbohidratos en la dieta. Los padres y las madres, la escuela y el personal del DIF están comprometidos con el trabajo bien hecho y tienen en mente el bienestar de los niños y las niñas. Entienden que las comidas deberían diseñarse con productos locales, pero las condiciones actuales no están dadas para avanzar en esa dirección. Para ello, el programa requiere la intervención de otros organismos locales y gubernamentales.



El personal podría trabajar en la estandarización de procedimientos y niveles de toma de decisiones. Esto podría abarcar desde el suministro de artículos de cocina y la construcción de mejores instalaciones para su almacenamiento hasta la identificación de áreas de oportunidad en las políticas públicas que puedan aumentar el número de estudiantes que se benefician o garantizar la seguridad laboral de las personas que allí laboran y reducir la tasa de rotación del personal.

Con base en la visita, y asumiendo que refleja el programa estatal, se puede decir que las comidas escolares en Quintana Roo han alcanzado niveles aceptables de implementación. Sin embargo, el programa necesita ampliarse para cumplir con las expectativas de buenas prácticas interculturales. Quintana Roo puede ser un modelo para el país sobre cómo implementar un programa de comidas escolares intercultural con capacitación y una clara comprensión de un camino hacia la interculturalidad.





Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGOO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Fotografía de portada: Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) / Brasil

En colaboración con:

