



Modifica la ley N° 15.720, que Crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y de derecho público, y domicilio en Santiago, denominada Junaeb, para incorporar criterios de alimentación escolar saludable en los programas de dicha entidad

Boletín N°12102-04

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de la República, lo prevenido en la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y lo establecido en el reglamento de la H. Cámara de Diputados y conforme los fundamentos que se reproducen a continuación vengo en presentar la siguiente moción.

FUNDAMENTOS:

1.- JUNAEB, es un organismo de la Administración del Estado, creado en 1964 por la Ley N° 15.720, responsable de administrar los recursos estatales destinados a velar por los niños, niñas y jóvenes Chilenos en condición de vulnerabilidad biopsicosocial, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el Sistema Educativo. A partir de 1980, JUNAEB comenzó a externalizar sus programas, incorporando la gestión de los mismos a entidades privadas. Esta alianza con privados ha traído grandes beneficios al país, en términos de eficiencia. En 1990, con el restablecimiento de la democracia en el país, JUNAEB amplió la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, reinstaló el Programa de Salud del Estudiante, creó el Programa de Campamentos Juveniles y el Programa de Vivienda Estudiantil.

Entre 1990 y 2000, se duplicó el presupuesto de JUNAEB y las becas de alimentación superaron la barrera del millón de becas. En el año 2002, el programa Mundial de Alimentos (PMA), organismo dependiente de las Naciones Unidas, reconoce el programa de alimentación escolar de Chile como uno de los cinco mejores del mundo y le solicita ser socio fundador de la Red Latinoamericana de Alimentación Escolar (LA RAE). En el 2006, JUNAEB asumió la administración de los programas de Beca Presidente de la República y nueva Beca de Mantención de Educación Superior. Incorporó como criterio de caracterización a los/las beneficiarios/as del Chile Solidario, en todos sus productos, además de aumentar en todos sus productos estratégicos las coberturas entregadas a sus beneficiarios/as. (Portada página web de JUNAEB consulta 09/04/2018).

2.- Pese al auto reporte que hemos transcrito de JUNAEB, este organismo ha recibido numerosos cuestionamientos, varios de los cuales quedaron plasmados en las conclusiones de la comisión investigadora instituida por esta Cámara, para investigar irregularidades con ocasión de la ejecución de los programas de alimentación escolar durante los años 2014 y 2015, y que podemos resumir como deficiencias estructurales, falta de capacidad fiscalizadora, conflictos de intereses, precarias condiciones laborales de las manipuladoras de alimentos, irregularidades en las licitaciones para la provisión de las raciones alimenticias, (habiéndose incluso abierto investigaciones penales al respecto) . Podemos agregar deficiencias notorias en la calidad y aptitud nutricional de las raciones entregadas, desatención de las necesidades alimentarias especiales, etc.

3.- Por otra parte esta misma comisión investigadora, formula entre otras, las siguientes propuestas (pág. 262): “2.- Redefinir la política de alimentación del país, avanzando paulatinamente a un Sistema Integrado... Ello debería permitir poner al Estado en condiciones de asumir el servicio de alimentación paulatinamente en aquellos territorios de más necesidad social, no siendo necesario recurrir al procedimiento de licitación que contiene la ley N° 19.886. 3.- Que este Sistema Integrado incluya una convivencia necesaria que debe existir entre la Escuela y el Programa de Alimentación Escolar. El Programa de Alimentación Escolar no puede estar desconectado ni disociado de la Escuela. El establecimiento educacional es la unidad básica y fundamental del Sistema de Educación Pública, y debe considerar en su diario desenvolvimiento que el PAE, sus trabajadores, proveedores, y quienes lo supervisan, se ejecute de un modo armónico con sus planes institucionales, y de acuerdo con las políticas, planes y programas del Estado en cumplimiento del derecho a la educación. 4.- Asimismo, se propone que el sistema de alimentación deba promover la sustentabilidad de la comida escolar, incorporando criterios que impulsen la agricultura local y la distribución de productos alimenticios locales. La experiencia comparada indica que esta política pública en los programa de alimentación escolar ha potenciado la identidad cultural y han dinamizado las economías locales, reduciendo la pobreza especialmente en las zonas rurales cercanas a las grandes urbes.”

4.- Nos preocupa, en particular, la obesidad infantil que se ha constituido en uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI¹. El problema es mundial y está afectando progresivamente a muchos países de bajos y medianos ingresos, sobre todo en el medio urbano. La prevalencia ha aumentado a un

1

² Sobrepeso y obesidad infantiles. Programa Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/es/>

ritmo alarmante. Se calcula que en 2010 hay 42 millones de niños con sobrepeso en todo el mundo, de los que cerca de 35 millones viven en países en desarrollo

5.- En Chile, la obesidad infantil² ha continuado aumentando, en especial desde el año 2009, después de la crisis económica de esos años. Los últimos datos disponibles del Ministerio de Salud, MINSAL, muestran que en los menores de 6 años la obesidad el año 2009 era 9,4% y el 2012 llegó al 10,3%, lo cual es un promedio, ya que de 2 a 3 años la obesidad es aproximadamente de un 6%; de 3 a 4 de un 11%, y de 4 a 5 llega a un 16%. En la JUNAEB, que mide y pesa cada año a todos los niños de 6 años que ingresan a primer año básico, la obesidad llegó al 23,1% el 2010 y el año siguiente a un 22,1%, pero cambió la referencia con el indicador Peso/Talla por la referencia OMS con Índice de Masa Corporal (IMC), lo cual explica la reducción de un 1%. En un estudio realizado por el INTA en 10 escuelas de la comuna de Peñalolén en niños de prekindergarten, kínder, primero y segundo básico entre los años 2010 y 2012, se encontró que la obesidad llegó a 28% a fines del 2012 y este año, en la línea de base de escolares de 5 escuelas de la comuna de María Pinto, la obesidad fue de un 27%. Los datos arrojados por el último Mapa Nutricional JUNAEB 2015, son alarmantes. Hoy en día, la obesidad afecta cerca de un 25,2% de los escolares, mientras que otro 26,7% presenta sobrepeso, con una propensión que aumenta año tras año.

6.- Durante los últimos años, el SIMCE de Educación Física muestra la mala condición física de nuestros escolares y el incremento de la obesidad infantil. Entre el año 2011 y 2012, la obesidad en octavo año básico según IMC, subió de un 16 a un 18%, el sobrepeso de un 25 a un 26% y sólo un 8% de los escolares logró un nivel satisfactorio en actividad física.

7.- Por otra parte, resulta muy importante visibilizar que el sobrepeso en la población nacional no sólo afecta a la salud a nivel de enfermedades crónicas no transmisibles, tales como la hipertensión, diabetes, hígado graso, incluso cáncer entre otras, sino también cobra gran relevancia la incidencia que esta enfermedad puede alcanzar en enfermedades neurodegenerativas, refiriéndonos con esto a alzhéimer, infartos cerebro vasculares, Parkinson, demencia senil, esclerosis lateral amiotrófica, entre otras, así por ejemplo lo establece el destacado Neurólogo Dr. David Perlmutter que “*Lo que está pasando en este instante en tus intestinos determina tu riesgo de padecer una serie de trastornos neurológicos*”³. “El sistema digestivo está íntimamente conectado con lo que ocurre en el

2

² El preocupante incremento de la obesidad infantil en Chile. Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) Universidad de Chile. Disponible en: <https://inta.cl/es/opinion/el-preocupante-incremento-de-la-obesidad-infantil-en-chile>

3

cerebro, y quizá el aspecto más importante de los intestinos que tiene todo que ver con tu bienestar general y tu salud mental es su flora interna, los múltiples microorganismos que viven en él, sobre todo las bacterias.” En la medicina térmica afirmamos que todo enfermo tiene problemas digestivos, y los problemas neurológicos son una consecuencia de esta afirmación.

“La investigación científica le ha dado más y más credibilidad a la noción de que hasta 90% de todas las enfermedades humanas pueden deberse a la mala salud del tracto gastrointestinal.”

“Hipócrates, médico griego y padre de la medicina moderna, dijo en el siglo III a.C. que “toda enfermedad comienza en el intestino”

8.- Para refrendar lo que venimos planteando, es bueno conocer algunas cifras que grafican el escenario de la obesidad infantil en Chile y su incidencia en algunas enfermedades como la diabetes:

La incidencia de la diabetes tipo 1 aumentó entre el 2000 y 2004 de un 5,44% a un 8,33%. Y además, se incrementó el número de pacientes que debutan con esta condición crónica en menores de 6 años.⁴

La diabetes infantil, en nuestro país, ha ido en rápido incremento y se ha convertido en la segunda enfermedad crónica más común en la infancia. Antiguamente era una enfermedad propia de adultos, pero con el crecimiento del índice de obesidad infantil en Chile (sobrepeso entre niños y adolescentes entre 5 y 17 años es 27, 1% en las niñas y de un 28, 6% en niños, siendo Chile el sexto país con mayor obesidad infantil, según OCDE y Asociación Internacional para el estudio de la obesidad 2011), asociado a una vida sedentaria y a los malos hábitos alimenticios, los casos de diabetes infantil han aumentado considerablemente entre los niños.

9.- Conforme estudio realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional existe distinto abordaje en otros países de la región para la alimentación escolar y al menos describe el caso de Brasil y de Colombia, en los siguientes términos:

[?] Perlmutter, David. Alimenta Tu Cerebro. Extractos extraídos de su libro, disponible en: <http://lenus.me/los-mejores-libros/alimenta-tu-cerebro/>

4

[?] Alta relación de obesidad con diabetes infantil. Nota Clínica Las Condes. Disponible en: <https://www.clinicalascondes.cl/CENTROS-Y-ESPECIALIDADES/Centros/Centro-de-Diabetes-Infantil/Noticias/Te-puede-interesar/Alta-relacion-de-obesidad-con-diabetes-infantil>

“En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) tiene como objetivos, no sólo contribuir al crecimiento y rendimiento escolar de los estudiantes, sino también a la formación de hábitos alimentarios saludables. En cuanto a su cobertura, es un programa de alimentación escolar universal, es decir, cubre a todos los alumnos matriculados en la educación básica obligatoria en las escuelas públicas federales, estatales y municipales. Hay también una atención especial a las comunidades indígenas y a los quilombolas (descendientes de esclavos africanos). Se trata de un sistema descentralizado en cuanto a la distribución de las responsabilidades de ejecución, ya que los recursos para financiar el Programa se asignan directamente a los estados, Distrito Federal y municipios, e incluso, pueden ser traspasados a los mismos establecimientos escolares. Respecto a su fiscalización, se caracteriza por tener, además del control a nivel del Ejecutivo, un control social, a través de la implementación de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), cuya constitución es una condición para la recepción de los fondos que son transferidos para el PNAE. Por último, este Programa sería conocido por ser un exitoso caso de alimentación escolar sostenible⁵, ya que existe un vínculo importante entre las comidas escolares y la agricultura familiar. Esto, por cuanto la ley que crea el PNAE incentiva la adquisición de productos alimenticios diversificados de producción local y de preferencia por la agricultura familiar y los emprendedores familiares rurales, para la elaboración de las comidas escolares. En Colombia, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) tiene por objetivo principal otorgar una alimentación saludable a los estudiantes que, por una parte, impacte en forma positiva en los procesos de aprendizaje, y por otra, evite la deserción escolar, fomentando una vida saludable. En cuanto a su cobertura, no es un programa universal como el caso brasileño, sino que tiene una cobertura parcial, con criterios de selección y priorización, basados principalmente en índices de ruralidad y urbanidad, población étnica, población discapacitada y niños provenientes de familias beneficiarias de programas sociales.

Su ejecución, al igual que en el caso anterior, también es descentralizada, sistema que recién se consolidó en el año 2015. El propósito de esta descentralización fue principalmente fomentar la corresponsabilidad de las regiones y de todos los actores que participan del Programa, incluida la familia, de manera de garantizar su adecuada y oportuna ejecución. Esta corresponsabilidad va de la mano también de un cofinanciamiento, es decir, hay diversas fuentes de financiamiento, pero es el Ministerio de Educación el que determina los criterios para distribuir los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y para realizar las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales (las regiones). Así, entidades territoriales, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, deben realizar la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las

⁵ Existen acuerdos internacionales suscritos con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), a través de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores, para desarrollar programas de alimentación escolar sostenible en América Latina, el Caribe, África y Asia.

necesidades locales. En relación a su fiscalización, en este Programa existe una serie de mecanismos que promueven la inclusión social y la vinculación efectiva de la comunidad para el desarrollo y mejoramiento del Programa. Por una parte, existe un control social, a través de la rendición de cuentas y veedurías ciudadanas, y por otra parte una participación ciudadana, a través de los Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos y de las Mesas Públicas.

Este Programa también promueve la sustentabilidad de la comida escolar, ya que promueve que los menús sean elaborados considerando la disponibilidad de alimentos regionales, alimentos de cosecha, hábitos culturales y costumbres alimentarias. Junto con ello, se promueve también el respeto a la identidad cultural de los grupos étnicos, incluyendo en los menús alimentos autóctonos y tradicionales, que respeten sus hábitos alimentarios y fomenten el rescate de sus tradiciones.”

10.- A nivel internacional el derecho a la alimentación está reconocido como uno de los derechos humanos fundamentales. En este sentido Chile ha suscrito numerosos instrumentos, entre otros el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (artículo 11), acuerdos de la cumbre mundial de alimentación de 1966, el plan de seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre 2025 (plan SAN-CELAC 2025). Acuerdos de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la cual emanan los 17 objetivos de desarrollo sostenible u ODS, alcanzables al 2030, siendo el N°2 el que busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Interesante resulta detenerse en el documento final de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN 2), con el auspicio de la OMS y de la FAO, Roma, en la cual participó Chile. Este, si bien aclara que se trata De un Marco de acción que tiene carácter voluntario, sin embargo la precisión de sus contenidos y, como veremos, la consonancia con lo sostenido por Chile en diversos foros y acuerdos de los que ha tomado parte, hace que resulte relevante para los fines de este proyecto:

“Medidas recomendadas para crear un entorno favorable a una acción eficaz:

Recomendación 2: Elaborar —o revisar, según sea apropiado— planes nacionales de nutrición, presupuestarlos y armonizar las políticas de los distintos ministerios y organismos que inciden en la nutrición, así como fortalecer los marcos jurídicos y la capacidad estratégica en la esfera nutricional.

Medidas recomendadas para lograr sistemas alimentarios sostenibles que promuevan dietas saludables:

Recomendación 8: Revisar las políticas e inversiones nacionales e incorporar objetivos nutricionales en la política alimentaria y agrícola, así como en la formulación y aplicación de los programas, a fin de potenciar una agricultura que tenga en cuenta la nutrición, garantizar la seguridad alimentaria y posibilitar dietas sanas.

Recomendación 9: Reforzar la viabilidad de la producción y la elaboración de alimentos a escala local, especialmente por parte de los pequeños agricultores⁵ y los agricultores familiares, prestando especial atención al empoderamiento de la mujer y teniendo en cuenta a la vez que un comercio eficaz y eficiente es fundamental para la consecución de los objetivos nutricionales.

Recomendación 10: Promover una diversificación de los cultivos que abarque cultivos tradicionales infrautilizados, una mayor producción de frutas y hortalizas y una producción adecuada de alimentos de origen animal según sea necesario, aplicando prácticas sostenibles tanto en la producción alimentaria como en la gestión de los recursos naturales.

Recomendación 14: Fomentar la reducción gradual del consumo de grasas saturadas, azúcar, sal o sodio y grasas trans a través de los alimentos y las bebidas para prevenir una ingesta excesiva por parte de los consumidores y mejorar el contenido de nutrientes de los alimentos, según sea necesario.

Recomendación 16: Establecer normas alimentarias o centradas en los nutrientes con miras a brindar acceso a dietas saludables y agua potable sana en instituciones públicas como hospitales, guarderías, lugares de trabajo, universidades, oficinas gubernamentales y cárceles, y fomentar la creación de instalaciones para la práctica de la lactancia materna.

Medidas recomendadas en materia de protección social:

Recomendación 22: Incorporar objetivos de nutrición en los programas de protección social y en los programas de redes de seguridad aplicados en el contexto de la asistencia humanitaria.

Recomendación 23: Usar transferencias de efectivo y alimentos, en concreto programas de alimentación escolar y otras formas de protección social de la población vulnerable, para mejorar las dietas ampliando el acceso a alimentos que se ajusten a las creencias, la cultura, las tradiciones, los hábitos alimentarios y las preferencias de las personas de conformidad con las leyes y obligaciones nacionales e internacionales y que sean nutricionalmente adecuados en aras de una dieta sana.”

11.- Con todo y conforme aparece en la página 110 del informe de la comisión mixta de presupuesto, en sesión del 06 de Noviembre de 2017, JUNAEB reiteró su compromiso con una política contra la obesidad estudiantil, esto se traduce en llamado Programa contrapeso, cuyos objetivos declarados para el 2018 son: a) Institucionalización del laboratorio gastronómico que busca mejorar la aceptabilidad de la alimentación; b) ampliar y consolidar la medida de compras locales y; c) continuar desarrollando e implementando las 50 medidas que contiene este plan de trabajo. (El programa contrapeso fue lanzado el 26 de Noviembre de 2016 y contempla medidas tales como “salad bar”, incorporación de la sal de mar, compras locales a la agricultura familiar campesina. restricción de azúcares libres. recreos

participativos. pulseras inteligentes para la promoción de actividad física, entre otras. actualmente se encuentra en diversas etapas de ejecución). Más allá de celebrar esta iniciativa, sin embargo hasta ahora no conocemos evidencia empírica de sus impactos en la nutrición y la salud de los y las estudiantes.

12.- Afirmandonos en las falencias detectadas de JUNAEB, en la experiencia comparada y en los instrumentos internacionales citados, nos parece que un sistema de alimentación escolar debería tener una fuerte vinculación con las características locales y con fuerte injerencia de las comunidades, que debería transitar de un sistema de grandes proveedores a la adquisición de productos locales y frescos, favoreciendo las agriculturas familiares y la creación de huertos escolares, asimismo que debería ir de la mano de una educación sobre los alimentos y sus propiedades nutricionales.

IDEA MATRIZ DEL PROYECTO:

Actualizar la ley 15.720, dictada hace más de 50 años a los instrumentos internacionales suscritos por Chile respecto de la alimentación y la nutrición, dar cuenta del avance de los conocimientos científicos en la materia y hacer frente, desde la herramienta legal, a los desafíos que en el presente deben abordar los programas y planes de alimentación escolar.

Por estas consideraciones es que propongo el siguiente,

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO PRIMERO: Modificase la ley 15.720:

Para agregar en la letra a) del artículo 2º, después de la palabra “alimentación” la expresión: “saludable”

ARTICULO SEGUNDO: Modificase la ley 15.720:

Para agregar a continuación de la letra i) del artículo 2º, los siguientes incisos segundo, tercero y cuarto, del siguiente tenor:

“Los programas de alimentación señalados en la letra a) de este artículo, considerarán la condición de salud de los niños y niñas, contemplando un trato diverso, entre otros, para la obesidad, celíacos, trastornos del desarrollo, alérgicos alimentarios.

Estos mismos programas propenderán a desarrollar hábitos de alimentación saludable y a promover el consumo de alimentos frescos, evitando al máximo el uso de productos artificiales y/o alimentos procesados, favoreciendo las compras locales a la agricultura familiar campesina, la pesca artesanal y el encadenamiento productivo local. Promoverán

también el desarrollo de huertos escolares. Todo con respeto a las comunidades, sus culturas y hábitos alimentarios.

En caso alguno se podrán adquirir ni utilizar productos alimentarios que presentan elevados contenidos de azúcares, sodio y grasas saturadas, determinados conforme prescribe la ley Nº 20.606, en este caso, estén o no rotulados con la señalética de “altos en” que se utiliza para el expendio al público.”

Cristina Girardi Lavin
Diputada de la República