

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD
recaído en el proyecto de ley, en primer trámite
constitucional, que propicia la entrega de
alimentos saludables por parte de la Junta
Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

BOLETÍN Nº 12.157-11

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Salud tiene el honor de informar
acerca del proyecto de la suma, iniciado en moción de los Honorables
Senadores señor Guido Girardi Lavín, señoras Carolina Goic Borojevic y
Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y señores Francisco Chahuán
Chahuán y Rabindranath Quinteros Lara.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 127 del
Reglamento del Senado, la Comisión discutió en general y en particular
esta iniciativa de ley, porque inicialmente se trataba de un proyecto de
artículo único. Sin embargo, de resultados de dicho estudio el texto se
reformuló en dos artículos permanentes, que modifican dos cuerpos
legales diferentes.

CONSTANCIA

El proyecto no contiene normas de quórum
especial y no se vincula con la organización y atribuciones de los
tribunales.

- - - - -

A las sesiones en que la Comisión analizó este
asunto asistieron, además de sus integrantes, las siguientes personas:

Del Ministerio de Salud: la Jefa del Departamento de Gestión de Redes
Asistenciales (DIGERA), doctora María Eugenia Wegner; el coordinador
legislativo, doctor Enrique Accorsi y la referente técnico del adulto mayor,
señora María Alicia Ribes.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el coordinador,
señor Emiliano García.

De la Asociación Chilena de Facultades de Medicina (ASOFAMECH): el ex Presidente, doctor Antonio Orellana Tobar.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: los analistas, señora Irina Aguayo y señor Eduardo Goldstein.

De la Fundación Jaime Guzmán: el señor Matías Quijada.

De la Fundación Chile Mejor: las señoras María Loreto Guzmán y Daniela Henríquez.

El asesor del Honorable Senador señor Chahuán, señor Marcelo Sanhueza.

Los asesores del Honorable Senador señor Girardi, señores Víctor Quezada y Juan Walker.

El asesor de la Honorable Senadora señora Goic, señor Gerardo Bascuñán.

El asesor de la Honorable Senadora señora Van Rysselberghe, señor Felipe Caro.

Del Comité Partido Socialista: la asesora, señora Melissa Mallega.

Del Comité Partido por la Democracia: la abogada, señora Victoria Fullerton

Del Comité Renovación Nacional: el asesor, señor Octavio Tapia.

- - - - -

OBJETIVO FUNDAMENTAL Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

De acuerdo con lo acordado en el actual trámite reglamentario de primer informe, el objetivo del proyecto es incorporar al Estado en el combate contra la malnutrición y en garantizar que los estudiantes de todos los establecimientos educacionales atendidos por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas tengan acceso a dietas sanas y sostenibles. Para alcanzar la finalidad propuesta, será requisito de las licitaciones asegurar que los productos ofrecidos cumplan niveles de vitaminas, minerales y nutrientes necesarios para luchar contra la obesidad y así avanzar hacia sistemas alimentarios eficientes y saludables. Además, se impide financiar y publicitar con recursos públicos alimentos que incluyan en su composición nutricional elevados

contenidos de calorías, grasas, azúcares, sal u otros ingredientes determine que el reglamento.

El proyecto se estructura en dos artículos permanentes.

- - - - -

ANTECEDENTES JURÍDICOS

El proyecto de ley en informe se vincula con los siguientes cuerpos normativos:

- Del Código Sanitario, el Título II del Libro Cuarto, “De los productos alimenticios”, compuesto por los artículos 102 a 105.
- Decreto N° 977, del Ministerio de Salud, de 1997, Reglamento Sanitario de los Alimentos.
- Ley N° 15.720, que crea una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público y domicilio en Santiago, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- Decreto N° 5.311, del Ministerio de Educación Pública, de 1968, reglamento general de la junta nacional de auxilio escolar y becas,
- Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.
- Ley N° 20.670, que crea el Sistema Elige Vivir Sano.
- Decreto N° 67, del Ministerio de Desarrollo Social, de 2014, reglamento del artículo 3° de la ley N° 20.670.

- - - - -

ANTECEDENTES DE HECHO

Señala la moción que la lucha contra la obesidad y el sedentarismo se ha tornado cada vez más difícil. Se trata de una pandemia que avanza vorazmente, provocando un incremento drástico de las tasas respectivas en la región. Chile detenta el segundo

lugar en la Clasificación de los más altos niveles de obesidad, luego de Bahamas, con un 30% de la población obesa¹.

La situación descrita obedece a la falta de ingesta de alimentos saludables y a la escasa realización de actividad física. La grasa corporal que se acumula debido al escaso gasto energético de la digestión de alimentos malsanos, que generalmente son alimentos procesados y preparados, representa un riesgo para la salud.

Indica la iniciativa que con la obesidad aumentan las enfermedades no transmisibles que constituyen las principales causas de muerte: enfermedad cardiovascular, diabetes, hipertensión y cáncer.

Según el estudio "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2017", citado en nota al pie en la página anterior, Chile está entre los países con mayores tasas de sobrepeso infantil, el 9,3%, superando el promedio de la región y ocupando el tercer lugar en Sudamérica y el Caribe.

A nivel mundial 41 millones de lactantes y niños de 0 a 5 años de edad padecen sobrepeso u obesidad. Si las tasas se mantienen, se pronostica que para el año 2025 la cantidad de niños obesos aumente a 70 millones². La probabilidad de que los niños mantengan la condición de obesidad hasta la edad adulta es alta, con el consiguiente riesgo de sufrir enfermedades no transmisibles, con elevadas tasas de muerte.

Debido a esta urgente situación mundial la Organización Mundial de la Salud ha generado diversos informes, planes y estudios, para inducir a los países a avanzar en la adopción de medidas de prevención.

En el año 2016, el informe de la Comisión para Acabar con la Obesidad Infantil de la Organización Mundial de la Salud, elaboró una serie de recomendaciones para combatir la obesidad, especialmente en la infancia y la adolescencia, que fomentan la

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Panamericana de la Salud (2017). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>.

² Organización Mundial de la Salud. Comisión para acabar con la obesidad infantil. Datos y cifras sobre obesidad infantil (2016). Consultado: www.who.int/end-childhood-obesity/facts/es/.

participación de toda la administración del Estado en procura de superar el flagelo. Actualmente los niños crecen en ambientes que no ayudan a mantener estilos de vida saludable, rodeados de agentes y publicidad que los incita a consumir productos que provocan obesidad. Para ello se propone promover el consumo de alimentos saludables; controlar el peso; promover la actividad física de los niños en edad escolar; atención pregestacional y prenatal, y dieta y actividad física en la primera infancia³.

En septiembre del año 2016 la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), presentó una política nacional para atacar la obesidad infantil, a propósito de las altas cifras informadas en el mapa nutricional de ese año, que define su rol para abordar el problema de la obesidad en el ámbito escolar.

El mapa nutricional de 2017, realizado por JUNAEB en estudiantes de pre kínder, kínder, primero básico y primero medio, reflejó que los estudiantes con obesidad representan el 21,3%, el 22,1%, el 23,9% y el 16% de los escolares, respectivamente.

La moción añade que la Encuesta Nacional de Salud 2016-2017 refleja la falta de conciencia en la sociedad chilena de la obesidad como problema de salud. Recalca la iniciativa que la educación es necesaria desde la etapa preescolar, involucrando a los padres y apoderados en los procesos de alimentación de los niños.

A su vez señala que es importante avanzar en una política constante y efectiva, que involucre ministerios, servicios e instituciones coordinadas, con énfasis en la prevención y en la promoción de educación en alimentación saludable.

Agrega que dentro de las funciones de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas está la de administrar el Programa de Alimentación Estudiantil (PAE), que tiene como finalidad entregar diariamente servicios de alimentación, en su mayoría desayunos y almuerzos, a aquellos estudiantes vulnerables que asisten a establecimientos educacionales de todo el país⁴. Se entrega una ración

³ Organización Mundial de la Salud. (2016). informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil. Recuperado de:
http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206450/9789243510064_spa.pdf;jsessionid=D1FFAF6EB64635C3D21AF9E406CEFOAO?sequence=1.

⁴ <https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar>.

de alimentación por estudiante, lo que cubre un tercio de las necesidades nutricionales de los alumnos de pre kínder, kínder, básica y media.

Los alimentos entregados en el desayuno son principalmente leches saborizadas, yogurt, cereales y pan con agregados dulces o salados. El servicio de almuerzo consiste en verduras, hidratos de carbono, leguminosas, huevo, pescado y carnes. El postre incluye fruta en conserva o jalea con fruta, puré de fruta, postres de leche, fruta natural o yogurt con fruta.

Hasta el momento, no existe control ni definición de los estándares de calidad de los alimentos entregados, tampoco se contempla incluir alimentos para cubrir necesidades especiales de usuarios celíacos o diabéticos.

La licitación de JUNAEB del año 2018 estableció nuevas exigencias para la entrega de la alimentación por los oferentes, por ejemplo, la integración de un equipo de nutricionistas, personal gastronómico, aumento en la oferta de verduras, entre otros; sin embargo, es necesario que estas políticas no dependan del gobierno de turno ni de las bases de licitación, para lo que es primordial avanzar en establecer un régimen nacional de alimentación para los niños, que cumpla con los estándares de la ley de etiquetado de alimentos.

- - - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

Al dar inicio al debate, **el Honorable Senador señor Girardi** explicó que la iniciativa tiene por objeto establecer ciertas modificaciones en las políticas que se plantean al país para que el Estado también las deba cumplir. No es razonable que se recomiende a todos los chilenos que se cuiden y que compren determinados alimentos para combatir la crisis de epidemias, obesidad, infartos, accidentes cardiovasculares, hipertensión y diabetes, y no se exija lo mismo al Estado.

Explicó que el último informe de FAO es lapidario en materia de obesidad. La nueva presentación de la encuesta nacional de salud señala que el 34% de los chilenos es obeso, que hay más de 70% de chilenos con sobrepeso, que 26% de los niños son ya obesos a los seis años de edad, en resumen, se presenta una situación catastrófica.

La Comisión puede profundizar el debate y ampliar las restricciones a los alimentos que se adquieren con recursos públicos por programas financiados con recursos del Estado, que reparten 3.000.000 de raciones diarias, incluyendo JUNAEB, INTEGRA y JUNJI. Dichas instituciones también deben cumplir las medidas que garantizan una alimentación saludable.

La iniciativa de ley establece que no todos los niños chilenos pueden tener el mismo régimen alimentario, no se puede dar a un niño que padece una enfermedad celiaca, diabetes o alergia alimentaria, el alimento que le ofrece a todos los demás. Asimismo, a un niño obeso no se le puede dar la misma alimentación que se da a un niño con peso normal. Además de lo anterior, los alimentos tienen que ser de calidad.

En tercer lugar, se establece el encadenamiento productivo, es decir, el proveedor no puede hacer compras centralizadas en Santiago y remitirlas a Punta Arenas, por ejemplo, porque es evidente que va a comprar productos no perecibles, que soporten el traslado y el tiempo para llegar a destino. Se propone que los productos perecibles, fruta, verduras, pescados y otros, deban ser comprados prioritariamente en el encadenamiento productivo con pequeños productores y proveedores que forman parte de la agricultura campesina familiar de la zona donde se van a consumir. Es la modalidad en uso en todos los países.

La Honorable Senadora señora Goic señaló que no se puede permitir la propaganda de comida chatarra realizada con la imagen de las becas de JUNAEB. Indicó que hay una campaña que ofrece hamburguesas y bebidas azucaradas, con los sellos de Elige Vivir Sano, JUNAEB y el Plan Contrapeso⁵.

El Honorable Senador señor Chahuán coincidió en condenar la promoción de comida chatarra usando el logo de JUNAEB y otros organismos públicos. Señaló que más que en la adquisición de esos productos, se abusa en la publicidad.

El Honorable Senador señor Girardi aclaró que no está en contra de la libertad de cada persona para escoger los productos que quiera comer, pero el productor o comercializador que

⁵ Plan Contra la Obesidad Estudiantil, impulsado por JUNAEB.

quiera ser prestador de la beca JUNAEB debe ofrecer una alimentación saludable, sin sellos, porque las becas se financian con recursos públicos.

En segundo lugar, señaló que la industria de comida chatarra ha desarrollado una campaña de promoción de comida insana, mostrando los logos de JUNAEB y Elige Vivir Sano, situación que no se puede permitir.

Informó que sostuvo una reunión con la directora de Elige Vivir Sano, quien afirmó que no ha autorizado a la empresa McDonald's a utilizar el logo en la publicidad y calificó de abusiva la conducta de esa empresa. JUNAEB informó que tampoco ha autorizado a dicha empresa a utilizar su logo.

El Honorable Senador señor Chahuán manifestó que le preocupa que la norma incida en la elección del consumidor. Afirmó que más grave es la publicidad de productos insanos que la elección final que haga el consumidor. La prohibición de ofrecer o adquirir comida insana se debe aplicar en el caso de los consumidores menores de edad.

Propuso como alternativa incorporar la idea de obligar al prestador a ofrecer, al menos, una alternativa saludable en las compras con recursos financiados por el Estado. Si el consumidor mayor de edad finalmente opta por una hamburguesa, es su decisión.

El Honorable Senador señor Girardi sostuvo que las consecuencias de la mala alimentación generan un costo en la salud pública que deben pagar todos los chilenos. Propuso agregar que no se podrá asociar las marcas o logos de instituciones públicas vinculadas a la vida saludable como JUNAEB, Elige Vivir Sano, Contrapeso u otro, en la promoción de alimentos de comida chatarra o de alimentos asociados a las restricciones de la ley, como los altos en azúcares y grasas.

La Honorable Senadora señora Goic estuvo de acuerdo, porque lo que la ley prohíbe es la publicidad en establecimientos de educación parvularia, básica y media, y en ese aspecto la moción constituye un avance, en la medida en que prohíbe asociar dichos logos a la publicidad de comida chatarra.

El propósito de este proyecto, una vez convertido en ley, es extender a los procesos de licitación con que se abastece la JUNAEB las restricciones que el artículo 6 de la ley 20.606 impone a la publicidad, comercialización y promoción de alimentos con elevados contenidos de calorías, grasas, azúcares, sal u otros ingredientes que determine el reglamento; además, agrega la prohibición de adquirirlos mediante licitación, todo ello referido a actividades que se lleven a cabo al interior de establecimientos de educación parvularia, básica y media.

No está demás recordar que el inciso cuarto del mismo artículo 6 dice que toda publicidad de alimentos efectuada por medios de comunicación masivos debe llevar un mensaje que promueva hábitos de vida saludables, cuyas características determinará el Ministerio de Salud.

La Comisión resolvió agregar al final de ese inciso, en punto seguido, lo siguiente: “Ninguna publicidad de alimentos a los que se refiere el artículo 5° podrá ser financiada con recursos públicos ni incluir señas gráficas que identifiquen a instituciones públicas.”. Esto obliga a reformular la iniciativa, ya que afectará a dos cuerpos legales, las leyes N° 15.720 y 20.606, para garantizar que sus disposiciones aseguren la consagración de la idea matriz de manera coherente y sistémica.

También decidió dar al segundo de los incisos que el proyecto agrega al artículo 2° de la ley N° 15.720 una redacción que aleje toda posibilidad de entender que se está otorgando una función a algún órgano administrativo. A tal efecto se acordó una formulación que no hace otra cosa que reconocer la existencia de la potestad reglamentaria, a la que se le señala un marco normativo de rango legal, para evitar el reparo que más de una vez han hecho el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República a remisiones al reglamento que no incluyen alguna referencia de ese tipo.

El texto acordado es el siguiente: “El reglamento regulará el tipo de alimento que debe entregar el proveedor, priorizará la adquisición y provisión de alimentos frescos que se produzcan en la misma zona o región de entrega y definirá regímenes especiales para aquellos estudiantes que padezcan alguna enfermedad o alergia alimentaria.”.

El Honorable Senador señor Girardi planteó incorporar en la norma una disposición que indique que para ser proveedor de programas alimentarios financiados con recursos públicos se deberá ofrecer siempre alternativas saludables. La Comisión fue del parecer de que esta regla debe incorporarse a la normativa que rige las adquisiciones públicas, pues su carácter general no se adecúa a una ley tan específica como es la de JUNAEB.

El Honorable Senador señor Chahuán dejó constancia, para la historia de la ley, de que las normas de este proyecto no obligan a las personas mayores de edad a optar por una alimentación saludable. En cambio, si se obliga al prestador a ofrecer siempre alternativas saludables.

- Sometido a votación el proyecto, resultó aprobado en general y en particular, con las modificaciones detalladas y otras que adecúan aspectos de forma, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Goic y Van Rysselberghe y señores Chahuán, Girardi y Quinteros.

- - - - -

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE SALUD

En conformidad con el acuerdo adoptado, la Comisión de Salud tiene a honra proponer aprobar el proyecto de ley en informe, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Agrégase en el artículo 2° de la ley N° 15.720 los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:

“El beneficio a que se refiere la letra a) deberá cumplir con lo establecido en el inciso primero del artículo 6° de la ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.

El reglamento regulará el tipo de alimento que debe entregar el proveedor, priorizará la adquisición y provisión de alimentos frescos que se produzcan en la misma zona o región de

entrega y definirá regímenes especiales para aquellos estudiantes que padezcan alguna enfermedad o alergia alimentaria.”.

Artículo 2.- Introdúcense en el artículo 6° de la ley N° 20.606 las siguientes modificaciones:

a) Intercálase en el inciso primero, entre la coma que sigue a la palabra “comercializar” y el vocablo “promocionar” el término “licitar”, seguido de una coma.”.

b) Agrégase al final del inciso cuarto, en punto seguido, lo siguiente: “Ninguna publicidad de alimentos a los que se refiere el artículo 5° podrá ser financiada con recursos públicos ni incluir señas gráficas que identifiquen a instituciones públicas.”.

- - - - -

Acordado en sesión del día 13 de noviembre del presente año, con asistencia de los Honorables Senadores señor Guido Girardi Lavín (Presidente), señoras Carolina Goic Borojevic y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y señores Francisco Chahuán Chahuán y Rabindranath Quinteros Lara.

Valparaíso, 07 de diciembre de 2018.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE SALUD, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE PROPICIA LA ENTREGA DE ALIMENTOS SALUDABLES POR PARTE DE LA JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS.

(BOLETÍN N° 12.157-11).

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: incorporar al Estado en el combate contra la malnutrición y en garantizar que los estudiantes de todos los establecimientos educacionales atendidos por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas tengan acceso a dietas sanas y sostenibles. Para alcanzar la finalidad propuesta, será requisito de las licitaciones asegurar que los productos ofrecidos cumplan niveles de vitaminas, minerales y nutrientes necesarios para luchar contra la obesidad y así avanzar hacia sistemas alimentarios eficientes y saludables. Además, se impide financiar y publicitar con recursos públicos alimentos que incluyan en su composición nutricional elevados contenidos de calorías, grasas, azúcares, sal u otros ingredientes determine que el reglamento.

II ACUERDOS: aprobado en general y en particular. (Unanimidad 5 x 0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: dos artículos permanentes.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: moción de los Honorables Senadores señor Guido Girardi Lavín, señoras Carolina Goic Borojevic y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y señores Francisco Chahuán Chahuán y Rabindranath Quinteros Lara.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite.

VIII. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 10 de octubre de 2018.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

X.- DISPOSICIONES QUE SE RELACIONAN CON EL PROYECTO:

- Del Código Sanitario, el Título II del Libro Cuarto, “De los productos alimenticios”, compuesto por los artículos 102 a 105.
- Decreto N° 977, del Ministerio de Salud, de 1997, Reglamento Sanitario de los Alimentos.
- Ley N° 15.720, que crea una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público y domicilio en Santiago, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- Decreto N° 5.311, del Ministerio de Educación Pública, de 1968, reglamento general de la junta nacional de auxilio escolar y becas,
- Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad.
- Ley N° 20.670, que crea el Sistema Elige Vivir Sano.
- Decreto N° 67, del Ministerio de Desarrollo Social, de 2014, reglamento del artículo 3° de la ley N° 20.670.

- - - - -

Valparaíso, 07 de diciembre de 2018.

FERNANDO SOFFIA CONTRERAS
Secretario de la Comisión