

Rol de los parlamentos y acciones para la seguridad alimentaria

Serie Minuta N° 68-23 09/06/2023

Blanca Bórquez Polloni y David Vásquez

Resumen

La presente Minuta tiene por objeto servir de insumo a los parlamentarios chilenos que participarán en el X Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición, en el marco de la II Cumbre Mundial Parlamentaria contra el hambre y la malnutrición. En específico esta minuta aborda los desafíos que enfrentan los parlamentos y autoridades públicas en referencia al tema del hambre en el mundo y las responsabilidades y desafíos que debieran asumir, de acuerdo a parámetros diseñados por FAO en sintonía con los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Finalmente presenta una visión sintética de los resultados del trabajo parlamentario chileno en relación con el tema y proyectos en trámite impulsados por el Frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición de Chile.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Rol de los Parlamentos para la seguridad alimentaria

La lucha por erradicar el hambre y la malnutrición requiere medidas políticas con un enfoque amplio que abarque ámbitos de la economía y de la sociedad. Estas medidas, adecuadas a las distintas realidades nacionales, regionales y locales pueden variar en diversas dimensiones tales como aumentar la productividad agrícola y el acceso a los mercados, invertir en la agricultura familiar y en las pequeñas explotaciones pesqueras y forestales, fomentar la gobernanza de la tenencia de la tierra y los recursos naturales, fortalecer los mecanismos de protección social que tengan en cuenta la nutrición, invertir en educación, sanidad, agua y saneamiento o una combinación de algunas de estas iniciativas. Y en todos los casos, es pertinente siempre abordar estas iniciativas observando las desigualdades de género y la inclusión de todos los actores.

Tal como señala la FAO, para que todo esto funcione es necesario impulsar políticas públicas que mejoren el impacto donde los avances contra el hambre se han detenido y contribuyan a mejorar la dieta actual en calidad y sostenibilidad. La FAO, consciente de esa necesidad, ha impulsado y apoyado varios foros de debate al respecto, desde el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH), creado en 2009, a la Primera Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre y la Malnutrición, celebrada en Madrid en octubre 2018.¹

Los parlamentos son muy importantes para impulsar y fiscalizar los compromisos globales asumidos por los gobiernos respectivos, al promulgar leyes, orientar la discusión política, aprobar presupuestos y garantizar adecuados procesos de rendición de cuentas, control, evaluación e implementación de programas. Por eso es necesario construir una alianza parlamentaria global alineada con una nueva forma de hacer política donde comunidades, regiones y países puedan generar juntos estrategias que garanticen realmente el Derecho Humano a la Alimentación, sostiene FAO.

Existe conciencia por cierto de la existencia de factores estructurales que bloquean el avance hacia el logro de estos objetivos, como lo son la desigualdad en el acceso a alimentación saludable, la existencia de conflictos armados en distintas latitudes que implica alzas en los mercados de alimentos, así como millones de personas desplazadas, desprotegidas y sufriendo hambre. También es crucial poner fin al desperdicio de alimentos, a las actividades de pesca ilegal y deforestación y avanzar en el control o mitigación de los efectos irreversibles del cambio climático.

En este sentido y apuntando al rol de las autoridades políticas en los países, la FAO describe cuatro áreas de preocupación particulares para los parlamentos del mundo:

1. POLÍTICAS, PROGRAMAS Y MARCOS JURÍDICOS

“La erradicación del hambre y la malnutrición necesita políticas, estrategias, leyes y planes de inversión que orienten la acción del conjunto de los sectores. También es importante que dentro de cada sector se tenga en cuenta cómo estas políticas pueden contribuir o afectar a la seguridad alimentaria y la nutrición. Además de la voluntad política, para proponer legislación dirigida a atajar los problemas es necesario consolidar la acción parlamentaria a través de la cooperación y colaboración multisectorial y fortalecer los conocimientos de los propios legisladores. Para poder abordar temas tan amplios y complejos es importante que

¹ FAO/Agenda 2030 – Alianzas parlamentarias contra el hambre y la malnutrición. Primera cumbre parlamentaria mundial, Madrid, octubre 2018

<https://www.fao.org/documents/card/es/c/CA1681ES>

los parlamentos colaboren con centros de conocimiento nacionales e internacionales y que existan mecanismos de diálogo con las diferentes partes interesadas”.

2. GOBERNANZA Y COORDINACIÓN

“Para que la acción de los diferentes actores sea realmente eficaz es necesario que sea coordinada, que haya una acción colectiva, que haya un consenso de lo que se debe hacer y de cómo hacerlo. Por eso es importante establecer mecanismos que faciliten el diálogo constante de todas las partes interesadas: desde los consumidores hasta los productores, pasando por los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y el sector privado, de modo que el proceso de toma de decisiones refleje los intereses y necesidades de todos ellos, en particular de los más vulnerables”. “Los parlamentos tienen un papel fundamental en la mejora de la coordinación y la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición ya que: 1) mediante la legislación pueden fomentar los espacios y mecanismos de gobernanza, 2) en su labor presupuestaria pueden facilitar que los mismos dispongan de recursos adecuados para su funcionamiento y 3) mediante su labor de seguimiento de la acción de gobierno pueden incentivar una mayor coordinación”.

3. TOMA DE DECISIONES BASADA EN DATOS FÁCTICOS

“Sin datos no es posible conocer el alcance de un problema y tampoco evaluar si un programa concreto ha surtido efecto. Una buena toma de decisiones se deriva del análisis de datos basados en estadísticas e informaciones fiables, y de la capacidad para que los análisis y la información lleguen de un modo comprensible y oportuno a los miembros del gobierno y el parlamento. Para saber si una ley está teniendo realmente el impacto deseado es necesario ser capaz de darle un seguimiento, valorar si ha servido para generar progresos y corregir, si es necesario, sus errores, pero siempre apoyándonos en datos fiables”.

4. CONVERTIR EL COMPROMISO EN MEDIDAS CONCRETAS CON RECURSOS ADECUADOS

“Para que los países transformen sus políticas y planes de inversión en medidas concretas es necesario que movilicen y asignen los recursos financieros y humanos eficazmente en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición. Hay múltiples fórmulas para conseguirlo, pero sin duda es esencial mejorar la capacidad de establecer los costes de cada intervención o programa y de evaluar la financiación que puedan necesitar con el fin de aplicar las políticas y los planes. Además, la aplicación efectiva requiere el fortalecimiento de las capacidades humanas y organizativas de las instituciones que trabajan en cuestiones de nutrición y seguridad alimentaria. Sin profesionales preparados, con capacidades para ejecutar y con conocimientos para actuar, es imposible que cualquier medida legislativa surta efecto”.

Parlamentarios y parlamentarias: compromisos con el ODS 2 Hambre Cero

En 2015 los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre ellos, está el Objetivo 2, también conocido como el Objetivo Hambre Cero: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Desde esta dimensión, FAO también generó en 2018 una propuesta concreta de 10 contribuciones de los parlamentos del mundo para alcanzar este ODS “Hambre cero”,² a saber de manera sucinta:

² <https://www.fao.org/3/CA2183ES/ca2183es.pdf>

1.- Senadores y diputados son los responsables de establecer los principios que orientan las políticas contra el hambre y la malnutrición

“La Constitución es la norma suprema, el pilar de los derechos de las personas y de las obligaciones del Estado. Por lo tanto, al incorporar el derecho a una alimentación adecuada en la Constitución (implícita o explícitamente), se le asigna el grado más alto de garantía de cumplimiento. La institucionalidad, es decir, la formalidad normativa, da un mayor respaldo a las políticas, y facilita la continuidad y la transparencia en los procesos electorales. Cuando los programas están respaldados por leyes y marcos normativos, pasan a convertirse en políticas de Estado.”

2.- Los legisladores han de crear las reglas de juego necesarias para fiscalizar las leyes y organizar la sociedad

“Los legisladores han de criticar, cuestionar y autorizar a los otros Poderes del Estado, incluido el Ejecutivo. Entre los instrumentos que tienen a su disposición para verificar y solicitar la rendición de cuentas se encuentran las sesiones de control al Ejecutivo, las preguntas e interpelaciones, la aprobación de presupuesto y las comisiones de investigación. A través de ellos, pueden reclamar que se destine presupuesto a políticas contra el hambre y la malnutrición”.

3.- Senadores y diputados deben desarrollar leyes que tengan en cuenta la seguridad alimentaria y nutricional con un enfoque multisectorial

“Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional requiere involucrar a los diferentes sectores que componen el sistema alimentario. Se trata de incorporar las necesidades de los agricultores familiares, pastores y pescadores artesanales, y fomentar el desarrollo de sus capacidades, a través de programas de protección social en favor de los eslabones más débiles.”

4.- Los parlamentos pueden apoyarse en instituciones de conocimiento nacionales e internacionales, como universidades y centro de investigación

“Los legisladores necesitan comprender el alcance de un problema y medir los efectos de las políticas. Para ello, pueden utilizar el conocimiento del ámbito académico en el momento de desarrollar, implementar o monitorear la legislación y las políticas públicas que inciden en el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.”

5.- Los parlamentos tienen que dialogar con la sociedad civil, las empresas y el poder ejecutivo

“El proceso de hacer leyes no se logra solo con voluntad política, sino que necesita una gobernanza participativa. Los parlamentarios han de abrir el debate a otros grupos involucrados en asuntos relacionados con la alimentación y nutrición de la población, de manera que las leyes se aprueben en base al consenso e incluyan los aportes de toda la sociedad.”

6.- Los parlamentos pueden mejorar su desempeño a través de la formación técnica

“Para lograr que se aprueben y se implementen normas y propuestas legislativas fuertes, los parlamentarios y sus asesores han de contar con una adecuada base teórica en seguridad alimentaria y nutricional. Los parlamentarios no siempre son especialistas en las áreas de hambre y malnutrición. A través de la participación en talleres (virtuales o presenciales) y procesos de formación, guiados por expertos, consiguen fortalecer y desarrollar sus capacidades.”

7.- Los parlamentarios tienen que generar y fortalecer experiencias de conocimiento

“Los parlamentarios no siempre disponen de las competencias técnicas sobre alimentación y nutrición necesarias para elaborar leyes, y coherentes con los estándares internacionales. Construir un marco de conocimiento permite avanzar en la implementación de normativas y legislar de acuerdo a las características de cada país. La Cumbre Parlamentaria Mundial contra el Hambre (Madrid, octubre de 2018), así como los Foros y los Encuentros de Planificación de los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC, Chile 2023) buscan, no solo llegar a acuerdos con vistas a impulsar leyes, sino también garantizar que estas se cumplan a través de la creación de espacios de diálogo con otros actores involucrados.”

8.- Sensibilizar e informar a la sociedad forma parte de la labor parlamentaria

“Compartir información favorece la transparencia y la rendición de cuentas, y asegura que las personas y las organizaciones estén sensibilizadas con la problemática del hambre y puedan reivindicar sus derechos. Los periodistas juegan un papel clave ya que pueden concienciar a los ciudadanos sobre sus derechos e informar sobre la situación alimentaria en el país y los programas del Gobierno. Para ello, los legisladores han de comunicar y concienciar, explicando con claridad a la sociedad el motivo por el que se aprueba una ley y sus repercusiones. Esto incrementa las posibilidades de que los ciudadanos respalden el trabajo de los parlamentarios.”

9.- Los legisladores han de formar alianzas inclusivas

“Según el ODS 17 de la Agenda 2030, un programa exitoso de desarrollo sostenible requiere alianzas entre gobiernos, sector privado y sociedad civil. Estas alianzas han de tener metas compartidas basadas en el bienestar de la población. La malnutrición en todas sus formas ha de asumirse como un asunto público prioritario. Su combate y prevención ha de fomentarse a través del intercambio de conocimientos y experiencias, reuniones periódicas y diálogo, superando las diferencias ideológicas en favor de un único fin: la erradicación del hambre.”

10.- Hacia una meta común: construir una alianza global

“Hoy el mundo está más interconectado que nunca, por lo que el futuro de la alimentación se ha convertido en un gran reto global, una tarea que sobrepasa el multilateralismo como lo hemos conocido hasta ahora. Para que el ODS2 se convierta en una prioridad en las agendas políticas de alto nivel regional y global, actores de múltiples dimensiones han de participar activamente en reuniones internacionales, dialogando con instancias de integración y con parlamentos regionales, y apoyando el seguimiento de los compromisos. También es importante trabajar con órganos especializados, como las agencias de las Naciones Unidas, así como con donantes extranjeros.”

Papel de los parlamentos: el caso de Chile ³

Es evidente que frente a la malnutrición el Estado, como se ha señalado, desempeña un rol fundamental, más aun considerando el marco de acción delimitado en esta materia por la propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. En este ámbito, cabe promoverse entre otras materias, políticas que contribuyan a:

- Reducir el costo de los alimentos nutritivos, a la vez que aumenten los de aquellos altamente procesados o con componentes críticos;
- Re equilibrar las políticas e incentivos agrícolas de modo que la nutrición (y una buena nutrición) sea una consideración presente en toda la cadena de producción y suministro de alimentos.
- Reducir la pérdida de alimentos.
- Promover cambios en el comportamiento de la población en favor de dietas más saludables.

Dentro de la estructura estatal, en lo que respecta a los parlamentos corresponde a estos, según se ha consignado, una importante labor en la formulación y construcción de un marco normativo sólido que promueva estilo de vidas saludables, una alimentación balanceada, facilite el acceso a alimentos de calidad e inocuos y ponga obstáculos a la producción de alimentos altamente procesados y dañinos para la salud de la población. En esta labor, la consideración de los grupos sociales más vulnerables debe reforzarse de manera de velar porque sus necesidades alimentarias sean satisfechas de manera íntegra y oportuna.

³ Esta parte es un extracto del trabajo de Blanca Bórquez titulado: “Sistemas alimentarios y malnutrición: la necesidad de cambios profundos” Serie Informe N° 07-21, 21/06/2021

En esta línea el Congreso Nacional chileno, cuenta con un trabajo que es necesario destacar y promover como una experiencia a ser replicada. En efecto, en la actualidad dentro del ordenamiento jurídico nacional sobresalen al menos cuatro cuerpos legales que en consonancia con el ODS N° 2 de la Agenda 2030 persiguen erradicar el hambre y promover una nutrición saludable.

- **Ley N° 20.606** *sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*, publicada en Diario Oficial de 06 de julio de 2012⁴.

Esta ley tiene su origen en una iniciativa presentada durante el primer trimestre del año 2007 por un grupo de senadores, quienes haciendo eco del llamado realizado por la OMS y de la nueva realidad epidemiológica que estaba enfrentando el país, ingresaron a tramitación un proyecto de ley con el objeto de plantear “un marco regulatorio especial sobre seguridad alimentaria y alimentación saludable que recoja los principios y orientaciones internacionales y los haga aplicables en el plano nacional, orientando al consumidor hacia patrones de conducta saludable y advirtiéndole al mismo tiempo sobre los riesgos de consumir alimentos nocivos”.

Este cuerpo normativo, fue conocido popularmente como la ley del “Super8”, en alusión a las exigencias y restricciones que supuso para la rotulación y publicidad, particularmente de aquellos alimentos con altos contenidos de nutrientes críticos (calorías, azúcares, grasa o sodio), como lo son, las golosinas.

Entre las materias que esta norma regula están:

- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deben informar en sus envases o etiquetas tanto, los ingredientes que contienen sus productos (en orden decreciente de proporciones) así como, su contenido nutricional. Es de cargo del Ministerio de Salud, a través del Reglamento Sanitario de los Alimentos (RSA), determinar las características de forma, tamaño, color, proporción, etc. de estas etiquetas o rótulos nutricionales.
- Es de responsabilidad del fabricante, importador o productor que la información contenida en el rótulo sea íntegra y veraz. Asimismo, en el ámbito de la cadena productiva que intervengan, deben asegurarse que el proceso de elaboración de los alimentos cumple con buenas prácticas de manufacturación que garanticen la inocuidad de los alimentos.
- Se impide adicionar a los alimentos o comidas preparadas ingredientes o aditivos, que puedan inducir a equívocos, daños a la salud, engaño o falsedades, o que puedan crear una impresión errónea acerca de la verdadera naturaleza, composición o calidad del alimento.
- Los establecimientos de educación parvularia, básica y media deben incluir en todos sus niveles la enseñanza de hábitos de alimentación saludables y advertir de los efectos nocivos de una dieta excesiva en nutrientes críticos. Asimismo, deben incorporar la actividad física y la práctica de deportes.
- Autoriza al Ministerio de Salud a fijar, a través del Reglamento Sanitario de los Alimentos, límites de contenido de energía y de nutrientes críticos, y a corroborar con análisis propios la información indicada en la rotulación de los alimentos.

⁴ Disponible en: <http://bcn.cl/2qefy>

- Se prohíbe la comercialización, promoción y publicidad de alimentos con altos contenidos de nutrientes críticos dentro de los establecimientos de educación parvularia, básica y media.
- Se prohíbe el ofrecimiento o entrega de los alimentos con altos contenidos de nutrientes críticos, a título gratuito, a menores de 14 años de edad. Igualmente, se prohíbe la publicidad de estos alimentos a este grupo etario.
- La venta de alimentos especialmente destinados a menores no puede efectuarse mediante ganchos comerciales que no estén relacionados con la promoción del producto (como regalos, concursos, juegos, etc.)
- La publicidad efectuada por medios de comunicación masivos debe incorporar un mensaje que promueva hábitos de vida saludable, cuyas características serán determinadas por el Ministerio de Salud.
- Respecto de los sucedáneos de la leche materna, su etiquetado no debe desincentivar la lactancia natural, debe incluir información acerca de la superioridad de la lactancia materna y advertir que su uso debe contar con asesoramiento de un profesional de salud.
- Es obligatorio para todo producto alimentario comercializado en Chile que tenga entre sus ingredientes, o haya utilizado en su elaboración, soya, leche, maní, huevo, mariscos, pescado, gluten o frutos secos indicarlo en el envase o etiqueta.
- Las infracciones a la ley serán sancionadas conforme el Libro Décimo del Código Sanitario.

- **Ley N° 20.670** crea el Sistema *Elige Vivir Sano*, publicada en Diario Oficial de 31 de mayo de 2013⁵.

Norma que busca promover hábitos y estilos de vida saludables a fin de mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas. La misma entiende como hábitos y estilos de vida saludables "aquellos que propenden y promuevan una alimentación saludable, el desarrollo de actividad física, la vida familiar y las actividades al aire libre, como también aquellas conductas y acciones que tengan por finalidad contribuir a prevenir, disminuir o revertir los factores y conductas de riesgo asociados a las enfermedades no transmisibles".

Al efecto, la ley crea el Sistema *Elige Vivir Sano*, cuya administración, coordinación y supervisión radica en la Subsecretaría Ejecutiva *Elige Vivir Sano*, dependiente de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Este sistema es definido como "un modelo de gestión constituido por políticas, planes y programas elaborados y ejecutados por distintos organismos del Estado, destinado a contribuir a generar hábitos y estilos de vida saludables y a prevenir y disminuir los factores y conductas de riesgo asociados a las enfermedades no transmisibles"⁶.

- **Ley N° 20.780** reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario, publicada en Diario Oficial de 29 de septiembre de 2014⁷.

⁵ Disponible en: <http://bcn.cl/2l088>

⁶ Para mayor información, véase: <http://eligevivirsano.gob.cl/>

⁷ Disponible en: <http://bcn.cl/2fa17>

A través de la cual se impuso un impuesto adicional con una tasa de 10% a las ventas o importaciones de bebidas analcohólicas naturales o artificiales, energizantes o hipertónicas, jarabes y a los productos que las sustituyan o sirvan para preparar bebidas similares, así como a las aguas minerales o termales a las que se han adicionado colorante, sabor o edulcorantes.

- **Ley N° 20.869** sobre *publicidad de los alimentos*, publicada en Diario Oficial de 13 de noviembre de 2015⁸.

Este cuerpo normativo, que introdujo modificaciones a la Ley N° 20.606, vino a reforzar las normas ya aprobadas en la materia, imponiendo nuevas limitaciones a la publicidad de alimentos con elevado contenido de nutriente críticos.

Así, la publicidad que se transmita por servicios de televisión y cine, sólo podrá emitirse entre las 22:00 y las 06:00 hrs., y siempre que no estén dirigidas a menores de 14 años. Sólo excepcionalmente, podrá autorizarse su emisión fuera de este horario cuando se trate de eventos o espectáculos deportivos, culturales, artísticos o de beneficencia social y se cumplan los requisitos dispuestos por la propia ley.

Además, se prohíbe toda publicidad de alimentos sucedáneos de la leche materna, entendiéndose por tal, las fórmulas de inicio y de continuación hasta los 12 meses de edad. En caso que el profesional requiera su prescripción, deberá garantizar que el usuario cuenta con la información necesaria que le permita seleccionar la fórmula adecuada. Es decir, solo podrá indicar el nombre genérico de ésta (si se trata de una fórmula de inicio o de continuación) y la edad del niño/a que la recibirá.

Por su parte, el frente Parlamentario contra el Hambre y la Malnutrición de Chile, liderado por la diputada Carolina Marzán y la senadora Ximena Órdenes para el periodo 2022-2025, ha impulsado importantes iniciativas legislativas en trámite. Podemos destacar como sigue:

Iniciativas legislativas impulsadas

- Proyecto de ley [Alimentación Escolar Saludable](#)
- Proyecto de ley [Propicia la entrega de alimentos saludables por parte de la JUNAEB](#)
- Proyecto de ley [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](#)
- Proyecto de ley [Modifica la ley N° 20.606, sobre Composición nutricional de los alimentos y su publicidad, y la ley orgánica constitucional de Municipalidades, en el sentido de perfeccionar la regulación relativa al expendio de alimentos no saludables](#)
- Proyecto de ley [Modifica la ley N° 20.606, sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, para exigir un etiquetado especial en el caso de los alimentos genéticamente modificados.](#)

⁸ Disponible en: <http://bcn.cl/2lsox>

- Proyecto de ley [Modifica Código Sanitario, con el objeto de regular el uso de la sal en restaurantes y locales, de venta de comida preparada.](#)
- Proyecto de ley [impone a los establecimientos comerciales que indica la obligación de entregar un servicio gratuito de agua potable ordinaria para el consumo de sus clientes.](#)
- Proyecto de Acuerdo [para que los Municipios no nieguen el funcionamiento de ollas comunes](#)
- Proyecto de Ley [sobre derecho a la alimentación adecuada de las y los trabajadores](#)

Asimismo, se impulsa compartir y socializar a nivel internacional las siguientes leyes e iniciativas locales:

- [ley de etiquetado de alimentos](#)
- [Convenio de colaboración entre FAO y Senado de Chile](#)
- [Ley nº 20.606 sobre "Composición nutricional de alimentos y su publicidad" \(2015\)](#)