

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso... etc, sancionan con fuerza de

LEY

ENTORNOS ESCOLARES SALUDABLES (EES)

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto promover estilos de vida y hábitos alimentarios saludables dentro de los establecimientos educativos que conforman el Sistema Educativo Nacional Obligatorio, transformándolos en entornos escolares saludables, para garantizar la protección integral, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes (NNyA).

ARTÍCULO 2º- Alcance. Esta ley se aplica a los establecimientos educativos, de gestión estatal y privada, de todos los niveles y modalidades que forman parte del Sistema Educativo Nacional Obligatorio.

ARTÍCULO 3º- Principios Generales. Los principios que rigen la presente ley son:

- A. Principio de protección del interés superior de NNyA;
- B. Principio de promoción de la salud;
- C. Principio de seguridad alimentaria;
- D. Principio de alimentación saludable;
- E. Principio de circuito corto de alimentos; reducción del desperdicio de alimentos y consumo sustentable;
- F. Principio de respeto de la diversidad regional y cultural;
- G. Principios de prevención y precautorio;
- H. Principio de progresividad.
- I. Principio de no discriminación.

ARTÍCULO 4º- Fines. Son fines de esta ley:

- A. Regular el entorno escolar para garantizar que sea un entorno protegido que permita el desarrollo pleno de NNyA;
- B. Promover estilos de vida y hábitos saludables de NNyA;
- C. Proteger el estado nutricional de NNyA y contribuir así a la mejora continua de su salud, desarrollo y rendimiento escolar;
- D. Garantizar el derecho a la alimentación adecuada de NNyA, promoviendo alimentos y bebidas nutritivamente adecuados para su desarrollo;
- E. Garantizar el acceso al consumo de agua segura y gratuita;
- F. Fomentar la actividad física de NNyA, tanto en los contenidos formales como no formales;
- G. Fortalecer los mecanismos de prevención de consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias nocivas para la salud.

ARTÍCULO 5º- Autoridad de Aplicación. La autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Consejo Federal de Educación (CFE), quien creará el “Programa de Entornos Escolares Saludables y de Promoción Integral de la Alimentación Saludable de Niñas, Niños y Adolescentes” en el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

ARTÍCULO 6º- Competencias de la Autoridad de Aplicación. Son competencias de la autoridad de aplicación:

- A. Diseñar e implementar la política de Entornos Escolares Saludables y de Promoción Integral de la Alimentación Saludable de Niñas, Niños y Adolescentes, para lo cual deberán considerarse la legislación vigente y los instrumentos y herramientas elaboradas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, que sirvan de guía para la planificación tanto a nivel jurisdiccional, como de cada uno de los establecimientos educativos.
- B. Generar espacios de coordinación entre los distintos órganos gubernamentales responsables de la ejecución de planes y programas en esta materia, como así también con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- C. Acordar con cada jurisdicción planes de adecuación para transformar los establecimientos educativos en entornos escolares saludables; estos planes incluirán metas, plazos y la adecuación de las normativas existentes, entre otros contenidos. Brindar asistencia técnica a las jurisdicciones que así lo requieran para los fines de poder cumplir con el plan de adecuación.
- D. Promover la creación de huertas escolares mediante el uso de espacios disponibles en los establecimientos educativos, como instrumentos para sensibilizar a la comunidad educativa acerca del origen y el valor de los alimentos y el consumo responsable.

- E. Promover espacios de participación de la comunidad educativa y la academia a los fines de extender el impacto de la presente ley.
- F. Reglamentar un Sistema de Acreditación de los establecimientos educativos como Entornos Escolares Saludables.
- G. Realizar evaluaciones periódicas de seguimiento del plan de adecuación y de los resultados obtenidos en cada una de las jurisdicciones, poniendo en funcionamiento para ello un mecanismo de monitoreo de impactos y resultados. A tales fines podrá celebrar acuerdos con universidades públicas y privadas e instituciones pertenecientes al sistema nacional de investigación.

CAPÍTULO II: ENTORNOS ESCOLARES SALUDABLES

ARTÍCULO 7°- Definición. A los efectos de la presente ley se entiende por Entornos Escolares Saludables a aquellos establecimientos educativos que realicen acciones sostenidas en el tiempo para promover y facilitar un estilo de vida saludable en la comunidad educativa, que incluyan intervenciones dirigidas a modificar los entornos para la prevención de los principales factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles: promoviendo una alimentación adecuada, suficiente actividad física y prohibiendo el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias.

ARTÍCULO 8°- Educación. Promover en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE) la consolidación de una estrategia de Educación Alimentaria Nutricional (EAN) en el Sistema Educativo Nacional Obligatorio; como así también la intensificación de contenidos referidos a alimentación saludable, actividad física regular, actividad física extracurricular, consumo de agua segura y la importancia de la prevención de enfermedades derivadas de una mala alimentación y otros hábitos no saludables conforme a lo establecido por la presente ley.

ARTÍCULO 9°- Actividad Física. Promover en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE) estrategias que faciliten el acceso a la práctica de actividad física, ya sea en el ámbito formal como no formal, e instalar hábitos saludables y activos, incorporando estas temáticas en la formación docente, garantizando accesibilidad y seguridad en los espacios y con una mirada de inclusión.

ARTÍCULO 10°- Información. En los puntos de oferta de alimentos y bebidas y en los comedores de los establecimientos educativos se deberán colocar letreros que destaquen la importancia de consumir alimentos y bebidas que se encuentren recomendados en las guías diseñadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación y la importancia de incorporar hábitos saludables como la educación física y el consumo de agua segura.

ARTÍCULO 11° - Publicidad y Promoción. Dentro de los establecimientos educativos, la publicidad y promoción de alimentos y bebidas se rige por el artículo 1101 del Código Civil y Comercial de la Nación y debe priorizar aquellos que se

encuentren recomendados en las guías diseñadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

Se prohíbe toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de alimentos y bebidas enumerados en el Grupo 6 de las Guías Alimentarias para la Población Argentina (GAPA) y sus respectivas actualizaciones. A los fines de este párrafo, la prohibición se aplica a toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial y toda forma de contribución a un acto, actividad o individuo, con el fin de promover directa o indirectamente un alimento o bebida, o su consumo.

ARTÍCULO 12°- Obligaciones de los Puntos de Oferta de Alimentos y Bebidas. En los establecimientos educativos, se deberá eliminar la oferta de alimentos y bebidas descriptas en el Grupo 6 de las Guías Alimentarias para la Población Argentina, de conformidad con la reglamentación de la presente ley, atendiendo especialmente a aquellos que presenten en su composición nutricional elevados contenidos de calorías, grasas, azúcares y sal. Deberán priorizar la compra de alimentos frescos y naturales producidos localmente por pequeños productores y la elaboración de las comidas con productos naturales o mínimamente procesados.

CAPÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

ARTÍCULO 13°- Plan Estratégico Jurisdiccional de Entornos Escolares Saludables. El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y las jurisdicciones provinciales deberán desarrollar un plan estratégico de implementación de entornos escolares saludables, con objetivos, metas y plazos de cumplimiento progresivo, contemplando entre otras dimensiones posibles, las referidas en la presente ley.

Los planes incluirán un mecanismo de monitoreo de cumplimiento anual.

ARTÍCULO 14°- Sistema de Acreditación. El Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y las jurisdicciones provinciales elaborarán un protocolo para acreditar como entornos escolares saludables a los establecimientos educativos de todos los niveles y modalidades, de gestión estatal y privada del sistema educativo. Estos protocolos incluirán la observación de cumplimiento de objetivos y metas desarrollados en los planes estratégicos mencionados en el artículo 13 de la presente ley.

CAPÍTULO IV: DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 15°- Invítese a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir o a adecuar su normativa a lo dispuesto por la presente ley.



ARTÍCULO 16°- Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.

Albor Angel Cantard

Hernàn Berisso

Claudia Najul

Jose Luis Riccardo

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La alimentación adecuada es un derecho humano reconocido e insoslayable que a la vez posibilita el ejercicio de otros derechos relacionados con el mismo.

En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagra “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11 2). Este derecho se encuentra reconocido además en acuerdos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). En el derecho regional de los derechos humanos también se lo consagra (“Protocolo de San Salvador” (1988), Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño (1990) y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la mujer en África (2003).

En la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (RES/70/1) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, se estableció que para cumplir con el “Objetivo 2” “hambre cero”, es necesario “2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año 2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”.

Existe un amplio consenso internacional acerca de que es necesario promover la alimentación saludable de Niñas, Niños y Adolescentes (NNyA), no solo en tanto tales sino como colectivo de consumidores hiper vulnerables y que ello exige una regulación general y una política pública específica.

Como se sabe, la preocupación por la regulación alimentaria hasta la primera mitad del siglo XX giró en torno a la alimentación de los trabajadores, pero a partir de la segunda mitad del s XX el foco comenzó a colocarse en la alimentación de los

niños y niñas; a partir de allí, de la mano de la creciente incidencia de los alimentos de origen industrial destinados a este sector de la población, la preocupación por el consumo de alimentos de niños, niñas y adolescentes ha ido incrementando.

Más allá de la rica historia que sobre nutrición y en particular nutrición infantil existe en Argentina, hace relativamente poco tiempo el derecho y la política pública han identificado y comenzado a prestar especial atención a esta problemática.

Es central que una política integral de promoción de la alimentación saludable de NNyA se ocupe con particular atención de lo que ocurre en el espacio de los establecimientos educativos; así lo han entendido diversos proyectos que al respecto han sido presentados en este Honorable Congreso de la Nación y ha sido también el objeto de regulación por parte de la ley N° 3704/10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por los artículos 8 y 9 de la ley N° 26396 de “Trastornos alimentarios”. No caben dudas que uno de los ámbitos en los cuales es necesario impulsar un cambio cultural respecto de la alimentación es el de los comedores, kioscos y cantinas de los establecimientos educativos pero también de los establecimientos en los cuales se desarrollan actividades recreativas o el aprendizaje de deportes, como clubes y colonias de vacaciones.

En el contexto actual, muchos niños y adolescentes argentinos en edad escolar no gozan del acceso a una alimentación de calidad. La malnutrición se extiende como un factor limitante del desarrollo pleno; en sus formas más frecuentes, se refleja en un alto porcentaje de niños entre 13 y 15 años con sobrepeso y otro tanto de niños en situación de pobreza con dietas deficitarias en alimentos fuente de nutrientes esenciales. La alimentación inadecuada tiene consecuencias inmediatas y acumulativas en las capacidades cognitivas y contribuye a la aparición de enfermedades crónicas; por lo que garantizar el derecho a la alimentación debe estar en el centro del interés del gobierno, en función de contribuir a la sostenibilidad del país en el futuro.

La preocupación mundial por la alimentación impulsada por diferentes organizaciones entre las cuales se destacan la FAO, la OMS y UNICEF ha declinado en el ascenso de una política pública alimentaria y en el desarrollo del “derecho alimentario”.

Las propuestas emanadas de las instituciones internacionales que se ocupan del problema y de las cuales Argentina es parte, toman como punto de partida para la construcción de las políticas nacionales y subnacionales en materia alimentaria como para la edificación de derecho alimentario interno de cada país, el paradigma de la seguridad. Es un tipo particular de seguridad, la “seguridad del alimento” o seguridad alimentaria.

Tal como ha sido concebida la idea, incluye dos aspectos “food security” and “ food safety”. Es decir un alimento que sea proporcionado en cantidades suficientes y que sea además adecuado e inocuo. Para diferenciar bien ambos aspectos podría utilizarse la idea de “seguridad sanitaria de los alimentos” en relación a los riesgos que los alimentos pueden producir para la salud humana, para diferenciarla de “seguridad alimentaria” que hace referencia al riesgo derivado de la falta de alimentos (Poulain, Jean Pierre, “Sociologies de l´alimentation”, Ed.: Puf, 2011, pág. 75).

Para lograr este objetivo de proporcionar a la población alimento seguros, deben ser suficientes cuantitativamente y adecuados en su calidad.

Ambos aspectos, el cuantitativo y el cualitativo son inescindibles, deben ser atendidos al mismo tiempo y con la misma intensidad.

En definitiva el derecho a la alimentación lo es a una cantidad y calidad de alimentos que permitan el desarrollo de la persona y es a estos objetivos (cuantitativos y cualitativos) que debe dirigirse la política pública alimentaria.

A los fines de lograr que esto se logre el Estado debe poner en marcha un dispositivo que articule tres ejes: (a) un eje que se ocupa de controlar las sustancias que componen el alimento; (b) un eje que se concentra en controlar los procesos de elaboración y comercialización de alimentos; (c) un eje de información, acerca del alimento.

Desde fines del s XIX en el primer eje predominó la aproximación desde la química bromatológica que intentaba controlar las “amenazas químicas” evitando que el “fraude alimentario”, la “contaminación” o el “delito de adulteración”. El segundo eje comenzó a ser objeto de gestión a partir del s XX cuando fueron descubiertas las “amenazas higiénicas”, siendo entonces el alimento parte de la política higienista y la idea de “salubridad pública” y luego hacia la década de 1930 de los incipientes desarrollos del derecho urbanístico. La preocupación por la cuestión nutricional surgió en el período entre guerras –tanto en Europa como en Latino América- del S XX, un tanto más tarde que el interés institucional por la bromatología y esta preocupación se acentuó por la depresión posterior a la crisis del año 1929.

Contemporáneamente en el primer eje predomina la evaluación científica de riesgos (risk assesment) como parte del dispositivo denominado risk análisis significa desplazar del centro a la química bromatológica por un complejo de saberes experimentales e incluso de las ciencias sociales que pueden explicar la existencia de un riesgo para la salud humana. A su vez el segundo eje se desplaza hacia la elaboración de manuales de buenas prácticas y el eje información se transforma a partir de la idea de “comunicación del riesgo” el tercer paso del análisis de riesgo, y de la “información al consumidor”.

En Argentina desde los años 30 del s XX, a partir de la labor de Pedro Escudero la cuestión nutricional siempre estuvo ligada directamente a lo social; fue parte de la política de salud pero también de la política de desarrollo social y aportó al control de los alimentos la creciente preocupación por los “riesgos nutricionales”.

En pocas palabras, un alimento no es seguro si no se atiende a los riesgos nutricionales que produce. Por el contrario, el problema nutricional lejos de ser minimizado adquiere hoy, en un contexto de creciente industrialización de los alimentos y de necesidad de expansión permanente de los mercados,

El proyecto que presentamos persigue como objetivo central mitigar el riesgo nutricional de los alimentos concentrando la acción en la horas del día en las que los niños, que son sin dudas la población más vulnerable en relación a estos riesgos, constituye una pieza central para una política alimentaria seria que contemple no solo el corto plazo sino los resultados y efectos en el largo plazo.

Salvaguardar los aspectos cuantitativos y evitar el hambre son sin dudas un objetivo irrenunciable, de máxima prioridad y en el que hay que poner todos los esfuerzos. Ahora bien esto no debe conducir a plantear falsos dilemas. No es lo uno o lo otro, no se trata de ofrecer alimentos en cantidad solamente, sino de que los mismos sean seguros en el sentido de que no existan riesgos de ningún tipo, y entre ellos los riesgos nutricionales.

La lucha contra el hambre incluye ambos aspectos, el cuantitativo y el cualitativo.

Lo contrario significaría no solo dar las espaldas a las principales voces institucionales a nivel internacional y a los principales foros internacionales en los que la Argentina es parte, sino dar las espaldas a los avances científicos y a la idea de que el conocimiento, el estado del arte, es una base irrenunciable sobre la que debe apoyarse toda política pública y el mismo Estado, tal como propugna nuestra Cláusula constitución del Progreso y desarrollo humano (Art. 75 inc 18 y 19 Constitución Nacional).

La primera parte de la ley está centralmente dedicada a regular los aspectos generales que requiere su funcionamiento, definiendo su objeto, alcances, principios y fines así como la autoridad de aplicación y sus funciones.

Se define su objeto que es “promover hábitos y alimentación saludables de niñas, niños y adolescentes (NNyA)” como una política pública que procura desarrollar los derechos fundamentales de los NNyA a la alimentación y salud.

A su vez, para desarrollar esta política se hace foco en el ámbito de los establecimientos educativos que conforman el Sistema Educativo Nacional, en virtud de que constituyen el espacio físico y temporal en el cual el Estado

puede trabajar mejor y más intensamente el desarrollo de la cultura de la alimentación saludable de los NNyA.

En consonancia con ello se precisa el alcance de la regulación de la ley señalando que se aplica a todos los establecimientos educativos que conforman el sistema educativo nacional, sean estos de gestión estatal o privada y cualquiera fuera su nivel y modalidades.

Por último, se establecen cuáles son los principios que guían esta política de promoción de la alimentación saludable en los entornos escolares. Estos principios cumplen una función central pues son las directrices generales que marcan el curso de la política y las acciones y los que fijan la arquitectura general del Programa al que se refiere el artículo 5.

En primer término se recoge especialmente el principio de protección del interés superior del niño de la Convención de Derechos de niños, niñas y adolescentes de 1989 (ratificada por ley N° 23849 de 1990) y que integra el bloque de constitucionalidad de la Argentina y permea diversas respuestas del Código Civil y Comercial de la Nación vinculadas al consumo.

El segundo principio de promoción de la salud reconoce como base el art. 12 inc. c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; arts. 4° y 5° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-; artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 19 de la Constitución Argentina además de estar consagrado en numerosas constituciones provinciales.

En tercer término se establece como finalidad de orientación de la política de promoción de alimentación saludable el principio de alimentación saludable, entendiendo por tal no solo aquella que no conlleva un peligro para la salud humana sino también la que es consistente nutricionalmente y que se incardina con el derecho fundamental a la salud.

El cuarto principio que se enuncia es el de la seguridad alimentaria, entendida en su doble aspecto, no solo como acceso a una cantidad adecuada de alimentos sino a alimentos seguros, es decir, inocuos. La idea de seguridad alimentaria es compleja; fue establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996: “a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”. Según los análisis que se hacen de la definición, incluye cuatro aspectos: disponibilidad física de los alimentos, acceso físico y económico, utilización del alimento y estabilidad en el largo plazo de las condiciones anteriores.

La quinta directriz de la política de alimentación saludable es la promoción del circuito corto de los alimentos; esta idea se vincula directamente con la de seguridad alimentaria y lo que intenta es que por un lado se reduzca el impacto ambiental del traslado de los alimentos, que muchas veces deben recorrer grandes distancias para llegar al lugar de destino de donde van a ser consumidos con el consecuente impacto negativo para el ambiente y la lucha contra el cambio climático. Es necesario en este sentido coordinar la política de cambio climático y la política de alimentación saludable de manera de producir una sinergia entre ambas. Por otro lado, cabe notar como elemento adicional que el circuito corto del alimento contribuye a la seguridad alimentaria en el sentido que reduce los riesgos pues, si los alimentos son producidos en espacios próximos al de su consumo, entonces el nivel de conocimiento acerca de las condiciones de producción es mucho mayor.

El sexto principio de esta política es la reducción del desperdicio de alimentos no solo antes del consumo sino también luego. Además de los anteriores, el Programa recoge algunos principios que podrían ser calificados como “externos” pero conexos a la política de “alimentación saludable de NNyA” ya que no hacen directamente al carácter “saludable” en sentido estricto del alimento, pero sí a que la política de alimentación saludable asuma la responsabilidad intergeneracional por los efectos que la política alimentaria genera en el campo ambiental y de la salud humana. Según la iniciativa “Save Food” piloteada por la FAO (<http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/es/>) “un tercio de los alimentos producidos para el consumo humano se pierde o se desperdicia en todo el mundo”. Y conforme la Resolución de la Asamblea General de ONU antes citada (“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”) “12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha Será el programa el que deberá, siguiendo este principio, establecer los cursos de acción necesarios para incentivar la reducción del desperdicio de alimentos.

Es por ello que la política de alimentación saludable de niños niñas y adolescentes debe además ser deferente con el consumo sustentable. El consumo sustentable ya es un principio del derecho del consumidor argentino (Ley 24.240, arts. 43 inc a y 61 ref. por ley 26361 /2008). Ha sido definido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) de la siguiente manera: "Consumo sustentable es la comercialización de productos y servicios que atiendan a las necesidades básicas, proporcionando una mejor cualidad de vida en cuanto minimizan el uso de recursos naturales y materiales tóxicos como también la producción de residuos y la emisión de sustancias que polucionan en el ciclo de la vida del producto o servicio, teniendo en miras no colocar en riesgo las

necesidades de las futuras generaciones". En el mismo sentido la resolución Parlamentar Conjunta de MERCOSUR Rec. 7/99 señala que "(...) en busca de la implementación de los compromisos asumidos con la firma de la declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, las normas comunes para la defensa del consumidor deben orientarse en el sentido de: a) promover modalidades de consumo y producción que reduzcan las tensiones a que se somete el medio ambiente y satisfagan las necesidades básicas de las poblaciones de los estados parte; b) mejorar la comprensión de la función que desempeña el consumo y la manera de originar modalidades de consumo más sustentables en el ámbito de los estados parte." También ha sido reconocido por el Derecho Internacional Ambiental; en este ámbito la "Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" de Río de Janeiro de 1992, estableció en su Principio 8, que: "para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas". Asimismo ha sido objeto de un detallado tratamiento en la Agenda 21 de la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración del Milenio cuando se refirió al respeto de la naturaleza, volvió a reafirmar que: "es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes". En el año 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, renovó el compromiso de los Estados con la idea de consumo sustentable estableciendo como uno de sus 17 objetivos el de "Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles" (Objetivo 12). Por último las Directrices para la Protección del Consumidor", de la Asamblea General de Naciones Unidas la Resolución 8Res. 39/85) en su ampliación en 1999 incorporaron la directriz de la "Promoción de modalidades sostenibles de consumo". Sería una contradicción in terminis sostener que una política de alimentación saludable de NNyA lo es cuando al mismo tiempo no es sustentable o contribuye al agotamiento de los recursos alimenticios del Planeta.

El noveno principio es el de prevención de los riesgos derivados de la alimentación no saludable, lo que incluye, centralmente los denominados "riesgos nutricionales" y de enfermedades que derivan en el corto, pero también en el mediano y largo plazo del consumo de alimentos no saludables. En diferentes geografías este principio ha sido fuertemente integrado desde hace tiempo en el diseño de las políticas en el sector alimentario y su regulación y es la piedra angular de la gestión de todo tipo de riesgos. La prevención consiste básicamente en evitar el riesgo que ocasiona una amenaza sobre una población expuesta al mismo o disminuir las consecuencias nocivas del mismo.

El décimo principio es el principio precautorio, que en otras regiones tuvo su origen justamente en el campo de la regulación alimentaria como una derivación de las crisis alimentarias sufridas. El principio de precaución ya ha sido receptado en el campo ambiental por diversas normas de nuestra legislación vigente (vgr. en el artículo 4 de la ley N° 25675) pero aún, inexplicablemente, no contamos con una regla legal vinculante que lo establezca para la toma de decisiones en la política alimentaria y no ha sido integrado en el diseño de políticas vinculadas a la alimentación. Este principio es de enorme importancia pues permite decidir en situaciones de incertidumbre científica, por ejemplo, cuando existe una controversia en el campo de la ciencia en torno a la existencia de un riesgo o de la probabilidad de que acontezca.

Asimismo se establecen como principios la no discriminación y el respeto de la diversidad cultural que existe a lo largo y ancho del país lo que constituye una derivación del principio democrático y del derecho a la igualdad, consagrados en nuestra Carta Constitucional.

Finalmente, se consagra el principio de progresividad reconocido en el ámbito de los derechos económico sociales en el espacio americano en el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (art. 2.1.) como en la Convención Interamericana sobre derechos humanos (art. 26) y su Protocolo Adicional en materia de Derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) consagran este principio de progresividad; en ambos cuerpos normativos progresividad significa implementación gradual o paulatina y sin retrocesos.

Se establece la arquitectura institucional de la política pública que se regula.

El artículo 5 señala que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social y el Consejo Federal de Educación (CFE).

Esta misma norma establece que la autoridad de aplicación creará el “Programa de Entornos Escolares Saludables y de Promoción Integral de la Alimentación Saludable de Niñas, Niños y Adolescentes” que constituye el eje de la instrumentación de la política pública.

Se señala que este programa deberá considerar en particular los instrumentos y herramientas elaboradas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, que sirvan de guía para la planificación tanto a nivel jurisdiccional, como de cada uno de los establecimientos educativos (<http://www.msal.gob.ar/ent/index.php/informacion-para-ciudadanos/menos-sal-vida/482-mensajes-y-grafica-de-las-guias-alimentarias-para-la-poblacion-argentina>).

A su vez se establece que la autoridad de aplicación institucionalizará un “espacio de coordinación” con las demás áreas del Estado competentes en la materia, como así también con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin con ello crear una nueva estructura. La problemática de la protección de los niños niñas y adolescentes (NNyA) es fuertemente transversal; es por ello que se impone una indispensable estructura de articulación de los diferentes organismos del Estado que tienen competencias en relación a esta problemática. La idea central de producir esta articulación es evitar la atomización que en ocasiones perjudica el enfoque integral que requiere este tipo de políticas públicas.

Esta ley impulsa la concertación federal entre Nación y provincias a través de cuerdos interjurisdiccionales para la adecuación a entornos escolares saludables. Para ello la autoridad de aplicación tiene la facultad de acordar con cada jurisdicción planes de adecuación para transformar los establecimientos educativos en entornos escolares saludables; la norma establece los contenidos mínimos de estos planes: metas, plazos y la adecuación de las normativas existentes, entre otros contenidos. La autoridad de aplicación brindará asistencia técnica a las jurisdicciones que así lo requieran a los fines de la implementación del plan de adecuación.

Se establece que la autoridad de aplicación implementará un mecanismo de seguimiento de los planes de adecuación a través de evaluaciones periódicas de los resultados obtenidos. Se prevén así no solo los aspectos estructurales del programa tales como su integración y coordinación, sino también herramientas para el monitoreo de la implementación como se hace en otras legislaciones del tipo (vgr., Ley de Promoción de la Alimentación saludable para Niños, Niñas y Adolescentes de la República de Perú (Ley N° 30021 de 2013), artículo 5), la generación de un mecanismo de seguimiento, cuyos aspectos más detallados de funcionamiento deberán ser diseñados por el Programa. A tales fines se la faculta a celebrar acuerdos con universidades públicas y privadas e instituciones pertenecientes al sistema nacional de investigación.

Se prevé asimismo que la autoridad de aplicación reglamentará el funcionamiento de un Sistema de Acreditación de los establecimientos educativos como Entornos Escolares Saludables que se detalla en el artículo 14 del proyecto.

Luego la ley hace foco en los entornos escolares saludables que son definidos como “aquellos establecimientos educativos que realicen acciones sostenidas en el tiempo para promover y facilitar un estilo de vida saludable en la comunidad educativa, que incluyan intervenciones específicas para los principales factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles: alimentación inadecuada, insuficiente actividad física, consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias”. La norma sienta las bases y establece las condiciones que se requieren para que un establecimiento educativo califique como entorno escolar saludable, a saber:

- a) que realice acciones para promover y facilitar un estilo de vida saludable en la comunidad educativa;
- b) que esas acciones sean sostenidas en el tiempo, es decir que tengan durabilidad y permanencia en el mediano y largo plazo;
- c) que esas acciones incluyan intervenciones específicas en relación a la alimentación, actividad física y consumos problemáticos.

Se regula lo relativo a la educación en materia alimentaria y nutricional que se desarrollará en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE).

La educación para el consumo es central pues de alguna manera equilibra el traslado de los costos de la prevención de los riesgos hacia el consumidor que el desarrollo del deber de información produce.

En el primer párrafo del artículo 61 de la ley 24.240 (reformado por la ley N° 26361/2008) establece que la educación para el consumo debe estar dirigida a garantizar que el consumidor comprenda la información que se le brinda para “orientarlo a prevenir los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de los servicios”. Desarrollando estas ideas se establece que la educación en esta materia procurará como objetivos la intensificación de contenidos referidos actividad física regular, actividad física extracurricular, consumo de agua segura y la importancia de la prevención de enfermedades derivadas de una mala alimentación y otros hábitos no saludables conforme a lo establecido por la presente ley.

Se coloca el acento en a la actividad física que hace a la existencia de un entorno escolar saludable. Conforme esta disposición se promoverá “en acuerdo con el Consejo Federal de Educación (CFE) estrategias que faciliten el acceso a la práctica de actividad física, ya sea en el ámbito formal como no formal, e instalar hábitos saludables y activos, incorporando estas temáticas en la formación docente, garantizando accesibilidad y seguridad en los espacios y con una mirada de inclusión”.

Se regulan algunos aspectos que hacen a las relaciones de consumo de alimentos en los establecimientos educativos.

En este orden de ideas, esta ley especifica el funcionamiento de los instrumentos generales de protección del consumidor a los fines de adecuarlos a la situación particular del colectivo de niños niñas y adolescentes (NNyA) en tanto consumidores hipervulnerables en relación a los alimentos.

Al especificar estas herramientas se ha procurado actuar de manera deferente con la racionalidad del Derecho del Consumidor y no se innova en la concepción

estructural ni funcional de las mismas. El objetivo no ha sido otro que adecuarlas a las particulares exigencias de la protección de los NNyA en relación al consumo de productos alimenticios.

Se regula uno de los principales instrumentos del Derecho del Consumidor que es la información. La norma dispone que existe un deber de informar a los NNyA la importancia de consumir alimentos y bebidas que se encuentren recomendados en las guías diseñadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, así como la importancia de incorporar hábitos saludables como la educación física y el consumo de agua.

Se regula la modalidad de la información estableciendo que debe ser dada en los puntos de oferta de alimentos y bebidas y en los comedores de los establecimientos educativos a través de letreros que con letra destacada expliquen los contenidos antes referidos.

La ley se ocupa de otro asunto típico del Derecho del Consumidor como es la publicidad y el uso de técnicas de marketing. Ello se funda en que toda esta temática del consumo de alimentos por parte de NNyA, es especialmente preocupante el problema que presentan las publicidades dirigidas a niñas y niños y adolescentes.

Iniciativas para regular en forma particular la publicidad referida a alimentos y dirigida a niñas y niños existen en diferentes países (Canadá, Brasil, Francia, Alemania, Reino Unido, Suecia, etc, vid, AAVV, “Publicidade de alimentos e criancas”, Ed.: Saraiva, Brasil, 2013). Estas normas apuntan a la exigencia de una autorización administrativa previa y a establecer ciertos límites en los contenidos o técnicas publicitarias, especialmente cuando se refieren a productos cuya venta se encuentra prohibida a niñas o niños o cuando se trata de la venta de productos alimenticios no saludables para los niños o niñas.

En Argentina la ley ley N° 26396 de “Trastornos alimentarios” estableció una primer regulación en la materia (arts. 10 a 14). La norma legal antes mencionada establece deberes de información en el ámbito de las publicidades (art. 11: “La publicidad y/o promoción, a través de cualquier medio de difusión, de alimentos con elevado contenido calórico y pobres en nutrientes esenciales, deberá contener la leyenda “El consumo excesivo es perjudicial para la salud”); prohíbe la publicidad de “dietas o métodos para adelgazar que no conlleven el aval de un médico y/o licenciado en nutrición” (art. 12) y que “Los anuncios publicitarios en medios masivos de comunicación de productos para bajar de peso” se dirijan a personas de menos de 21 años de edad, “debiendo ser protagonizados también por personas mayores de edad” (Art. 14). Establece que “La autoridad de aplicación deberá tomar medidas a fin de que los anuncios publicitarios, y que los diseñadores de moda, no utilicen la extrema delgadez como símbolo de salud y/o belleza, y ofrezcan una imagen más

plural de los jóvenes, en particular de las mujeres” (Art. 10). Genera un control administrativo previo sobre las publicidades y promociones de productos alimenticios por parte del Ministerio de Salud respecto de la veracidad de los contenidos informativos (Art. 13: El Ministerio de Salud podrá requerir al responsable del producto alimentario publicitado o promocionado, la comprobación técnica de las aseveraciones que realice en el mismo, sobre la calidad, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficio de empleo de los productos publicitados”. Sin embargo, la ley no enmarca estas cuestiones en el combate contra las publicidades abusivas ni engañosas que plantea el Código Civil y Comercial de la Nación desplegando el mandato constitucional de proteger al consumidor, que es lo que se hace en esta ley (artículo 24).

En el plano administrativo y judicial una herramienta ya existente en el derecho argentino – proveniente de Brasil, Código de Defesa do consumidor, artículo 37 2º parágrafo), es la de la publicidad abusiva. Estas publicidades se encuentran ahora previstas como publicidades prohibidas por el artículo 1101 del CCC inc c. Son publicidades abusivas aquellas que en general son violatorias de mandatos constitucionales. Así, en esta dirección, el Código de defensa del consumidor de Brasil -que responde a la misma racionalidad que la norma argentina-, las define diciendo que “Es abusiva, entre otras, la publicidad discriminatoria de cualquier naturaleza, la que incite a la violencia, explote el miedo o la superstición, se aproveche de la deficiencia de juzgamiento o experiencia de los niños, no respete los valores ambientales, o que sea capaz de inducir al consumidor a comportarse de forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad” (art. 37 2º párr. Le yNº 8078 República Federativa de Brasil). En la misma línea la norma argentina sanciona dos subtipos de publicidades abusivas:(a) las publicidades discriminatorias (artículo 1101 CCC inc c.); (b) “las que induzcan al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad”(artículo 1101 CCC inc c); y luego establece un tipo genérico residual: (c) las que en general violen derechos fundamentales que resguardan los valores sociales fundamentales: el deber de respetar a los niños y niñas, al medio ambiente, etc. (AAVV, “Código brasileiro de defesa do consumidor, Comentado pelos autores do anteprojeto”, Ed: Forense Universitaria 8º Edición, Brasil, 2004, págs. 339 a 341).

En este contexto la norma propuesta prohíbe el uso de las técnicas de marketing directo relativas a alimentos incluidos en el Grupo 6 de las Guías Alimentarias para la Población Argentina y bebidas prohibiendo la publicidad, la promoción y el patrocinio de ellos mismos en los establecimientos educativos. Se trata de una restricción razonable, fundada en el derecho fundamental a la salud y la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes solo limita espacial y temporalmente la posibilidad de publicitar alimentos y bebidas. Hay que recordar aquí que la CSJN ya ha reconocido que la libertad de publicitar como derivación de la libertad de ejercicio del comercio y la industria lícita puede verse limitada en

función del derecho a la salud con medidas mucho más extensas y amplias (CSJ 188/2006 (42-N)/CS1 “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de si acción declarativa de inconstitucionalidad”, <https://www.cij.gov.ar/nota-18663-La-Corte-Suprema-refuerza-la-limitaci-n-de-la-publicidad-del-cigarrillo-para-proteger-la-salud.html>).

Se establece la obligación para los establecimientos de no comercializar en sus kioscos o cantinas o similares, alimentos no recomendados “en las guías diseñadas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, no pudiéndose ofrecer alimentos allí descriptos como de consumo opcional.” (<http://www.msal.gov.ar/ent/index.php/informacion-para-ciudadanos/menos-sal--vida/482-mensajes-y-grafica-de-las-guias-alimentarias-para-la-poblacion-argentina>).

Se regulan los instrumentos que permiten la puesta en funcionamiento de la política pública asegurando la efectiva implementación.

La primera herramienta que se otorga a la autoridad de aplicación con estos fines consiste en poner en funcionamiento un Plan Estratégico Jurisdiccional destinado a programa la implementación de los entornos escolares saludables establecido para ello objetivos, metas y plazos de cumplimiento progresivo. La segunda es el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación periódico. La tercera es el “Sistema de Acreditación” que se declina en un protocolo para acreditar los entornos escolares saludables.

Para dimensionar la importancia y la urgencia de este tema, es necesario recordar que más de la mitad de los niños y niñas en Argentina están en la pobreza. No hay duda del rol de los comedores y la alimentación que transcurre en el ámbito escolar. Y en la actualidad, en contexto de pandemia aún siguen cumpliendo.

Según un informe de UNICEF , el costo anual para la economía mundial de todas las formas de malnutrición se estima en 3,5 billones, ya que dispara múltiples enfermedades que los estados deberán atender en el transcurso de la vida de esos niños.

Durante el 2019 en la Comisión de Educación se logró que el texto de este proyecto se acompañe por la mayoría de los integrantes de diferentes fuerzas políticas. Por eso queremos retomar los acuerdos alcanzados e impulsar el tema de la alimentación de los más vulnerables en la agenda pública. Este debate nos permite actuar en la urgencia de la pandemia y en la salida a futuro de un problema grave y en crecimiento.



Es por todo lo expuesto, Sr. Presidente, que pido a mis pares que acompañen el presente proyecto de ley.

Albor Angel Cantard

Hernàn Berisso

Claudia Najul

Jose Luis Riccardo