Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Una estrategia común para el combate de la malnutrición en la Región Andina

Serie Minuta Nº 68-25, 21/07/2025

por Blanca Bórquez Polloni

Resumen

La presente Minuta tiene por objeto servir de insumo para las y los parlamentarios chilenos que participarán de la próxima reunión ordinaria del Parlamento Andino, que tendrá lugar en la ciudad de Lima los días 30 de julio a 02 de agosto próximos, en la que se espera avanzar en el *Proyecto de Marco Normativo para Prevenir y Reducir la Malnutrición Infantil en la Región Andina.*

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.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción 3

2. Contribución del Congreso Nacional de Chile a la prevención de la malnutrición 4

3. Propuesta de ampliación del alcance del proyecto normativo 8

ANEXO 10

1. Introducción

El derecho a la alimentación, en tanto, derecho humano esencial, posee un doble contenido, pues de un lado, consiste en la prerrogativa de toda persona a estar protegida contra el hambre pudiendo acceder a los alimentos, y de otro, en el derecho de acceder a una alimentación adecuada.

El carácter "adecuado" de una alimentación se encuentra definido no sólo por cuestiones económicas o nutricionales sino también por condiciones sociales, culturales, ecológicas e incluso climáticas, que adquieren relevancia en un momento y contexto determinados (sostenibilidad, disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad física, suficiencia, inocuidad y aceptabilidad)[1].

El derecho a la alimentación, está estrechamente vinculado con la seguridad alimentaria la que existe "cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana"[2].

El ejercicio pleno del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria constituyen un pilar fundamental del desarrollo, pues por su intermedio se favorece la realización de otros derechos humanos. Ello ha impulsado a la comunidad internacional a establecer como un asunto prioritario garantizar el acceso de la población a una alimentación equilibrada y suficiente que permita la máxima realización de sus potencialidades.

Así, la lucha contra el hambre y el acceso a una dieta equilibrada y saludable, están al centro de las preocupaciones de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, a través de sus objetivos 2 (hambre cero) y 3 (salud y bienestar)[3].

En esta materia, diversos indicadores muestran que los progresos alcanzados por los países que integran el Parlamento Andino son no solo desiguales, sino que también, dan cuenta que un porcentaje importante de su población aún no tiene acceso a una dieta suficiente y adecuada. Es por esta razón, que el parlamentario de Perú, señor Juan Carlos Ramírez, presentó una propuesta de marco normativo para prevenir y reducir la malnutrición infantil en la región.

La iniciativa se integra por un primer apartado dedicado a los Considerandos, en el cual se contiene un acabado detalle de los argumentos y datos que revelan la

[1] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1999/5 Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, Sociales y Culturales. Observación General n° 12 El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). De 12 de mayo de 1999.

[2] Desarrollada en la ciudad de Roma, entre los días 13 a 17 de noviembre de 1996 y que dio lugar a este Plan y a la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Véase: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

[3] ONU. Resolución A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015. [edición electrónica] Disponible en: https://docs.un.org/es/A/RES/70/1

importancia de promover una buena nutrición en las personas, lo que habrá de incidir favorablemente no solo en su salud y bienestar, sino también en el desarrollo y crecimiento de sus países. Asimismo, precisa los esfuerzos que en sus legislaciones nacionales han realizado Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú para enfrentar la malnutrición infantil en todas sus formas, así como los acuerdos binacionales de cooperación mutua impulsados para promover la integración y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

A continuación, la propuesta contiene un total de 20 artículos que son organizados en base a dos Títulos. El primero de ellos –enfocado en las disposiciones de carácter general– refiere al objeto, alcance y fines de este marco normativo, las definiciones y principios en los cuales se sustenta, así como en las atribuciones y deberes estatales, los derechos de la población infantil y los deberes de las madres, padres y/o cuidadores en materia nutricional. El título segundo incorpora los lineamientos estratégicos de la moción.

Atendiendo al proyecto de ley ingresado, la presente Minuta tiene por objeto, de un lado, entregar nuevos antecedentes que ayuden a complementar la información que sobre los avances legislativos ha realizado Chile en materia de prevención de la malnutrición y la promoción de dietas saludables durante los últimos años, como también, formular una sugerencia para atender a la malnutrición, en todas sus formas, como un factor determinante de pobreza y una mala salud durante todo el ciclo vital.

2. Contribución del Congreso Nacional de Chile a la prevención de la malnutrición

El proyecto presentado ante el Parlamento Andino, ha destacado particularmente la Ley N° 20.606 (2012) sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, y la Ley N° 20.869 (2015) que introdujo modificaciones a la norma de 2012, imponiendo nuevas limitaciones a la publicidad de alimentos con elevado contenido de nutrientes críticos, especialmente, aquella dirigida a menores de 14 años de edad[4]. También, ha hecho mención a la Ley N° 20.379 que en el año 2009, crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo", hoy conocido como Chile Crece Más[5]

Su referencia, debe ser complementada con otras normas de carácter legal que junto a las leyes ya mencionadas, han permitido la construcción de un cuerpo normativo sólido que busca promover una nutrición saludable en la población, a la vez que, desincentivar el consumo de productos alimenticios que favorecen una malnutrición por exceso, así como, promover la adopción de estilos de vida saludable.

[4] Mayores detalles sobre el contenido de ambas normas pueden consultarse en el Anexo de esta Minuta.

[5] Véase: https://chilecrecemas.cl/

En esta línea cabe mencionar:

- **Ley N° 20.670** crea el Sistema Elige Vivir Sano (2013)[6]

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[7].

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"[8].

- **Ley N° 20.780** reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario (2014)[9]

Por su medio 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° 21.155** establece medidas de protección a la lactancia materna y su ejercicio (2019)[10]

Norma que consagra el derecho de la niñez al acceso a la leche humana y el derecho de las madres a amantar libremente a sus hijas e hijos. Para ello, garantiza el libre ejercicio de la lactancia materna y del amamantamiento libre, y sanciona toda

[6] Publicada en Diario Oficial de 31 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1051410

[7] Véase: https://eligevivirsano.gob.cl/

[8] Para mayor información, véase: http://eligevivirsano.gob.cl/

[9] Publicada en Diario Oficial de 29 de septiembre de 2014. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1067194

[10] Publicada en Diario Oficial de 02 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1131064

discriminación arbitraria que pueda privar, perturbar o amenazar el ejercicio de estos derechos.

Igualmente, consagra el derecho a la información de toda persona, en especial, de las mujeres embarazadas, madres y padres a recibir información oportuna, veraz y comprensible sobre el inicio, mantenimiento y beneficios de la lactancia materna y del amamantamiento.

Correlativamente, establece el deber de publicidad, de manera que los prestadores institucionales de salud que otorgan atención ginecológica, ginecoobstétrica, neonatológica, pediátrica u otra, a mujeres embarazadas o niños menores de 2 años a mantener información visible sobre los contenidos de esta ley, además de material de promoción de la lactancia materna y el amantamiento.

- **Ley N° 21.179** establece normas sobre elaboración, denominación y etiquetado de productos lácteos o derivados de la leche (2019)[11]

Introduce nuevas disposiciones al Código Sanitario con el fin de regular la producción, denominación y etiquetado de la leche y los productos lácteos.

- Distingue entre leche cruda (no sometida a procesos de pasteurización, tratamiento UHT o esterilización), leche natural (aquella sometida a estandarización de su contenido de materia grasa y a procesos térmicos para eliminar patógenos), leche reconstituida (leche concentrada o en polvo a la que se ha agregado agua potable conforme RSA) y leche recombinada (producto obtenido de la mezcla de leche descremada, grasa de leche y agua potable conforme RSA). Ni la leche reconstituida ni la recombinada pueden ser consideradas como leche natural.
- La expresión "leche" refiere al producto de la ordeña de vaca. Las leches de otros animales deberán denominarse según la especie de que proceden, al igual que los productos que de ellas deriven.
- Se prohíbe catalogar y etiquetar como leche a un producto que no sea de origen animal y según las anteriores precisiones.
- El envase de leche líquida o en polvo de venta al público deberá contener etiqueta o rótulo en su parte frontal y cerca de la marca que indique con claridad la denominación y naturaleza de la leche. Si está compuesta por una mezcla de distintos tipos de leche deberá indicar su composición. Asimismo, el país de ordeña y una bandera del mismo. Si es una mezcla debe indicarse que se integra por leche extranjera y los nombres de los países de ordeña e imágenes de sus respectivas banderas.
- El envase también debe indicar nombre y domicilio del fabricante o importador.
- Igualmente debe señalar de manera clara, expresa y legible la tecnología utilizada para eliminar agentes patógenos: pasteurización, tratamiento UHT o esterilización. En caso de uso de otro tratamiento este debe informarse mediante un código de respuesta rápida, código QR u otro estampado en la botella o envase.
- Se define lo que es un producto lácteo, queso y bebida láctea. Sus envases también deben precisar de qué producto se trata conforme el RSA.

[11] Publicada en Diario Oficial de 02 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138206

- Los procesadores de leche deberán contar con un registro del origen y cantidad de leche reconstituida, recombinada, procesada y comercializada, y de la cantidad de producto lácteo utilizado para su producción.
- Las plantas elaboradoras de leche reconstituida o mezcla de leche reconstituida, leche recombinada y leche natural, así como sus correspondientes procesos de elaboración, deberán ser aprobados por la autoridad sanitaria, debiendo contar con la dirección técnica de un profesional universitario y un laboratorio especializado.

- **Ley N° 21.363** establece normas en materia de comercialización y publicidad de bebidas alcohólicas y otras que indica (2021)[12]

Introduce modificaciones a la Ley N° 19.925 sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas, entre las cuales se debe destacar la incorporación de un nuevo Título II bis relativo a la información al consumidor y la publicidad de estos productos. Así:

- Toda bebida con una graduación alcohólica igual o mayor a 0.5 grados a comercializarse en el país debe contener en su envase una advertencia clara, precisa y visible sobre las consecuencias de su consumo nocivo, lo mismo las cajas o embalajes promocionales dirigidos al consumidor. Estas advertencias deben incluir una leyenda con frases sobre los riesgos y consecuencias del consumo nocivo de alcohol, especialmente para poblaciones de riesgo.
- Los envases deben igualmente incluir una advertencia gráfica que muestre un auto, una mujer embarazada o un número 18 rodeados cada uno por una circunferencia, o lo que señale el reglamento. Las dos primeras advertencias deberán tener una línea que atraviese la circunferencia desde la esquina superior a la inferior, con la finalidad de señalar simbólicamente que no se debe consumir alcohol en el caso de conducir vehículos motorizados o cuando una mujer está embarazada.
- El tamaño de las advertencias será determinado por el reglamento, pero en todo caso no podrán ser inferior al 15% del tamaño de la etiqueta posterior del respectivo envase, caja o embalaje.
- El productor o fabricante, en los productos nacionales, y el importador, en el caso de las bebidas alcohólicas importadas, serán los responsables de adherir tales advertencias previo a su comercialización.
- Estas advertencias deberán también estar a la vista en los puntos de venta y en toda acción gráfica o publicitaria difundida por medios escritos o avisos publicitarios carteles físicos o virtuales.
- Se prohíbe toda acción gráfica de estimulación al consumo de alcohol en bienes de uso público, salvo aquellos letreros o señaléticas que se encuentren en caminos o carreteras, que permitan arribar a viñas, bodegas o lugares de producción de bebidas alcohólicas.
- La publicidad de bebidas alcohólicas en televisión sólo podrá realizarse entre las veintidós y las seis horas.
- Un reglamento expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por los ministros de Economía, Fomento y Turismo, de Salud y de Agricultura, regulará todos los detalles de las advertencias y publicidad.

[12] Publicada en Diario Oficial de 06 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163383

- **Ley N° 21.362** modifica diversos cuerpos legales con el objeto de regular el etiquetado, publicidad y venta de alimentos libres de gluten, y otras materias que indica (2021)[13]

Entre otras disposiciones, introduce modificaciones a la Ley N° 20.606 de modo que los alimentos además de informar sobre sus nutrientes críticos deberán incluir en la parte frontal la frase "libre de gluten" cuando cumplan con las condiciones establecidas por el RSA para ser calificados como tales y cuenten con un programa de buenas prácticas de fabricación, que será establecido por la autoridad sanitaria competente. Junto a esta frase deberán incluir un logo o símbolo de una espiga tachada.

3. Propuesta de ampliación del alcance del proyecto normativo

Desde hace un par de décadas, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han instado a atender a la salud desde un enfoque de curso de vida, en el que adquieren relevancia tres conceptos:

- **Revolución de la longevidad**
  La esperanza de vida aumentó durante el siglo XX más que en cualquier otro periodo de la historia humana.

- **Efecto de cronicidad**
  Existe además, una expansión de la morbilidad, esto es, un aumento en la proporción de años vividos con una enfermedad o discapacidad.

- **Salud para el desarrollo**
  La salud no puede entenderse únicamente como la lucha contra la enfermedad, sino que en tanto, elemento esencial para el desarrollo, debe aspirarse a promover trayectorias de vida saludables en los que la capacidad, resiliencia y habilidad funcional, adquieren relevancia.

Así, el enfoque de curso de vida es definido como "la relación dinámica de las exposiciones previas a lo largo de la vida con los resultados de salud posteriores y los mecanismos por los cuales las influencias positivas o negativas dan forma a la trayectoria humana y al desarrollo social, lo que tiene un impacto en los resultados de salud de la persona y la población"[14].

Este enfoque, que ha sido utilizado en varias estrategias y recomendaciones de OMS y OPS[15], permite atender a la trayectoria vital como un continuo y a integrar servicios y

[13] Publicada en Diario Oficial de 18 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163923

[14] OPS. (2021). Construir la salud a lo largo del curso de vida. Conceptos, implicaciones y aplicación en la salud pública. Washington. Pág. 45. Disponible en: https://iris.paho.org/handle/10665.2/53368

[15] Así por ejemplo en el Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles (OMS, 2014), el Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud (2015), o la Estrategia mundial para la salud

políticas de manera de atender a las necesidades de las personas y poblaciones a través del tiempo, haciendo que los recursos invertidos puedan transformarse en réditos de cursos de vida saludables.

Conforme a ello, parece sensato ampliar el ámbito de la propuesta normativa presentada ante el Parlamento Andino, de manera de atender a la malnutrición en todas sus formas, a lo largo de todo el ciclo vital.

"La perspectiva del curso de vida nos permite comprender mejor cómo se perpetúan y transmiten las inequidades sociales en la salud, y cómo se pueden mitigar o aliviar a través de las generaciones. Aplicando el enfoque del curso de vida, se pueden diseñar políticas e intervenciones de prevención para abordar estas inequidades sociales en la salud a lo largo de la vida, particularmente en los períodos críticos o sensibles del desarrollo. En las políticas e intervenciones se debe considerar el contexto en el que viven las personas y se debe adoptar un enfoque longitudinal e integrar los servicios. En última instancia, esto requiere un cambio en nuestro enfoque de la salud"[16]

de la mujer, el niño y el adolescente 2016-203 (https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA70/A70_37-sp.pdf)

[16] OPS (2021), op. cit. pág. 152.

ANEXO

Detalles de las leyes N° 20.606 y 20.869, referidas a composición nutricional delos alimentos y su publicidad.

▪ **Ley N° 20.606** sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad (2012)[17]

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, se ha 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 las golosinas.

Entre las materias que esta norma regula pueden mencionarse:

– 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.

[17] Publicada en Diario Oficial de 06 de julio de 2012. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041570

– 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 RSA, límites de contenido de energía y de nutrientes críticos, y a corroborar con análisis propios la información indicada en la rotulación de los alimentos.

– 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° 20.869** sobre publicidad de los alimentos (2015)[18]

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

[18] Publicada en Diario Oficial de 13 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1083792

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, entendiendo 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