REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1344 de 2023

Carpetas Nos. 3559 de 2023; 1443 de 2021; 2983 de 2022; 1495 de 2021; 1292 de 2021; 4115 de 2019 y 2355 de 2017

Comisión de Salud Pública y Asistencia Social

EMERGENCIA HÍDRICA

HÁBITOS SALUDABLES EN LA ALIMENTACIÓN

HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN

DÍA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LOS TRASTORNOS DE LA CONDUCTA ALIMENTARIA

SOBREPESO Y OBESIDAD

LUCHA CONTRA LA OBESIDAD

OBESIDAD

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de mayo de 2023

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Cristina Lústemberg.

Miembros: Señoras Representantes Lucía Etcheverry, Silvana Pérez Bonavita y Nibia Reisch y señor Representante Milton Corbo.

Invitados: Por el Núcleo Interdisciplinario de Alimentación y Bienestar de la UDELAR, ingeniero en alimentos, profesor agregado doctor Gastón Ares.

Por el Observatorio de Derecho a la Alimentación de la UDELAR, profesora agregada doctora María Alejandra Girona, del Departamento de Nutrición Básica, Escuela de Nutrición; doctor Alejandro Borche,

Facultad de Derecho y licenciada Gloria Canclini, esta última, vía plataforma zoom.

Secretario: Señor Héctor Amegeiras.

Prosecretaria: Señora Margarita Garcés.

═══════II═══════

SEÑORA PRESIDENTA (Cristina Lustemberg).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Se da cuenta de los asuntos entrados:

(Se lee:)

> "PROYECTO DE RESOLUCIÓN. EMERGENCIA HÍDRICA. Se solicita al Poder Ejecutivo la creación y difusión de una campaña de bien público. Carpeta N° 3559/23. Repartido N° 865. Iniciativa: Señores Representantes Lucía Etcheverry, Cecilia Cairo, Mariano Tucci Montes de Oca, Cristina Lustemberg, Gonzalo Civila".

——Buenos días a todos.

Previamente a recibir a las dos delegaciones, en cuanto a los dos proyectos que decidimos unificar, se llegó a un acuerdo de presentar la iniciativa de emergencia hídrica como grave y urgente. Asimismo, está el tema de pública notoriedad, relativo a la salinidad del agua de OSE y todas las implicancias que ello tiene para nuestro país.

Nosotros queríamos discutir el tema en esta Comisión, en breves minutos, porque tenemos una delegación esperando, y fundamentar por qué entendemos -a continuación, les doy la palabra a ustedes- que hay que exhortar a que se discuta hoy en el plenario, si hubiera acuerdo. Sería bueno discutirlo en este ámbito y solicitar que, según el artículo 149 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo, el presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos, lleve adelante una campaña de información pública. En fin, esto es una cosa que fundamento yo.

El proyecto de resolución dice: "La Cámara de Representantes solicita al Poder Ejecutivo que en uso de las disposiciones establecidas por el literal A) del artículo 95 de la Ley Nº 19.307, de 29 de diciembre de 2014, proceda a la realización de una campaña de bien público a efectos de informar a la población sobre los cuidados en el marco de la emergencia hídrica que vive el país".

Esta sería una manera de instar al Poder Ejecutivo a hacer una campaña de difusión pública que dé más garantías a la ciudadanía en cuanto al uso seguro del agua. Si bien ha habido instancias, como ayer, que vimos una conferencia de prensa por parte de la ministra de Salud, el presidente de OSE y el ministro de Ambiente, esto daría mayor cristalinidad y garantía a la ciudadanía, con una herramienta que ya está y que el Poder Ejecutivo tiene facultades para aplicar.

SEÑOR REPRESENTANTE CORBO (Milton).- En lo personal, estamos de acuerdo.

Vamos a acompañar el proyecto de resolución, y quiero fundamentar mi postura en el tenor de lo que acaba de decir la presidenta. Ha habido diferentes tipos de información dirigida hacia la población y, más allá de la conferencia de prensa, que fue una instancia única y que de pronto alguien no vio y no tomó conocimiento del tema, este instrumento de realizar una campaña de bien público, mantenida en el tiempo, que aparece a diferentes horas, va a permitir dar una información clara, precisa y adecuada a la población. Como decíamos, esta ha recibido diferentes informaciones y a veces se hace difícil concluir, para aquellos que no tienen los elementos técnicos para proceder a un análisis adecuado, cuáles son las medidas de prevención que deben tomar a partir de la decisión adoptada en el marco de una emergencia hídrica para paliar la situación de déficit en la zona metropolitana.

Reitero: personalmente, lo vamos a acompañar.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Por supuesto que acompañamos también este proyecto de resolución para remitir al Poder Ejecutivo.

Realmente, es una situación muy compleja y delicada la que se está viviendo con el agua, y preocupa la calidad que tiene para el consumo humano. Por lo tanto, entendemos que lo mínimo que podemos hacer es una difusión que permita despejar toda duda que pueda tener la gente en cuanto a las eventualidades que se están generando, que permita orientarla, sobre todo porque en la medida en que las difusiones son parciales y son llevadas adelante por algunos actores solamente, se terminan alimentando la incertidumbre y las preocupaciones que ya aquejan a la población.

Así que, como decía, lo mínimo es favorecer que se haga esa comunicación, echando mano de una herramienta que para eso está.

SEÑORA REPRESENTANTE REISCH (Nibia).- Quiero manifestar también que acompaño esta iniciativa.

Para quienes estamos en estos temas, capaz que tenemos los conceptos claros, pero en la población en general puede quedar alguna duda o quizás no todo el mundo haya podido acceder a la información en forma oportuna.

Por tanto, esta es una herramienta que tenemos, que es muy útil para dar difusión a diferentes temas, que pueden ser de salud, de educación, de niñez, en fin, de varios ítems. Es una herramienta que existe y nos parece oportuno utilizarla en este marco de excepcionalidad que se está viviendo, que es crítico y que hace al déficit hídrico, el mayor en los tres últimos años y como hace muchísimo que no se ve. Es en este marco que se tuvo que adoptar medidas para garantizar el acceso al agua potable. Lógicamente, con la mezcla de aguas ha aumentado también el nivel de sodio.

Quiero destacar la cristalinidad con que se han manejado las autoridades, ya que momento a momento se anunciaron los cambios y la modificación de los parámetros. De todas maneras, nos sumamos a esta iniciativa, que nos parece interesante. Cuanto más informada esté la población, mejor.

Si bien sabemos que los enfermos renales crónicos, las embarazadas, quienes tienen cirrosis, los que tienen insuficiencia cardíaca constituyen la población objetivo que no tiene que consumir esta agua, a veces la falta de información hace que se cree cierto temor en la población que, en realidad, no tendría problemas a la hora de consumir el agua, pero que se preocupa porque no tiene datos que le den certeza.

Nos sumamos con mucho gusto a esta iniciativa.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ese es el objetivo.

La diputada Silvana Pérez Bonavita me escribe que estaría de acuerdo, que viene en camino.

Entonces, con mucha responsabilidad creo que es muy bueno el consenso que hemos logrado acá.

Si están de acuerdo, ponemos que fue decidido por unanimidad -es una cosa muy buena de esta Comisión- y lo enviaríamos como grave y urgente. ¿Les parece?

(Diálogos)

——Como la coyuntura es ahora, y tal como cada uno de ustedes manifestó, esta iniciativa aporta cristalinidad y da seguridad a la población, ya que a veces la información llega en forma parcial.

Si les parece, lo enviamos como grave y urgente para que hoy pueda entrar al plenario y lo trabajamos en la interpartidaria con nuestros coordinadores, aclarando que salió por unanimidad en la Comisión.

Se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro en cuatro: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Queremos dejar constancia de que la señora diputada Pérez Bonavita también apoya este proyecto, aunque no se encuentra presente; está en camino.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Propongo a la señora diputada Lustemberg como miembro informante del proyecto aprobado, de emergencia hídrica.

Se va a votar.

(Se vota)

——Tres en cuatro: AFIRMATIVA. Unanimidad

(Ingresa a sala un representante del Núcleo Interdisciplinario de Alimentación y Bienestar de la Udelar)

——La Comisión de Salud Pública y Asistencia Social da la bienvenida al doctor Gastón Ares, representante del Núcleo Interdisciplinario de Alimentación y Bienestar de la Universidad de la República.

El doctor Ares tiene vasta trayectoria y formación académica en lo que tiene que ver con la mirada de integralidad de la alimentación en nuestro país. También es referente a nivel internacional en estos temas; capaz que hace una breve reseña de su respaldo académico, para representar a la interdisciplinariedad de la Universidad de la República en estos temas.

El doctor Ares fue convocado a partir de un acuerdo al que llegamos relativo a aunar los proyectos de hábitos saludables en la alimentación y otros similares, relacionados también con la temática vinculada a alimentación saludable, con una mirada de integralidad; por otra parte, hay otros relacionados con sobrepeso y obesidad, de forma más específica y parcial, pero quizás también podrían asimilarse al objetivo de estos proyectos. A fin de cumplir con este objetivo, estamos pidiendo información técnica a determinados referentes académicos institucionales del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil para decidir qué proyectos respaldar en conjunto, con evidencia, y cuáles de estos seis proyecto podríamos aunar, de manera de legislar de la forma más seria y más ágil en temas que hoy son de verdadera importancia para nuestro país.

SEÑOR ARES (Gastón).- Buenas tardes.

Como la diputada Lustemberg estaba comentando, mi nombre es Gastón Ares. Soy ingeniero de Alimentos y doctor en Química. Me desempeño como profesor Agregado en la Facultad de Química de la Universidad de la República e integro el Subgrupo de Políticas Públicas del Comité de Expertos para la Orientación en Nutrición de la Organización Mundial de la Salud.

Mi presencia hoy se enmarca en el rol que tengo actualmente, como uno de los responsables de lo que se denomina el Núcleo Interdisciplinario de Alimentación y Bienestar.

Por lo tanto, en nombre de todos quienes integran el núcleo les agradecemos la invitación y la oportunidad para compartir nuestra opinión y algunas observaciones sobre los proyectos que están tratando actualmente.

Primero, me gustaría explicarles que el Núcleo es un grupo de investigación que está compuesto por distintas facultades y servicios de la Universidad de la República. Está coordinado por la Facultad de Química y la Escuela de Nutrición e integrado por la Facultad de Psicología, la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Información y Comunicación, el espacio interdisciplinario y la Escuela Universitaria Centro de Diseño. Además, una de las características del Núcleo es que está integrado por actores externos a la Universidad de la República. En particular, se destaca que participan representantes del Instituto Nacional de Alimentación, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Salud Pública y de la División Salud de la Intendencia de Montevideo.

El objetivo que tiene este grupo es generar evidencias sobre comportamiento alimentario, es decir, sobre cómo nos alimentamos y cómo tomamos decisiones en lo que tiene que ver con la alimentación, para contribuir a diseñar distintas políticas públicas que permitan lograr hábitos alimentarios saludables y sostenibles en la población uruguaya.

La integración de estos organismos estatales tomadores de decisión en política alimentaria facilita que la información que generamos sea utilizada en el diseño, la implementación y la evaluación de distintas políticas públicas.

Como todos ustedes saben, el país viene desarrollando diversos esfuerzos para promover hábitos alimentarios saludables en la población, pero todavía un elevado porcentaje de esta se aparta de las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública y de otros organismos internacionales vinculados con la temática.

Además, coexisten en el país problemas de malnutrición por déficit, que están focalizados principalmente en la primera infancia y problemas de malnutrición por exceso, que afectan a todos los grupos etarios, desde la infancia hasta la vida adulta. Esto requiere la implementación urgente de distintas políticas que aborden lo que denominamos "la triple carga de malnutrición".

Entonces, parte de la investigación que hemos desarrollado en los últimos diez años ha estado enfocada en entender cuáles son las barreras para que la población se alimente de una forma saludable, es decir, en tratar de entender por qué, a pesar de todos los esfuerzos que se están implementando, la situación no cambia. Los resultados están publicados en una recopilación de la evidencia que hicimos el año pasado y que compartiremos con los integrantes de la Comisión.

En particular, para promover proyectos que tienen que ver con enfatizar hábitos alimentarios saludables, nos parecía importante comentarles algunos de los resultados que justifican la necesidad de avanzar en medidas regulatorias y, en particular, en medidas que aborden las características de los entornos alimentarios. Muchos de los esfuerzos que se han implementado a nivel nacional están centrados en las personas, tratando de modificar sus comportamientos, focalizándose ahí, y muchas veces, tratando de aumentar los conocimientos nutricionales. Sin embargo, todos los estudios que hemos hecho nos muestran que la falta de conocimiento, en general, no es la principal barrera para que la gente se alimente de forma saludable. La gran mayoría de la población conoce las principales recomendaciones que tiene la guía alimentaria como, por ejemplo, que existen múltiples beneficios en el consumo de frutas y verduras. Esto es algo que se encuentra trabajando con niños, niñas, adolescentes, adultos, pero el consumo está muy lejos de las recomendaciones.

Existen barreras que tienen que ver con las personas, que tienen más que ver con la falta de tiempo, con sus preferencias, con la falta de percepción de riesgo de cuáles son las consecuencias del consumo de alimentos no saludables y también, en algunos casos, la falta de habilidades culinarias.

Hemos podido identificar -lo que consideramos como lo más importante- que las principales barreras no tienen que ver con los individuos, sino con lo que denominamos "el sistema alimentario". Con esto me refiero, en particular, a las características de los hogares, a las características de lo que denominamos "entornos alimentarios" y a las cadenas de suministros, es decir, a la forma en que se producen los alimentos en el país, qué alimentos se producen, cómo se comercializan y cómo se promocionan.

Esta complejidad nos plantea la necesidad de adoptar una visión sistémica, que vaya más allá de pensar en el individuo como responsable de todas sus decisiones, y políticas que sean multicomponentes y que logren transformar esos sistemas alimentarios.

En particular, hay muchas barreras que tienen que ver con los entornos alimentarios, con los contextos en los que obtenemos, preparamos, consumimos y, muchas veces también desechamos, los alimentos.Actualmente, los entornos alimentarios están caracterizados por que tenemos una elevada disponibilidad, asequibilidad y publicidad de alimentos industrializados, muchos de los cuales están formulados con un exceso de nutrientes, que están asociados con enfermedades no transmisibles, y que también contienen aditivos alimentarios, cuyo consumo está crecientemente asociado con distintos problemas para la salud. Estos entornos impiden que las personas puedan alimentarse de una forma saludable, incluso cuando están motivadas a hacerlo; de cierta forma, empujan a las personas a tomar malas decisiones cuando piensan que realmente los alimentos que están eligiendo son adecuados para su salud y su bienestar.

Por otra parte, sabemos que hay un importante porcentaje de la población que experimenta dificultades económicas a la hora del acceso a los alimentos. Los últimos datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística nos muestran que esto es aún un problema. Esa problemática está profundizada por los elevados precios que tienen los alimentos naturales, las carnes, en particular, las frutas y las verduras.

Por otra parte, hay un eje componente de los entornos alimentarios que el país no ha logrado abordar, que tiene que ver con la publicidad de alimentos.En nuestro país existe una prevalencia muy importante de distintas formas de publicidad de alimentos no saludables, promoviendo su consumo, y contribuye a que se generen normas sociales sobre qué alimentos deben ser consumidos por distintos grupos, por ejemplo niños y niñas, o en distintas circunstancias. La información que comunica esta publicidad en muchos casos nos genera asociaciones incorrectas sobre cuán saludables son los productos, motiva a las personas a seleccionar alimentos que no son adecuados para su salud, y en muchos casos que no son adecuados para la población infantil. Es importante tener en cuenta que estos efectos son mayores en los sectores más vulnerables de la población. Hay mucha evidencia generada a nivel nacional que nos muestra que los efectos negativos de la publicidad de alimentos no saludables afectan, principalmente, a las personas de menor nivel educativo, socioecónomico, contribuyendo a acentuar las inequidades que existen vinculadas con el acceso a los alimentos. En particular, los efectos de la publicidad son preocupantes en el caso de la población infantil y de la población adolescente debido al grado de desarrollo cognitivo y de madurez, todo lo cual afecta la toma de decisiones en estas etapas. Hemos visto que existe una elevada prevalencia de publicidad dirigida a estos sectores de la población.

En resumen, a partir de la investigación que se ha desarrollado en conjunto entre la academia y organismos estatales vinculados con política alimentaria, hemos podido identificar la necesidad de implementar políticas públicas que transformen estos sistemas alimentarios, que reduzcan la disponibilidad de alimentos no saludables y la exposición de la población infantil y adolescente a toda forma de publicidad de alimentos poco saludables.

Por estos motivos, nos parece sumamente importante la discusión y la potencial aprobación del proyecto "Hábitos saludables en la alimentación" -Repartido Nº 396-, porque consideramos que permitiría derribar algunas de las barreras para la alimentación saludable que están relacionadas con los entornos alimentarios y porque, en particular, contribuiría a facilitar la toma de decisiones informadas, reduciría los efectos negativos de la publicidad de alimentos no saludables, generando un salto cualitativo para el país.

También nos parece importante tener en cuenta que existe evidencia científica para respaldar los distintos artículos y las distintas disposiciones que establece este proyecto. Esa evidencia incluye, por un lado, estudios realizados a nivel nacional, pero también otros estudios realizados a nivel internacional.

Este proyecto, por sus características, tiene el potencial de posicionar al país a la vanguardia en lo que tiene que ver con promocionar hábitos alimentarios saludables y proteger los derechos de la población infantil y adolescente.

Otro aspecto que es importante tener en cuenta es que este proyecto está alineado con diferentes definiciones estratégicas del país y políticas alimentarias que se han convertido en políticas de Estado. En realidad, si uno tiene en cuenta cuáles eran las recomendaciones a las que se llegó en el diálogo social que se desarrolló en el año 2016, son muy similares a las pautas que se establecen en este proyecto, pero también son muy similares a lo que se concluyó en el diálogo nacional que se desarrolló en 2021, liderado por la actual vicepresidenta de la República. A su vez, está alineados con los objetivos sanitarios nacionales. Concretamente, nos centramos en los objetivos que fueron puestos en consulta pública, que son los objetivos al 2030.

Podemos ver que este proyecto de ley aborda tres de las áreas de intervención que definen estos objetivos sanitarios nacionales para 2030, que son: impulsar la regulación normativa de la publicidad y comercialización de alimentos dirigidos a niños; mejorar los entornos en los centros educativos, e integrar los lineamientos de la guía alimentaria para la población uruguaya en las políticas públicas.

Tenemos algunas sugerencias específicas para algunos artículos que luego se las podemos hacer llegar -para que no sea tan tedioso esto de ir artículo por artículo-, que tienen que ver con incluir algunas modificaciones. Por ejemplo, se podría incluir la publicidad de alimentos con edulcorantes no calóricos o ampliar algunas restricciones en lo que tiene que ver con la publicidad. En los últimos artículos referentes a la institucionalidad, por ejemplo en el artículo 15, destacamos la relevancia de incluir al Instituto Nacional de Alimentación por su vinculación con el Plan CAIF.

Por su parte, el artículo 17 hace referencia a la coordinación del Ministerio de Salud Pública con otros organismos que también son sumamente relevantes en esta visión sistémica de la alimentación.

Por otro lado, nos parece importante tener en cuenta que si bien la ley es sumamente abarcativa, hay algunos aspectos relevantes de los entornos que van a quedar fuera lo cual, obviamente, es algo esperable, conociendo la complejidad de los entornos alimentarios.

En primer lugar, hay algo que es importante, que tiene que ver con la internalización del Código de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. Eso requeriría un proyecto de ley en sí mismo, pero de todas formas se podría incluir dentro del articulado de este proyecto la prohibición de todo tipo de publicidad de sucedáneos como una forma de proteger las prácticas de lactancia materna, la salud y el bienestar de la población infantil.

Otro aspecto que también quedaría por fuera y que se podría incluir tiene que ver con los entornos alimentarios generados a partir de los establecimientos que venden comidas listas para su consumo, como las cadenas de comida rápida, o los sitios de pedido en línea. Hay algunas disposiciones específicas que se podrían incorporar como, por ejemplo, la prohibición del ofrecimiento y exhibición de saleros, que es algo que en Montevideo se está aplicando; ampliar esta disposición a todo el país permitiría proteger por igual a toda la población del territorio nacional.

Por otra parte, es importante pensar cómo podemos identificar alimentos listos para el consumo que tengan excesos de nutrientes, al igual que hacemos con los productos envasados; ampliar este tipo de normativa lograría que la población tomara decisiones informadas sobre todos los alimentos que consume.

En lo que tiene que ver con la publicidad, tanto a nivel nacional como internacional, hemos visto que las empresas que comercializan alimentos no saludables comienzan a usar la promoción genérica de marcas en lugar de la promoción de productos específicos. Hay muchas marcas que tienen una asociación muy fuerte con productos específicos que sabemos que no son adecuados como parte de una alimentación saludable. Entonces, ampliar esta mirada e incluir la publicidad de marcas de este tipo de productos es algo que también es importante.

Los aspectos a considerar en futuros proyectos también tienen que ver con los entornos y con generar normativa que logre motivar programas de reducción de azúcar y sal en alimentos -eso es algo en lo que, por ejemplo, Argentina ha avanzado-, y con tratar de pensar nuevamente en la posibilidad de incluir subsidios a alimentos naturales, en particular, a frutas y verduras destinados a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Actualmente, hay algunas medidas que se están implementando que tienen que ver con devoluciones de impuestos. Por supuesto, ese sería un proyecto aparte, pero creo que es importante identificarlo como una necesidad que debemos atender, así como la profundización de todas las políticas que tienen que ver con el abordaje de la inseguridad alimentaria en el país, que continúa siendo un problema.

Voy a hacer algunos comentarios generales respecto a los otros proyectos de ley.

El proyecto que se encuentra en el Repartido Nº 750, titulado "Hábitos de alimentación saludable", por el que se le solicita al Poder Ejecutivo la realización de una campaña de publicitaria para promover el consumo de frutas y verduras, nos parece de importancia y de recibo; es algo en lo que el país ya tiene algunas experiencias en curso como, por ejemplo, la canasta inteligente. En ese sentido, creemos que esa disposición está incluida en una disposición más amplia que tiene el proyecto del Repartido Nº 396, ya que habla de campañas de información destinadas a promover hábitos alimentarios saludables, por lo cual este aspecto en particular, que es la promoción del consumo de frutas y verduras, queda incluido. De cierta forma, esos proyectos podrían quedar fusionados al otro proyecto, que es más abarcativo.

En lo que tiene que ver con los tres proyectos que abordan el sobrepeso y la obesidad -yo no soy nutricionista; tengo claro que van a contar con el asesoramiento del Observatorio de Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición- es importante

tener en cuenta que comparten muchas características; son proyectos que se podrían fusionar. Creo que deberían ir por una vía diferente al proyecto del Repartido Nº 396, que tiene un énfasis más normativo y regulatorio sobre los entornos y un enfoque más de prevención, cuando estos proyectos tienen un enfoque de tratamiento del sobrepeso y la obesidad.

Hay algunos aspectos que nos parece importante recalcar y es que algunos de estos proyectos se solapan con disposiciones que ya existen. En particular, el Decreto Nº 369/018, creó el Consejo Nacional Honorario, coordinador de políticas destinadas a combatir el sobrepeso y la obesidad, y en un par de estos proyectos se habla de la creación de consejos asesores o académicos. Ese consejo existe, está funcionando y dentro de sus líneas de trabajo se incluye todo lo que tiene que ver con las prestaciones del sistema de salud. Entonces, hay algunos aspectos que habría que trabajar para evitar el solapamiento con este consejo que funciona, que ha continuado funcionado, y que es ejemplo de que en Uruguay podemos trabajar en conjunto para desarrollar políticas de Estado; esto se creó en el período anterior y se continuó desarrollando normalmente en este período, dada la relevancia de la temática.

Por otra parte, hay algunas disposiciones específicas que tienen que ver con el desarrollo de trabajo o acciones en los centros educativos. En realidad, eso también se está desarrollando actualmente en el contexto de la Ley Nº 19.140 y de todo el trabajo que viene realizando el grupo coordinador de la comisión establecida por esta ley, integrado por la ANEP, el Ministerio de Salud Pública, la Secretaría Nacional de Deporte y el Ministerio de Educación y Cultura. El programa que refiere a las siete prácticas para la prevención del sobrepeso y la obesidad en centros educativos define una serie de acciones que deberían implementar los centros educativos, precisamente, para lograr el abordaje de esta problemática y contribuir a su prevención.

Esos son algunos aspectos sobre los que habría que trabajar para lograr, de cierta forma, que estos proyectos se puedan complementar con la normativa que ya existe y para que realmente se logre un salto en lo que tiene que ver con el abordaje y tratamiento del sobrepeso y la obesidad en el país.

Esos son nuestros comentarios generales.

Muchas gracias por la invitación y por la posibilidad de compartir esta visión.

Quedo a disposición por cualquier pregunta o inquietud que consideren apropiada.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que es de recibo que en lo que respecta al proyecto caratulado como "Hábitos de alimentación saludable" -para nosotros creo que, técnicamente, es de entornos alimentarios saludables- nos haga llegar las observaciones que considere pertinentes -más allá de las que van a quedar registradas en la versión taquigráfica- y los agregados al articulado.

Su exposición ha sido clara en cuanto a los aspectos que hacen a la publicidad de alimentos, a fortalecer lo que tiene que ver con los hábitos en los entornos educativos, a mejorar los hábitos en la población y, específicamente, en los niños, niñas y adolescentes. Más allá de un artículo específico que tiene que ver con el etiquetado, tiene una mirada de integralidad importante. También especificó algunos temas respecto a los otros proyectos de ley que teníamos en discusión.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Primero, quiero agradecer los aportes.

Comparto, además, que hay proyectos que son diferentes; además, como mencionaba usted, hay que tener cuidado de que no se superpongan. A veces creamos

tanta institucionalidad que después cuesta que sea efectiva a la hora de lograr los objetivos que persigue. En ese sentido, es bienvenido el aporte.

En lo vinculado al proyecto, de hecho, digo más, se mencionaba la campaña, pero hubo ya un abordaje respecto de la canasta inteligente, que se promociona. Habrá que mejorar cómo se da esa promoción, para que no se dé solamente en algunos lugares, porque la restricción en el manejo de la publicidad también hace que no sea solamente a determinados sujetos o colectivos de la población, sino también a las formas en que esta opera. En particular, entendíamos importante que se establecieran regulaciones claras vinculadas a la necesidad del etiquetado, en algunos casos. Me parece que hay un proceso creciente de concientización de la gente.

¿Usted cree que es posible que se puedan hacer algunas distinciones? En este caso, lo planteábamos sobre todo cuando hay experiencias de pequeños productores familiares que elaboran a partir de remanentes de su propia producción; podemos mencionar el manejo del azúcar sobre todo. ¿Cómo considerar esas situaciones? No es lo mismo lo ultraprocesado, lo industrializado, lo que se importa respecto de ese tipo de producciones, que se dan en una escala muy pequeña, pero que tiene esa condición; es decir, en la escala no son todos iguales.

SEÑOR ARES (Gastón).- Eso tiene que ver con la visión sistémica, en el sentido de que hay otros aspectos de los alimentos que tenemos que tener en cuenta cuando decidimos qué comer. Creo que hay mucho trabajo por hacer en lo que tiene que ver con generar esa conciencia de qué es lo que implican las decisiones que tomamos, desde otras ópticas. Muchas veces la promoción de cambios de hábitos relativos a la alimentación ha estado centrada en la salud. Eso tiene relación con las decisiones que tomamos al comprar; está bien comprar una mermelada o un dulce, pero muchas veces no somos del todo conscientes de lo que implican.

Entonces, todas estas estrategias tienen que ver con la promoción de circuitos cortos, de lograr acercar a la población a los productores, para que la distancia se acorte, de ser conscientes de qué implica producir los alimentos que realmente necesitamos para comer. Hay que trabajar mucho en ese aspecto, porque como sociedad nos hemos distanciado de la producción. Una de las siete prácticas que yo les contaba tiene que ver con acercar a la población infantil al cultivo de alimentos, entender de dónde salen los alimentos, qué implica producir una lechuga, una manzana, cuál es el esfuerzo que está detrás de todo eso, que no es lo mismo comprarla en una feria local que en un supermercado.

Esa problematización de lo que implican determinadas decisiones creo que es un desafío que tenemos como sociedad, y es un desafío cómo logramos hacer que la población se cuestione cada una de las decisiones que toma en relación a qué come y qué implica si se decide comprar acá o comprar allá.

Desde el punto de vista de la composición nutricional entramos en dos niveles. Hay un nivel que tiene que ver estrictamente con el azúcar. La gente tiene que saber que desde el punto de vista de la cantidad de azúcar es lo mismo la mermelada que hace un productor chiquito que la que hace una multinacional y se importa. Desde ese punto de vista es lo mismo, pero hay otro montón de cosas que tienen que empezar a ser incorporadas, además de los efectos de derrame, como por ejemplo, todo lo que tiene que ver con el impacto ambiental. No es lo mismo comprar una mermelada que viene de Argentina, que comprar una mermelada que hace un productor chiquito acá.

En toda esa problematización creo que tenemos como desafío salir de la mirada netamente de salud, es decir, lograr la mirada sistémica. En realidad, de ese tema puede

hablar un economista, un agrónomo, un nutricionista, un médico o un psicólogo; cada uno desde su visión. Eso es, en cierta forma, lo que tratamos de impulsar desde este grupo de trabajo, que es lograr esas distintas miradas para entender por qué tenemos la situación actual. El alejamiento que ha existido de la producción de alimentos nos ha llevado a tomar distintas decisiones, que muchas veces perjudican a la producción nacional.

Hay otro aspecto en lo que se comentaba, que tampoco es menor. No es lo mismo un productor chico, que hace una preparación como si fuera casera, que una gran industria, que probablemente utilice un montón de otras sustancias y no sabemos cuáles son sus potenciales riesgos. El problema central tiene que ver con el estado de la evidencia internacional. El estado de la evidencia científica todavía no nos permite decir: "Estas sustancias, con este nombre, no son buenas". Entonces, hay veces que llegamos a grandes recomendaciones como la de evitar los alimentos ultraprocesados, pero no es decir: "Esto tiene esta sustancia". Recién estamos empezando a poder decir eso con los edulcorantes. Durante mucho tiempo dijimos que era supersaludable consumir edulcorantes y no azúcar, pero ahora no estamos tan seguros, especialmente, en la infancia. Necesitamos avanzar más en el conocimiento de cuáles son los impactos de esas sustancias para poder generar las grandes recomendaciones y decir: "En realidad no debería tener solo una advertencia porque tiene azúcar; debería tener una advertencia porque tiene todas estas otras sustancias adicionadas". Esto es algo que actualmente está muy presente en la discusión internacional y en toda la evidencia que se está generando. También es un tema complejo porque la evidencia, en lo que tiene que ver con esas sustancias específicas, en muchos casos es generada por quienes venden esas sustancias. Entonces, entramos en un conflicto de interés en el que muchas veces la evidencia no es del todo confiable. Por lo tanto, hay un desafío en lo que tiene que ver con la diferenciación de distintos tipos de productos, y creo que el desafío mayor es cómo logramos modificar nuestra forma de vincularnos con la producción de alimentos y valorar a esa gente gracias a la cual estamos comiendo todos los días.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si están de acuerdo, capaz que, dada la experiencia que tiene el Núcleo -que conozco hace muchos años-, en este caso representado por el doctor Gastón Ares, podríamos ver si tiene material y evidencia sistematizados que fundamenten esto, para que nuestros equipos asesores y nosotros mismos los tengamos, a efectos de reforzar la sólida argumentación que nos aportó en este ámbito. Entonces, doctor, todo lo que considere que pueda ser de utilidad para nosotros a fin de tomar las mejores decisiones, fundamentadas en la experiencia nacional, en el respaldo que puede haber del diseño de la política pública con la integralidad con la que ustedes trabajan desde el Núcleo, creo que nos daría mayor seguridad a la hora de ver cómo avanzar en estos seis proyectos de ley.

El material siempre llega por la vía de comunicación con la Secretaría.

Agradecemos su presencia.

SEÑOR ARES (Gastón).- El agradecido soy yo.

Buenas tardes.

(Se retira de sala el doctor Gastón Ares, del Núcleo Interdisciplinario de Alimentación y Bienestar de la Udelar)

(Ingresa a sala una delegación del Observatorio de Derecho a la Alimentación de la Udelar)

(Se establece la conexión vía Zoom)

——Damos la bienvenida a la delegación del Observatorio de Derecho a la Alimentación de la Universidad de la República, integrada por la profesora agregada doctora María Alejandra Girona, del departamento de Nutrición Básica, de la Escuela de Nutrición; el doctor Alejandro Borche, de la Facultad de Derecho, y la licenciada Gloria Canclini, que participa vía Zoom.

Los hemos convocado para que nos den su mirada, como pedimos a cada una de las delegaciones, sobre las iniciativas en las que estamos trabajando.Estamos discutiendo seis proyectos de ley. Uno es el de entornos alimentarios o hábitos alimentarios saludables y, los otros cinco, tienen que ver con sobrepeso y obesidad, y algunas formas de promocionar determinadas conductas que generen mejores hábitos en la población. En ese sentido, estamos convocando a instituciones del ámbito académico, del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil para tener la mejor evidencia que nos permita legislar, sabiendo qué opinan ustedes en cuanto a fortalezas o debilidades de las iniciativas, si tienen agregados para hacer en cada uno de los seis proyectos o diferentes aportes a efectos de que podamos tomar decisiones para poder avanzar.

Agradecemos la presencia del Observatorio.

Tiene la palabra la doctora Alejandra Girona.

SEÑORA GIRONA (Alejandra).- Gracias por haber invitado una vez más al Observatorio del Derecho a la Alimentación.

La idea es presentar, desde Nutrición y desde el Observatorio, ciertos aspectos generales que marcan las fortalezas de algunos de los proyectos que ustedes nos enviaron. Asimismo, nos tomamos el atrevimiento de generar algunas observaciones o sugerencias. Son simplemente sugerencias, construcciones colectivas que hicimos, que nos parece que podría ser bueno que las tuvieran en cuenta.

Por un lado, en el tema de fortalezas o justificaciones vinculadas a la temática, podemos decir que actualmente la alimentación deficitaria en calidad es uno de los mayores obstáculos para vivir, crecer, desarrollarse y alcanzar un aprendizaje adecuado en niños, niñas y adolescentes. Eso no solo lo dice la Universidad de la República, sino organismos internacionales de la talla de Unicef.

Los riesgos son muy graves durante los primeros años de vida, cuando un consumo insuficiente de nutrientes puede causar un daño irreversible, en especial, a nivel cerebral. Sabemos que hay que tener en cuenta que los grupos poblacionales que se ven afectados en este sentido se encuentran en un rápido proceso de crecimiento; por lo tanto, que su potencial para crecer, desarrollarse y aprender durante la infancia y la adolescencia para alcanzar bienestar en la edad adulta se vea limitado no es una opción, no es un camino posible.

Hasta ahora, la evidencia nos muestra que los alimentos con alto contenido en azúcar, grasa, grasas saturadas y sal pueden llevar a niños, niñas y adolescentes a adoptar hábitos de alimentación poco saludables, que los predisponen, entre otras cosas, a sufrir sobrepeso, obesidad y enfermedades relacionadas con la dieta.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados tienen la obligación legal de proteger y de satisfacer el derecho a la alimentación adecuada y una buena nutrición.

Además, sabemos que en las últimas décadas el país ha logrado grandes avances en la lucha contra el retraso del crecimiento o la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, pero esos positivos avances indican que, si bien es posible generar cambios integrales que pongan el centro en la alimentación y la nutrición infantil,

como país aún estamos fracasando colectivamente en la tarea de proteger el derecho de todos los niños y niñas a recibir una alimentación y nutrición adecuadas. Por lo tanto, además de que la situación es preocupante -en especial, lo relativo a la malnutrición por exceso-, es importante tener en cuenta qué hay detrás de cada una de las fotografías que mostramos como país con relación al estado nutricional y la alimentación de niños y niñas. En particular, importa entender cuáles son los principales obstáculos que impiden hoy que los cuidadores y las familias puedan alimentar a los niños y adolescentes de una mejor manera. El cambio de los sistemas alimentarios es urgente, y dentro de esa transformación, indudablemente, hay responsabilidades individuales y también responsabilidades del Estado a la hora de apoyar y de ampliar las posibilidades que tengan las familias para mejorar la alimentación.

Sabemos que, en general, niños, niñas y adolescentes no reciben la diversidad que necesitan de nutrientes esenciales para crecer y desarrollarse. La evidencia también muestra que, a partir del covid, muchas familias en el mundo y en Uruguay han tenido que cambiar el estilo de alimentación por pérdida de ingreso y reducción de la compra de alimentos nutritivos. Eso, sin lugar a dudas, afecta a la población infantil, como ha quedado demostrado en los últimos datos sobre seguridad alimentaria en el país.

Por supuesto que la mala alimentación no afecta a los niños y adolescentes por igual en el mundo, ni en la región ni en nuestro país. Siempre los pobres y aquellos que concentran altos índices de pobreza infantil presentan las peores tendencias en términos de crecimiento y también de diversidad alimentaria. En este contexto, las bebidas y los alimentos procesados, poco saludables, con excesos de azúcares, grasas y sodio, son ampliamente accesibles y se comercializan intensamente. Por lo tanto, aún tenemos este problema en esta población.

Estos alimentos ampliamente disponibles tienen las características de ser, en general, más baratos y, además, se preparan y consumen rápidamente. Por ello, niños y adolescentes los aceptan fácilmente, influenciados por un marketing poco ético e intenso.

Uruguay ha avanzado en materia alimentaria y nutricional, pero esto aún es insuficiente. Históricamente, en el país las políticas y programas alimentarios nacionales han estado fragmentados, han puesto el énfasis en ciertos problemas de malnutrición por déficits, y al déficit como centro de atención de la educación alimentaria nutricional. Sin embargo, creemos que tenemos que seguir avanzando, que ya no basta solo con la educación alimentaria nutricional para lograr mejoras si no hay cambios mucho más estructurales y de fondo que habiliten a una mejora en la alimentación.

El proyecto sobre entornos o hábitos saludables es una buena oportunidad al proponer una ley nacional complementaria que profundice aspectos vinculados con el consumo de alimentos y bebida ultraprocesados, poco saludables, e impide las prácticas de comercialización perjudiciales, al incluir esta vez la publicidad de alimentos dirigida a niños, niñas y adolescentes. Más allá de esto, tenemos algunas sugerencias específicas.

En el literal E) del artículo 4° se establece que la etiqueta de los alimentos envasados en ausencia del cliente deberá contener la frase "Contiene cafeína -Evitar en la infancia", en caso de contenerla en su composición. Creemos que sería conveniente precisar en el texto a qué nos referimos con "infancia" y si, además, se quiere incorporar a la adolescencia, porque la Organización Mundial de la Salud define su inicio cronológico a los diez años de vida. Se podría considerar la posibilidad de ampliar el grupo etario o definir mejor el concepto de infancia.

En el artículo 7°, que refiere a "Las pautas publicitarias o promocionales de alimentos con exceso de grasas, azúcares y sodio", deberían incluirse las grasas

saturadas, ya que en el resto del proyecto se hace especial énfasis en ellas. Hay, entonces, una omisión que se puede salvar.

En el artículo 9°, se dispone: "Prohíbese la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos con exceso de azúcares, grasas, grasas saturadas o sodio en establecimientos educativos, centros de salud, farmacias, oficinas públicas, y en el transporte público". Sugerimos que se elimine "farmacias", como ámbito privado, porque si mantuviéramos la mención deberíamos incluir otros espacios en los que se comercializan estos alimentos en forma desleal. Sí deberían mantenerse y fortalecerse las disposiciones para los ámbitos públicos como espacios de actuación previstos en este proyecto de ley. Además, creemos conveniente sumar un ámbito que, en general, está muy presente en nuestro país: el de los espectáculos públicos promocionados y patrocinados por el Estado. Día a día observamos que hay contradicciones entre un Estado que, por un lado, da mensajes sobre mejorar la alimentación y, por otro, permite en los espectáculos públicos empresas nacionales y multinacionales que promueven el consumo de estos alimentos que se quieren prohibir. Nos parece que sería más conveniente que el Estado tuviera una visión mucho más integral en este aspecto.

En el artículo 15 se hace referencia a las medidas que deberá adoptar el Ministerio de Salud Pública en coordinación con el de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública y la Secretaría Nacional del Deporte. No entendemos el rol de la Secretaría Nacional del Deporte, pero no porque no sea necesaria su presencia, sino porque el texto no dice nada sobre la especificidad de ese organismo. Si bien la finalidad de esa Secretaría es complementaria a todo lo que hace a la alimentación, deberían incorporarse cuestiones vinculadas a las guías de la actividad física -que está a días de publicar el Ministerio de Salud Pública- o determinar el rol que tendrá, que no está tan vinculado con el derecho a la alimentación adecuada.

Por otro lado, nos interesaría vincular al INAU y al Plan CAIF -no advertimos que estén-, porque cuando hablamos de la infancia debemos considerar que los centros educativos del Plan CAIF y de este Instituto son actores fundamentales para promover la mejora de la alimentación de niños y niñas, trabajan mucho esta temática y son buenos promotores de hábitos. Precisamente, por eso creemos que el Ministerio de Salud Pública debería coordinar también con ellos.

Con relación al sistema de salud, no dudamos de que es imprescindible ampliar el acceso de cuidadores a asesoramiento y apoyo de calidad sobre la alimentación y la atención de la malnutrición por exceso, invirtiendo en la contratación, formación, motivación y supervisión de asesores y de trabajadores de la salud en la comunidad, para mejorar el diagnóstico y tratamiento de la obesidad en general en el primer nivel de atención.

Ahora bien, nos permitimos recordar que, en particular en cuanto a la obesidad, ya existe un Consejo Nacional Honorario Coordinador de Políticas para Combatir Sobrepeso y Obesidad, liderado por el Ministerio de Salud Pública. Quizás convendría conocer en qué situación se encuentra este grupo de trabajo, qué avances ha tenido en materia de prevención y tratamiento del sobrepeso y la obesidad, y no agregar nuevos grupos de trabajo.

En cuanto a los otros proyectos, también vinculados con la obesidad, queremos decir que estamos totalmente de acuerdo con que la cirugía bariátrica debería estar incorporada al PIAS (Plan Integral de Atención en Salud).

Considerando que este proyecto, en general, apunta a abarcar en forma integral el sobrepeso y la obesidad, sería conveniente incluir también entre sus objetivos la

reducción de la malnutrición, porque hace referencia a su prevención y al tratamiento de las enfermedades no trasmisibles, pero no se explica el vínculo con la reducción de la malnutrición.

El proyecto debería considerar otros aspectos relativos al entorno alimentario, como la importancia de la actividad física.

Finalmente -pero no menos importante-, la iniciativa debería contemplar la forma de garantizar a la población el acceso a los alimentos, porque el tratamiento del sobrepeso y la obesidad no implica solo dar información y controlar la publicidad, sino también cómo abordar esta problemática de una manera mucho más integral y profunda.

Con relación al proyecto de ley de sobrepeso, en él se insta a la Facultad de Medicina a desarrollar un diplomado en sobrepeso y obesidad. No consideramos apropiado que la Facultad de Medicina, considerando los objetivos académicos de la institución -de cierta manera, este proyecto hasta desconoce la existencia de un servicio universitario vinculado exclusivamente a la nutrición, como institución académica-, sea quien deba liderar este diplomado en sobrepeso y obesidad. No nos parece apropiado, además, porque es a la Escuela de Nutrición a la que le compete cumplir con los fines enunciados en la Ley Orgánica de la Universidad con relación a la seguridad alimentaria y nutricional de la población del país, promoviendo el derecho a recibir una alimentación adecuada en calidad y cantidad. Creemos que un posgrado académico de esta naturaleza debería ser coordinado por la Escuela de Nutrición de la Udelar; de hecho, esta institución ya cuenta con una especialidad en nutrición en enfermedades no trasmisibles, donde la obesidad ocupa gran parte del programa y en la que participan, obviamente, muchos docentes de Medicina.

Este proyecto, en su artículo 6°, faculta al Ministerio de Salud Pública a establecer, en acuerdo con el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, un programa destinado a promover prácticas saludables en alimentación y actividad física. Al respecto, simplemente cabe recordar que la ANEP, en coordinación con un sinfín de instituciones del Estado, ya realiza acciones vinculadas a la mejora de la alimentación de niños, niñas y adolescentes. De hecho, el país cuenta con un trabajo titulado "Las 7 prácticas en los centros educativos para proteger a niños y adolescentes del sobrepeso y la obesidad", que se omite en este proyecto y que sí es un trabajo interinstitucional que se está llevando a cabo. Por lo tanto, creemos que es necesaria una mejor coordinación con quienes ya vienen realizando aportes a la materia.

Finalmente, creemos sumamente necesario incorporar en estos proyectos la creación de sistemas de monitoreo, vigilancia y evaluación de las acciones implementadas, con el objetivo de poder establecer acciones oportunas.

Nos gustaría terminar la exposición recordando la necesidad de contar con datos de la situación alimentaria- nutricional de la población, que hoy no tenemos a nivel nacional. Seguimos sin tener encuestas nacionales sobre la alimentación en el país. Es muy difícil sostener leyes y proyectos cuando todavía tenemos omisión de datos con relación a cómo nos alimentamos los uruguayos. Es necesario generar una encuesta a nivel nacional sobre la situación alimentaria- nutricional y el acceso económico a los alimentos, como uno de los principales factores que atenta contra el logro del derecho a la alimentación adecuada en la población.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias, doctora Girona.

¿Alguno de los legisladores desea hacer alguna pregunta en esta instancia?

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Queremos agradecer nuevamente la oportunidad de escucharlas. Sus aportes son muy interesantes.

Quiero referirme a dos cosas. La primera es con respecto a lo último que usted mencionaba en cuanto a los proyectos específicos; como verá, se están tratando de agrupar, a los efectos de ser más eficientes, aquellos que tienen sintonía o son similares. Comparto lo del PIAS (Plan Integral de Atención a la Salud); creo que hasta podría ser por decreto; no sería necesaria una ley, pero lo vamos a analizar.

Lo otro es que cuando usted hablaba de transformación de los sistemas alimentarios -también lo planteó el doctor Ares, que había estado un ratito antes-, que me parece interesante, simplemente, se me generó un ruido. Cuando estamos hablando de los sistemas, me imagino que abarca todo: desde la producción y la elaboración hasta su distribución. En este sistema de las viandas que se están procesando ahora, ¿cuál es la valoración? ¿Ahí no hay algunos riesgos asociados desde el punto de vista de garantizar las condiciones de alimentación?

SEÑORA GIRONA (Alejandra).- ¿Se refiere al sistema nuevo del Mides y el INDA?

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Sí.

SEÑORA GIRONA (Alejandra).- Allí, nosotros desde la Universidad, desde el ODA (Observatorio del Derecho a la Alimentación), estamos observando qué es lo que sucede, pero de todas maneras creemos que cuando se entregan los alimentos de esta forma todavía mantenida de asistencialismo, en los diferentes formatos -bandejas de alimentos o como sea-, en realidad, se está cubriendo una parte de la alimentación, que es la inmediata, pero no se trabaja en profundizar algunas cuestiones que tienen que ver con la participación ciudadana, con la dignidad de la alimentación, con el poder de decisión de las personas acerca de qué comer, con quién comer y dónde comer. Por lo tanto, si no avanzamos en eso, no estamos avanzando en la protección del derecho humano a la alimentación. Lo que estamos haciendo sí es evitar en las familias el hambre inmediata -es verdad, lo necesitan-, pero no avanzamos, con esta política en particular, en mejorar en lo que tiene que ver con los problemas serios de alimentación. Comer no es solo un tema biológico; comer no puede ser solo "doy nutrientes"; si lo fuera, se podría dar una medicación con la que se cubrieran todos los nutrientes. Es mucho más que eso: tiene que ver con libertad, con dignidad, con poder acceder a lo que quiero.

Para nosotros, más que seguir generando gastos -porque, en definitiva, esto tiene un gasto importante, un presupuesto importante-, siempre hemos defendido la posibilidad de generar cocinas comunitarias, emprendimientos comunitarios que generen trabajo y que también brinden la alimentación, pero con un sistema totalmente diferente al que hoy está planteado y que ha dado resultados. Brasil es un país ejemplo de ello, con el programa Hambre Cero, en el que las cocinas comunitarias sirvieron para dignificar la alimentación diaria.

SEÑORA REPRESENTANTE ETCHEVERRY LIMA (Lucía).- Yo comparto con usted la necesidad de tener datos y evidencia, porque en eso debería sustentarse el diseño de las políticas. Ahora, en el censo siempre es posible incorporar módulos. ¿No se pudo? De última, me imagino, que la idea no era extenderlo más; además, se está haciendo buena parte en forma digital. ¿Qué limitaciones o qué restricciones hay?

SEÑORA GIRONA (Alejandra).- En nuestro país costó muchísimo conocer la situación de seguridad alimentaria. Por ejemplo, costó aplicar la encuesta FIES para saber cuál es la situación de seguridad alimentaria. Costó muchísimo convencer al Estado de que debíamos tener un monitoreo de la inseguridad o la seguridad alimentaria. Finalmente, se logró. Conocer el resto de los aspectos vinculados a la alimentación que

tienen que ver con qué comemos, cuándo y dónde debería ser una encuesta propia; los países no la montan sobre otra encuesta, sino que hacen sus propias encuestas nacionales vinculadas a conocer los aspectos relacionados a la alimentación y, en América Latina, además, a la inseguridad hídrica. Lo digo porque es un momento ideal para pensarlo. De hecho, desde el ODA, este año vamos a empezar a aplicar una encuesta vinculada al acceso hídrico. Por lo tanto, nos parece que es fundamental tener una encuesta propia, con un presupuesto propio. Uruguay necesita un sistema de monitoreo y evaluación constante. De hecho, sin un sistema de monitoreo y evaluación constante, las encuestas quedan muy ligadas al patrocinio o los presupuestos de organismos internacionales; cuando esos organismos internacionales no ceden este dinero, es poco posible que se pueda aplicar una encuesta. Realmente, deben tener un presupuesto propio y un sistema de monitoreo y evaluación que nos permita tener alertas -si no, después actuamos sobre el hambre, sobre la inseguridad alimentaria cuando ya están-, y con un enfoque territorial, porque también eso hace a la alimentación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias, doctora Girona.

Si están de acuerdo, damos paso a la licenciada Gloria Canclini, por el Observatorio de la Facultad de Derecho, quien participa de la reunión vía Zoom.

SEÑORA CANCLINI (Gloria).- Muchas gracias a todos; muchas gracias también a Alejandra por los aportes; hace muchos años que venimos trabajando juntos.

Alejandra hacía referencia al diplomado. Quiero decir que también entre la Escuela de Nutrición y la Facultad de Derecho estamos trabajando en una maestría en Derecho a la Alimentación. Creemos que en la medida en que se generen profesionales especializados, también se va a contribuir a avanzar en estos temas.

En términos de consideraciones generales, en cuanto a los proyectos recibidos, en primer lugar, debemos poner el énfasis en la unanimidad que hay en el abordaje de este tema, porque hemos visto proyectos que proceden de distintos representantes y todos tienen en común la preocupación y el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional, y la prevención del sobrepeso y la obesidad.

En el análisis de esos proyectos creímos necesario tener en cuenta los principios rectores de los derechos humanos -es decir, lo hicimos teniendo en cuenta esa mirada o ese ángulo de análisis-, así como las normas que ratifican los tratados internacionales y la normativa interna.

Por la estrecha vinculación entre el derecho a la salud y el derecho a la alimentación, nos permitimos hacer las siguientes precisiones. Ambos derechos tienen un carácter multisectorial y multidimensional. Eso es importante para alguna cuestión que voy a señalar más adelante. Cuando digo que tienen un carácter multidimensional o multifactorial estoy hablando de que también están involucrados aspectos culturales, estilos de vida, el impacto de una sociedad altamente urbanizada y la cuestión de género, que es una perspectiva que tenemos considerar a la hora de legislar en materias como esta. Además, debemos tener en cuenta el principio de progresividad. Muchas veces, con las leyes no logramos, de entrada, resolver los problemas, pero sí podemos ir avanzando en el logro de los derechos a la salud y a la alimentación.

Otra cuestión que también me parece que en una segunda lectura volvemos a advertir es la necesidad de poner mucho énfasis en medidas de prevención y en medidas de promoción de estilos de vida saludables. Eso también debe estar presente y debe recalcarse en estas estrategias.

Decíamos que ese carácter multisectorial afecta y puede ser afectado por diversos sectores, por lo cual es importante que el marco legislativo pueda garantizar un entorno jurídico favorable para su efectiva realización. En consecuencia, es necesario comprobar que las leyes sectoriales no se superpongan a las que promovemos y que tampoco sean obstáculos, que no tengan consecuencias adversas para el ejercicio de estos derechos. Con esto me refiero al momento o al proceso de legislar; cuando uno revisa antecedentes, hay que analizar también si alguna de las leyes no van a generar obstáculos al desarrollo y la realización del derecho.

Asimismo, nosotros entendemos que las normas tienen que reflejar los cinco principios de los derechos humanos. En algún momento, la doctora Girona habló de la libertad. Evidentemente, la libertad es uno de los principios que en sentido jurídico significa el poder o facultad de obrar que se fundamenta en la naturaleza del hombre para el cumplimiento de sus finalidades y es reconocida por el derecho en ocasión de la regulación de las relaciones sociales. Hago énfasis en la libertad porque también tiene mucho que ver con el proyecto que promueve abatir la publicidad engañosa. Es decir, una persona informada tiene suficientes herramientas o más herramientas para elegir libremente su dieta.

Otro de los principios es el de igualdad, que hace alusión a que todos los hombres poseen la misma naturaleza y dignidad. El Estado debe garantizar lo mínimo que corresponde a su dignidad como ser humano.

Luego tenemos otro principio, que es el de la dignidad, que es el valor fundamental del aspecto individual del hombre como persona.

La justicia, que como valor jurídico es el fin al que el derecho tiende, armoniza los fines individuales y sociales. ¿Por qué me refiero a la justicia? Porque una de las cuestiones que al menos analizamos al legislar, más aún en esta materia, es la justiciabilidad y que esté prevista la exigibilidad de lo que la ley marca, porque yo, como sujeto de derecho, debo tener la posibilidad de ejercer y de realizar esos derechos. Por lo tanto, es muy importante que también haya un trabajo articulado con el Poder Judicial para sensibilizar en esta materia. Estoy pensando, sobre todo, en el caso que muchas veces hemos visto, de mujeres jefas de hogar que no perciben -el núcleo de los hijos y la mujer- la pensión alimenticia. A pesar de que hay normativa, reclamar el derecho a recibir la pensión es una carrera de obstáculos. Esos son temas que tenemos que revisar.

Luego, por supuesto, el bien común, que no es individual, sino social, aunque facilita la obtención de los bienes individuales. Análogamente, miramos el derecho a la alimentación. La Observación general Nº 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 12, titulado El derecho a la salud, explicitó otras características al abordar las cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que también rigen para el derecho a la alimentación: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad.

Estos proyectos que analizamos apuntan también a esas cuestiones, lo cual para nosotros significó una perspectiva o un análisis que creemos positivo.

En cuanto a los aspectos formales de los proyectos, que abordará nuestro compañero, el doctor Borche, antes de pasarle la palabra, si me permiten, quiero aportar una sugerencia. Dados el carácter multisectorial y el interés de los señores legisladores en esta materia, sería muy bueno que en el ámbito o en el paraguas de la Comisión Especial del Derecho a la Alimentación se pudiera trabajar en una batería de proyectos de ley. Algunos, como los que vimos, son materia privativa del Poder Ejecutivo y, por

tanto, el Poder Ejecutivo los hará propios, pero me refiero a una batería de proyectos que apunten a las distintas problemáticas. Por ejemplo, estos proyectos que van a salir de la Comisión de Salud Pública son muy importantes, pero si no tienen garantizados, con otros proyectos, los aspectos necesarios para que se pueda combatir el sobrepeso, la obesidad y se puedan atender las enfermedades de esta naturaleza, entonces, a veces, la ley no es tan eficaz y eficiente como el espíritu de legislador lo demanda.

Estos proyectos en su conjunto abordan sistemas sustantivos en lo que hace a las bases para la construcción de una política de Estado. Por eso, cuando digo "una batería", estoy pensando que quizás los equipos de los señores legisladores y las señoras legisladoras pudieran trabajar en unas cuantas líneas que nos permitieran ir hacia la construcción de una política o alimentar las que ya están.

La exposición de motivos del proyecto "Hábitos saludables en la alimentación. (Promoción)", Carpeta Nº 1443, Repartido Nº 396, señala: "El proyecto apunta a que el sistema político priorice la temática de la alimentación de una forma integral, desde una perspectiva de derecho a la alimentación adecuada. Se busca construir un proyecto con sentido técnico -sanitario y económico-, de forma participativa […]". Esto también lo dijo Alejandra, y nosotros lo reafirmamos, porque es la manera de cambiar los hábitos, de cambiar hacia otro estilo de vida.

Finalmente, creo que el desafío radica en concebir el proyecto integralmente, con la complejidad de las dimensiones que implica la efectiva realización del derecho a la alimentación adecuada.

Desde la Comisión de Salud se abordan los temas específicos que tienen que ver con la prevención y la promoción de estilos de vida saludables. Sin embargo, para que la norma sea eficaz, es decir, esté orientada a resolver los problemas, también debe ser efectiva. Esto significa que debe poder aplicarse.

Le cedo la palabra al doctor Borche.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias, licenciada Canclini.

Antes de darle la palabra al doctor Borche, quiero decirle que estamos trabajando en esa línea -mañana tenemos la reunión de la Comisión Especial sobre el Derecho a la Alimentación, que es bicameral-, haciendo una búsqueda de todos los proyectos que tienen que ver con alimentación desde la integridad, no solamente desde la mirada de la salud, sino con otra mirada mucho más integral, para ver cómo los vamos a jerarquizar y cómo vamos a trabajar con las comisiones que están en ambas Cámaras.

Tenemos claro que el primer proyecto en el que tenemos que trabajar en conjunto -estamos esperando la respuesta, por lo que sabemos, del Poder Ejecutivo; lo vamos a hablar mañana en la Comisión- es el de una ley marco, que sería un buen precedente para que todos los proyectos que se vayan trabajando también estén en esa línea.

Así que, muchas gracias, como siempre. Quiero decirles a todos quienes están acá que el material que ustedes nos quieran dejar para profundizar, ya sea información u observaciones que por razones de tiempo hoy no se puedan desarrollar, nos lo hagan llegar por medio de la Secretaría de la Comisión.

SEÑORA CANCLINI (Gloria).- Quiero hacer una acotación con relación a lo que acaba de decir la diputada Lustemberg.

Tengan en cuenta que la creación del Observatorio, que data del 2011, tiene como finalidad, justamente, ser un instrumento técnico para apoyar al Frente Parlamentario Contra el Hambre, que en el caso de Uruguay es esa Comisión Especial asesora, o a

otras comisiones vinculadas con la materia. Así que cualquiera de los dos observatorios está a disposición para brindar el apoyo que se necesite.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias.

SEÑOR BORCHE (Alejandro).- Voy a realizar algunas observaciones más específicas sobre el conjunto de los proyectos, que son más bien de tipo formal y de técnica legislativa, que de fondo. De repente, con eso podemos coadyuvar no digo a mejorar, porque sería un atrevimiento, pero por lo menos a discriminar un poco y hacer algún aporte.

Hay algunas líneas que cuando abordamos este tipo de cosas debemos tener en cuenta. La primera es que, como bien decía Gloria, todos los proyectos son aportes para formar o para colaborar con una política en la materia, fundamentalmente con una política que ya tiene órganos dentro del Poder Ejecutivo que la están desarrollando por otro lado.

Entonces, me parece muy importante coordinar los esfuerzos de legislación con las políticas que se están realizando a nivel del Poder Ejecutivo, sobre todo, para que tenga más efectividad lo que puedan aportar estos proyectos.

El otro elemento que tuvimos en cuenta fue verificar para cuáles de las cosas que se proponen es necesaria una ley. Consideramos que muchas de las cosas que se proponen se podrían hacer por acto administrativo del Poder Ejecutivo, por ejemplo, a través de minutas, y no sería necesario un proyecto de ley. Por favor, digo esto con todo respeto. Muchas de las cosas que se proponen ya forman parte de las competencias del Poder Ejecutivo. Entonces, de repente, sería más conveniente ponerlo en una minuta o agregarlo de esa manera; eso ayudaría a resolver más fácilmente ese tipo de cosas.

Otro de los aspectos que consideramos es que muchos de los proyectos contienen disposiciones que implican gasto. El problema es que esto va a chocar contra la competencia privativa del Poder Ejecutivo en cuanto a disponer el gasto, establecida en el artículo 86 de la Constitución. Ese es un aspecto que hay que tener en cuenta. Digo esto porque -en el análisis vamos a ver ejemplos- en algunos de estos casos creo que sería posible hacer las propuestas y que el Poder Ejecutivo las remitiera. Así, luego de presentar la iniciativa no tendríamos el obstáculo de que se trabe porque no tiene financiamiento. Sobre todo cuando estamos cerca de instancias presupuestales, me parece que habría que tener en cuenta ese tipo de cuestiones.

Disculpen si en algún momento digo cosas que son medio elementales para el trabajo del legislador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nosotros también hemos observado alguna de esas cosas y por eso estamos pidiendo opinión. Después, ustedes nos especificarán algunas. Recuerden lo que les decía en cuanto a que nos pueden mandar todo por escrito; eso a nosotros nos facilita la tarea.

Entiendo que las observaciones que nos plantean forman parte de la consulta que nosotros hacemos a técnicos y académicos que conocen qué cosas pueden modificarse en cada una de las carpetas que corresponden a los proyectos de ley, teniendo en cuenta las competencias de los tres Poderes.

SEÑOR BORCHE (Alejandro).- Entonces, vamos a entrar a ver algunas de las cuestiones que tomamos como ejemplo.

En una de las propuestas se establece la incorporación de la atención a la obesidad patológica a la canasta de prestaciones del SNIS. Me parece que este tema podría ser solucionado a través de un acto administrativo. O sea, si el ministerio lo tomara como

conveniente y se fundamentara bien, probablemente se podría solucionar por un acto administrativo.

También hay otra iniciativa que encomienda al Ministerio de Salud Pública evaluar la incorporación a la canasta básica de la atención de sobrepeso y obesidad. Esto ya está dentro de las competencias del Ministerio de Salud Pública y podría ser incorporado por un acto administrativo. Me parece que tampoco requiere una ley.

Como ya dijimos, es fundamental la coordinación de políticas. En todo el tema del derecho a la alimentación, la coordinación de políticas es esencial. Hay muchos organismos que trabajan sobre temas similares, pero muchas veces, en el Estado, una parte no sabe lo que está haciendo la otra. Es fundamental que cuando se legisle se tenga en cuenta que hay organismos distintos, que tienen competencias en el tema, pero que muchas veces no están coordinados.

Otro aspecto que me parece fundamental es tratar de no crear nuevas instituciones, sino fortalecer las que ya existen. Ese es otro problema que a veces se da. Es razonable que a veces se trate de crear instituciones nuevas, pero es más conveniente fortalecer las que ya existen, sobre todo, porque cada vez que creamos una institución también hay que crear todo un aparato administrativo de apoyo. Si utilizamos una institución que ya existe, tenemos todo eso solucionado y no tenemos que prever el gasto, la creación de cargos y todo el aparataje administrativo que es necesario para el cumplimiento de la norma. La diferencia entre el ejercicio de la función legislativa y la función administrativa o ejecutiva es que exige una serie de actividades para llevarla a cabo, para que la norma pueda llegar a concretarse. Me parece que ese es el tipo de cosas que debemos tener en cuenta cuando legislamos y creamos nuevas normas.

En el artículo 4° del proyecto de ley "Sobrepeso y obesidad. (Se promueve su prevención y tratamiento)", Carpeta N° 1292, se establece: "Encomiéndase al Ministerio de Salud Pública la creación de una Comisión Asesora Honoraria de Académicos […]". El problema es que existe otra institución similar, creada por el Decreto N° 369, de 2018, en la órbita del Ministerio de Salud Pública. Se trata del Consejo Nacional Honorario Coordinador de Políticas Destinadas a combatir el Sobrepeso y la Obesidad. Este organismo cuenta con participación de los ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Industria, Energía y Minería, de Desarrollo Social, de la Secretaría Nacional de Deporte; también lo integran ANEP y el Banco de Previsión Social, y la Universidad de la República es parte del organismo. Por lo tanto, la participación académica, en parte, podría estar solucionada. Tal vez, a partir de allí, podría crearse este otro comité. Quizás, lo más razonable sería que fuera como una especie de asesor de esta comisión que ya existe y que tiene la visión de muchos organismos, o sea, que es rica. Me parece que lo más razonable sería que este otro organismo pudiera ser una subcomisión que asesorara a esta comisión que da las grandes líneas en materia de políticas en este sentido.

Como ven, lo que nos parece más razonable es lograr la coordinación de políticas de distintas instituciones del Estado y evitar crear nuevos organismos que conllevan gastos, nuevas estructuras, etcétera.

En otro artículo se dispone la creación de policlínicas, asignación de equipos y de equipamiento. El problema es que cuando se proponen cosas que generan gastos hay que decir cómo se financian; de lo contrario, requieren la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Entonces, me parece que esto habría que repensarlo; lo digo con todo respeto.

El artículo 6° de uno de los proyectos establece que el cuidado de los obesos mórbidos hasta tanto no sean rehabilitados pasará al Sistema Nacional de Cuidados,

siendo reglamentado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Aquí hay que ver cómo están las dos instituciones. Es necesario saber si el Ministerio de Desarrollo Social está preparado, en este momento, para una ampliación de sus competencias, sin asignación presupuestal específica para esto. Me parece que puede ser una buena intención, pero no sé si podrá realizarse; si no hay asignación presupuestal, va a ser un problema. Lo que va a pasar es que vamos a tener más competencias, pero sin posibilidades de aplicarlas.

Nosotros proponemos que, por lo menos, se establezca un plazo para la adecuación a las exigencias de la norma y, sobre todo, que se especifique cómo se financiará o, de lo contrario, se eleve al Poder Ejecutivo para que la incorpore en su política, como una minuta.

En el proyecto "Hábitos saludables en la alimentación", Carpeta N° 1443, Repartido N° 396, se establecen disposiciones que ya están contenidas en otra norma. En su artículo 14 establece: "Prohíbese en los establecimientos educativos públicos y privados la comercialización o entrega a cualquier título de alimentos que contengan cafeína, edulcorantes o exceso de azúcares, grasas, grasas saturadas y sodio". Esto ya estaba establecido en el artículo 4° de la Ley N° 19.140, que fue modificado por el artículo 299 de la Ley N° 20.075, de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del 2021. Entonces, es razonable no repetir lo que ya está establecido en otra norma. Quizás, si se quiere enfatizar en el propósito, lo mejor hubiera sido remitirse a la ley vigente en la materia.

Por último, en el artículo 18 se legisla sobre una disposición que ya está contemplada en dos normas: en el artículo 7° de la Ley N° 19.140 que, a su vez, remite a lo dispuesto en el artículo 396 de la Ley N° 19.924, de 2020.

De todo esto les vamos a dar un informe escrito porque sabemos que este manejo de normas, de esta manera, puede ser un poco cansador. Pero nos pareció que identificar las normas que ya están contenidas en otras podría ser un aporte a tener en cuenta.

Entonces, para cerrar, menciono los siguientes aspectos.

Primero, me parece que habría que evaluar bien lo que es materia legislativa y lo que es materia administrativa, para así diferenciar lo que necesita ley y lo que se podría hacer a través de actos administrativos. En ese caso, recomendamos una minuta.

En segundo término, proponemos que haya coordinación de políticas, porque si algo ya se está haciendo, la norma debería verificar aspectos que no estén dispuestos o profundizar en los que no se estén desarrollando. La coordinación es fundamental.

En tercer lugar, entendemos que se debe tener cuidado con la creación de nuevos organismos. Eso conlleva gastos y necesidad de soporte administrativo y, después, todo ello perjudica el actuar del Estado. Todos los que tenemos experiencia en el funcionamiento del Poder Ejecutivo -la presidenta pasó por allí y lo sabe bien- sabemos que muchas veces el problema se da cuando las normas establecen nuevos cometidos, pero no el financiamiento. Es muy relevante tener en cuenta estos aspectos.

Y el otro punto es que se debe tener en cuenta que toda norma que establezca gasto requiere financiamiento específico o es competencia privativa del Poder Ejecutivo. La sugerencia que hacemos -todo eso es valioso, por supuesto; hay una excelente buena intención y es necesario legislar en la materia- es que se coordine con el Poder Ejecutivo y se remita la iniciativa para ver en qué aspectos se tiene interés, de manera que pueda

enviarla en una instancia de rendición de cuentas o presupuestal para darle efectivo financiamiento.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les agradecemos a los tres invitados con vasta trayectoria académica, y en otros ámbitos, en este tema.

Todas las observaciones que hicieron serán un insumo muy importante para esta Comisión.

Les pedimos que si en los próximos días se les ocurre alguna otra sugerencia con respecto al tema, nos la hagan llegar. Nosotros todavía vamos a seguir recibiendo delegaciones durante este mes y la discusión de los proyectos será el próximo mes.

Estaremos atentos a la versión taquigráfica y a los insumos que ustedes nos hagan llegar.

Muchas gracias.

SEÑORA CANCLINI (Gloria).- Buenas tardes. Gracias a ustedes por recibirnos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Gracias a los tres.

(Se retira de sala la delegación del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Udelar.- Finaliza la conexión vía Zoom)

——Recibidas las delegaciones, vamos a dar cierre a la reunión.

Les va a llegar la convocatoria para recibir a las próximas delegaciones los días martes y miércoles de la semana que viene.

Se levanta la reunión.

=/=