

Proyecto de Ley: Alimentación escolar para niños, niñas y adolescentes, todo el año.

Exposición de motivos

El Estado tiene la obligación de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada, digna y suficiente de todo grupo social que por sus propios medios no pueda satisfacer este derecho. En el caso de las niñas, niños y adolescentes, los servicios de alimentación escolar son una excelente herramienta como política de Estado para contribuir a satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales.

Derecho a la alimentación

El Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Asimismo, reconoce que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

El Artículo 27 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, establece que, los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por las niñas y niños a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Según el Artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

En el mismo artículo en el numeral 2 se establece que los Estados Partes en el Pacto “(...) reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, deben adoptar medidas necesarias para asegurar la efectividad del derecho a la alimentación.

En el inciso primero del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) del 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo del 1976 se establece: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

Hoy en día, garantizar que toda persona tenga acceso regular a una alimentación adecuada es considerado no sólo un imperativo moral y una inversión que reporta enormes beneficios económicos, sino que da cumplimiento a la obligación del estado en la realización de un derecho humano básico¹.

El derecho a la alimentación es una obligación jurídicamente vinculante para los 160 Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Los Jefes de Estado y de Gobierno en América Latina y el Caribe han reafirmado en varias ocasiones su compromiso para dar la máxima prioridad a la lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional y fundar esos esfuerzos en el derecho a la alimentación y los Parlamentos regionales, subregionales y nacionales también asumieron el compromiso de impulsar marcos normativos tendientes a la realización del Derecho a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria.²

El derecho a la alimentación no solo tiene reconocimiento internacional en instrumentos jurídicamente vinculantes, y ratificados por nuestro país, sino también en instrumentos no vinculantes.

Las Directrices voluntarias creadas por el Consejo de la FAO en el año 2004 pueden ayudar a los gobiernos a esbozar políticas, estrategias y leyes adecuadas. Las Directrices 5, 7, 17 y 18 ofrecen a los Estados recomendaciones prácticas para la creación de un marco institucional y jurídico eficaz que contribuya a la realización del derecho a una alimentación adecuada y para crear los mecanismos de vigilancia independientes que garanticen la aplicación de estas Directrices en pro de la realización de este derecho.

Dentro de la Agenda 2030, se establecieron objetivos mundiales interconectados entre sí, orientados a generar su cumplimiento y de esta manera, lograr un futuro mejor y más sostenible para todos, entre ellos se proyecta “hambre cero”, es decir erradicar por completo el hambre y la malnutrición en todas sus formas. La afirmación de que es inaceptable que el hambre siga extendiéndose por el mundo y que las personas tienen el derecho a no padecer hambre y desnutrición ha sido acogida y reafirmada en muchos instrumentos internacionales y por parte de diversos organismos intergubernamentales, entre ellos la FAO, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA).

El Estado por tanto está comprometido a garantizar a través de sus políticas el derecho de todas las personas a la alimentación desde un enfoque de derechos humanos es decir viendo a las personas como titulares de derechos y no desde el enfoque de personas con “necesidades”.

¹ Ley Marco. Derecho a la Alimentación, seguridad y soberanía alimentaria. FAO año 2013.

² El Derecho a la Alimentación en el marco normativo de Uruguay 1985-2014 Observatorio de Derecho a la Alimentación, FDER UDELAR año 2017.

La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación reconoce que todos los los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La erradicación del hambre es un objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional.

El Derecho a la Alimentación tiene a nivel nacional, rango constitucional, siendo consagrado por vía del Art. 72 como derecho inherente a la personalidad humana. Al ser reconocidos en tratados, convenciones o Declaraciones Internacionales que han sido incorporadas al derecho nacional ratificadas por leyes.

Situación alimentaria en Uruguay

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) 2018, que abarca a los hogares con niños entre 0 y 4 años, al aplicarse la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) un 11,6% de los hogares presentaba inseguridad alimentaria moderada y un 4,9% inseguridad alimentaria severa. Se observan también notorias brechas por niveles de ingreso. A modo de ejemplo, mientras la inseguridad alimentaria severa era de 12,8% entre los hogares del primer tercil de ingresos, se ubicaba en el 1% para los hogares del segundo y tercer tercil.³

La pandemia agudizó esta situación compleja. El Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), asegura que 800 mil habitantes de Uruguay padecieron inseguridad alimentaria en 2020 y que 200 mil la sufrieron en su forma más grave (la que implica no haber comido todos los días).

“Los datos disponibles en el país muestran que en setiembre de 2020 la inseguridad alimentaria afectaba al 17,4% de los hogares uruguayos con niños, niñas y adolescentes, lo que indica que habían experimentado incertidumbres sobre su capacidad de adquirir alimentos o habían tenido que reducir la cantidad o calidad de los alimentos que consumían debido a la falta de ingresos. De forma similar, en noviembre de 2020 la inseguridad alimentaria moderada y grave afectaba al 24,2% de los hogares con adolescentes escolarizados en Montevideo, y dentro de estos al 43,5% de los que asistían a centros educativos públicos. Esta situación resalta la importancia de implementar medidas para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia y garantizar el acceso a una alimentación adecuada.”⁴

En la misma línea UNICEF (2021) señala que los niños, niñas y adolescentes en hogares con inseguridad alimentaria moderada o grave, presentaron un consumo menos frecuente de carne, frutas, leche, verduras y huevos que aquellos en hogares con seguridad alimentaria. Asimismo, señala con

³ Köncke *et. al* (2020) Estado Nutricional. En Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS). Cohorte 2018. Montevideo. MIDES, MSP, MEC, INAU, INE, CEIP.

⁴ Informe ***Derecho a la alimentación en Uruguay durante la pandemia de la COVID-19: experiencias de la sociedad civil***. Núcleo Interdisciplinario “Alimentación y Bienestar”. UDELAR. Octubre 2021.

preocupación el hecho de que un gran porcentaje de la población infantil y adolescente muestra un bajo consumo de frutas y verduras y un consumo frecuente de productos ultraprocesados, especialmente yogures bebibles o postres lácteos envasados, refrescos, jugos artificiales, aguas saborizadas, alfajores y galletas rellenas. El informe concluye que “(...) estos resultados indican la necesidad de fortalecer las políticas y programas del Estado para favorecer el acceso a los alimentos adecuados para las familias uruguayas más vulnerables”⁵.

Finalmente, los datos más recientes del segundo semestre del 2021 en lo que refiere a pobreza marcan una situación muy compleja para los hogares con niños, niñas y adolescentes. En este período, la pobreza alcanzó al 21% de los niños y niñas menores de 6 años, 20,3% para los de 6 a 12 años y entre los adolescentes de 13 a 17 años fue de 18,9%. En síntesis, uno de cada cinco niños, niñas y adolescentes se encontraban por debajo de la línea de pobreza en el segundo semestre del 2021.

Uruguay es un país productor de alimentos. Hoy produce para 30 millones de personas y tiene capacidad de hacerlo para 20 millones más. En este sentido, este proyecto se enmarca en brindar seguridad alimentaria y nutricional a todos los y las estudiantes de la educación pública.

El país dispone de diversos dispositivos e instrumentos que permiten desarrollar políticas públicas para hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada para niños, niñas y adolescentes. El Programa de Alimentación Escolar (PAE), tiene como finalidad: “Contribuir al adecuado estado nutricional de la población escolar, como condición indispensable para el logro de aprendizajes, acompañando a las políticas educativas de extensión del tiempo pedagógico en las escuelas, además de considerar situaciones de riesgo alimentario.”

Comer en la escuela debería ser un derecho que construye ciudadanía e igualdad. El comedor es un espacio donde se articulan al menos tres funciones: la alimentación, que brinda el bienestar mínimo para que sea posible aprender, la integración social, y la educación sobre hábitos saludables y nutrición.

“Los servicios de alimentación escolar se brindan tanto en escuelas de Educación Primaria como en jardines de infantes de Educación Inicial y últimamente se han incorporado progresivamente alumnos de Educación Media (CES y CETP). Esto hace que el centro educativo constituya un pilar clave para la educación alimentaria - nutricional de los niños, niñas y adolescentes mediante la promoción y la adquisición de hábitos de vida saludables que influyen adecuadamente en el desarrollo psicomotor, educativo y social del futuro adulto.”⁶

Casi 200.000 niños y adolescentes son beneficiados por esta prestación. En el marco de la emergencia sanitaria, ANEP amplió el servicio. En la Rendición de Cuentas 2020 se enfatiza que “Pese al cierre de los centros educativos, ANEP continuó proporcionando alimentación escolar a través de viandas o transferencias de dinero a las familias cuyos niños utilizan el servicio. Asimismo, durante el verano de

⁵ “La Alimentación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia de Covid-19”. UNICEF. Para cada Infancia. Junio 2021.

⁶ Disponible en: <https://www.dgeip.edu.uy/finalidad-del-pae/>

2021 y de manera excepcional en atención a la emergencia sanitaria, no sólo no se suspendió el servicio de alimentación, sino que se incrementó, alcanzando a más de 100.000 escolares.”⁷

En el caso de la Educación Media algunos estudiantes se incorporaron progresivamente a los servicios de alimentación del PAE. La Rendición de Cuentas del 2020 resolvió un problema legal al establecer en su artículo 272, que el impuesto de Primaria, con el que se sostiene el PAE, puede utilizarse también para alimentar a los adolescentes que cursan la enseñanza media si asisten a modalidades educativas de jornada ampliada. Adicionalmente, algunos centros educativos cuentan con becas de cantina, pero han resultado completamente insuficientes ante la creciente demanda de los estudiantes verificada en los últimos meses.

El Instituto Nacional de Alimentación (INDA) gestiona el Componente Alimentario del Plan CAIF coordinando con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Se vincula con más de 460 centros de primera infancia y centros educativos. El Instituto brinda asesoramiento, educación y monitoreo de la calidad alimentaria, y facilita a los centros la compra directa a la pequeña producción. La estrategia consiste en vincular a las organizaciones sociales que gestionan los CAIF con productores locales, para facilitar la compra directa de verduras y frutas con prioridad en producción con bases agroecológicas.

En este contexto, con el objetivo de atender la actual situación de inseguridad alimentaria y nutricional de niños, niñas y adolescentes, el presente proyecto de ley propone extender los servicios de alimentación que brindan los organismos de educación pública, a los 365 días del año. Adicionalmente, se establece que el acceso debe garantizarse a todos los niños, niñas y adolescentes que asisten a los centros educativos públicos, considerando las necesidades nutricionales y pautas establecidas por el Ministerio de Salud Pública para las diferentes etapas de la vida.

Proyecto de Ley

Artículo 1. La presente ley tiene por finalidad garantizar el acceso diario a una alimentación adecuada y saludable para los niños, niñas y adolescentes que asisten a modalidades educativas de la Dirección General de Educación Inicial y Primaria, de la Dirección General de Educación Secundaria, de la Dirección General de Educación Técnico Profesional y de los centros CAIF, Centros de Atención en Primera Infancia, Clubes de Niños y Centros Juveniles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Asimismo, alcanza a la población beneficiaria de Becas de Inclusión Socioeducativa atendida en centros educativos privados.

⁷ Rendición de Cuentas 2020, pág 118.

Artículo 2. La Administración Nacional de Educación Pública y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, en coordinación con el Instituto Nacional de Alimentación, serán los responsables de garantizar el acceso a la alimentación los 365 días del año, ya sea a través de los comedores escolares, la entrega de viandas, canastas de alimentación, becas en cantinas, o entrega de tickets de alimentación.

Artículo 3. Se entiende por alimentación adecuada, aquella tendiente a mejorar el estado nutricional de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a las recomendaciones realizadas por el Ministerio de Salud Pública para las diferentes etapas de la vida en el marco de la Ley Número 19.140 del 28 de octubre de 2013 y su Decreto Reglamentario número 60/2014 del 13 de marzo de 2014.

Artículo 4. Los Centros Educativos a los que refiere el artículo primero deberán informar, a los organismos de quien dependen, los datos referidos a la cantidad de niños, niñas y adolescentes que accedieron mensualmente a los servicios de alimentación, discriminando según modalidad, centro educativo u otras variables de interés que permitan aportar a un sistema de vigilancia del derecho a la alimentación. Dichos organismos publicarán estos datos en sus páginas web con una periodicidad trimestral, con los contenidos y formatos que determine la reglamentación.