ENSAYO

Marco normativo para promover una alimentación saludable en escuelas básicas de Chile

Regulatory framework for promoting healthy food intake in basic schools in Chile

Judith Salinas C.
Felipe Correa L.
Fernando Vio del R.

ABSTRACT

The objective of this review is to analyze the current regulations at national and local level in order to identify opportunities for school health promotion and nutrition education in basic schools, including policy proposals at national and local level focused in schools. A complete legislation and regulations review backing healthy food at schools is carried out. Three successful municipal norms and regulations are described in detail. Regulations that support healthy food in schools are analyzed with a critical view of the present situation. Different guidelines on nutrition education and food policy at schools are proposed, based on the existent legal and normative situation.

Key words: Healthy food, nutrition education, food and nutrition regulatory framework, school food programs, health promotion.

Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA),
Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Dirigir la correspondencia a:
Profesora

Judith Salinas C.
Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Universidad de Chile
El Líbano 5524, Casilla 138, Correo 11
Santiago, Chile
Teléfono: 2978 1501
Fax: 2221 4030
E-mail: jsalinas@inta.uchile.cl

Este trabajo fue recibido el 29 de Enero de 2013
y aceptado para ser publicado el 28 de Junio de 2013.

I.- INTRODUCCIÓN

Existe la necesidad urgente de implementar en forma continua actividades de educación en alimentación saludable en las escuelas por el creciente aumento de la obesidad en el país (1) y especialmente la obesidad infantil en los últimos años (2).

Para ello es necesario conocer el marco normativo existente para apoyar estas actividades, las cuales no son obligatorias pero sí pueden realizarse con la voluntad política de la autoridad correspondiente del municipio, o de los sostenedores privados, como se demuestra en este artículo con el ejemplo de tres comunas del país.

Para que exista una Política de Estado que se mantenga en el tiempo y trascienda los gobiernos, es necesario contar con un marco legislativo y regulatorio que la respalde. Se entiende por marco normativo el conjunto de normas y disposiciones legales de distinto rango que sirven de fundamento a las políticas, programas y acciones que se lleven a cabo. Es lo que ha venido sucediendo en el último tiempo en Chile con la aprobación de la Ley de Composición de Alimentos y su Publicidad (3) y con las últimas modificaciones en la Ley del

Tabaco (4), a la que se agrega la Ley del Sistema Elige Vivir Sano, recientemente promulgada (5).

Así, se cuenta con un marco legal para fundamentar el diseño de una estrategia de promoción de salud en el largo plazo que pueda tener resultados, a diferencia de lo sucedido hasta el presente, en que se han desarrollado acciones diversas pero sin coordinación entre sí, ni con una estrategia común que las haga persistir en el tiempo, lo cual ha quedado en evidencia en el caso de la promoción de salud escolar en Chile (6).

El objetivo de esta revisión, es hacer un análisis de las principales normativas existentes a nivel nacional y municipal, identificar oportunidades y espacios para la promoción y educación en alimentación saludable en las escuelas básicas, y realizar propuestas para la formulación de políticas institucionales de carácter público local a favor de la salud y nutrición de las niñas y niños del país.

II.- NORMATIVA VIGENTE

1.- Nivel nacional

El marco regulatorio de las políticas públicas se compone

de instrumentos jurídicos de distinto rango, ubicándose en el nivel superior la Constitución de la República y leyes nacionales, y a nivel inferior decretos, resoluciones y otros recursos normativos de Ministerios, Municipios y otras entidades de gobierno. A continuación se describen brevemente las disposiciones legales vigentes de los Ministerios de Salud, Educación e Interior relacionados con la promoción de la alimentación saludable en los establecimientos de educación (cuadro 1).

Ministerio de Salud (MINSAL)

La ley recientemente aprobada sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad (3) propone, por una parte, entregar información más clara y comprensible al consumidor sobre el contenido de nutrientes críticos de los alimentos, con el fin de orientarlos en su elección de compra y consumo, y por otra, regular la publicidad y venta de estos alimentos cuando están destinados a los menores de 14 años.

El artículo 4° establece que: "Los establecimientos de educación parvularia, básica y media del país deberán incluir, en todos sus niveles y modalidades de enseñanza, actividades didácticas y físicas que contribuyan a desarrollar hábitos de una alimentación saludable y adviertan sobre los efectos nocivos de una dieta excesiva en grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio y otros nutrientes cuyo consumo en determinadas cantidades o volúmenes pueden representar un riesgo para la salud". Esto se reafirma en su artículo 6°, que señala: "Los alimentos "alto en calorías", "alto en sal" no se podrán expender, comercializar, promocionar y publicitar dentro de

establecimientos de educación parvularia, básica y media", agregando que no se podrán publicitar bajo ninguna forma a los menores de 14 años.

Las otras regulaciones en la materia están contenidas en el DFL 289 sobre condiciones sanitarias mínimas que deben tener los establecimientos educacionales (7), y que regulan el abastecimiento de agua, la higiene y disposición de basura, junto al Reglamento Sanitario de los Alimentos (8), cuyo artículo 74 regula los puestos emplazados en ferias libres, quioscos, casetas y carros, también en relación con disposición de agua, refrigeración y conservación de los alimentos envasados, frutas, verduras, pescados, mariscos y otros.

El artículo 74b expresa: "Los quioscos, casetas y carros podrán freír, hornear y expender masas sin relleno, vegetales procesados y empanadas de queso, además de elaborar y expender infusiones de té y café, emparedados fríos y calientes a base de cecinas cocidas, cumpliendo los siguientes requisitos...", continuando con un listado de 10 puntos acerca de cómo tratar estos alimentos tan poco saludables. Finalmente, lo único saludable relacionado con vegetales, se encuentra en un párrafo final que dice: "Sólo se permitirá la elaboración y expendio de aderezos a base de vegetales (tomate, palta) en aquellos quioscos o carros que cuenten con estructura cerrada", obviamente por ser los acompañantes del conocido completo o "hot dog", consistente en salchicha caliente con pan.

El artículo 75 se refiere exclusivamente a la venta en carros del "Mote con Huesillos". Posteriormente, existen los artículos del 396 al 400 que regulan la confitería del azúcar,

CUADRO 1

Normativa vigente de aplicación nacional relacionada con la alimentación saludable en establecimientos de educación.

Ministerio	Rango Normativo, N° y fecha de Publicación en Diario Oficial (DO)	Nombre
Ministerio de Salud	DFL N° 725 DO 31.01.1968	Código Sanitario
	Decreto N° 289 DO 13.11.1989	Condiciones Sanitarias Mínimas de los Establecimientos Educacionales
	Decreto N° 88 DO 06.01.2011	Reglamento Sanitario de Alimentos
	Ley N° 20.606 DO 06.07.2012	Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad
Ministerio de Educación	Decreto N° 565 DO 8.11.1990	Reglamento General de Centros de Padres y Apoderados
	Decreto N° 524 DO 11.5.1990	
	y Decreto N° 50 21.06.2006	Reglamento General de Centros de Alumnos
	Ley N° 19.410 DO 02.09.1995	
	Ley N° 19.979 DO 28.10.2004	Subvenciones a Establecimientos Educacionales
	Decreto N° 24 DO 11.03.2005	Régimen de Jornada Escolar Completa (JEC) Diurna
	Decreto N° 40 DO 13.02.1996, última versión 19.12.2012	Reglamento General de Consejos Escolares
	DFL 2 DO 16.12.2009	Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica
	última versión 17.09.2011	Ley General de Educación LGE
Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Ley N° 20.248 DO 26.10.2009	Ley Subvención Escolar Preferencial SEP
	Decreto N° 433 DO 9.12.2012	Bases Curriculares para la Educación Básica, 2da etapa
Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Ley N° 18.695 DO 26.07.2006	Orgánica Constitucional de Municipalidades
Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales	Ley N° 20670 DO 31.05.2013	Crea el Sistema Elige Vivir Sano

los productos del cacao, chocolate y dulces en general; luego, del 465 al 468 se trata de las comidas y platos preparados y del 478 al 486, de los jugos, néctares y concentrados de frutas y hortalizas, para terminar con las aguas envasadas desde el artículo 487A hasta el 487F.

En el año 2005 se revisaron las Guías Alimentarias para la Población Chilena y se establecieron siete mensajes sobre alimentación saludable, incluyendo además los mensajes de actividad física provenientes de la Guía para una Vida Activa (9) y se elaboraron mensajes para tabaco, lo que constituye la Norma Técnica N° 76 "Guía Educativa para una Vida Saludable. Guías Alimentarias, Actividad Física y Tabaco" (10,11). Durante el año 2012 se revisaron nuevamente las Guías Alimentarias y el 16 de mayo 2013 se aprobó la Norma General Técnica N° 148 sobre Guías Alimentarias para la Población, mediante Resolución Exente N° 260 que establece 11 mensajes, incluyendo dos de actividad física y uno de lectura del etiquetado de los alimentos (12).

Desde una perspectiva más amplia, cabe mencionar el marco jurídico de protección de la salud de la madre y del niño contenida en el Código Sanitario, entre cuyas disposiciones legales vigentes se asegura la atención médico-preventiva y dental de los alumnos de los establecimientos de educación (13) y la Constitución Política de la República, que contiene el derecho a la protección de la salud de los niños y niñas.

Ministerio de Educación (MINEDUC)

Los programas de estudio del MINEDUC se construyen a partir de los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) establecidos para la Educación Básica y Media (14), que tienen un carácter comprensivo y general orientado al desarrollo personal y a la conducta moral y social de los estudiantes, que deben perseguirse en todas las actividades educativas. Haciendo una revisión de estos objetivos, no aparece referencia al tema de alimentación y nutrición, lo cual nos parece grave y explica en parte el hecho de que este tema no haya estado presente en las prioridades de MINEDUC. Sin embargo, hay dos temas que pueden relacionarse indirectamente con la alimentación y nutrición, como son el "Crecimiento y autoafirmación personal" concerniente a higiene y cuidado del cuerpo, junto a la autoestima, confianza en sí mismo y sentido positivo de la vida; y el tema de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), ya que a través de ellas se pueden incorporar contenidos de alimentación y nutrición en los estudiantes, dado su amplio uso y cobertura y por parte de la comunidad educativa.

No obstante, el Currículum Nacional se encuentra en un periodo de transición dispuesto por la Ley General de la Educación (LGE) del 2009 (15), en que están vigentes dos documentos normativos: el Marco Curricular que contiene los OFT mencionadas anteriormente, y las Bases Curriculares con un listado único de Objetivos Mínimos de Aprendizaje (OA). El Consejo Nacional de Educación aprueba en el año 2012 las nuevas Bases Curriculares de 1° a 6° Básico, para las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemática, Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Ciencias Naturales e Inglés. En el 2013 se agregan las de Educación Física y Salud, Artes Visuales, Música, Tecnología y Orientación de 1° a 6° Básico (16).

Una de las principales novedades de estas Bases Curriculares es la inclusión del término "Salud" en el nombre de la asignatura de Educación Física, en el futuro Educación Física y Salud, pasando a ser una asignatura central de la educación escolar mediante un proceso de formación integral. El eje Vida Activa y Saludable de esta asignatura reconoce aprendizajes

relacionados con la higiene, la alimentación saludable y el cuidado corporal como hábitos esenciales para la práctica segura de la actividad física, abriendo una oportunidad para incluir contenidos sobre alimentación y nutrición.

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)

La JUNAEB, por su parte, cuenta con un programa de salud escolar que incluye Habilidades para la Vida (17) y Escuelas Saludables para el Aprendizaje (18). Sin embargo, en estos dos programas sus coberturas e impactos han sido reducidos, concentrándose en los establecimientos más vulnerables. Habilidades para la Vida se propone elevar el bienestar psicosocial, las competencias personales y disminuir daños de salud mental. Las Escuelas Saludables implementan actividades de promoción de salud a través de sus tres componentes: actividad física, alimentación saludable y salud bucal, desarrolladas en el período escolar, gestionado en coordinación con las redes locales de salud.

La mayor cobertura de JUNAEB está en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) (19), cuyo objetivo es entregar alimentación en cantidad y calidad nutricional, alimentaria y sanitaria, en todos los niveles de enseñanza a aproximadamente 3 millones de estudiantes. El PAE busca complementar la alimentación diaria de los niños y niñas en edad estudiantil más vulnerables de nuestro país y su objetivo estratégico es cubrir las necesidades de los estudiantes en condición o riesgo o de vulnerabilidad. Para ello define "requerimientos nutricionales", con límites para azúcares (sacarosa, glucosa y fructosa), limitando el porcentaje de ácidos grasos saturados en la ración diaria a un máximo de un 10%, usando sólo leche semidescremada y eliminando bebidas lácteas y preparaciones de alto contenido graso, como las vienesas. Además, se aumentó la frecuencia y gramaje del pan y se puso una mayor frecuencia y cantidad de verduras y frutas, incorporando fruta al desayuno, lo que aún es muy insuficiente para cumplir con los requerimientos de 400 gramos al día por persona establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (20).

Sin embargo, el objetivo del PAE no es educacional y a pesar de ello ha debido hacer un esfuerzo para adecuar los alimentos que entrega a los cambios producidos por la transición epidemiológica, cambiando sus dietas para enfrentar la desnutrición en la década del 60, hacia la nueva realidad del incremento de la obesidad infantil, especialmente en los niños más pobres y vulnerables, que son los que más han incrementado su peso (2).

Cabe señalar que JUNAEB anualmente aplica una encuesta a los niños(a) y jóvenes de los niveles de transición (pre-kínder y kínder), nivel de 1° básico y nivel de 1° medio de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados, en donde se levantan datos antropométricos, para el análisis de la situación nutricional de cerca del 93% de la población escolar del país (21).

2.- Nivel local - Municipalidades

2.1.- Normativas municipales relacionadas con la Alimentación Saludable

Las Municipalidades, en el marco de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 12 (22) pueden adoptar Ordenanzas, Reglamentos Municipales, Decretos Alcaldicios o Instrucciones para el cumplimiento de sus fines. Las Ordenanzas son normas generales y obligatorias para la comunidad, en la cual se establecen multas para los infractores aplicadas por los Juzgados de Policía Local. En cambio, los Reglamentos son normas generales obligatorias y perma-

nentes relativas a materias de orden interno del Municipio. Los Decretos son resoluciones sobre casos particulares y las Instrucciones corresponden a directivas impartidas a los funcionarios municipales subalternos.

Desde el punto de vista jurídico, también existen las Resoluciones Exentas aprobatorias de convenios para la ejecución de planes o programas municipales con el Ministerio de Salud, como es el caso de los Planes Comunales de Promoción de Salud (23) que incluyen actividades educativas de alimentación saludable en jardines infantiles y escuelas básicas, aunque generalmente son de corta duración (meses).

Si bien existe una gran cantidad de antecedentes de políticas públicas e iniciativas programáticas destinadas a la promoción de salud escolar con diferentes planes, proyectos y materiales educativos en alimentación saludable (6), son aún escasas las experiencias locales de Municipios que han logrado consolidar una política pública local con respaldo normativo. Quienes han avanzado en la materia, muestran un interesante proceso de formulación, aprobación e implementación, que permite orientar nuevos cursos de acción y estimular a los equipos locales que trabajan promoviendo la salud y nutrición de los estudiantes de educación pre-básica y básica.

En este punto se presenta el resultado de una revisión de normativas municipales de los últimos 5 años sobre alimentación saludable en los establecimientos de educación. La búsqueda realizada mediante consulta ciudadana a los municipios en el marco de la Ley de Acceso a Información Pública (24), permitió configurar una visión general del tipo de iniciativas que se han implementado, caracterizadas por normativas de distinto tipo. Si bien algunas han sido derogadas o discontinuadas por el cambio de Alcaldes y otras quedaron en el camino sin ser aprobadas por el Concejo Municipal, existen varias vigentes.

Desde el punto de vista del contenido, se observa que los Municipios han regulado sobre:

- *Prohibición de venta de alimentos no saludables dentro del establecimiento o eliminación de kioscos escolares no saludables.*
- *Modificación de bases para la concesión y funcionamiento como kioscos saludables.*
- *Regulación del tipo de alimentos que se comercializan en los kioscos escolares.*
- *Prohibición de ventas de alimentos no saludables en la puerta o en el perímetro de los establecimientos educacio-*

nales.

- *Promoción de la alimentación saludable y actividad física en todos los establecimientos de educación.*
- *Programas de promoción de estilos de vida saludable y creación de espacios para la actividad física.*
- *Alimentación saludable en celebraciones municipales incluyendo los establecimientos de salud y educación.*

Ejemplos de municipios con políticas públicas locales en alimentación saludable

A fin de ilustrar este proceso normativo, se presentan los casos de las Municipalidades de Santa Cruz (25), Peñalolén (26) y Puente Alto (27) quienes han establecido diferentes políticas públicas locales para sus centros de educación municipal (Cuadro 2).

Municipalidad de Santa Cruz

En diciembre del año 2011 el Concejo Municipal de Santa Cruz aprobó la Ordenanza Municipal sobre la Promoción de Estilos de Vida Saludables (25) que había sido presentada por el Centro de Salud Familiar (CESFAM) de la comuna. Esta Ordenanza inserta la Promoción de Salud en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), ordenando a todos los establecimientos de educación municipal pre-básico, básicos y medios, entre otros puntos:

- *Cambio del horario de desayuno escolar a primera hora.*
- *Modifica bases de licitación de kioscos para la venta de alimentos saludables, publicitar mensajes saludables en un 50% de la superficie construida.*
- *Incentivo a la actividad física y deporte, como actividad curricular y extracurricular.*
- *Adopción de colaciones saludables en pre kínder, kínder, 1° y 2° ciclo básico.*
- *Prohíbe la venta de bebidas gaseosas y alimentos con elevados aportes calóricos, alto en sodio, grasas y/o azúcares, a lo menos a 100 metros de los accesos inmediatos de los establecimientos.*
- *Existencia de un Consejo Asesor contra la obesidad en cada establecimiento de educación, que controle el cumplimiento de esta Ordenanza.*

Además, ordena liderar campañas de comunicación masiva a la población general y la conmemoración de los días mundial del tabaco, de la alimentación y de la actividad física. Junto a lo anterior, los establecimientos con matrícula de 800

CUADRO 2

Experiencias normativas locales de municipios relacionadas con la alimentación saludable.

Municipalidad/ Región	Tipo y N° de la Norma, Fecha, Vigencia	Nombre
Municipalidad Santa Cruz Región del Libertador Bernardo O'Higgins	Ordenanza Municipal Decreto Exento N° 2725 del 29 Diciembre 2011	Promoción de Estilos de Vida Saludables
Peñalolén Región Metropolitana	Ordenanza Municipal Decreto N° 6365 del 19 Octubre 2012	Alimentación Saludable y Promoción de la Actividad Física
Puente Alto Región Metropolitana	Instructivo Alcaldicio Aprobado 2011 Vigente	Alimentos saludables que deben incorporar los Kioscos al interior de cada establecimiento educacional corporativo

o más alumnos deberán tener un equipo multidisciplinario fijo de promoción de salud (nutricionista, asistente social, profesor de educación física y psicólogo), y los de menor número de alumnos, un equipo itinerante de profesionales.

También regula la entrega de patentes locales y comercio ambulante de alimentos, la construcción de espacios deportivos y plazas, junto a la realización de proyectos comunitarios, entre otras acciones a favor de la vida saludable.

La fiscalización de la Ordenanza queda a cargo de los organismos correspondientes (Inspectores Municipales, Carabineros de Chile, Departamentos de Educación y Salud) y de toda la comunidad.

Municipalidad de Peñalolén

El Concejo Municipal de Peñalolén aprobó en octubre del 2012 la Ordenanza Municipal de Alimentación Saludable y Promoción de la Actividad Física (26), después de un proceso de discusión y consulta pública. Esta Ordenanza establece un compromiso municipal con la promoción de hábitos de vida saludable a través de todos sus planes y programas de educación, salud, actividad física y deportes, estableciendo:

- *Al menos 3 horas semanales de actividad física desde pre-kinder a 2o medio, y 2 horas semanales en 3os y 4os medios de los establecimientos educacionales municipales.*
- *Fomento de la actividad física en recreos, para lo cual deberán contar con patios aptos y monitores que guíen las actividades.*
- *Mantenimiento de kioscos saludables con venta de productos autorizados.*
- *Prohibición de venta y comercialización al interior de los establecimientos educacionales municipales y una distancia inferior a 100 metros del perímetro del establecimiento, de alimentos altos en grasa, sal o azúcar.*
- *Medición de seguimiento de peso y talla de los alumnos de 1o y 5o básico y 1o medio.*

Además, no se otorgarán permisos para el comercio ambulante y estacionado para la venta de alimentos altos en grasa, sal o azúcar, en los bienes nacionales de uso público ubicados a una distancia inferior a 100 metros del perímetro de los establecimientos educacionales municipales de la comuna.

Mediante disposiciones transitorias establece plazo hasta el 1° de marzo 2013 para la adecuación gastronómica de los kioscos escolares existentes y la reubicación del comercio estacionado. La fiscalización de la Ordenanza queda a cargo del Departamento de Inspección Municipal y denuncia al Juzgado de Policía Local cuando corresponda, el que podrá aplicar multas entre 3 a 5 Unidades Tributarias Mensuales.

Municipalidad de Puente Alto

La Secretaría General de la Corporación Municipal de Puente Alto establece el año 2011 el Instructivo Municipal sobre Alimentos Saludables que deben incorporar los Kioscos al interior de cada establecimiento educacional corporativo (27).

Este instructivo fija las condiciones y características de los productos que se pueden expender en los kioscos ubicados dentro de los recintos de establecimientos educacionales municipalizados.

Adopta la clasificación de los kioscos A, B y C del MINSAL. Autoriza venta de alimentos saludables y prohíbe la venta de completos, pizzas, productos originados por frituras y helados (exceptuando los de agua).

El monitoreo técnico de esta normativa queda a cargo de la Unidad de Promoción de la Dirección de Salud Municipal y el no cumplimiento del Instructivo faculta a la Corporación

Municipal de Puente Alto para dar término anticipado a la concesión que se haya otorgado, no dando origen a reclamo alguno o derecho a indemnización a favor del concesionario.

Cabe señalar que estas tres normativas de política pública local plantean la incorporación de las familias, ya sea mediante el incentivo a talleres de actividad física para padres y apoderados (Peñalolén), la extensión a los hogares mediante estímulos al cuerpo docente (Puente Alto), aumento de áreas verdes, ciclovías, plazas y dependencias deportivas para el uso de la comunidad (Santa Cruz).

2.2.- Los planes de educación y salud municipal

Cada municipio cuenta con un PLADECO, elaborado cada cuatro años y que contiene una visión estratégica común del trabajo local, la participación ciudadana y las acciones para el desarrollo social, económico, cultural y ambiental de la comuna (22).

Para educación cuenta con el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), que es anual, elaborado por el Departamento de Administración Educacional (DAEM) o la Corporación Municipal con la información de cada establecimiento de educación municipal, en el marco de las normas-técnicas pedagógicas y los programas del MINEDUC (28). Este debe ser presentado antes del inicio del año escolar al Concejo Municipal, para establecer la dotación de profesores de cada establecimiento. El PADEM debe contar con los programas de acción que se desarrollarán durante el año por establecimiento en la comuna, en los cuales se pueden incluir temas de alimentación y nutrición.

Adicionalmente, existen los Planes de Mejoramiento Educativo en el marco de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) (29) para la calidad y equidad educativa, al cual pueden postular las escuelas para realizar acciones de mejoramiento de las condiciones de liderazgo, convivencia escolar, gestión curricular y de recursos, con financiamiento específico anual. Estas acciones están destinadas a mejorar la gestión institucional y los resultados del aprendizaje con actividades docentes complementarias, entre las cuales podría caber la educación en alimentación saludable, el mejoramiento de kioscos, espacios saludables y de las condiciones para la actividad física, como ha sucedido en comunas como Ñuñoa y Peñalolén (30).

En salud, los municipios cuentan con los Planes de Salud Municipal (22), también de duración anual, elaborados por los respectivos equipos de salud municipal durante el último trimestre del año anterior en base a las orientaciones técnicas para la Programación de Salud en Red (31). Estos contienen una programación técnica y presupuestaria, requieren de la aprobación de los Servicios de Salud y están sujetos a un sistema de monitoreo y evaluación periódica. Estas orientaciones incluyen aspectos preventivos relacionados con la nutrición infantil y adolescente, en especial relativas a la promoción de la alimentación saludable. Otro instrumento de planificación que brinda un espacio para el trabajo en esta temática en los establecimientos de educación, son los Planes Comunales de Promoción de Salud, elaborados en base a las orientaciones del MINSAL con estrategias participativas e intersectoriales (32).

3.- Establecimientos de educación: El proyecto

educativo institucional (PEI), los consejos y reglamentos.

La Ley General de Educación (LGE) establece que para obtener el reconocimiento oficial del estado, los establecimientos educacionales deben contar con un PEI (16). Estos elaboran su propio proyecto educativo, ofreciendo variedad de alternativas educacionales para que los padres puedan

escoger un establecimiento acorde con sus valores, principios e ideales. De esta manera, y respetando las normas constitucionales, los OFT y los OA del sistema educacional chileno, cada establecimiento de educación dispone de márgenes de flexibilidad para enfatizar los aspectos de la formación que considere más relevantes, pudiendo elaborar sus propios planes y programas de estudio. Para los fines de la presente revisión, se describe brevemente el PEI con otras instancias educacionales, que representan un potencial de inclusión del tema de alimentación saludable, como son los Centros de Padres y Apoderados, los Consejos Escolares, los Centros de Alumnos y los Reglamentos Interno y de Convivencia Escolar.

El Proyecto Educativo Institucional (PEI) es el instrumento que orienta todos los procesos que ocurren en un establecimiento educacional, clarifica a los actores las metas de mejoramiento, da sentido y racionalidad a la gestión para el mediano o largo plazo. Además, permite la toma de decisiones pedagógicas y curriculares, articula los proyectos y acciones innovadoras en torno al aprendizaje y la formación de los alumnos. En resumen, ordena las grandes tareas en torno a objetivos compartidos de cada establecimiento de educación.

Los Centros de Padres y Apoderados (33) son las organizaciones que representan a las familias en la escuela. Su misión es abrir espacios para que éstas participen más directamente en la educación de sus hijos e hijas. Tienen diversas funciones de apoyo educativo, especialmente destinadas a fomentar la incorporación responsable de los padres en el proceso educativo de sus hijos, estableciendo vínculos entre el hogar y el establecimiento y patrocinando, dentro del respectivo establecimiento y en la comunidad, iniciativas que favorezcan la formación de los alumnos.

La ley de Jornada Escolar Completa Diurna (JEC) crea los Consejos Escolares para todos los establecimientos subvencionados del país (34). Son equipos de trabajo que se constituyen en cada escuela y liceo subvencionado para aumentar y mejorar la participación de toda la comunidad educativa y promover una vinculación más estrecha entre la familia y el quehacer escolar. Su objetivo es acercar a los actores que componen una comunidad educativa (sostenedores, directivos, docentes, estudiantes y padres, madres y apoderados/as), de manera que puedan informarse, participar y opinar sobre temas relevantes para los establecimientos. Su participación es consultiva, informativa y propositiva. Estos son consultados, a lo menos, respecto del PEI y de la programación anual y actividades extracurriculares; así como sobre las metas del establecimiento, los proyectos de mejoramiento y las modificaciones propuestas al Reglamento Interno.

El Centro de Alumnos es la organización formada por los y las estudiantes de segundo ciclo de enseñanza básica y de enseñanza media de cada establecimiento educacional. Su finalidad es servir a sus miembros, como medio de desarrollar en ellos el pensamiento reflexivo, el juicio crítico y la voluntad de acción; de formarlos para la vida democrática, y de prepararlos para participar en los cambios culturales y sociales (35).

La LGE establece, como uno de los requisitos para obtener el reconocimiento oficial del Estado, el contar con un Reglamento Interno de Convivencia Escolar (36,37) que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar y que garantice el justo procedimiento en el caso en que se contemplen sanciones.

Basados en estas normativas, cada establecimiento de educación, subvencionado o particular, cuenta con un reglamento, el que se puede estar presentado en un sólo texto "Reglamento Interno de Convivencia" o bien, en dos

Reglamentos separados, uno como "Reglamento Interno" con las normas de matrícula, aprobación, asistencia, disciplina, uniforme y necesidades de alumnos especiales, entre otras, y un segundo como "Reglamento de Convivencia Escolar" para la gestión de la convivencia y comportamiento.

Estos reglamentos no sólo deben ajustarse a las leyes nacionales, sino que además constituyen una oportunidad para conocer e incorporar contenidos de otras normativas, en el quehacer de un establecimiento de educación. Un ejemplo de consideración de una normativa nacional para la elaboración del reglamento escolar, ha sido frente a la discriminación por embarazo, VIH/SIDA, conductas sexuales o discapacidad. También en forma excepcional se sabe de iniciativas de algunos establecimientos educacionales que han incluido normativas sobre alimentación saludable y promoción de la calidad de vida de los estudiantes. Otros casos, utilizan recursos para comprometer la participación de los padres, como por ejemplo, la suscripción de una "carta compromiso del apoderado".

No obstante, para la construcción de reglamentos y búsqueda de acuerdos entre los actores que permitan establecer normativas escolares, se requiere no solo de un amplio proceso participativo que otorgue un sentido de pertenencia, sino que deben estar basados en principios formativos y un modelo de responsabilidad, junto con mecanismos que otorguen legitimidad y congruencia con los valores y enfoque educativo de cada establecimiento.

III.- ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REGULACIÓN VIGENTE MINSAL

Con la nueva Ley de Composición de Alimentos y su Publicidad se está apoyando y facilitando la educación en alimentación y nutrición en las escuelas, y muy especialmente, para restringir la venta de alimentos no saludables al interior de los establecimientos de educación. Sin embargo, esto requiere de modificaciones en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, que actualmente no considera estos aspectos sino otros, como lo normado para kioscos, casetas y carros sobre la venta de alimentos no saludables, como masas sin relleno, empanadas de quesos, emparedados en base a cecinas, y el uso de cacao azucarado, chocolate, bebidas gaseosas y jugos con azúcar.

MINEDUC

La aprobación de las nuevas Bases Curriculares con la inclusión de la educación física y salud, abre un espacio para incorporar contenidos de alimentación saludable. A su vez, a través de los OFT, aun cuando no estén claramente explicitados, pueden tratarse los temas de alimentación y actividad física.

En el caso de las TIC, existe un claro mensaje para que puedan ser incorporados en toda su dimensión en los establecimientos educacionales, lo cual facilita el uso de estas metodologías, en forma innovadora y entretenida, con contenidos tendientes a cambiar hábitos hacia una alimentación saludable en la población escolar.

JUNAEB

Como se puede apreciar, el PAE carece de objetivos educativos para crear hábitos de vida saludable en la población escolar, y así poder contribuir a prevenir la obesidad infantil. Actualmente, el PAE se restringe a entregar alimentos a los estudiantes, para lo cual establecen "Requerimientos Nutricionales" que han ido cambiando a lo largo del tiempo, adecuándose a los cambios epidemiológicos y nutricionales.

En suma, y reconociendo que existen avances importantes, todas las medidas de carácter nacional de los Ministerios de Salud y Educación son aún insatisfactorias para enfrentar el gravísimo problema de obesidad infantil y lo existente no es suficiente para crear hábitos de alimentación saludable en la población infantil. A lo que se agrega las dificultades de implementación propias de una administración con excesiva burocracia y las barreras sociales y políticas que dificultan una gestión más eficiente en los servicios públicos, para avanzar con mayor fluidez en estos temas.

Por otra parte, se requieren mayores estudios de diagnóstico y análisis de situación de los marcos normativos, que incorporen a diferentes actores sociales, en especial a los profesores y padres de familia para proponer a nivel nacional políticas públicas en educación que apoyen una alimentación saludable en las escuelas para prevenir la obesidad infantil (38).

Municipalidades y establecimientos de educación

Con las Ordenanzas, Reglamentos Municipales, Decretos Alcaldicios, se pueden regular o normar las acciones de educación en alimentación, nutrición y actividad física al interior de las escuelas, como ya se está haciendo en algunas comunas del país.

Los PEI permiten incluir la alimentación y nutrición, pero no existen incentivos claros para ello desde MINEDUC, ni un marco normativo nacional que los apoye. Los OFT no planean en forma directa estos temas, por lo cual generalmente no se incorporan en los PEI. Este instrumento, que podría ser importante para incluir el tema alimentario-nutricional en las escuelas, no se ha usado porque en general los PEI están enfocados a mejorar los puntajes SIMCE, para lo cual si existen incentivos, que son aumentar la matrícula (a mejor SIMCE del colegio habrá mayor demanda de matrícula) y asistencia, la que es fundamental para el pago mensual de la subvención por alumno que aporta el Estado.

Cabe señalar que, las nuevas Bases Curriculares, en proceso de implementación, representan una señal positiva favorable a los cambios planteados desde hace varias décadas en el país y con avances notables a nivel internacional.

Los Consejos Escolares y los Reglamentos Internos de Convivencia tienen un potencial espacio para la inclusión de temas de promoción de salud y calidad de vida de los estudiantes, al igual que los Centros de Padres y de Alumnos, lo que va a depender de las acciones que permitan crear conciencia de los problemas de obesidad existentes en su comunidad educativa, y también de la voluntad de sus directivos. A su vez, los Planes de Educación y Salud Municipal son los instrumentos de planificación local más apropiados para incluir estos temas, lo cual será posible solo en la medida que cuenten con claras directrices y normativas de apoyo desde los Ministerios respectivos, y también de la voluntad política de las Autoridades del Gobierno Local.

IV.- PROPUESTAS

Las disposiciones legales vigentes y las experiencias normativas locales observadas muestran que actualmente los municipios y los establecimientos de educación tienen espacios para construir una política de alimentación saludable y de prevención de la obesidad infantil.

A nivel municipal las tres experiencias presentadas muestran caminos para lograr políticas públicas locales saludables mediante procesos diferentes con fines similares. Lo importante es que cada una responde a su contexto local y el resultado es fruto de la voluntad política, de los liderazgos y

del trabajo de equipos a través del tiempo. Cabe destacar que son procesos normativos acompañados de planes, programas o proyectos educativos y comunitarios en curso y que su implementación y seguimiento forman parte de las políticas comunales.

A nivel de establecimientos de educación, la política que se construya también debiera ser parte de la política institucional, y como tal quedar expresada en los documentos oficiales como el PEI y los Reglamentos.

Considerando la influencia del contexto escolar y familiar, así como los factores determinantes de la salud y nutrición, la construcción de una política de este tipo requiere de la mayor participación posible y reunir condiciones que la hagan posible, como por ejemplo, legitimidad interna, sentido de pertenencia, coherencia y vinculación con el PEI, claridad de contenidos y objetivos.

Resulta fundamental que la elaboración de acuerdos sea realizado por consensos de directivos, profesores, estudiantes, padres de familia y del personal que trabaja en alimentos (desayuno escolar, almuerzos, casino y otros), en salud y educación física. En este proceso, también es relevante que se dé un diálogo con los encargados o concesionarios de kioscos de alimentos, con los vendedores ambulantes y comercio cercano establecido, así como con los representantes de salud y del municipio.

Un proceso normativo puede ser la consolidación de las acciones realizadas en torno a la alimentación y vida saludable, con más o menos trayectoria, o bien puede ser el comienzo de una nueva iniciativa, para abordar en forma integral y participativa el problema. Sea cual fuere el punto en que se toma la decisión de elaborar una normativa para institucionalizar y proyectar una estrategia de salud y nutrición escolar, hay temas básicos que se deben considerar, que son:

- *Las colaciones.*
- *La venta de alimentos en la escuela (kiosco, máquinas y otras formas de comercialización).*
- *Los alimentos en las celebraciones escolares.*
- *Condiciones del casino o lugar donde los estudiantes almuerzan y toman desayuno.*
- *Acceso a formación práctica, por ejemplo clases de cocina, clubes gastronómicos, huertos escolares, actividades educativas en la sala de clases y talleres de cocina con padres y profesores.*

Todo marco normativo en su trasfondo, responde y define costumbres, visiones y soluciones que van conformando una cultura escolar, caracterizada por ciertos valores, creencias, prácticas y actitudes, en este caso relativas a la alimentación y bienestar de los estudiantes y sus familias.

Desde el punto de vista metodológico es recomendable realizar una reflexión y análisis a partir de los comportamientos observados o diagnósticos disponibles (diagnóstico nutricional de los escolares, estudios de conductas y prácticas familiares u otros). Luego, es necesaria la discusión y tomar acuerdos, redactar un documento oficial, difundirlo y comunicarlo para que sea conocido y apropiado por toda la comunidad educativa, con el respaldo y compromiso explícito de la Dirección y del Consejo Escolar.

Un proceso con este carácter adquiere legitimidad, facilita la realización de las actividades educativas que se acuerden, hace posible la vigilancia, control social de las normas y administrar las sanciones establecidas. En definitiva, el desafío es trabajar con un enfoque participativo, de autonomía y responsabilidad en la comunidad educativa, con perspectiva de política pública y responsabilidad social el tema de ali-

mentación y nutrición que afecta la vida personal y familiar e involucra a la sociedad chilena.

RESUMEN

El objetivo de esta revisión es analizar las normativas existentes a nivel nacional y local para identificar oportunidades y espacios para la promoción de salud y educación en alimentación saludable en escuelas básicas, haciendo propuestas para la formulación de políticas institucionales al nivel nacional y local, especialmente en las escuelas. Se revisa la legislación que respalda la alimentación saludable en municipios y escuelas. Se describen tres ejemplos de regulaciones municipales exitosas y se analizan las normas de las escuelas que pueden apoyar la promoción de la alimentación saludable. Se hace un análisis crítico de la normativa vigente y se proponen diferentes líneas de acción para enfrentar el tema de la alimentación saludable en las escuelas, apoyados en las regulaciones existentes.

Palabras clave: Alimentación saludable, educación nutricional, marco normativo en alimentación y nutrición, alimentación escolar, promoción de salud.

Agradecimientos: Este estudio fue financiado por el proyecto FONDECYT N° 1110044 de Educación del Concurso Regular 2011: Elaboración, aplicación y evaluación de un programa de intervención con materiales educativos en alimentación saludable para profesores, alumnos de prebásica, básica y sus familias.

Investigador Principal: Fernando Vio del Río. Coinvestigadora: Judith Salinas Cubillos. Duración: 3 años.

BIBLIOGRAFÍA

1. Vio F, Albala C, Kain J. Nutrition transition in Chile revisited: mid-term evaluation of obesity goals for the period 2000-2010. *Public Health Nutr* 2008; 11:405-12.
2. Vio F, Zacarías I, Lera L, Benavides MC, Gutiérrez AM. Prevención de la obesidad en escuelas básicas de Peñalolén: componente alimentación y nutrición. *Rev Chil Nutr* 2011; 38: 268-76.
3. Ministerio de Salud Ley N° 20.606 Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. Santiago. Publicación Diario Oficial 6 de julio 2012 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570> Consultado el 04.01.2013
4. Congreso de Chile, Oficio N° 10.545 del 02.01.2013 que envía a trámite Proyecto de Ley aprobado sobre modificación a Ley del Tabaco N°19.419 de 1995 en materia de Ambientes Libres de Humo de Tabaco, Bol N° 7914-11 Disponible en <http://www.chilelibredetabaco.cl/debate-legislativo/> Consultado el 21.01.2013
5. Ministerio de Desarrollo Social Ley 20.670 Crea Sistema Elige Vivir Sano. Publicada en Diario Oficial el 31 mayo 2013. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1051410> Consultado el 3.06.2013
6. Salinas J, Vio del Río F. Programas de salud y nutrición sin política de Estado: el caso de la Promoción de Salud Escolar en Chile. *Rev Chil Nutr*. 2011; 38: 100-16.
7. Ministerio de Salud Decreto N° 289 del 16.08.1989 sobre Condiciones Sanitarias Mínimas de los Establecimientos Educativos. Disponible en http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fjuridico1.minsal.cl%2F289_de_1989.doc&ei=wTfnULOCApSs8ATR8oCABA&usq=AFQjCNHm6g67VwUJBBiHK4vrOmB9mpJg0A&sig2=Kqpw13IcY5Qyrx_ttpycBQ Consultado el 04.01.2013
8. Ministerio de Salud Reglamento Sanitario de Alimentos. Disponible en http://www.minsal.gob.cl/portal/url/page/minsalcl/g_proteccion/g_alimentos/reglamento_sanitario_alimentos.html Consultado el 04.01.2013
9. INTA, MINSAL, Consejo VIDA CHILE. Guías para una Vida Saludable, Guías Alimentarias, Actividad Física y Tabaco. Andros Impresores, Santiago, 2005.
10. Vio F, Salinas J., editores. Guía para una vida activa. Santiago: Universidad de Chile, INTA, MINEDUC, MINSAL, Consejo VIDA CHILE, Chile Deportes 2003 Andros Impresores 2003.
11. Ministerio de Salud, Resolución Exenta N° 459 del 10.08.2005 aprobatoria de la Norma Técnica N° 76 "Guía Educativa para una Vida Saludable. Guías Alimentarias, Actividad Física y Tabaco" Santiago 2005.
12. Gobierno de Chile, Ministerio de Salud. Norma General Técnica N° 148 sobre Guías Alimentarias para la población. Decreto Exento N° 260, Santiago, 16 de mayo 2013.
13. Ministerio de Salud DFL N° 725 del 31.01.1968 Código Sanitario Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5595> Consultado el 04.01.2013
14. Ministerio de Educación. Decreto N° 40 DO 13.02.1996, última versión 19.12.2012 Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica. Disponible en Básica <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=8043> Consultado el 24.01.2013
15. Ministerio de Educación DFL 2 DO 16.12.09 Ley General de Educación LGE Publicada el 12.09.2009 Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014974> Consultado el 07.01.2013
16. Ministerio de Educación Decreto N° 433 Publicación Diario Oficial 19.12.2012 Bases Curriculares para la Educación Básica Disponible en <http://www.curriculum-mineduc.cl/> Consultado el 18.06.2013
17. George M, Guzman MP, Hartley M, Squicciarini AM, Silva C. Programa Habilidades para la Vida JUNAEB, Registro ISBN 956-8586-01 Santiago Chile 2006
18. JUNAEB Programa Escuelas Saludables para el Aprendizaje. Disponible en http://www.junaeb.cl/prontus_junaeb/site/artic/20100112/pags/20100112114920.html Consultado el 24.01.2013
19. JUNAEB Programa de Alimentación Escolar PAE Disponible en http://www.junaeb.cl/prontus_junaeb/site/artic/20130124/pags/20130124163230.html Consultado el 24.01.2013
20. WHO Technical Report Series 916. Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. World Health Organization, Geneva, 2003.
21. JUNAEB Mapa Nutricional Disponible <http://bpt.junaeb.cl:8080/MapaNutricionalGx/> Consultado el 24.01.2013
22. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades 26.07.2006. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693> Consultado el 04.01.2013
23. Salinas J, Cancino A, Pezoa S, Salamanca F, Soto M. Vida Chile 1998-2006: Resultados y desafíos de la política de promoción de salud en Chile *Rev Panam Salud Pública* 2007; 21(2/3): 136-44.
24. Ministerio Secretaría General de la Presidencia Ley 20285 del 20.08.2008 sobre Acceso a la Información Pública, Transparencia Ciudadana. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363> Consultado el 04.01.2013

25. *Municipalidad de Santa Cruz. Ordenanza Municipal Promoción de Estilos de Vida Saludable 2011. Disponible en <http://www.municipalidadesantacruz.cl/index.php/ordenanzas-municipales> Consultado el 04.01.2013*
26. *Municipalidad de Peñalolén. Ordenanza Local de Alimentación Saludable y Promoción de la Actividad Física en la Comuna de Peñalolén 2013. Disponible en http://transparencia.penalolen.cl/06_Actos_y_Resoluciones_con_Efectos_Sobre_Terceros/04_Ordenanzas/ordenanza_de_alimentacion_saludable.pdf Consultado el 04.01.2013*
27. *Municipalidad de Puente Alto. Instructivo Alimentos Saludables que deben incorporar los Kioscos al interior de cada establecimiento educacional corporativo 2011. Disponible en http://developing.mpuntealto.cl/transparencia2012/doctos/3cf7e0_INSTRUCTIVO%20ALIMENTOS%20SALUDABLES%20EN%20KIOSCOS.pdf Consultado el 04.01.2013*
28. *Ministerio de Educación Ley 19410 del 02.09.1995 sobre Subvenciones a Establecimientos Educacionales Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30777> Consultado el 07.01.2013*
29. *Ministerio de Educación Guía Ayuda Mineduc Subvención Escolar Preferencial (Ley N° 20248) Enero 2013 Disponible en http://www.ayudamineduc.cl/docs/informacion/info_guia/guia_sep.pdf Consultado el 24.01.2013*
30. *Bustos N, Kain J, Vio F. Guía para el Diseño e Implementación de un Espacio y Punto de Vista Saludable en Escuelas Básicas de Chile. INTA, 2009*
31. *Ministerio de Salud Orientaciones para la planificación y programación en red año 2013 Disponible en <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/cd34d7da59bfb-d48e0400101650154ea.pdf> Consultado el 23.01.2013*
32. *MINSAL, MINEDUC. Establecimientos Educacionales Promotores de la Salud con Enfoque de Determinantes Sociales. Propuesta conceptual basada en Evidencias y Buenas Prácticas, Santiago, Editorial Atenas Ltda, 2008*
33. *Ministerio de Educación Decreto 565 del 08.11.1990 sobre Reglamento General de Centros de Padres y Apoderados para los Establecimientos Educacionales. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14275> Consultado el 07.01.2013*
34. *Ministerio de Educación Ley 19979 promulgada el 28.10.2004 sobre Jornada Escolar completa (JEC) crea los Consejos Escolares y Reglamento Consejos Escolares Decreto 24 del 27.01.2005*
35. *Ministerio de Educación Decreto N° 524 DO 11.5.1990 y Decreto N° 50 21.06.2006 Reglamento General de Centro de Alumnos Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13994> Consultado el 07.01.2013*
36. *Ministerio de Educación Orientaciones para elaboración y revisión de reglamentos de convivencia escolar 2011 Disponible en <http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0037/File/Clima/Clima%2004.pdf> Consultado el 24.01.2013*
37. *Ministerio de Educación Guía Ayuda Mineduc Normas y Derechos para Escolares 11 Mayo 2012 Disponible en http://www.ayudamineduc.cl/docs/informacion/info_guia/guia_norm.pdf Consultado el 24.01.2013*
38. *Peñaloza B, Rojas C, Förster C, Pantoja T, Rada G. Resumen de Políticas: alternativas de intervención en la escuela para disminuir la obesidad infantil. En: Concurso Políticas Públicas/ 2012: Propuestas para Chile, Capítulo II p 43-72. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012.*