

Restricciones a la Venta de Alimentos: Una Política Pública Inadecuada

Actualmente, el Congreso se encuentra tramitando un proyecto de ley que regula la composición nutricional de los alimentos y su publicidad, que busca orientar la conducta de los consumidores mediante señales e información relativa a la calidad y cantidad de lo que se está consumiendo¹. La iniciativa estaría fundamentada en los altos índices de obesidad en la población infantil y en adultos, además del diagnóstico de la OMS que señala que *“la alimentación poco saludable y la falta de actividad física son las principales causas de las enfermedades no transmisibles más importantes”*, y que estas *“contribuyen sustancialmente a la carga mundial de morbilidad, mortalidad y discapacidad”*³.

El proyecto, en su afán de corregir ciertos hábitos alimenticios de la población, impone considerables restricciones en áreas tan diversas como la composición nutricional de los alimentos, el acceso a éstos y la publicidad y venta de los mismos. El enfoque del proyecto de ley hace dudar respecto de su eficacia en el cumplimiento de los objetivos planteados, y lleva a pensar que es muy probable que se observen altos grados de incumplimiento de la ley.

Principales contenidos

El texto, aprobado por el Senado y actualmente en discusión en la Cámara de Diputados, corresponde a una indicación sustitutiva

del Ejecutivo sobre el proyecto original, y tiene como principales contenidos los siguientes puntos:

Prohibiciones a la venta y publicidad de determinados alimentos no parece ser la medida más conveniente a fin de bajar los índices de obesidad, especialmente en los niños. Estas medidas suponen costos excesivamente altos, no sólo para quienes comercializan, distribuyen o venden alimentos, sino que para la sociedad como un todo en términos de restricciones a la libertad de las personas, generando asimismo el surgimiento de mercados informales.

1. Establece en el fabricante, productor o importador la responsabilidad sobre la veracidad e integridad de los rótulos nutricionales, debiendo velarse en todo momento por el respeto de buenas prácticas de manufacturación.
2. Se debe informar en los envases y rótulos los ingredientes, aditivos e información nutricional que el Ministerio de Salud (MINSAL) determine. Asimismo, le corresponderá a MINSAL definir el formato y contenidos mínimos que deberá tener la etiqueta respectiva.
3. No se podrá adicionar a los alimentos y comidas preparadas ingredientes o aditivos que puedan inducir a equívocos, daños a la salud, engaños o falsedades, o que generen impresiones erróneas respecto a su verdadera naturaleza, de acuerdo a lo que determine el MINSAL en el Reglamento respectivo.
4. Se establece la obligación de rotular una advertencia en los alimentos considerados *“altos”* en ciertos valores nutricionales, de acuerdo a lo que determine el Reglamento Sanitario (por ejemplo, *“alto en sal”*).

5. Se prohíbe comercializar en establecimientos de educación básica y media, productos que de acuerdo a su composición nutricional sean calificados de “altos”. Además, se prohíbe el ofrecimiento gratuito de estos a menores de 14 años.
6. También se prohíbe la publicidad de estos productos a menores, y se restringe su publicidad en medios masivos (dirigida a adultos) entre las 22:00 y las 8:00 horas.

Intervención regulatoria en la industria

Las intervenciones regulatorias en los mercados se justifican en la medida que se constaten fallas que impidan a los agentes económicos alcanzar asignaciones de recursos que maximicen el bienestar social por medio del intercambio libre. Esto, en la práctica, se corrige por medio de arreglos institucionales que se hacen cargo de estas fallas, minimizando la pérdida de bienestar social.

Seiders y Petty⁴ (2006) distinguen al menos 4 fallas en el mercado de los alimentos que podrían estar contribuyendo al aumento de la obesidad, y que sería necesario corregir. Estas son: 1) falta de información eficaz respecto a las causas y consecuencias de la obesidad; 2) probabilidad y naturaleza en el largo plazo de las enfermedades asociadas a la obesidad; 3) falta de información nutricional entendible y accesible en los alimentos; y 4) escasez de alternativas alimenticias saludables para algunos sectores de la población.

Habría que agregar la falta de actividad física, aunque es discutible que eso pueda ser considerado como una falla de mercado.

Otro punto que se menciona como complejo, es que la población no percibe este tema como un problema social que deba ser corregido, sino que pertenece a una dimensión individual asociada a temas estéticos más que de salud. Esta conducta posiblemente se deba a ciertas asimetrías de información más que a

comportamientos irracionales, lo que da luces sobre las intervenciones requeridas.

Algunas experiencias

Este tipo de regulación tiene diversos antecedentes, a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, el 2008 se implementó en el Reino Unido un cuerpo legal bastante parecido al que se discute en el Congreso⁵. Esta medida, pese a buscar mejorar los patrones alimenticios de la población escolar, generó un incipiente mercado negro de productos prohibidos (hamburguesas, chocolates, etc.) desarrollado por los mismos alumnos, de manera de evadir las restricciones impuestas por norma. Más aún, dos apoderadas generaron cierta polémica al ser descubiertas entregando hamburguesas a sus hijos a través de las rejas de la escuela⁶.

En Chile se han implementado algunas experiencias piloto en escuelas⁷. Una de estas consistía en comprometer a los alumnos a llevar alimentación saludable a la escuela. De acuerdo a lo señalado por la directora de estudios de la JUNAEB, al evaluar el proyecto se constató que los niños “*si bien llevaban a la escuela para su colación alimentación saludable, como manzanas u otras frutas, en vez de comérselas las entregaban en los kioscos a cambio de, por ejemplo, un chocolate*”. Sin embargo, hay algunas experiencias positivas, como un proyecto realizado por el MINEDUC, en el cual se priorizó en los programas de estudio entre tercero y octavo básico todas las materias relativas a nutrición, alimentación y vida saludable. Esto se implementó por medio de un piloto en diez escuelas y, en los 6 meses que estuvo de práctica, la obesidad bajó 30 %. Después fue alargado a 2 años y la obesidad se redujo un 50%.

Más allá de lo anecdótico, estas experiencias señalan que una política pública eficiente debe apuntar a los hábitos de la población por sobre las restricciones al consumo y distribución de ciertos productos. Aún cuando éstos se restrinjan, si no se logra disminuir la

demanda siempre habrán oferentes dispuestos a cubrir esas necesidades, pero a un mayor costo y menor calidad, algo típicamente observado en la proliferación de mercados negros. Esto es ratificado por Schneider y Enste (2000)⁸, quienes hacen una revisión de la literatura en mercados negros, y encuentran que el aumento de la carga regulatoria se correlaciona positivamente con la aparición de mercados informales.

Hacia una política pública correcta

Como ya se señaló, la clave es generar los incentivos adecuados para que los consumidores modifiquen sus patrones de consumo. Para esto, y considerando las posibles fallas de mercado, una política de alimentación saludable debería enfocarse en:

- 1) Promover campañas educativas que permitan a la población tomar conciencia de los costos que generan los problemas de obesidad, difundiendo hábitos nutricionales saludables,
- 2) Generar incentivos económicos en la industria de los alimentos que promuevan alimentos saludables,
- 3) Además, y sólo en el caso de corroborarse la existencia de ciertas restricciones de acceso a los alimentos saludables, deberían considerarse arreglos institucionales que eliminen dichas restricciones, lo que puede lograrse por medio de subsidios focalizados a la demanda, que deben implementarse en conjunto con planes de seguimiento por parte de

las instituciones responsables en la materia (consultorios y postas).

Las medidas contenidas en el proyecto dejan en evidencia que la herramienta considerada es el establecimiento de alertas (más que guías) en la información nutricional, además de establecer prohibiciones y restricciones de venta en ciertos canales de distribución y de publicidad.

No basta con que, tal como lo hace el proyecto, se establezca por ley que los establecimientos educacionales deban incluir en sus programas curriculares 3 bloques de actividad física, sino que es necesario acompañar esa política con un mejoramiento real de la infraestructura deportiva, al menos en los establecimientos educacionales de menores re-

Asumiendo que la regulación actual sobre información nutricional de los alimentos es insuficiente (tamaño letra, difícil de comprender, ausencia de información en comidas no envasadas, etc.), el enfoque propuesto por el proyecto es equivocado, ya que en vez de educar e informar en cuanto a los efectos en la dieta diaria de un producto determinado, se restringe a advertir en abstracto sobre el valor nutricional de los alimentos, produciendo un efecto debilitado en

los consumidores.

Por el contrario, establecer un sistema de etiquetado nutricional que funcione sobre la base de una guía diaria de referencia, que indique niveles estandarizados sobre la cantidad aproximada de nutrientes que se deben consumir durante un día, contribuye al fin de informar, a la auto-responsabilidad y a la educación, lo cual genera hábitos saludables en el largo plazo. En muchos países se ocupa un sistema conocido como “*Guideline Daily Amounts*” o GDA, el que podría ser usado como referencia por el MINSAL al momento de definir el etiquetado.

Cuadro N° 1

Tabla 1: Porcentaje de obesidad en escuelas, según quintil de ingreso, primero básico

Escuelas en Quintil Bajo		Escuelas en Quintil Medio		Escuelas en Quintil Medio-Alto		Escuelas en Quintil Alto		Escuelas en Quintil Muy Alto	
Escuelas	%	Escuelas	%	Escuelas	%	Escuelas	%	Escuelas	%
1,194	23.4	1,073	21.1	1,151	22.6	912	17.9	764	15

Fuente: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

Además, resulta clave reducir los índices de sedentarismo de la población para disminuir la obesidad. Según el MINSAL, el año 2006 un 72.8% de la población mayor de 15 años declaró no realizar ninguna actividad física. Lo anterior puede lograrse por medio del fomento de hábitos deportivos en la población escolar que actualmente presenta serios déficit⁹. Sin embargo, no basta con que, tal como lo hace el proyecto, se establezca por ley que los establecimientos educacionales deban incluir en sus programas curriculares 3 bloques de actividad física, sino que es necesario acompañar esa política con un mejoramiento real de la infraestructura deportiva, al menos en los establecimientos educacionales de menores recursos.

Asimismo, las estadísticas demuestran que es en los sectores más vulnerables donde la obesidad prevalece, habiendo directa relación entre la obesidad y la dificultad para acceder a alimentos más saludables como para desarrollar hábitos deportivos. El cuadro N° 1 muestra que la incidencia del sobrepeso en los niños del 20% más pobre es un 50% superior que la de los niños del 20% más rico, por lo que las políticas que se adopten deben necesariamente distinguir según los grupos objetivos a tratar. Este elemento no está considerado en el proyecto de ley, por lo que es posible

Otro aspecto que el proyecto no considera es la necesidad de implementar políticas públicas serias y bien enfocadas a través de programas educativos en colegios, consultorios y hospitales

que la propuesta no esté atacando el núcleo del problema de manera eficiente.

Por otra parte, la prohibición de venta y restricciones a la publicidad constituyen medidas desproporcionadas e ineficientes en relación al fin buscado. La legislación y la acción de la administración pública

teniendo a su disposición varios modos de intervención, deberían preferir aquellos métodos que guarden proporción con la finalidad que se persigue, dejando más libertad a los particulares en sus decisiones. No existe evidencia su-

ficiente que justifique una prohibición como la considerada en el proyecto, por lo que la regulación debe inclinarse por aquellas medidas alternativas que igual de eficaces sean menos restrictivas a la libertad de las personas. Además, no parece eficaz prohibir la venta de ciertos alimentos, ya que estas barreras siempre serán franquea-

bles por quienes quieran consumirlos y quienes quieran ofrecerlos, especialmente cuando la prohibición es discrecional (la prohibición dentro del colegio pero sin restricción afuera).

Se debe avanzar en la promoción del consumo responsable de dichos alimentos, advirtiendo los riesgos asociados al sobre consumo. Como se ha señalado, la obesidad tiene múltiples factores por lo que la solución a la misma debe centrarse en todos esos aspectos y no en uno específico.

En este sentido, otro aspecto que el proyecto no considera es la necesidad de implementar políticas públicas serias y bien enfocadas a través de programas educativos en colegios, consultorios y hospitales. Hace más de

30 años, cuando el problema en la población infantil era la desnutrición, se ligó el Programa Nacional de Alimentación Complementaria a los programas de control de salud. De esa forma se logró eliminar la desnutrición del país en los niños menores de 6 años sometidos a control de salud, bajando las tasas de desnutrición de un 15% en el año 1975 a un 0,3% a diciembre de 2006. En ese mismo grupo, hoy día las cifras muestran que existe un 15,4% de niños con un diagnóstico nutricional de sobrepeso y un 7,4% con obesidad, por lo que es necesario establecer programas de prevención y educación nutricional, asociados, por ejemplo, a iniciativas como la del programa Chile Crece Contigo¹⁰.

Conclusión

Prohibiciones a la venta y publicidad de determinados alimentos no parece ser la medida más conveniente a fin de bajar los índices de obesidad, especialmente en los niños. Medidas como las señaladas suponen costos excesivamente altos, no sólo para quienes comercializan, distribuyen o venden alimentos, sino que para la sociedad como un todo en términos de restricciones a la libertad de las personas, generando asimismo el surgimiento de mercados informales en la mayoría de los casos. Con normativas como la propuesta, se vulnera además el principio de proporcionalidad en la regulación, ya que la legislación y la acción de la administración pública debe siempre preferir aquellos métodos que, guardando proporción con la finalidad que se persigue, dejen más libertad a los particulares.

¹ Segundo informe de la Comisión de Salud, sobre el proyecto de ley de composición nutricional de los alimentos y su publicidad.

² Estas se refieren a enfermedades cardiovasculares, diabetes, determinados tipos de cáncer, entre otras.

³ Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud de la OMS, aprobada el 22 de mayo de 2004.

⁴ Seiders y Petty, "Obesity and the Role of Food Marketing: A policy Analysis of Issues and Remedies", Babson Magazine. Summer 2006.

⁵ El reglamento se conoce como "Nutritional Requirements for Food and Drink in Schools Regulations 2008". Este establece ciertos requerimientos nutricionales para las comidas y bebidas de las escuelas, define estándares para las dietas provistas por escuelas y hogares estudiantiles, y es aplicable también a los alimentos provistos por padres y apoderados, así como en eventos sociales, culturales, religiosos organizados por las escuelas, entre otros puntos. Además, se prohibió la venta de cierto tipo de alimentos en las escuelas, en particular, aquellos que se adquirirían por medio de máquinas expendedoras.

⁶ Noticia publicada por el diario "The Times", el 28 de abril del 2008.

⁷ Nuevo Primer Informe de la Comisión de Salud del Senado, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, página 8.

⁸ Schneider y Enste (2002). "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences". Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII, Marzo.

⁹ Un estudio de la Universidad Católica estableció que por cada hora de educación física los escolares realizan actividad motora real durante apenas 8 minutos. En Chile, el currículo establece un mínimo de 2 horas (académicas) de actividad física semanal. Esto contrasta con el caso de Cuba (7 hrs.), (Francia 5 hrs.), (China 7 hrs.), (Finlandia 15 hrs.), entre otros.

¹⁰ Asimismo, desde el año 2004 existe un programa denominado "Estrategia de Intervención Nutricional a través del Ciclo Vital para la Prevención de la Malnutrición por Exceso" que sería necesario fortalecer, así como evaluar los resultados de la "Estrategia Global Contra la Obesidad en Chile (Ego-Chile)".