

EVALUACIONES SOBRE LA LEY DE ETIQUETADO DE ALIMENTOS: A TIEMPO DE INCLUIR MEJORAS

- A dos años de la implementación del Reglamento de Etiquetado de Alimentos, se han levantado algunos estudios y/o análisis preliminares que pretenden evaluar los efectos que ha tenido esta normativa en nuestro país.
- Es apresurado concluir, en virtud de los resultados que arrojan los estudios, que la normativa ha sido exitosa.
- Debiera perfeccionarse la información que se entrega a los consumidores y fomentarse políticas públicas más educativas para que sean ellos quienes, responsablemente, asuman las consecuencias de sus decisiones.

A dos años de la implementación del Reglamento de Etiquetado de Alimentos¹, que complementó la Ley Nº 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, se han levantado algunos estudios y/o análisis preliminares que pretenden evaluar los efectos que ha tenido esta normativa en nuestro país. Sin embargo, y como se verá más adelante, resulta apresurado concluir que en virtud de los resultados que arrojan los estudios, la normativa ha sido exitosa.

DIAGNÓSTICO SOBRE LA OBESIDAD EN CHILE

En primer lugar, es necesario recordar que la normativa sobre etiquetado en Chile surgió como respuesta frente a los altos índices de obesidad y sobrepeso presentes en la población chilena, en particular, sobre la población infantil.

La moción presentada el 2007 por los senadores Girardi y otros, tuvo a la vista el Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la Salud en el Mundo del año 2002, que arrojaba que el 60% de las 56 millones de defunciones al año son producto de Enfermedades No Transmisibles (ENT). Asimismo, se basó en la Encuesta Nacional de Salud del año 2003 elaborada por el Ministerio de Salud de Chile, que indicaba que el 61% de la población padecía de sobrepeso y obesidad.

Los índices de obesidad y sobrepeso han ido aumentando cada vez más en nuestro país. Según datos extraídos por la Encuesta Nacional de Salud, el año 2010 el 67% de la población chilena presentaba sobrepeso y obesidad; y el año 2016, un 74,2%. Asimismo, y según el último informe de la FAO, Chile pasó del octavo al segundo lugar de los países OCDE con mayores índices de obesidad, siendo sólo superado por Estados Unidosⁱⁱ. Si bien se comparte la preocupación de hacer frente al problema de obesidad en el país, se debe analizar el efecto que han tenido las medidas implementadas.

LEY DE ETIQUETADO EN SU SEGUNDA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

La Ley N° 20.606 establece que aquellos alimentos a los que se les hayan adicionado azúcares, sodio o grasas saturadas y superen los límites establecidos por el Ministerio de Salud para dichos nutrientes y calorías deberán presentar un sello de advertencia que lo indique en su cara frontal. El Reglamento de Etiquetado, publicado el año 2015, y que entró en vigencia en junio de 2016, estableció los límites de nutrientes críticos sobre la base de 100 grs. o ml., los que entrarían en vigencia en forma progresiva con límites más estrictos, según se aprecia en el Cuadro N° 1. Cabe mencionar que los límites chilenos son muy estrictos o exigentes en comparación con otros paísesⁱⁱⁱ.

EL REGLAMENTO ESTABLECIÓ LOS LÍMITES DE NUTRIENTES CRÍTICOS, QUE ENTRARÍAN EN VIGENCIA PROGRESIVAMENTE Y CON LÍMITES MÁS ESTRICTOS

Cuadro N° 1: Límites de nutrientes críticos establecidos en el Reglamento

Nutrientes o energía	Entrada vigencia: junio 2016	Fase 2: junio 2018	Fase 3: junio 2019
Alimentos Sólidos			
Energía (kcal/100 grs.)	350	300	275
Sodio (mg/100 grs.)	800	500	400
Azúcares totales (g/100 grs.)	22,5	15	10
Grasas saturadas (g/100 grs.)	6	5	4
Alimentos Líquidos			
Energía (kcal/100 ml)	100	80	70
Sodio (mg/100 ml)	100	100	100
Azúcares totales (g/100 ml)	6	5	5
Grasas saturadas (g/100 ml)	3	3	3

Fuente: LyD en base al Decreto Supremo N°13, de 16 de abril de 2015, del Ministerio de Salud, que modifica el Decreto Supremo N°977, de 1996, del Ministerio de Salud, Reglamento Sanitario de Alimentos (RSA).

Al mismo tiempo, la nueva legislación introdujo una serie de restricciones en materia de publicidad dirigida a menores de 14 años, y prohibió la comercialización o entrega a título gratuito de los alimentos “Alto en” en los establecimientos de nivel parvulario, básico y medio del país. Actualmente, y ya en su segunda etapa de implementación, la aplicación de la ley no ha estado exenta de conflictos. Ejemplo de ello, y particularmente tratándose de las prohibiciones de publicidad, los conflictos se han judicializado por la afectación del derecho de propiedad sobre la marca comercial.

PRIMERAS EVALUACIONES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

A la fecha existen dos evaluaciones de implementación de la Ley de Etiquetado elaboradas por el Ministerio de Salud (MINSAL): una de junio de 2017, y otra de febrero de 2018. Asimismo, existen otros estudios y análisis preliminares elaborados por académicos de universidades que pretenden evaluar sus efectos.

Según el último informe de evaluación de implementación de la Ley de Etiquetado elaborado por el MINSAL^{iv}, las inspecciones arrojaron un cumplimiento de la regulación en un 75,2% de los casos, y un 24,8% de inspecciones cuyos hallazgos dieron inicio a sumarios para investigar eventuales incumplimientos.

El informe también muestra datos obtenidos de una encuesta acerca de las percepciones y actitudes de los consumidores sobre la implementación del Reglamento. Algunas preguntas están orientadas a ver si existe una comprensión por parte de los consumidores de los sellos de advertencia y, otras, encaminadas a ver cuáles son las afirmaciones de los consumidores respecto de sus compras. Por ejemplo, los encuestados manifestaron que después de comparar la cantidad de sellos presentes en un alimento, ellos: eligen alimentos con menos sellos (58,4%), compran menos cantidad de lo que hubieran comprado si el alimento no tuviera sellos (55,2%), no compran alimentos con sellos (40,9%), o les es indiferente si un alimento tiene sellos de advertencia (40,2%)^v. Sin embargo, estas respuestas hipotéticas no son un buen indicio de que efectivamente los consumidores estén cambiando sus conductas, y por lo tanto, no son suficientes para determinar que la política de etiquetado ha sido exitosa.

Recientemente se publicaron también los resultados de un estudio realizado por académicos de la Universidad de Chile (INTA), Universidad Diego Portales y Universidad Carolina del Norte^{vi}. De acuerdo a los resultados, se observa que las compras de bebidas azucaradas y cereales disminuyó en un 25% y 9%,

respectivamente, se redujo la cantidad de sodio y azúcares en variados alimentos a partir de reformulaciones hechas por la industria, la gente reconoce mejor la calidad nutricional de los envasados y se disminuyó la exposición de los alimentos “Alto en” a los niños en los establecimientos educacionales y vía publicidad.

Otro estudio relacionado (Araya et al. 2018)^{vii} utiliza datos individuales de transacciones reales (no declaraciones de intenciones de compra) en supermercados de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. El estudio se centra en cuatro categorías de productos alimenticios que han sido afectados fuertemente por la nueva regulación^{viii}.

Los resultados del referido estudio muestran que los sellos de advertencia tuvieron impactos en disminuir la probabilidad de comprar cereales (-11%) y jugos (-24%), pero no se encontraron efectos en la categoría de chocolates y dulces, ni en las galletas (Cuadro N° 2). Esto es consistente con la literatura que indica que los sellos son efectivos cuando proporcionan información nueva al consumidor. La mayoría de las personas no necesitan un sello negro para saber que los chocolates, dulces y galletas son altos en azúcar. Sin embargo, es probable que muchos valorarían poder distinguir cuál de los chocolates es “el menos dañino”, no obstante ello, esto es algo que el sistema chileno de sellos no permite.

LOS SELLOS DE ADVERTENCIA TUVIERON IMPACTOS EN DISMINUIR LA PROBABILIDAD DE COMPRAR CEREALES Y JUGOS, PERO NO EN CHOCOLATES, DULCES O GALLETAS

Cuadro N° 2: Efecto del Sello de Advertencia en la Probabilidad de Compra

	(1) Cereales	(2) Jugos	(3) Chocolates y dulces	(4) Galletas
Muestra completa	-11.0% **	-23.8% **	11.2%	-0.0%
Muestra de alto gasto	-11.8% **	-25.0% *	-0.0%	-0.0%
Muestra de bajo gasto	-4.2%	-22.3% *	-0.0%	-0.0%

Fuente: (Araya et al. 2018) “Identifying Food Labeling Effects on Consumer Behavior”, June 13 2018, SSRN Electronic Journal, DOI 10.2139/ssrn.3195500

Nota: (*) significativo con test de confianza al 1%, (**) significativo con test de confianza al 5%, () no-significativo. Todos los efectos en las columnas (3) y (4) son no-significativos.

El Cuadro N° 2 también refleja diferencias entre segmentos de la población con alto y bajo nivel de gasto (utilizado como *proxy* para nivel de ingresos). El segmento de más bajo gasto no parece responder a la existencia de los sellos, excepto para el caso de los jugos. Esto es preocupante desde el punto de vista de

la efectividad de esta política pública, ya que su población objetivo es justamente la de más bajos ingresos ya que ella presenta mayores índices de obesidad. En efecto, según datos de la CASEN 2017, el 17,1% de los niños menores de 9 años pertenecientes al Quintil I –menores ingresos– presentan sobrepeso u obesidad, mientras que en el Quintil V –mayores ingresos– el 9,7%. Si bien aún es muy pronto para sacar conclusiones drásticas, sin duda amerita mayor análisis y discusión de propuestas para perfeccionar el sistema de etiquetado de alimentos.

PERFECCIONAMIENTOS DEL ETIQUETADO

Una de las críticas al sistema de rotulado chileno es que al ser un rotulado del tipo corte y no uno gradual como podría ser un sistema de tipo semáforo (con sellos rojos para los niveles más altos, amarillo para niveles medios y verde para productos “saludables”), no permite comparar diferentes productos dentro de una misma categoría. Lo anterior, combinado con el hecho de tener límites muy estrictos, termina produciendo lo que ya vemos hoy en día en los puntos de venta: ¡todo tiene sello! Esto genera confusión, o en el mejor de los casos, no informa y no tiene efecto en la toma de decisiones de los consumidores.

La industria ha propuesto mejoras al sistema de sellos que son dignas de considerar. Ellos llevan mucho tiempo estudiando el tema, y cuentan con la experiencia de empresas multinacionales en otros países que usan otro tipo de sellos nutricionales. Sin embargo, en vez de ser invitados a una sana discusión basada en evidencia, se han encontrado con reacciones negativas. Si bien los etiquetados nutricionales pueden contribuir, junto a muchas otras medidas, a atacar el problema multidimensional de la obesidad, lo cierto es que en el caso chileno este instrumento es aún perfectible. Lo que hace falta es considerar la nueva evidencia que comienza a aflorar basada en datos concretos, la experiencia internacional, y las ideas de todos los sectores.

Los diferentes resultados de los estudios no permiten dar cuenta del éxito de la política propuesta. Si bien es apresurado extraer conclusiones, pues recién la ley lleva dos años de implementación, lo cierto es que el sistema de etiquetado chileno, por su medición en base a 100 grs. o 100 ml, genera una falsa percepción de productos saludables, no permitiendo comparar entre productos con el mismo sello. Es por ello que pareciera ser más razonable definir la información del etiquetado en base a una porción representativa, tal como se ha hecho en otros países, donde se han adoptado las Guías Diarias de Alimentación (GDA).

CONCLUSIONES

Dado que aún está pendiente la tercera fase de implementación, este es un buen momento para evaluar la posibilidad de introducir mejoras. Si bien existe un alto grado de conocimiento por parte de la población de los sellos frontales de advertencia y es valorable que la industria haga esfuerzos por reformular los alimentos, de acuerdo a los diversos resultados arrojados por los estudios, no es posible admitir con seguridad que los sellos frontales de advertencia han logrado su objetivo a cabalidad, que es combatir la obesidad.

Los estudios no dan luces respecto de cuáles son los sustitutos a los que recurren las personas que evitan los alimentos con sellos. Además, tomando en cuenta que la gran mayoría de los alimentos que consume la población no está afecta a sellos, es difícil determinar la efectividad de esta política pública. Cabe reiterar que la obesidad se combate con múltiples herramientas y desde una perspectiva interdisciplinaria. Es necesario contar con políticas públicas propositivas, que fomenten hábitos de alimentación y vida saludable.

En suma, debiera perfeccionarse la información que se entrega a los consumidores y fomentarse políticas públicas más educativas para que sean ellos quienes responsablemente asuman las consecuencias de sus decisiones.

ⁱ Decreto Supremo Nº13, de 16 de abril de 2015, del Ministerio de Salud, que modifica el Decreto Supremo Nº977, de 1996, del Ministerio de Salud, Reglamento Sanitario de Alimentos (RSA).

ⁱⁱ Fuente: <http://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1157509/>
<http://www.oecd.org/health/obesity-update.htm>

ⁱⁱⁱ Ver Tema Público Nº1181 del 24 de octubre de 2014.

^{iv} Informe de Evaluación de la Implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, elaborado por el Ministerio de Salud (febrero 2018).

^v Los resultados corresponden a preguntas independientes, por lo cual el total de respuestas no necesariamente suma 100%.

^{vi} <https://inta.cl/evaluacion-de-panel-de-expertos-nacional-e-internacional-revela-cambios-en-composicion-de-alimentos-y-conductas-de-las-personas-tras-implementacion-de-la-ley-de-etiquetado/>

^{vii} (Araya et al. 2018) "Identifying Food Labeling Effects on Consumer Behavior", June 13 2018, SSRN Electronic Journal, DOI 10.2139/ssrn.3195500

^{viii} La estimación econométrica del estudio compara compras entre mayo-julio 2015 versus mayo-julio 2016, pero tiene la ventaja de utilizar la implementación en supermercados que fue gradual, superpuesta y anticipada a la fecha límite establecida por ley para la implementación de los sellos.