



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®

Derecho a la Alimentación

en América Latina
y el Caribe

▶ 2017

Editores académicos:

María Teresa Carreño B.

Valentina González C.

Sandra Londoño Montoya

Camilo González C.

Con el apoyo técnico de la



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Derecho a la Alimentación

**en América Latina
y el Caribe**

2017



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®

Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe

2017

Editores académicos:

**María Teresa Carreño B.
Valentina González C.
Sandra Londoño Montoya
Camilo González C.**



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



UNIVERSIDAD DE
MANIZALES®

Duván Emilio Ramírez Ospina
Rector

Yamilhet Andrade Arango
Vicerrectora

César Augusto Sepúlveda O.
Secretario General

Héctor Mauricio Serna Gómez
Director de Investigaciones y Posgrados

Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe 2017

©Universidad de Manizales

Dirección de Investigaciones

ISBN: 978-958-5468-29-0

Fondo Editorial, Universidad de Manizales

Manizales, Mayo de 2021

Diseño y diagramación

Gonzalo Gallego González

Libro resultado de investigación, inscrita en la Dirección de Investigaciones de la Universidad de Manizales.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en sistema recuperable o transmitida en ninguna forma por medios electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros, sin la previa autorización por escrito de Centro Editorial Universidad de Manizales y de los autores. (Ley 23 de 1982. Art. 31: Derechos de autor). Los conceptos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente comprometen a la Universidad de Manizales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que dichas instituciones o programas los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.

Derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe 2017 / Carreño B., María T., González C., Valentina, Londoño M., Sandra, González C., Camilo, Eds. – Manizales: Fondo Editorial Universidad de Manizales, 2021.

394 páginas.

ISBN: 978-958-5468-29-0

1. Derecho a la alimentación. 2. Seguridad alimentaria. 3. Política pública. 4. Derechos humanos. 5. Derechos civiles. I. Título. II. Carreño B., María T., ed. III. González C., Valentina, ed. IV. Londoño M., Sandra, ed. V. González C., Camilo, ed.

Dewey 344.03 cdd 21
Norma de descripción bibliográfica, RDA
Descriptores recuperados de Normas LEMB
Universidad de Manizales. Biblioteca

Contenido

Prólogo	17
Análisis de Proyectos Legislativos y o políticas públicas	21
1 La agricultura familiar en la agenda de las políticas públicas locales .. 23	
1.1 Introducción	23
1.2 La gestión pública local de cara a los desafíos globales	25
1.3 La agricultura familiar en la agenda pública del municipio de Itagüí.	27
1.4 La Agricultura Familiar a partir de las iniciativas comunitarias	34
1.5 Problematicación	35
1.6 Metodología implementada en la recolección de la información y el análisis de los datos	36
1.7 Recomendaciones	39
1.8 Sensibilización	40
1.8.1 Planeación estratégica	40
1.8.2 Asesoría y acompañamiento	40
1.8.3 Asociatividad intersectorial	41
1.9 Bibliografía	41
2 La agricultura familiar como base para el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada en Argentina	43
2.1 Introducción	43
2.2 La Agricultura Familiar y su centralidad en la agenda reciente	44
2.3 La Agricultura Familiar en el debate legislativo	46
2.4 Las burocracias y capacidades estatales en torno a la Agricultura Familiar	49
2.5 La Agricultura Familiar en el presupuesto	55
2.6 Conclusiones	58
2.7 Bibliografía	60
2.8 ANEXOS	61
3 Implementación de la Ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, su impacto preliminar en el consumo y en las empresas	67
3.1 Introducción	67
3.2 Políticas públicas en el área de alimentación saludable	68
3.2.1 Etiquetado Nutricional	68
3.2.2 Restricciones a la publicidad	73
3.2.3 Restricciones al acceso de alimentos “menos saludables”.	76
3.3 Análisis de las evaluaciones realizadas hasta este momento de la implementación de la Ley 20.606	77
3.3.1 Percepciones y actitudes de los consumidores sobre la nueva regulación	78

3.3.2	Efectos y respuestas de la industria	78
3.3.3	Efectos de la Ley en los colegios	82
3.4	Propuestas y desafíos identificados en la implementación de la normativa	85
3.5	Bibliografía	56
4	Derecho a la alimentación de los buzos lisiados de la Mosquita hondureña	91
4.1	Introducción	91
4.2	Conceptualización de la problemática	92
4.3	Conceptualización del derecho a la alimentación	95
4.3.1	El derecho a la alimentación	95
4.3.2	El derecho a la alimentación de los pueblos indígenas	96
4.3.3	Jurisprudencia en relación al Derecho a la Alimentación de los pueblos indígenas	98
4.3.4	Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	98
4.3.5	Jurisprudencia de otras Cortes de Derechos Humanos	100
4.3.6	Normativa relativa a la protección del derecho a la alimentación del pueblo misquito (Misquito) de los estados de Honduras y Nicaragua	103
4.4	Conclusiones	107
4.5	Recomendaciones	108
4.6	Bibliografía	108
5	Implementación e impacto de regulaciones de etiquetado frontal en Chile y México	111
5.1	Introducción	111
5.1.1	Nuevas normas de rotulado de alimentos y bebidas: Una perspectiva comparada	113
5.2	Los nuevos regímenes de rotulado: El desafío de la implementación	117
5.2.1	Los impactos directos e indirectos de la nueva rotulación en perspectiva comparada	119
5.2.2	Efectos indirectos	119
5.2.3	Efectos directos	132
5.3	Conclusiones y limitaciones	138
5.4	Bibliografía	139
5.5	Anexo 1	141
5.5.1	Metodología de Investigación	141
5.5.2	Criterios de búsqueda por periódico	143
5.6	Anexo 2	144
5.6.1	Normas de alimentación saludable	144
6	Alcance y monitoreo de la Ley N° 19.140 en centros educativos de Montevideo	147
6.1	Introducción	147

6.1.1	Objetivo general	149
6.1.2	Objetivos Específicos	149
6.2	Metodología	150
6.2.1	Análisis jurídico de la ley	150
6.3	Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo.	150
6.3.1	Centros educativos	150
6.3.2	Relevamiento de venta y publicidad de alimentos	151
6.3.3	Entrevistas a referentes de la dirección de los centros educativos.	151
6.4	Resultados.	152
6.4.1	Análisis jurídico de la ley	152
6.4.2	Relevamiento de centros educativos de la ciudad de Montevideo	153
6.4.3	Relevamiento de la venta y publicidad de alimentos en centros educativos y sus alrededores	154
6.4.4	Características de los alimentos vendidos en el interior de los centros educativos	155
6.4.5	Publicidad de alimentos en el interior de los centros educativos	157
6.4.6	Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 19140 y su decreto reglamentario	159
6.4.7	Opiniones de referentes de los centros de enseñanza.	160
6.4.8	Venta de alimentos en los centros	162
6.4.9	Barreras para el cumplimiento de la ley.	163
6.4.10	Estrategias para promover una alimentación saludable	164
6.5	Conclusiones y recomendaciones.	166
6.6	Bibliografía.	169
6.7	Anexos	170
	Justiciabilidad del derecho a la alimentación	173
7	Vinculación del instrumento de medición del protocolo de San Salvador para el seguimiento de la agenda 2030 y su aplicación en el diseño de la política pública para el derecho a la alimentación adecuada	175
7.1	Introducción	175
7.2	Síntesis del marco conceptual del enfoque basado en derechos humanos y su aplicación a políticas públicas para el derecho a la alimentación	177
7.2.1	Uso de la herramienta de sistematización para la vinculación de los indicadores del PSS con los ODS y su aplicación en el diseño de política pública	184
7.3	Categoría conceptual: Recepción del Derecho.	185
7.3.1	Matriz I. Aspectos generales del DAA.	185
7.4	Conclusiones.	190
7.5	Bibliografía.	193

8	Las observaciones del CDESC sobre los informes periódicos de los estados y su repercusión en las políticas públicas en relación con el derecho a la alimentación. Los casos de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay	195
8.1	Los deberes de los estados ante el CDESC y el CDH	196
8.2	Valoración del grado de cumplimiento de las observaciones del CDESC sobre el derecho a la alimentación por parte de Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, República Dominicana y Uruguay.	200
8.2.1	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Colombia	202
8.2.2	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Costa Rica	207
8.2.3	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Chile	213
8.2.4	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en El Salvador	217
8.2.5	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en la República Dominicana	221
8.2.6	Incidencia de las observaciones del CDESC en el DAA en Uruguay.	227
8.3	Conclusiones.	234
8.4	Bibliografía.	241
9	Justiciabilidad del derecho a la alimentación desde las acciones de las mujeres cabeza de familia, frente a las políticas públicas en el Departamento de Caldas	243
9.1	Introducción	243
9.2	Enfoque conceptuales y metodológicos que sustentan las políticas públicas, sobre seguridad alimentaria en mujeres cabeza de familia del Departamento de caldas	244
9.2.1	Enfoque conceptual de las Políticas Públicas	244
9.2.2	Enfoques metodológico de las políticas públicas.	247
9.3	Enfoque conceptual de la Política pública en Seguridad Alimentaria	252
9.3.1	Contexto global	252
9.3.2	Contexto nacional.	253
9.3.3	Contexto local	255
9.4	Enfoque metodológico de la Política pública en Seguridad Alimentaria	256
9.4.1	Contexto global	256
9.4.2	Contexto nacional.	257
9.4.3	Contexto local	259
9.5	Relacionar la incidencia de las políticas públicas del derecho a la alimentación con los procesos de justiciabilidad de las mujeres cabeza de familia de los 27 municipios del Departamento de Caldas	260

9.5.1	Alto occidente	264
9.5.2	Alto Oriente	265
9.5.3	Magdalena Caldense	267
9.5.4	Norte	268
9.6	Determinar el impacto de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo, para promover la justiciabilidad del derecho a la alimentación, y generar recomendaciones de ampliación.	269
9.7	Bibliografía	270
10	La contribución de las cajas de compensación familiar a la realización progresiva del Derecho a la alimentación en Colombia	273
10.1	Introducción	273
10.2	Historia del Sistema de Subsidio Familiar	274
10.3	Marco normativo	276
10.3.1	Subsidio Familiar en dinero como prestación social	276
10.3.2	Fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria (FONIÑEZ)	277
10.3.3	Subsidio al desempleo	278
10.4	Análisis cuantitativo	279
10.4.1	Cuota monetaria	279
10.4.2	Un acercamiento a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida	284
10.4.3	Programas y proyectos	289
10.4.4	Criterios de focalización de la población beneficiaria	290
10.4.5	Subsidio al desempleo	290
10.5	Conclusiones	293
10.6	Bibliografía	294
	Análisis de la participación de mujeres en proyectos legislativos, legislación y/o políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria	295
11	Paraguay: “Participación de las mujeres en el diseño y definición de proyectos legislativos, legislación y políticas públicas dirigidas a mitigar los efectos del cambio climático en el país. Estrategias para su empoderamiento”. 2012-2016	297
11.1	Introducción	297
11.2	Objetivos de la Investigación	298
11.2.1	Objetivo General	298
11.2.2	Objetivos Específicos	298
11.3	La construcción de las Políticas Públicas	298
11.3.1	La Agenda del cambio climático	299
11.3.2	La agenda del Cambio climático en Paraguay	301
11.4	Metodología	302
11.5	Presentación de Resultados	303
11.5.1	Marco para la participación política de las mujeres en Paraguay	303

11.5.2 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Ejecutivo	305
11.5.3 Participación de mujeres en espacios generados por el Poder Legislativo	310
11.5.4 Obstáculos y limitaciones para la participación de las mujeres en políticas públicas	312
11.5.5 Acciones para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito del cambio climático en Paraguay	314
11.5.6 Ampliar los espacios para la participación de las mujeres	315
11.6 Conclusiones.	318
11.7 Bibliografía.	319
12 La mujer rural en el marco del posconflicto en Nariño	321
12.1 Introducción	321
12.2 El agro colombiano y la mujer rural en Nariño	321
12.2.1 Necesidades Básicas Insatisfechas	322
12.2.2 Alta dependencia económica.	324
12.2.3 Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.	325
12.2.4 Necesidades Básicas Insatisfechas	326
12.2.5 Pobreza monetaria: Pobreza y pobreza extrema	328
12.3 Avances normativos y jurisprudenciales sobre Reforma Rural Integral.	331
12.3.1 Desarrollo rural integral	331
12.4 Proceso de Implementación – Punto 1	332
12.5 Nariño, entre la paz y la zozobra	341
12.6 Conclusiones.	343
12.7 Bibliografía.	344
13 Lineamientos en la planificación y legislación del Derecho a la Alimentación en países con preponderancia de familias matricentrales: caso Venezuela	347
13.1 Introducción	347
13.2 Existencia de matricentralidad como forma de organización familiar en la estructura social venezolana.	348
13.3 Políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del Derecho a la Alimentación y su consideración en la estructura familiar matricentral.	351
13.3.1 Políticas Públicas, Líneas y planes de acción establecidas por el Estado dirigidos a la mujer	354
13.3.2 Correlación entre el acceso al derecho a la alimentación y una estructura familiar matricentralada.	356
13.3.3 Determinación del papel de la mujer en el sector productivo alimentario.	358
13.3.4 Género y división del trabajo	359
13.3.5 Acceso a los recursos agrarios.	359

13.4	Ingresos y toma de decisiones en el consumo final de alimentos en el hogar matricentrado	361
13.4.1	Status nutricional con perspectiva de género	363
13.5	Establecimiento de niveles de pobreza y desigualdades de género en el acceso a los alimentos	365
13.6	Alcances de la Gestión en materia del derecho a la alimentación en la estructura familiar matricentral y lineamientos de planificación y legislación.	367
13.7	Lineamientos y Conclusiones.	371
13.8	Bibliografía.	374
14	Agricultura Familiar em Terras Indígenas: uma abordagem prática da legalização fundiária e do direito à alimentação no Brasil	377
14.1	Introdução.	377
14.2	Desenvolvimento	378
14.2.1	Terras Indígenas: legalização e inclusão.	378
14.2.2	Situação fundiária das terras Guarani no litoral norte de Santa Catarina.	378
14.2.3	O direito à Alimentação Adequada, a Agricultura Familiar e as Comunidades Indígenas Guarani.	380
14.2.4	Agricultura Familiar e Comunidades Indígenas	382
14.3	Comunidades Indígenas da Região Norte de Santa Catarina: Os Guarani	383
14.4	Objetivos.	386
14.4.1	Objetivo Geral.	386
14.4.2	Objetivos Específicos	386
14.5	Marco Metodológico	387
14.6	Resultados, conclusões e recomendações.	389
14.7	Agradecimentos	391
14.8	Bibliografía.	391

Lista de tablas

Tabla 1-1.	Indicadores de resultado. Dimensión Uno PDM 2016-2019	29
Tabla 1-2.	Tabla Indicadores de Producto. Dimensión 1 PDM 2016- 2019.	30
Tabla 1-3.	Tabla indicadores de producto. Dimensión 5. PDM 2016-2019.	30
Tabla 1-4.	Proyecto, indicador y actividad por Dimensión y Programa. PDM 2016-2019.	31
Tabla 1-5.	Ejecución presupuestal. PDM 2016-2019.	32
Tabla 1-6.	Proyecto, indicador y activad por Dimensión. PDM 2016-2019	32
Tabla 1-7.	Tabla de ejecución presupuestal. PDDM 2016-2019	33
Tabla 3-1.	Ejemplos de tipos de etiquetados	69
Tabla 5-1.	Parámetros legales de la Ley 20.606.	114
Tabla 5-2.	Normas de etiquetado frontal en Chile y México.	117
Tabla 5-3	Mapa de actores en Chile y México	123
Tabla 5-4.	Encuestas de percepción sobre los efectos	

	de la Ley de Etiquetado en Chile	133
Tabla 5-5.	Frecuencia con la que el etiquetado afecta la decisión de compra en México según datos oficiales.	135
Tabla 5-6.	Influencia del etiquetado sobre la decisión de compra en Chile según datos oficiales	136
Tabla 5-7.	Ranking de periódicos mexicanos según circulación pagada promedio	142
Tabla 5-8.	Resultados relevantes de búsqueda en periódicos mexicanos y chilenos.	144
Tabla 6-1.	Características de la venta de alimentos en los centros de educación relevados.	154
Tabla 6-2.	Número promedio de alimentos vendidos en los centros educativos y distribución por tipo de elaboración	155
Tabla 6-3.	Venta de categorías específicas de alimentos en los centros educativos relevados	156
Tabla 6-4.	Publicidad de alimentos en los centros de educación relevados.	158
Tabla 6-5.	Cumplimiento de las disposiciones de la Ley N.º 19140 y su decreto reglamentario en los centros educativos relevados y razones del no cumplimiento.	160
Tabla 6-6.	Dimensiones, categorías vinculadas con el conocimiento y percepción de cumplimiento de la ley y la venta de alimentos, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados.	161
Tabla 6-7.	Dimensiones, categorías vinculadas con las barreras para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados	164
Tabla 6-8.	Dimensiones, categorías vinculadas con las estrategias para promover para el cumplimiento de la ley, identificadas en las entrevistas realizadas con los referentes de la dirección de los centros educativos relevados	165
Tabla 7-1.	Incorporación de principios y normas del enfoque basado en derechos humanos en el ciclo de políticas públicas	179
Tabla 7-2.	Estructuración de indicadores del Protocolo de San Salvador (PSS) para diseño/evaluación de políticas públicas	182
Tabla 7-3.	Alineación de metas de la Agenda 2030 e indicadores del PSS	191
Tabla 7-4.	Tema I. Derecho a la Alimentación Adecuada (aspectos generales)	192
Tabla 8-1.	Grado de cumplimiento por los estados de la Observación General 12 del CDESC	201
Tabla 10-1.	Composición del gasto de los hogares según nivel de ingreso	281
Tabla 13-1.	Indicadores Económicos varios. Venezuela.	357
Tabla 13-2.	Población de 15 años y más ocupados según rama de actividad económica vinculada a la alimentación por sexo. Año 2013.	358
Tabla 13-3.	Relación de Ingreso salarial de las mujeres como	

proporción del de los hombres. Periodo 2005-2013.	362
Tabla 13-4. Distribución de adecuaciones de energía, proteínas, hierro y calcio según sexo.	364
Tabla 13-5. Distribución de la jefatura del hogar por sexo según condiciones de pobreza. Año 2010.	366
Tabla 14-1. Temas das entrevistas	387
Tabla 14-2. Análise das entrevistas	388
Tabla 14-3. Lista de entrevistas realizadas com lideranças indígenas.	389

Lista de gráficas

Gráfica 2-1. Gasto en el programa nº39 – Políticas para la Agricultura Familiar (respecto al gasto total del Ministerio)	56
Gráfica 3-1. Percepción de cambios en la venta de productos alimenticios en las cercanías del colegio y en los kioscos al interior de los colegios, y de las colaciones que los niños traen de la casa.	83
Gráfica 3-2. Percepción de cambios en los menús ofrecidos en el casino del colegio.	84
Gráfica 3-3. Percepción de cambios en el consumo de alimentos por los alumnos.	84
Gráfica 5-1. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la sanción de las normas de etiquetado. (N=77)	120
Gráfica 5-2. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. (N=242)	120
Gráfica 5-3. Artículos generales y específicos por antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. México n=75; Chile n=167)	121
Gráfica 5-4. Postura de los artículos respecto al etiquetado/políticas públicas AN y DN.	122
Gráfica 5-5. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en Chile.	125
Gráfica 5-6. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en México.	125
Gráfica 5-7. Dispersión de datos sobre cambios en los hábitos de consumo en Chile.	134
Gráfica 5-8. Lectura de etiquetas en Chile y México según datos oficiales	135
Gráfica 5-9. Influencia del etiquetado en la decisión de compra en Chile y México según datos oficiales	136
Gráfica 10-1. Número de beneficiarios promedio y valor de la cuota monetaria promedio (2008-2015).	280
Gráfica 10-2. Relación entre la cuota monetaria y la proporción de gasto en alimentos según nivel de ingreso y número de beneficiarios	282
Gráfica 10-3. Comportamiento histórico de cuota monetaria,	

	inflación y salario mínimo	283
Gráfica 10-4.	Proporción de hogares satisfechos con su situación alimenticia según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria . . .	285
Gráfica 10-5.	Proporción de hogares que manifestaron falta de alimentos según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria . . .	286
Gráfica 10-6.	Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación saludable según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria.	287
Gráfica 10-7.	Proporción de hogares que manifestaron dejar de tener una alimentación variada según ingreso per cápita y recepción de cuota monetaria	288
Gráfica 10-8.	Beneficiarios por año del Mecanismo de Protección al Cesante 2014-2017*	292
Gráfica 12-1.	Hacinamiento. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	322
Gráfica 12-2.	Vivienda inadecuada. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	323
Gráfica 12-3.	Servicios inadecuados. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	324
Gráfica 12-4.	Dependencia económica. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	325
Gráfica 12-5.	Inasistencia escolar. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	326
Gráfica 12-6.	NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016 . .	327
Gráfica 12-7.	Proporción de población con más de un NBI. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016	327
Gráfica 12-8.	Pobreza*. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	328
Gráfica 12-9.	Miseria*. Colombia y Nariño. Total, cabecera y resto, 2010-2016.	329

Lista de figuras

Figura 5-1.	Signos de rotulado frontal chileno	113
Figura 5-2.	Diseño de rotulado frontal mexicano. Debajo de los íconos debe indicarse el “% de los nutrimentos diarios”.	114
Figura 9-1.	Tipos de intencionalidad de las Políticas Pública	246
Figura 9-2.	Etapas del proceso de las PP.	248
Figura 9-3.	Políticas públicas en seguridad alimentaria en los Municipios de Caldas	269
Figura 13-1.	Parametros del cumplimiento del Derecho Humano fundamental de la Alimentación. (FAO, 2014).	356
Figura 14-1.	Terras Indígenas Guarani no Nordeste de Santa Catarina.	385

5. Implementación e impacto de regulaciones de etiquetado frontal en Chile y México

Escuela de Derecho, Universidad
Torcuato Di Tella

Valentina Castagnari⁴⁷

Gloria Orrego Hoyos⁴⁸

Paola Bergallo⁴⁹

5.1 Introducción

El derecho a una alimentación adecuada entendido como el “derecho a alimentarse dignamente”⁵⁰ conlleva deberes para la erradicación del hambre y la garantía de acceso a alimentos “sanos y nutritivos” (FAO 1996), motivo por el cual las *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* elaboradas por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2005) llaman a los Estados a tomar medidas “destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos, que puede conducir a la malnutrición, a la obesidad y a enfermedades degenerativas.” En la última década, diversos países de América Latina se han tomado en serio esta exhortación de la FAO y han puesto en marcha programas y políticas para promover la alimentación saludable y combatir el aumento de peso de la población, medidas necesarias para honrar el derecho a la alimentación en sus distintas dimensiones.

En el marco de una investigación en curso sobre la regulación de bebidas azucaradas⁵¹, hemos detectado un total de 53 episodios regulatorios de iniciativa pública y privada adoptados en 14 países de América Latina cuyo objetivo es abordar el sobrepeso y la obesidad⁵². Entre los países estudiados, México y Chile se destacan por los notables esfuerzos realizados para mejorar los hábitos alimentarios de la población a través de políticas innovadoras que resultan de avanzada

47 Autora principal del trabajo, Ayudante de Docente y Asistente de Investigación; contacto: vcastagnari@utdt.edu

48 Asesora en investigación, Profesora Visitante.

49 Coordinadora, Profesora Asociada.

50 Tal como lo define la FAO en su página web <http://www.fao.org/human-right-to-food/es/>

51 Las bebidas azucaradas son consideradas una de las principales fuentes de “calorías vacías” que contribuyen al aumento de peso, por lo cual la reducción de su consumo cobra especial relevancia en la lucha contra la obesidad.

52 Valentina Castagnari, Paola Bergallo, Raúl Mejía y Alicia Fernández (2017, mimeo).

incluso a nivel mundial. El abordaje integral y la multiplicidad de acciones contra la obesidad que han adoptado ambos países los ha convertido en casos interesantes para el estudio en profundidad, trabajo que han encarado diversos proyectos con resultados incipientes pero aún poco centrados en el proceso de implementación de las nuevas políticas y sus impactos.⁵³ Frente a ese contexto, el presente trabajo ofrece una exploración comparada de las nuevas regulaciones sobre etiquetado frontal de alimentos y bebidas poniendo el lente tanto en el contenido de las normas como en los desafíos de su puesta en práctica y sus impactos. Pensamos que comprender en más profundidad la experiencia de los dos países que han mostrado mayor compromiso con el combate de la malnutrición será de utilidad para otras naciones de la región que emprenden la toma de decisiones similares y pueden enriquecerse de la observación de iniciativas más avanzadas.

Como objetivos específicos nuestro trabajo se propuso, en primer lugar, observar similitudes y diferencias de las normas aprobadas en cuanto al rotulado de alimentos, las autoridades que las sancionaron y los modelos regulatorios adoptados. Además, nuestra investigación se completó con una observación del proceso de implementación para lo cual indagamos sobre las acciones llevadas adelante, el montaje de mecanismos de monitoreo, el surgimiento de conflictos y reacciones de resistencia. Finalmente, analizamos los impactos directos de las nuevas regulaciones así como sus efectos indirectos o simbólicos en esta primera etapa de su puesta en marcha. El resto de este trabajo presenta los resultados de nuestra indagación siguiendo cada uno de estos objetivos: a) la comparación del texto de las nuevas regulaciones (Parte I); b) el análisis del proceso de implementación (Parte II); y c) el estudio de los impactos directos e indirectos de las nuevas iniciativas (Parte III). Una breve conclusión cierra el trabajo.

Desde el punto de vista metodológico, nuestra investigación se basa en tres tipos de fuentes de datos. Para comenzar, sistematizamos las nuevas regulaciones aplicables en cada país y comparamos las opciones de rotulado disponibles en base a una matriz de criterios sobre el contenido de las normas y las reglas para su monitoreo y sanción. Para observar la implementación y los impactos de las nuevas regulaciones recopilamos luego una serie de fuentes secundarias que analizan las políticas adoptadas en ambos países. Además, llevamos adelante una observación sistemática de la cobertura periodística en 324 notas publicadas en los principales diarios de Chile y México según se detalla en el Anexo al final de este trabajo. Para Chile realizamos un análisis de contenido de 239 notas periodísticas publicadas en “El Mercurio” y “La Tercera” y en México nuestro relevamiento se enfocó en 85 publicaciones en “El Universal” y “La Jornada”. Nuestra indagación comprendió las notas publicadas dos años antes de la sanción de las nuevas reglas de etiquetado hasta el final del primer semestre de 2017⁵⁴.

53 Véase, por ejemplo, Corvalán et al. 2013; Moise et al. 2011; Palmeros Exsome, Hurtado Capetillo y Torres Flores 2016; Barquera, Campos y Rivera 2013; Batis et al. 2016; Colchero et. al 2017; Salinas 2013; y Bergallo y Castagnari (mimeo 2017).

54 Véase Anexo 1 para una descripción detallada de la metodología.

5.1.1 Nuevas normas de rotulado de alimentos y bebidas: Una perspectiva comparada

Tanto Chile como México han implementado políticas contra la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a ellas (en adelante, las ECNT) con un abordaje global que pretende atacar el problema de manera integral. Mientras Chile ha sancionado una ley marco, México ha implementado una variedad de políticas legislativas y ejecutivas. Aunque con matices e intensidades diversas, ambos países han desarrollado políticas relacionadas con a) la restricción en la comercialización de alimentos y bebidas poco saludables en las escuelas; b) la limitación de la publicidad dirigida a menores, c) el etiquetado frontal de alimentos y bebidas; y d) los impuestos para desincentivar la compra de productos no saludables. El Anexo II ofrece un detalle de las principales regulaciones en este sentido.

En el año 2012, Chile dictó la Ley 20.606 sobre etiquetado frontal de alimentos y bebidas, conocida como la “Ley de etiquetado.” La nueva ley fue regulada a través de un decreto reglamentario dictado en 2013 durante el gobierno de Piñera. Esta primera regulación recibió fuertes cuestionamientos que llevaron a su derogación (antes de la entrada en vigor) durante la administración de Bachelet que lo consideró contrario al espíritu de la norma (Araya 2013). Entonces, un nuevo Decreto reglamentario (Dec.13/2015) fijó los parámetros legales y el formato del etiquetado, determinando que los alimentos y bebidas que excedieran los límites legales de energía, sodio, azúcares totales o grasas saturadas debían llevar un rotulo frontal del estilo de un símbolo “Pare” negro y blanco a modo de advertencia para los consumidores. La siguiente Tabla I describe los parámetros de etiquetado establecidos por la Ley 20.606 y, a continuación, la Figura 1 ilustra el símbolo adoptado por la nueva normativa chilena.

Figura 5-1. Signos de rotulado frontal chileno



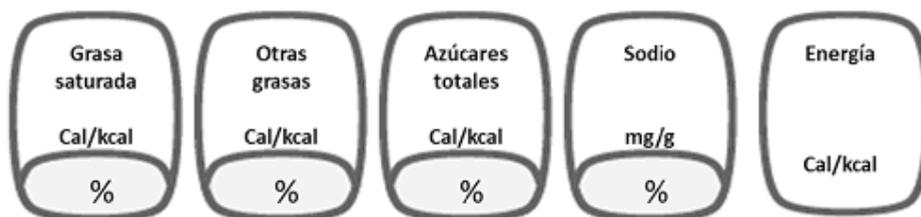
Tabla 5-1. Parámetros legales de la Ley 20.606.

	Energía kcal/100g	Sodio mg/100g	Azúcares totales g/100g	Grasas saturadas g/100g
Límites en Alimentos sólidos. Valores mayores a:	275	400	10	4
	Energía kcal/100ml	Sodio mg/100ml	Azúcares totales g/100ml	Grasas saturadas g/100ml
Límites en alimentos líquidos Valores mayores a:	70	100	5	3

En relación a los productos que deben llevar el etiquetado identificado arriba, la legislación chilena también prohíbe: a) la realización de publicidad dirigida a menores de 14 años en cualquier medio; b) su oferta gratuita a menores de 14 años; c) la utilización de ganchos comerciales (tales como: juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares); y d) la extensión, comercialización, promoción o publicidad dentro de establecimientos educativos de educación parvularia, básica o media. Asimismo, la publicidad de estos alimentos debe llevar un mensaje que promueva hábitos de vida saludables.

La legislación mexicana, por su parte, estableció otro diseño para el etiquetado frontal obligatorio de alimentos y bebidas pre-envasados. El país adoptó un sistema de Guías Diarias de Alimentación (en adelante, “GDA”), que indica la cantidad de grasas saturadas, otras grasas, azúcares totales, sodio y energía que contiene una porción y su relación porcentual con las necesidades diarias de una persona con una dieta promedio. La siguiente Figura 2 muestra el diseño del rotulado adoptado por este país con un sistema de íconos.

Figura 5-2: Diseño de rotulado frontal mexicano. Debajo de los íconos debe indicarse el “% de los nutrientes diarios”



Las normas de ambos países pueden compararse siguiendo la clasificación de Garsetti y otros (2007) según los esquemas de perfiles de nutrientes⁵⁵ que varían en cinco dimensiones:

⁵⁵ Definidos por Garsetti et. al como la disciplina que se propone clasificar los alimentos según su composición nutricional.

1. El uso de *categorías de alimentos*: la posibilidad de tener los mismos criterios nutricionales para todos los alimentos o establecer criterios específicos para categorías de alimentos.
2. La *selección de nutrientes* a clasificar, pudiendo ser nutrientes “positivos” (es decir, aquellos que son buenos para la salud) o “negativos” (aquellos que son dañinos).
3. La *justificación teórica* o razonamiento detrás de la normativa.
4. El uso de los *valores de corte*, es decir, la posibilidad de utilizar valores umbral/limite o de otorgar una calificación a los alimentos según su composición nutricional.
5. Los *valores de referencia* utilizados, que responde a la porción para la cual el valor umbral es utilizado.

En base a estos criterios, se puede observar que ambas legislaciones clasifican los alimentos en base a alimentos “negativos” (azúcar, grasas saturadas, sodio y energía), aunque la normativa mexicana ofrece, además, la posibilidad de recibir un distintivo nutrimental positivo si los alimentos cumplen ciertas características nutricionales (Acuerdo por el que se emiten los lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (...), 15 de abril de 2014, Art. 16). Asimismo, ninguna utiliza categorías de alimentos (la ley chilena solo diferencia entre alimentos líquidos y sólidos).

No obstante, el sistema de etiquetado difiere en las otras dimensiones. La diferencia más sobresaliente se encuentra en la justificación teórica y la finalidad de las normas.

En Chile, si bien el etiquetado declara tener un objetivo informativo (Minsalud Chile 2016), también es claramente disuasorio, donde los sellos de advertencia “permiten distinguir con sólo una mirada aquellos alimentos menos saludables y preferir los alimentos sin sellos o con menos sellos” (Minsalud Chile 2016). De hecho, la campaña de concientización del Estado recomienda “Prefiera alimentos con menos sellos y si no tienen, mejor”. En contraste, la normativa mexicana tiene el objetivo de “informar al consumidor sobre el contenido nutrimental y aporte energético de los alimentos” (COFEPRIS 2015). Esta diferencia tiene algunas consecuencias prácticas como, por ejemplo, el hecho de que la normativa chilena excluya del etiquetado de advertencia a productos que no tienen grasa, sodio o azúcar añadidos, aún si su contenido natural excede los parámetros legales (como podría suceder con los frutos secos). La normativa mexicana, por su parte, simplemente cumple el objetivo de informar sobre las condiciones nutricionales de los productos, por lo cual es irrelevante si los nutrientes son añadidos artificialmente o están presentes naturalmente en los alimentos. Esto ha generado especial controversia en relación al contenido de azúcar, ya que, al no distinguir entre azúcares naturales y añadidos, la norma mexicana utiliza un parámetro de niveles

máximos aceptables en la dieta diaria de 90g, que excede la recomendación de la Organización Mundial de la Salud –OMS– de 50g.

Asimismo, mientras la legislación chilena utiliza valores umbral, por encima de los cuales los alimentos deben ser etiquetados, la normativa mexicana exige etiquetar todos los productos sin distinción, indicando la cantidad de cada nutriente e incluyendo como referencia el porcentaje que el alimento representa según las GDA. Este punto ha sido especialmente criticado, ya que la utilización de valores de GDA, preferidos generalmente por la industria, suelen resultar complejos y pocos claros para el consumidor, además de no ser útiles para guiar a los consumidores a realizar mejores elecciones nutricionales (Barquera, Campos y Rivera 2013, UNICEF 2016).

Otra diferencia importante entre las legislaciones estudiadas reside en el uso de valores de referencia. Mientras la ley mexicana utiliza un valor de referencia basado en una porción, la ley chilena se basa en el contenido de nutrientes cada 100g/ml de alimento o bebida. La referencia a la porción tiene la ventaja de presentar información de situaciones reales de consumo, por lo cual puede resultar más ilustrativa para el consumidor (Garsetti, y otros 2007). Sin embargo, requiere legislación complementaria donde se defina la porción (lo cual trae muchos inconvenientes) y puede ser engañosa porque las personas suelen exceder ampliamente las porciones recomendadas por los productores. Además, paquetes que se perciben como “individuales” suelen contener más de una porción, por lo cual un consumidor poco atento puede confundir el envase con la porción y tener una percepción equivocada del valor nutricional de su consumo. Asimismo, el tamaño de las porciones puede variar, informando erróneamente al consumidor. La normativa mexicana trata de sortear este problema con la diferenciación entre envases “individuales” y “familiares”, en el cual obligan a los productores a declarar por la totalidad del envase toda vez que su contenido sea inferior al del valor de referencia mínimo para el envase familiar (aun si es mayor que el tamaño de la porción).

Por su parte, la normativa chilena utiliza un valor de referencia de 100g/ml. Este esquema tiene la ventaja de ser simple y familiar, aparte de permitir comparaciones entre productos, motivo por el cual es el sistema preferido por la OPS (OPS 2016). Sin embargo, resulta demasiado generoso con productos que se consumen en grandes cantidades y demasiado estricto con productos que se consumen en porciones pequeñas (Garsetti, y otros 2007).

A las categorías identificadas por Garsetti y otros podemos agregarles otros parámetros de comparación según se detalla en la siguiente Tabla 2 que incluye otros detalles relevantes como el mecanismo de entrada en vigencia, la previsión de ámbitos institucionales de monitoreo y sanción, su diseño y criterios, en su caso.

Tabla 5-2. Normas de etiquetado frontal en Chile y México

	Chile	México
Ámbito de aplicación	Todo producto alimentario comercializado en Chile (exceptuando alimentos a granel y preparaciones culinarias).	Alimentos y bebidas no alcohólicas pre-envasadas
Productos envasados exceptuados de etiqueta	Alimentos a los que no se añada azúcares, sodio o grasas saturadas.	Productos específicamente detallados (véase Decreto Reglamentario)
Estatus de obligatoriedad legal de la norma	Obligatoria	Obligatoria
Finalidad declarada	Disuasoria	Informativa
¿Detalla diseño de etiqueta?	Si.	Si (pero color y tipografía de etiqueta es a elección del productor).
Tipo de etiqueta	Signo "Pare": advertencia.	Globos blancos: información.
Valor de referencia	100g / ml.	Porción.
Supuesto de inclusión del etiquetado	Cuando excede valor de referencia.	Siempre.
Entrada en vigor	Progresiva (desde 12 hasta 36 meses). Para pymes plazo mayor.	Un año después de publicación de la norma (luego prorrogado al 30/6/15). Para envases retornables plazo de 10 años (con aplicación progresiva). Se puede pedir prorroga especial ante la Cofepris.
¿Prevé monitoreo explícitamente?	Si. Antes de 18 meses. Se evaluará la "implementación de estas medidas, la adaptación de los procesos tecnológicos y el impacto en las percepciones y las actitudes de los consumidores".	No.
¿Prevé rotulación positiva?	No.	Si (distintivo nutrimental). Incorporación voluntaria. Lo debe autorizar la Cofepris.
¿Prevé sanción?	Si.	Si.
Tipo de sanción	Multa, suspensión de la distribución, retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización (Art. 174, Código Sanitario).	Multa. Además, la autoridad sanitaria podrá dictar medidas para corregir las irregularidades (art. 267, Reglamento del Control Sanitarios de Productos y Servicios).
Responsable del monitoreo	Ministerio de Salud	Secretaría de Salud

5.2 Los nuevos regímenes de rotulado: El desafío de la implementación

Desde la aprobación de las nuevas medidas, Chile y México han puesto en marcha una serie de esfuerzos oficiales tendientes a concretar la implementación de las reglas de etiquetado. En México, para comenzar, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios –Cofepris⁵⁶ publicó un “Manual de etiquetado frontal nutrimental” (COFEPRIS 2014), donde se de-

⁵⁶ La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios es una dependencia federal del gobierno de México, vinculada con el Departamento de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud. <http://www.cofepris.gob.mx>

talla claramente cómo debe aplicarse la normativa de manera didáctica y comprensible, así como las obligaciones de los productores. La Cofepris creó también una sección especial en su página web para facilitar a los consumidores la comprensión del nuevo etiquetado (COFEPRIS 2015). En el mismo sentido, en la página web del Ministerio de Salud de Chile se publicaron diversos documentos que cumplen una función didáctica respecto a la nueva normativa (Ley 20.606 2012). Asimismo, la Subsecretaría de Salud Pública chilena publicó el documento “Directriz para la vigilancia y fiscalización de la composición nutricional de los alimentos y su publicidad” (Decreto 13/15 2015), que tiene una función pedagógica para los inspectores que deben realizar el control de cumplimiento de la norma.

Nuestra revisión de la evidencia sugiere que la nueva normativa chilena generó mayor conflictividad en la fase de inicio de la implementación de la norma, en la cual se suscitó un conflicto importante respecto a la fecha a partir de la cual los alimentos debían comenzar a estar etiquetados. Según el gobierno, todos los productos a la venta debían estar etiquetados para la fecha legal de entrada en vigor de la norma (27 de junio de 2016), mientras que, según la industria, debía tenerse en consideración la fecha de elaboración (y no de venta). Para esta última, además, debían ser etiquetados todos los productos cuya fecha de elaboración fuera posterior al 26 de junio de 2017, pero no así los productos que hubieran sido elaborados con anterioridad. El gobierno argumentó que el plazo de un año dado desde la publicación de la normativa hasta la fecha de su aplicación había sido suficiente para la adaptación de los procesos industriales, pero la industria lo acusó de querer aplicar la ley de forma retroactiva. Finalmente, el Ministerio de Salud terminó imponiendo su posición, y otorgó sólo una excepción para productos que hubieran sido elaborados con anterioridad a la fecha de publicación del decreto. Los productos de larga duración debían adaptarse (y, en su caso, prever) el nuevo etiquetado. Esta situación también generó un conflicto entre productores y comercializadores. Dado que la Contraloría determinó que la responsabilidad de vender un producto sin etiqueta recaía sobre el comercializador, los supermercados se enfrentaron a los productores y fueron acusados de exigir productos etiquetados aun antes de que la norma estuviera formalmente en vigor (El Mercurio 2016).

En Chile se percibe en los medios una preocupación mayor que en México por la implementación de la norma, y frecuentemente se reporta el accionar del Estado para controlar su aplicación (inspecciones, fiscalizaciones, apertura de sumarios, etc.) (La Tercera 2016, El Mercurio 2017). En México, en cambio, los diarios no dan cuenta del proceso de implementación de la norma ni de los conflictos suscitados en virtud de ella.

5.2.1 Los impactos directos e indirectos de la nueva rotulación en perspectiva comparada

Si bien el tiempo de vigencia de las normas analizadas es aún breve para poder estudiar efectos a largo plazo, nuestro estudio de la cobertura mediática sugiere que las nuevas regulaciones han producido un conjunto de impactos que registramos a continuación. A fin de observar esas transformaciones proponemos una matriz que diferencia los impactos indirectos que recaen sobre la visibilidad más amplia de la problemática de la malnutrición, los actores y sus alianzas y los conflictos generados en torno a la nueva regulación, por un lado, y los impactos directos que vinculamos a la percepción de los consumidores y la reformulación concreta de los productos por parte de la industria. Si bien estas categorías no son exhaustivas, permiten observar algunas de las dimensiones más relevantes de los efectos que ha producido en ambos países la adopción de normativas sobre rotulado de alimentos.

5.2.2 Efectos indirectos

5.2.2.1 La visibilidad de la problemática en los medios de comunicación

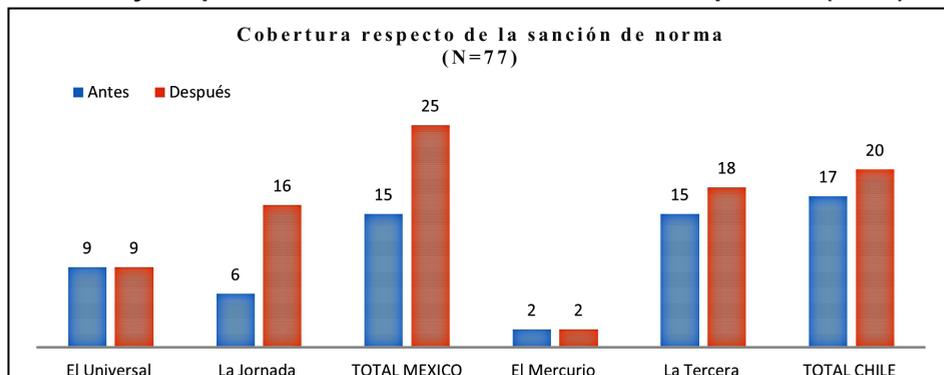
La aprobación de las nuevas normativas generó en México y Chile un aumento pronunciado en la cobertura periodística sobre el tema del etiquetado en particular y sobre la obesidad y el sobrepeso en general, lo cual sugiere que las normas han tenido un impacto significativo en la visibilidad de las temáticas en el debate público. Tal como se aprecia a continuación en los Gráficos 1 y 2, este aumento en la visibilidad de la problemática se observa tanto al momento de la sanción de la norma⁵⁷ como de su entrada en vigor que fue diferida en el tiempo,⁵⁸ pero el aumento es más pronunciado en este último caso. Al revisar los periódicos de manera agregada, puede verse que en México se duplicó el seguimiento periodístico de la cuestión del etiquetado. Entre los periódicos analizados también se nota que el aumento fue más pronunciado en el diario “El Universal” (que triplicó su cobertura de la cuestión).

En Chile, por su parte, la variabilidad de la cobertura de la temática es leve respecto de la fecha de sanción de la norma, pero se duplica la cobertura cuando se compara la fecha de entrada en vigor del decreto reglamentario. El periódico “La Tercera” tuvo claramente un interés mayor por el tema en el periodo analizado (lo cubrió en un total de 101 artículos entre el 26 de junio de 2015 y 2017, mientras “El Mercurio” lo hizo en 66). Sin embargo, el aumento en la cobertura fue menos pronunciado respecto a la aplicación de la nueva legislación (con un aumento de cerca del 30%). “El Mercurio”, por su parte, cubrió el tema casi la mitad de las veces en términos absolutos, pero su cobertura se duplicó luego de la entrada en vigor de la norma.

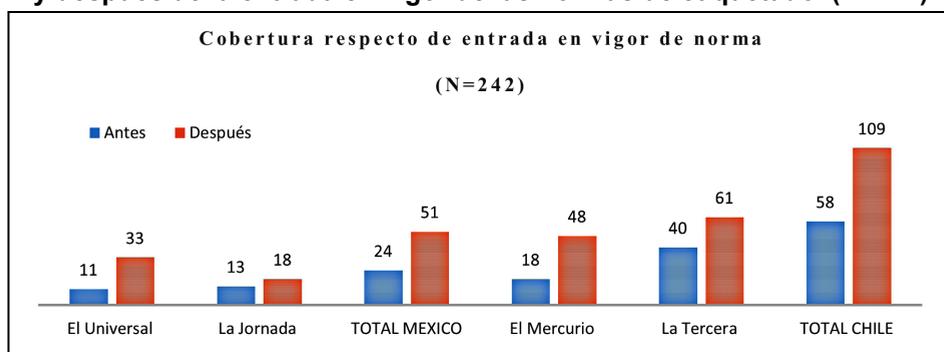
57 En Chile el 7 de junio de 2012 y en México el 14 de febrero de 2014.

58 En Chile el 27 de junio de 2016 y en México el 30 de junio de 2015.

Gráfica 5-1. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la sanción de las normas de etiquetado. (N=77)



Gráfica 5-2. Cantidad de artículos periodísticos en Chile y México antes y después de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. (N=242)



Dada la variación más pronunciada respecto a la entrada en vigor de las normas, se optó por realizar todas las comparaciones teniendo en consideración este hito, observando un plazo de dos años antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de la norma mexicana y un plazo de un año respecto a esto mismo en Chile⁵⁹.

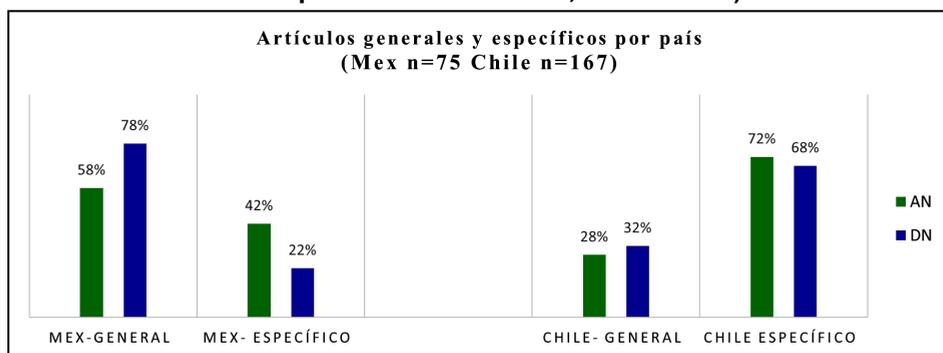
Observándola en términos absolutos, la cobertura en Chile es mucho mayor. En México se analizaron un total de 75 artículos en un lapso de 4 años, mientras que en Chile se analizaron 167 artículos en un periodo de 2. Hay diferentes posibles explicaciones a este hecho. Por un lado, puede ser el resultado de una diferencia en las características intrínsecas de la cobertura mediática en cada país (lo cual excede el alcance de la presente investigación). También puede deberse a una diferencia en el tipo de regulación elegida por cada país, ya que mientras en Chile la regulación analizada es una ley marco, que cubre aspectos diversos y tiene consecuencias expansivas, en México la regulación del etiquetado tan solo

⁵⁹ No fue posible analizar dos años en este caso, ya que aún no han transcurrido.

cubre ese tema específico, por lo cual el alcance de la norma es menor. Dada la imposibilidad de determinar las razones reales para la diferencia, las mejores comparaciones serán intra-país.

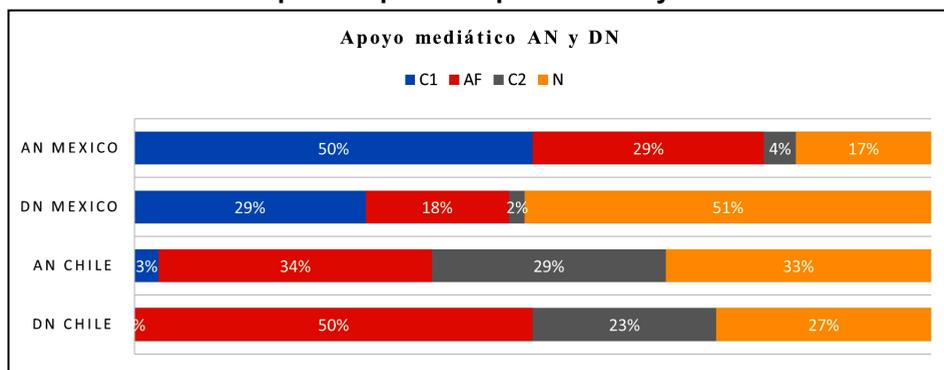
Cuando se analiza el contenido de los artículos relevados se puede observar que, si bien en México hubo un aumento en la cantidad de piezas periodísticas, AN la proporción de artículos que trataban específicamente la cuestión del etiquetado frontal de alimentos y bebidas era mayor que DN (Gráfica 3). De hecho, mientras AN casi la mitad de los artículos que mencionaban la palabra “etiquetado” lo hacían en trabajos específicos sobre el tema, DN solo un 20% de las notas periodísticas cubren el etiquetado de manera específica. Esto podría indicar que lo que realmente se incrementó es la conciencia y preocupación por la problemática de la obesidad y las ECNT relacionadas a ella, donde el etiquetado se presenta como sólo una de las opciones de regulación. En Chile, la proporción de noticias de índole específica es mayor que en México, lo cual puede estar relacionado con que la ley chilena, al ser más amplia, engloba mayor cantidad de temas (por ejemplo, las restricciones a la comercialización de alimentos en las escuelas o la publicidad dirigida a niños). Sin embargo, tanto antes como después de la norma la proporción se mantuvo relativamente constante, por lo cual la norma no parece haber tenido grandes efectos en ese sentido.

Gráfica 5-3. artículos generales y específicos por antes (AN) y después (DN) de la entrada en vigor de las normas de etiquetado. México n=75; Chile n=167)



Para observar el nivel de apoyo de las notas periodísticas hacia las políticas públicas para prevenir la obesidad se dividieron los artículos en cuatro categorías según presentaran una posición predominantemente a) crítica de la política pública por defecto (es decir, que expresaran una falta de regulación o la criticaran por ser demasiado laxa) (C1); b) crítica de la política pública por exceso (es decir, expresaran que la regulación es demasiado restrictiva) (C2); c) a favor de las regulaciones (AF); o d) neutral (ya sea que no expresaran una posición clara o se expusieran ambos argumentos de manera balanceada) (N).

Gráfica 5-4. Postura de los artículos respecto al etiquetado/políticas públicas AN y DN.



Tal como se aprecia en el Gráfico 4, en México AN los medios analizados eran predominantemente críticos a las políticas públicas existentes, a las que reprochaban por ser inexistentes o demasiado laxas en su contenido. Esta posición se reflejaba en la mitad de los artículos periodísticos, que replicaba en gran medida los reclamos de la sociedad civil por la falta de un etiquetado frontal informativo o cuestionaba el modelo elegido por la administración pública. Sin embargo, DN, los periódicos suavizaron su crítica y el porcentaje de notas críticas bajó a un tercio. Cabe destacar que este cambio no se debe necesariamente a un aumento en la deferencia de los medios frente a la política gubernamental, sino a un gran aumento en la cantidad de notas neutras. De hecho, AN casi un 30% de los artículos manifestaban estar a favor de las políticas gubernamentales AN y DN este porcentaje bajó al 18%.

En el caso chileno, la entrada en vigor de la norma representó un incremento en la cobertura favorable a ella. Como puede observarse en el Gráfico 4, AN la visión de los medios sobre la norma era balanceada: un tercio de los contenidos estaba predominantemente a su favor, un tercio en su contra por considerarla demasiado estricta y un tercio se mostraba neutral. Estas tendencias se modificaron DN, donde la mitad de los artículos pasaron a ser favorables a la norma y decreció la visión crítica por exceso y la visión balanceada.

La evolución de las tendencias de apoyo es contraria en uno y otro país. Mientras en Chile AN los medios eran balanceados en su posición (porque se dividían de manera relativamente equitativa los artículos manifestando las diferentes posturas) y DN se vuelven más favorables hacia la política pública, en México los medios eran más críticos AN y la entrada en vigencia de la regulación los convierte en más neutrales.

Respecto a la crítica mediática, se puede apreciar que en los medios mexicanos la crítica va dirigida en el sentido de demandar una política pública más estricta (C1). Esta es la posición predominante AN y, aunque merma, sigue siendo

significativa DN. En Chile, en cambio, la voz crítica tanto AN como DN se dirige en sentido contrario, es decir que se contraponen a la regulación del etiquetado por resultar demasiado restrictiva. En contraste, la voz crítica por defecto de la norma es prácticamente inexistente en ambos períodos. Esto permite inferir que, mientras los medios mexicanos reproducen en mayor medida la voz de la sociedad civil (véase próxima sección), los medios chilenos son más favorables a la visión de la industria alimenticia.

5.2.2.2 Actores y alianzas estratégicas

Para realizar un análisis de los impactos de las normas sobre los actores y alianzas estratégicas se elaboró un mapa de los actores mencionados en los artículos periodísticos con el objetivo de identificar roles protagónicos y poder obtener datos exploratorios sobre la concentración o dispersión del poder en cada país (Tabla 3). Es importante recalcar que no se pretende realizar un mapa de actores comprensivo, sino observar en qué medida las diferentes voces se reproducen en los medios.

Tabla 5-3 Mapa de actores en Chile y México

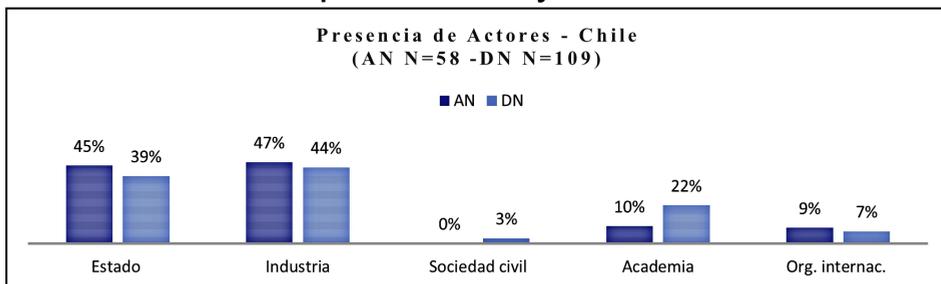
Actor	Chile	México
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Guido Girardi (Senador que impulsa normativa) • Ministerio de Salud (Minsal) • Consejo Nacional de Televisión • Secretarías Regionales Ministeriales de salud (Seremi de salud) • Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) • División de Políticas Públicas del Minsal • Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) • Instituto de Salud Pública de Chile (ISP) • Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud (SSA) • Comisión Federal (Cofepris) • Comefer (Comisión Federal de Mejora Regulatoria). Toma decisiones por consenso y participa la industria. • Profeco (Procuraduría Federal del Consumidor) • Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifotel): se menciona porque debería tener facultad para autorizar y supervisar el contenido de los anuncios. • Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)
Industria	<ul style="list-style-type: none"> • AB Chile • Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (AGIP) • Asociación de Industriales del Pan de Santiago • Sofafa • Asociación de Supermercados de Chile A.G. • Asociación de Emprendedores de Chile (Asech) • Confederación Nacional de la Pequeña Industria y Artesanado de Chile (Conupia) • Cámara de Comercio de Santiago (CCS)- institución gremial. • Empresas varias (Nestlé, Coca Cola, Watts, Carozzi) 	<ul style="list-style-type: none"> • ConMexico (Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo).

Actor	Chile	México
	<ul style="list-style-type: none"> • Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus) • Frente por un Chile Saludable 	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza por la salud alimentaria • Coalición ContraPESO • El poder consumidor (Director: Alejandro Calvillo) • Fundación Mídete (Director: Luis Manuel Encarnación Cruz) • Fundación Interamericana del Corazón (FIC) • Asociación Mexicana de Derecho a la Información • Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim)
Academia	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) • Universidades varias 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)
Alianzas		<ul style="list-style-type: none"> • Alianza por una Vida Saludable • Movisa (Movimiento por una Vida Saludable): alianza de 60 empresas con 12 ONG con el objetivo de promover hábitos saludables. Promotores principales: industria (Coca Cola, Nestlé, Bimbo).
Organismos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Organización Panamericana de la Salud (OPS) • Organización Mundial de la Salud (OMS) • Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) 	<ul style="list-style-type: none"> • Organización Panamericana de la Salud (OPS) • Organización Mundial de la Salud (OMS) • Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) • Comité para la seguridad alimentaria mundial (CSA): 130 países + sociedad civil + industria. • Red Latinoamericana contra la Obesidad Infantil • Iniciativa Latinoamérica sin Hambre • Cruzada Nacional contra el Hambre en México (participa industria)

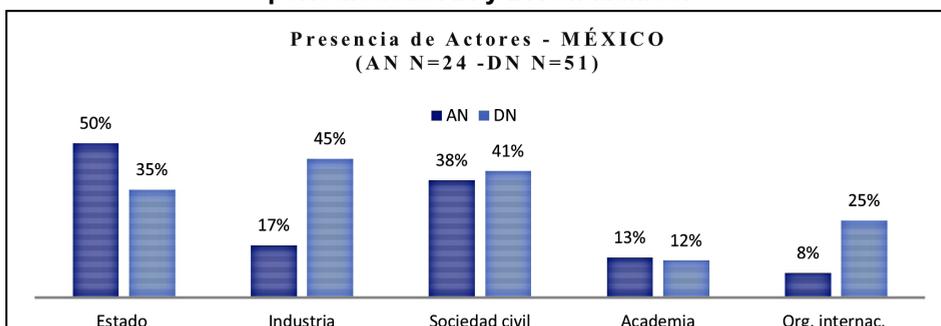
Analizando cuantitativamente la presencia de los diferentes actores en los artículos periodísticos (Gráficos 4 y 5), se puede observar que, en ambos países, tanto AN como DN el Estado y la industria se presentan como los actores predominantes en la discusión. Esta observación resulta previsible considerando su rol preponderante en la regulación (uno como sujeto regulador y el otro como sujeto regulado). Asimismo, la presencia de la industria aumenta significativamente en la cobertura DN, presumiblemente por el aumento en las críticas que se suscitan en su contra.

Por su parte, en Chile se puede apreciar un incremento en la presencia de la academia producto de su movilización para generar datos sobre la aplicación de la norma de etiquetado y la percepción ciudadana al respecto (véanse *Efectos Directos*).

Gráfica 5-5. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en Chile.



Gráfica 5-6. Actores que se destacan en las notas periodísticas AN y DN en México.



Quizás el dato más sobresaliente sea la diferencia en la presencia de la sociedad civil en cada uno de los países. Mientras en Chile la sociedad civil no aparece ocupando un rol protagónico, en México está presente en alrededor del 40% de los artículos tanto AN como DN. Esta presencia se complementa con lo observado en el mapa de actores (Tabla 3), que muestra una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil movilizadas en México y solo dos en Chile. Si bien es cierto que esta diferencia podría deberse a una cobertura periodística diferenciada en cada país, donde en Chile los medios no dieron cabida a las acciones de la sociedad civil y en México sí lo hicieron —o bien la sociedad civil mexicana estuviera más dispersa que la chilena— el análisis de otras fuentes complementarias refuerzan la idea de una sociedad civil mucho más movilizadora en México.

En México, la sociedad civil se presenta como un motor de cambio importante. Se destaca en su presencia la Alianza para la Salud Alimentaria (ASA)⁶⁰, una agrupación de asociaciones civiles, organizaciones sociales y profesionales creada en 2012 con el objetivo de “demandar al poder ejecutivo y legislativo el desarrollo e implementación urgente de una política integral de combate la epidemia de obesidad que afecta a la mayor parte de la población y enfrente la desnutrición” (EPC 2012). La regulación del etiquetado frontal de alimentos y bebidas

60 Para más información véase: <http://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>

se encuentra entre los objetivos específicos de la ASA, estableciendo etiquetas que “deben advertir el riesgo que significa el consumo habitual de productos con altos contenidos de [azúcar, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas y sodio]” (Alianza para la salud Alimentaria, Quienes Somos). Entre las integrantes de la ASA se destaca El Poder Consumidor, que bajo el liderazgo de Alejandro Calvillo y financiada, entre otros, por la Fundación Bloomberg, ha tenido gran protagonismo en la lucha contra la obesidad, el sobrepeso y las ECNT asociadas en México.

- El activismo de la sociedad civil mexicana se ha visto reflejado en diferentes estrategias, reproducidas en su mayoría por los medios analizados, entre las que se destacan:
- Campañas de concientización masiva sobre la problemática, generalmente con acciones de gran impacto visual como teatralizaciones en las calles alertando sobre los efectos del consumo excesivo de azúcar;
- Campañas de información, entre las que se encuentra la escritura en periódicos (“La jornada” le cedió un espacio de blog a la ASA donde expresan su opinión). Asimismo, “El Poder Consumidor” creó un espacio de “Radiografía de productos” (EPC, Radiografías) donde analizan diferentes productos alimenticios y su etiquetado para concientizar a los consumidores sobre sus verdaderos contenidos;
- Organización de foros de discusión con expertos nacionales e internacionales para discutir temas relacionados a las ECNT y acciones de prevención, por ejemplo, el Simposio “Algunos Problemas globales de salud de impacto local” en 2013 y el Foro Internacional sobre alimentos saludables en las escuelas en 2014; y
- El relevamiento de datos, como en la Encuesta obesidad 2013;
- Demandas informales de reformas al Poder Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo, el envío de una carta al presidente Enrique Peña Nieto en abril de 2014 en la que 35 expertos manifestaron su preocupación por el formato del etiquetado frontal por ser difícil de entender y tener criterios que contravienen las recomendaciones internacionales;
- Monitoreo del diseño y la implementación de la política pública a través de informes como “Contra la obesidad y la diabetes: una estrategia secuestrada” (Calvillo, Espinosa y Macari 2015);
- Reclamos formales en sede administrativa y judicial, como la judicialización del decreto de etiquetado frontal por ser contrario al espíritu de la norma.

Cabe destacar que, si bien la sociedad civil mexicana se presenta muy activa, la entrada en vigor de la norma de etiquetado no parece haber tenido un efecto en la visibilidad de su accionar. De hecho, el análisis de las notas perio-

dísticas no refleja un aumento significativo en la presencia periodística de la sociedad civil antes y después de la regulación del etiquetado. La sociedad civil ya estaba organizada con anterioridad a esta norma específica y, de hecho, fue uno de los actores que presionó para su promulgación, lo cual se visualiza en la cobertura mediática.

En Chile la sociedad civil no se presenta como un actor clave ni en el diseño, ni en la implementación de la norma de etiquetado. En los artículos analizados, la sociedad civil solo aparece muy esporádicamente en artículos DN consultada por problemas de implementación de la ley. AN no hay referencias a la sociedad civil como un motor de cambio, lo que indicaría que, mientras en México las reformas surgieron más como reclamos desde la base (*bottom-up*), en Chile fueron el resultado de iniciativas gubernamentales (*top-down*) –especialmente del Senador Girardi, que se presenta como el autor e impulsor más fuerte de la norma de etiquetado–. Asimismo, la participación ciudadana es pobre en Chile, lo cual se reporta como uno de los grandes problemas de la legislación (Corvalán, y otros 2013). El Poder Ejecutivo tomó nota de esto y realizó una consulta popular antes de dictar el segundo decreto reglamentario.

Otra diferencia cualitativa en el impacto de las normas en los países analizados es que, mientras en México la legislación ocasionó una reacción de la sociedad civil en contra de la regulación del etiquetado, en Chile no tuvo tal efecto.

Según la ASA la regulación mexicana tiene las siguientes deficiencias principales:

- Utiliza un formato promovido por la industria alimentaria, ya que replica el sistema de etiquetado promovido por ésta de manera voluntaria en 2011 (cuando ConMéxico se reunió como la Alianza por una Vida Saludable);
- Utiliza el término “azúcares totales”, en lugar de “azúcares añadidos”, permitiendo que se utilice un valor de referencia engañoso. Se critica principalmente que el DOF refiera a una cantidad máxima sugerida de 90g de azúcares totales por día (confundiendo las azúcares añadidas con las naturales en los alimentos). Esto resulta confuso, máxime cuando la OMS recomienda consumir un máximo de 50 g de azúcar añadido por día (y recomienda 25g);
- Utiliza un formato y conceptos incomprensibles, incluso para los estudiantes de nutrición, ya que según un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) el sistema de etiquetado GDA es incomprensible ya que sólo el 31.7% de los estudiantes de nutrición encuestados en su investigación fueron capaces de estimar correctamente el contenido energético total del producto y únicamente el 1.8% de ellos respondió asertivamente a todas las preguntas en un tiempo limitado.

- No sigue buenas prácticas y recomendaciones del ámbito internacional, ya que utiliza el formato GDS y no el sistema de semáforo o un sistema de advertencia que han mostrado ser más comprensible.

En Chile, solo dos organizaciones de la sociedad civil son nombradas en los periódicos analizados: el Frente por un Chile Saludable (que no tiene página web y solo poco más de 1000 seguidores en Facebook) y la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios –Conadecus–, que ha estado más activa organizando seminarios sobre la ley de etiquetado y ha realizado un trabajo vigilando el cumplimiento de la norma (Castro y Medal 2017). Sin embargo, ha hecho esto último con fondos del Estado –Sernac–, lo cual podría ser un riesgo para la objetividad de su trabajo si no se han manejado bien todos los deberes que rigen la prevención de conflictos de intereses en la investigación. Asimismo, con estos mismos fondos iniciará la construcción y desarrollo de un “Observatorio de Alimentos y su Publicidad” (Castro y Medal 2017).

Según surge de la evidencia analizada, las normas de etiquetado no parecen haber originado nuevas alianzas de actores ni en la sociedad civil ni en la industria. Sin embargo, sí dieron lugar a la movilización de la sociedad civil en México (tal como se explicó) y de la industria en ambos países. En México, el Movimiento por una Vida Saludable (MOVISA) –una alianza de empresas y ONG que surgió como respuesta a la implementación del impuesto especial a alimentos y bebidas no saludables– se alió con la Secretaría de Salud y la Cofepris para lanzar la campaña “Checa y Elige”⁶¹ que consiste en un esfuerzo a nivel nacional para capacitar a los consumidores en el “buen uso” del sistema de etiquetado nutricional. La sociedad civil denunció esta alianza por los conflictos de interés que podrían producirse al dar el trabajo a la industria de capacitar a la población sobre el etiquetado nutricional que se supone debe desincentivar la compra de los productos que ellos mismos comercializan (El Universal 2017).

En Chile, por su parte, la industria agrupada bajo el paraguas de la organización gremial AB Chile⁶² también se movilizó en contra de la ley de etiquetado por medio de una campaña de difusión masiva con artistas y otras personalidades reconocidas.⁶³ Los medios frecuentemente replicaron sus críticas y argumentos, tal como se demostró en la sección anterior. Entre los argumentos principales se destacan: el hecho de que la ley no alcance a alimentos no envasados, el efecto nocivo de la ley para las pymes (aunque tengan un plazo mayor para adaptar sus productos), la incerteza jurídica por posibles conflictos entre las restricciones a la publicidad y el uso de dibujos que son marcas registradas, el foco equivocado de la norma (que debería enfocarse en la educación), la proliferación excesiva de etiquetas (que no dejará productos sin etiquetar), el uso del parámetro de 100g

61 Para más información, véase: www.checayelige.mx

62 Una asociación gremial que agrupa a toda la industria de alimentos y bebestibles no alcohólicos del país. Para más información visitar: <http://abchile.cl/index.php?page=historia>

63 Para ver la campaña visitar: <http://www.latercera.com/laterceratv/hagamoslo-bien-la-campana-la-ley-etiquetados/>

(cuando debería usarse la porción) y el hecho de no discriminar entre categorías de alimentos y restringirse solo a la diferenciación entre alimentos líquidos y sólidos (que puede generar equívocos en la población).

5.2.2.3 Conflictos suscitados por las regulaciones

Las regulaciones de etiquetado generaron conflictos tanto formales como informales. En México el diseño del etiquetado frontal enfrentó a la sociedad civil con el Estado y la industria. La sociedad civil ha acusado al Estado de apoyar un sistema de etiquetado que confunde a los consumidores y no responde a un diseño avalado por expertos sino a la voluntad de la industria y, por ende, colabora a perpetrar la epidemia de sobrepeso y obesidad (ver *Actores y alianzas estratégicas*) (El Universal 2017). La oposición es tal que Alejandro Calvillo de EPC ha denunciado que:

Sería mejor no tener el etiquetado frontal” (El Universal, 29 de junio de 2016). Asimismo, ha acusado al gobierno de ceder ante las presiones del cabildeo de la industria y ha denunciado conflictos de interés producto de la confusión entre funcionarios estatales e industriales que pasan alternadamente de un rol a otro (El Universal 2016).

A modo de ejemplo de este conflicto, en diciembre de 2016, el lugar de Alejandro Calvillo (EPC) en el consejo consultivo de la Procuraduría Federal del Consumidor –Profeco–⁶⁴ fue sustituido por un directivo de Arca Continental (la segunda embotelladora más grande de *The Coca-Cola Company* a nivel mundial) (El Universal, 3 de diciembre de 2016).

Se observa también gran preocupación respecto a la cercanía entre el gobierno y las industrias. Según datos recabados en artículos periodísticos, desde 2013 el gobierno mexicano otorgó a Nestlé casi 10 mil contratos por adjudicación directa, Coca Cola patrocinó el programa gubernamental de actividad física “Ponte al 100”, Nestlé lanzó un programa en asociación con la SSA por la salud de los niños (El Universal 2017) y la Cofepris creó una alianza con Movisa para capacitar respecto al etiquetado frontal (Campaña Checa y Elige).

El conflicto ha escalado a tal punto que tres de los referentes más importantes de la sociedad civil y la academia, identificados como los impulsores de las reformas de política alimentaria, denunciaron haber sido víctimas de espionaje. Alejandro Calvillo (EPC), Luis Encarnación (Coalición ContraPeso) y Simón Barquera (INSP) recibieron mensajes de texto intimidatorios en sus celulares, plantados mediante un software que, de acuerdo a sus creadores, solo puede ser adquirido por gobiernos (El Universal 2017). Este episodio causó la partida de EPC de la mesa de Gobierno Abierto, creada por el gobierno mexicano para debatir sobre la obesidad en niños y adolescentes (El Universal 2017). Independen-

64 La Profeco es la “institución encargada de defender los derechos de los consumidores, prevenir abusos y garantizar relaciones de consumo justas”. Para más información, véase: <https://www.gob.mx/profeco/>

dientemente de la veracidad de las acusaciones y sus potenciales responsables (que deberá resolver la justicia), este episodio es revelador del gran poder que se disputa en México en torno a las reformas en la política pública referente al derecho a la salud y la alimentación. En este sentido, la regulación del etiquetado frontal y las críticas que ha recibido por parte de referentes del activismo probablemente haya contribuido a la escalada de las tensiones entre grupos con intereses contrapuestos.

El caso chileno difiere del mexicano en este sentido. Si bien la regulación del etiquetado ha generado conflictos informales, éstos han sido predominantemente entre la industria y el gobierno, donde la primera expresa su preocupación por potenciales pérdidas económicas.⁶⁵ Asimismo, se suscitó un conflicto interpersonal entre el Senador Girardi y un conocido empresario chileno dueño de varias marcas de comida rápida, en el cual éste último insultó al impulsor de la norma de etiquetado en un avión (La Tercera 2017).

A nivel formal, en México EPC dice haber denunciado la campaña “Checa y Elige” frente a la Secretaria de Salud y la Cofepris (El Universal 2017). Asimismo, esta organización anunció que presentaría una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “por la simulación de las autoridades de proteger la salud de la población, cuando en realidad defienden los intereses de la industria” (La Jornada 2017a).

El etiquetado frontal se judicializó en México⁶⁶ y un juez de distrito de la Ciudad de México declaró su inconstitucionalidad en febrero de 2017. El juez declaró que el etiquetado “es impreciso y en consecuencia impide conocer la cantidad real de azúcar que contienen los productos en perjuicio del consumidor” (El Universal 2017). Asimismo, criticó que parte de la premisa errónea de que una dieta saludable tolera hasta 3600 calorías cuando la OMS fija el máximo en 2000. En virtud del caso, el juez ordenó a las autoridades modificar el etiquetado de modo que distinga entre azúcares naturales y añadidos, establezca un máximo de azúcares añadidos de 50g (como lo determinan los organismos internacionales) e introduzca un etiquetado de advertencia para los casos en que el alimento sobrepase los niveles de azúcar recomendados (El Universal 2017). Como se puede apreciar, en líneas generales, la sentencia replica las críticas efectuadas por la sociedad civil. No se registraron reacciones oficiales en los periódicos analizados hasta junio de 2017.

En Chile, la Ley de etiquetado también suscitó conflictos, pero principalmente conflictos individuales entre las empresas y el gobierno. Uno de los primeros conflictos se presentó por la venta del popular chocolate “Kinder sorpresa”, que debió dejar de incluir la sorpresa por ser considerada por el Ministerio de Salud un “gancho comercial”. La empresa amenazó con recurrir a la justicia (La Tercera 2016), aunque no se consiguieron datos sobre la continuación de

65 Véase, a modo de ejemplo: El Mercurio (El Mercurio 2017a).

66 Amparo 1440/2015, juzgado octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México.

esa disputa. Del mismo modo, McDonald's tuvo inconvenientes por la venta de la "Cajita Feliz" que era acompañada por un juguete. La empresa dijo que el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA) había certificado que sus productos habían sido modificados para no exceder los límites legales (el producto no debía ser etiquetado por ser elaborado *in situ*, pero sí lo afectaba la posibilidad de incluir un gancho comercial), aunque este instituto negó haber prestado su conformidad (La Tercera 2016b). El gobierno chileno prohibió la inclusión del juguete hasta tanto se resuelva la disputa, pero finalmente, la empresa reformuló sus productos y fue autorizada a volver a ofrecerlo (Decreto 13/15 2015). Otras empresas, entre las que se destacan Kellogg's, Nestlé y Masterfoods también fueron sancionadas por infringir la Ley de Etiquetado, en particular en lo que se refiere al uso de dibujos atractivos para los menores de edad como mecanismos de publicidad. Las marcas se defendieron alegando violaciones a la propiedad intelectual (ya que los dibujos referidos estaban protegidos como marcas comerciales), pero tuvieron que discontinuar su uso y fueron multadas (Subsecretaría de Salud Pública 2017b). Kellogg's judicializó la disputa por la prohibición de vender una partida de sus cereales y el conflicto llegó a la Corte Suprema, quien falló a favor del gobierno (La Tercera, 12 de octubre de 2016). Así mismo, Evercrisp, una filial de Pepsico, demandó al fisco chileno por la prohibición de utilizar dos dibujos distintivos en sus productos "Cheetos" y "Gatolade" (El Mercurio 2017). El conflicto se resolvió de manera favorable al fisco chileno (Subsecretaría de Salud Pública 2017b). Cabe destacar que en abril 2017 la empresa Nestlé (que ya había sido sancionada en enero de ese año por infringir las restricciones publicitarias) (La Tercera 2017a) obtuvo una sentencia judicial favorable que declaró incompetente al Servicio Nacional del Consumidor –Sernac– (Pulso 2017). Será un caso interesante para seguir en sus próximas instancias, ya que puede ser un antecedente para resolver los conflictos pendientes y futuros.

Por otra parte, la ley de etiquetado le ha valido a Chile controversias en la Organización Mundial de Comercio (OMC) por las implicancias de la norma sobre la propiedad intelectual y por la venta de productos importados (La Tercera 2015e).

Independientemente de los conflictos específicos, se puede observar que el perfil del conflicto en México y Chile es diferente. En México el conflicto ha sido mayormente informal y ha enfrentado a la sociedad civil con el gobierno y la industria (que se presentan como aliados en este tema). La discusión ha girado en torno al diseño de la política de etiquetado en su conjunto, con la sociedad civil presionando fuertemente desde abajo para ocasionar reformas. La implementación de la norma, por su parte, no ha suscitado controversias que se repliquen con fuerza en los medios. La judicialización ha ido a tono con este perfil de conflicto y se ha declarado la inconstitucionalidad de la reglamentación (con consecuencias aún inciertas).

En Chile, en cambio, el conflicto ha sido predominantemente, por la interpretación de la norma y su implementación, donde el sector privado se enfrenta al sector público alegando violaciones a sus derechos.

Es interesante el rol que ha jugado hasta el momento el Poder Judicial en cada uno de los países ya que, mientras en México ha sido favorable al reclamo de la sociedad civil en contra del Poder Ejecutivo, en Chile el resultado ha ido en el sentido contrario. Será interesante seguir el caso de Nestlé para detectar posibles cambios de rumbo en el accionar de la justicia.

5.2.3 Efectos directos

5.2.3.1 Cambios en la *percepción* de los consumidores

Tanto en Chile como en México, se encuentran datos sobre el efecto directo que las normas de etiquetado han tenido sobre las actitudes de los consumidores. Sin embargo, determinar con certeza la utilidad de la norma para cambiar los hábitos de consumo es complejo por diversas razones, entre ellas, la dificultad de recabar datos certeros sobre el consumo más allá de encuestas de autopercepción donde los encuestados declaran haber cambiado sus conductas.

En líneas generales, los estudios disponibles se plantean todos o algunos de los siguientes objetivos: a) determinar si las personas entienden las etiquetas, b) saber si las leen y c) identificar si afectan sus hábitos de consumo. En México, los datos más completos sobre la fase de implementación de la norma de etiquetado se recabaron en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT MC) (Shamah, y otros 2016) realizada en 2016 por el INSP junto con la Secretaría de Salud Federal. Los datos fueron procesados también por el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT)⁶⁷, organismo creado bajo el control de la Secretaría de Salud para monitorear la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD).

Entre los hallazgos sobresalientes de la ENSANUT MC 2016 se destacan los siguientes:

- Más del 60% de la población, “nunca” o “casi nunca” compran productos industrializados por la información que contiene los empaques. Solo 24,4% usa “siempre” o “casi siempre” la información del etiquetado para la compra de alimentos.
- 44,6% de la población considera que el etiquetado frontal es “poco” o “nada” comprensible y el 30,5% declara que es “algo comprensible”. Solo menos del 14% declara que es “muy comprensible”.

67 Para más información, véase: <http://oment.uanl.mx>

- El 76% de la población no sabe cuántas calorías debe consumir por día.
- El 40% declara leer el etiquetado nutrimental, pero es menor el porcentaje de los que leen el etiquetado frontal (55.9%) del que lee la tabla nutrimental del etiquetado trasero (71,6%).

En Chile, el análisis de contenidos reveló una gran cantidad de estudios realizados por distintas universidades sobre los efectos del etiquetado. La falta de información completa⁶⁸ y las diferencias metodológicas (además de las posibles limitaciones metodológicas) dificultan la comparación entre ellos. Sin embargo, la Tabla 4 resume los hallazgos para poder realizar comparaciones exploratorias.

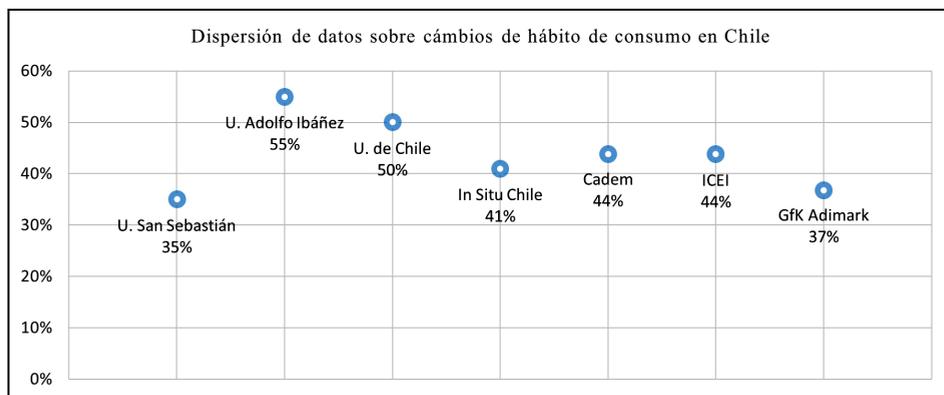
El gobierno chileno hizo dos evaluaciones de la implementación de la ley en sus diferentes dimensiones (a seis meses de su entrada en vigor (Subsecretaría de Salud Pública 2017a) y a un año (Subsecretaría de Salud Pública 2017b)). Como parte de estas evaluaciones encargó un estudio al Instituto de la Comunicación e Imagen –ICEI– de la U. de Chile, donde el 92% evaluó de manera favorable la obligación de etiquetar y un 67,8% de los encuestado que declaran comparar sellos aseveró que elige comprar alimentos con menos sellos (Subsecretaría de Salud Pública 2017b).

Tabla 5-4. Encuestas de percepción sobre los efectos de la Ley de Etiquetado en Chile

Fuente	Fecha de realización	Muestra	Afecta hábitos de consumo	Otros
U. San Sebastián	Abril-16	528 personas	35%	Se realiza AN
U. Adolfo Ibáñez	Oct-16	296 personas de diferentes edades y ciudades	55%	
U. de Chile	Oct-16	-	50%	
In Situ Chile	Oct-16	406 personas	41%	
Cadem	Dic-16	-	44%	Encargado por AB Chile
U Diego Portales	Dic- 16	1098 jóvenes entre 18 y 29 años	70%	
ICEI, U. de Chile	Enero- 17	1067 personas seleccionadas representativamente	44%	Encargado por el gobierno
GfK Adimark	Mayo- 17	4800 personas de 39 comunas más pobladas	37%	
GfK Adimark	Mayo- 17	Niños entre 8 y 14 años	26%	

⁶⁸ Para realizar evaluaciones y comparaciones realistas habría que analizar los estudios (no los reportes periodísticos), lo cual no se realizó en la presente investigación. Sin embargo, sí se completó la información periodística con el reporte oficial de implementación de la Ley de Etiquetado realizado por el Minal cuando este aportaba datos.

Gráfica 5-7. Dispersión de datos sobre cambios en los hábitos de consumo en Chile



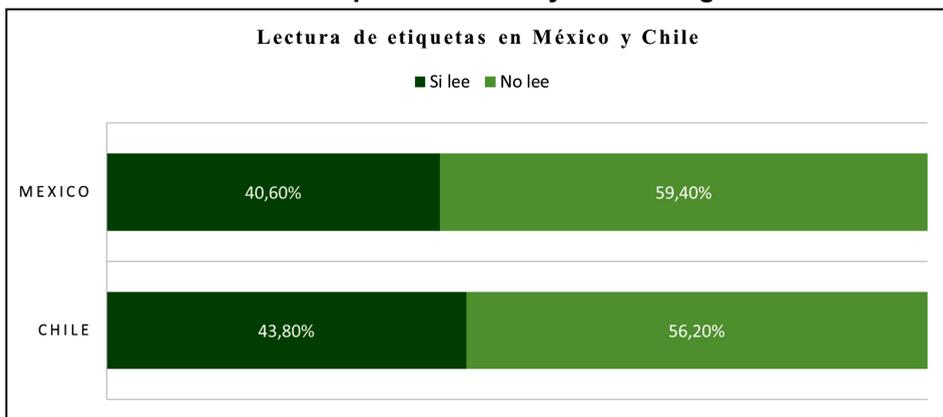
Dejando de lado los datos específicos sobre niños y jóvenes –que se realizaron sobre esas poblaciones específicas– los datos recabados por los distintos estudios tienen una cierta coherencia, encontrando efectos sobre las decisiones de compra de los consumidores entre el 35% y el 50% de los casos (Gráfica 6). Si bien es cierto que los datos no son comparables directamente, sí permiten tener alguna noción exploratoria respecto a los efectos de la ley, que parece estar afectando en cierta medida los hábitos de consumo. Realizar una evaluación sobre estos datos en el sentido de recomendar políticas con base en los datos disponibles excede los alcances de la presente investigación.

En Chile, la cobertura mediática de los datos sobre percepción de los efectos de la ley ha sido abundante. Esto muestra, por un lado, que existe gran movilización para generar datos de efectividad y, por otro, que existe una preocupación en la opinión pública en relación a los resultados de la norma.

Si bien las metodologías y preguntas varían, es posible hacer una comparación exploratoria entre el impacto sobre el consumo de la regulación chilena y mexicana (según las cifras oficiales de la ENSANUT MC (Shamah, y otros 2016) en México y el estudio realizado por ICEI por encargo del gobierno en Chile (Subsecretaría de Salud Pública 2017b)). Ambos estudios declaran haber trabajado con muestras probabilísticas, por lo cual deberían ser representativos de lo que ocurre en cada país.

Lo primero que puede observarse es que, al ser consultados sobre el nivel de utilización de las etiquetas, los resultados en ambos países son similares. Tal se ilustra en el Gráfico 7, 40,6% de los mexicanos declara leer el etiquetado nutricional, mientras 43,8% de los chilenos declara comparar los sellos de advertencia. Esto indicaría que la cantidad de consumidores que lee las etiquetas no depende de su formato sino de otras variables (presumiblemente, nivel educativo, campañas de concientización, etc.).

Gráfica 5-8. Lectura de etiquetas en Chile y México según datos oficiales



Respecto a la cantidad de personas que declaran cambiar sus hábitos de consumo en función de las etiquetas, la comparación se dificulta por dos motivos. En primer lugar, porque la manera de consultar no es exactamente la misma en ambos países. En México, se consulta sobre la frecuencia con la que el etiquetado influye la decisión de compra (nunca, casi nunca, a veces, casi siempre, siempre). En Chile, en cambio, se consulta si el etiquetado influye en su decisión porque “elige alimentos con menos sellos”, “no compra alimentos con sellos”, “compra menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia” o “no influye”. En segundo lugar, mientras en México esta consulta se hace sobre el total de la población, en Chile se hace sólo sobre los que declaran leer las etiquetas. Esta diferencia tiene un impacto sobre el modo en que se presentan los datos. Las tablas 5 y 6 muestran los datos oficiales desagregados.

Tabla 5-5. Frecuencia con la que el etiquetado afecta la decisión de compra en México según datos oficiales.

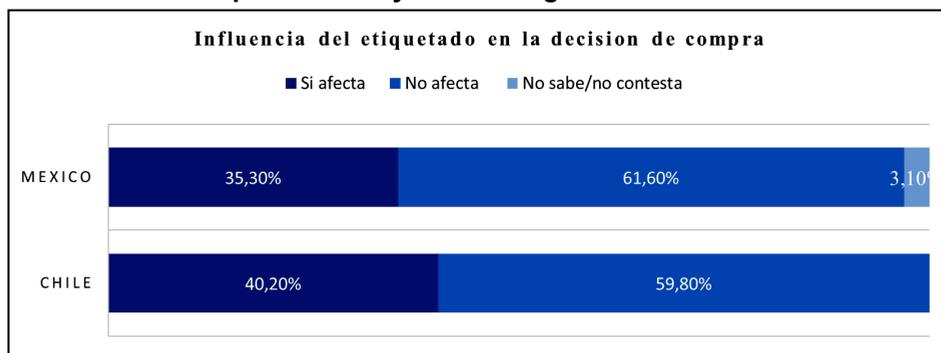
Frecuencia con la que los consumidores compran productos industrializados por la información que contiene los empaques	% sobre el total de la población
Nunca	44,50%
Casi Nunca	17,10%
A veces	23,20%
Casi Siempre	6,70%
Siempre	5,40%
No sabe/No contesta	3,10%

Tabla 5-6. Influencia del etiquetado sobre la decisión de compra en Chile según datos oficiales

Influencia del etiquetado sobre la compra	% sobre los que SI leen las etiquetas	% que representa sobre el total de la población
Sí influye, elijo alimentos con menos sellos	67,80%	29,70%
Sí influye, no compro alimentos con sellos	9,70%	4,20%
Sí, compro menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia	14,10%	6,30%
No influye, lo compro igual	8,40%	3,70%
No fueron consultados (no leen etiquetas)		56,2%

Si se agruparan los datos en un binomio entre los consumidores que son influidos por el etiquetado y quienes no lo son⁶⁹, se puede observar que, si bien en Chile el porcentaje de personas influidas es mayor, la diferencia no es significativa. Esto podría ser un indicador de que el diseño del etiquetado tiene una influencia relativamente baja en la cantidad de personas que lo utiliza (dejando de lado cualquier apreciación sobre el impacto que la diferencia (aunque menor) podría tener sobre la calidad de vida de la población).

Gráfica 5-9. Influencia del etiquetado en la decisión de compra en Chile y México según datos oficiales



El dato más significativo es el nivel de incomprensión del etiquetado en México, donde el 75% de la población declara que el etiquetado le resulta “algo”, “poco” o “nada” comprensible. Por consiguiente, difícilmente puedan utilizar el etiquetado para orientar sus decisiones de compra hacia alimentos más saludables. A esto se le suma que el 76% de los encuestados no conoce la cantidad de

69 En México se considera que si es influido quien declara que “siempre”, “casi siempre” o “a veces” lo influye y se considera que no es influido quien declara que “nunca” o “casi nunca” es influido. En Chile, se considera influido quien responde “sí” y se considera que no es influido quien responde “no” y quienes declaran no leer el etiquetado.

calorías que debe consumir por día, por lo cual la información respecto del porcentaje que el producto representa en la ingesta calórica recomendada es de poco valor. Si bien no existen datos sobre la comprensión del etiquetado chileno, su formato sencillo de advertencia no parece generar mayores desafíos de comprensión (aunque sería recomendable recabar esos datos). Asimismo, la campaña de concientización oficial apunta a un mensaje muy concreto “Elige productos con menos sellos, y si no tienen, mejor”.

En la sociedad civil, en Chile, la Concadecus realizó un estudio de la aplicación de la ley y recomendó algunas reformas, entre las que se destaca la sugerencia de determinar cuándo un producto debe expresarse en miligramos y cuándo en gramos, para evitar que alimentos de consistencia más líquida sean expresado en gramos para zafarse del sello de advertencia (Castro y Medal 2017).

Así mismo, a seis meses de vigencia de la ley, AB Chile lanzó la campaña “Hagámoslo bien”, que propone modificar la norma basándose en los datos recabados por la encuesta que ellos encargaron. Se sugieren principalmente cinco medidas: establecer límites de nutrientes por porciones; definir las porciones de los productos con criterios nutricionales; implementar un plan de reducción de nutrientes que involucre el trabajo de la industria y las autoridades; utilizar elementos positivos de información nutricional que ayuden al consumidor a discriminar positivamente entre los productos; y ejecutar campañas de educación nutricional con una mirada de largo plazo, coordinando mensajes y planes entre los diferentes actores de los sectores público y privado (El Mercurio 2016b). Estas propuestas parecen tratar de asemejar la normativa chilena a la mexicana.

5.2.3.2 Reformulación de productos

Uno de los objetivos del etiquetado frontal de alimentos es incentivar la reformulación de productos por la industria. En este sentido, el etiquetado tipo “advertencia”, como el chileno, es teóricamente más efectivo, ya que los productores buscan cambiar sus fórmulas para evitar exceder los parámetros legales. Del mismo modo, el etiquetado nutricional positivo serviría como un incentivo para que la industria actualice sus fórmulas de modo de ser elegibles para el calificativo positivo.

En Chile, la ley de etiquetado parece haber sido exitosa en la reformulación de productos, ya que, antes de su entrada en vigor, el jefe de la División de Políticas Públicas Saludables del Ministerio de Salud, Tito Pizarro, anunció que había un 20% de productos que habían logrado bajar los niveles de sodio, azúcar y grasas (La Tercera 2016a). En el mismo sentido, un informe presentado por AB Chile detalló que entre enero de 2015 y junio de 2016 se reformuló un 19% del portafolio de la industria (La Tercera 2017c) y Coca Cola dice haber cambiado las fórmulas de 34 productos y haberle bajado el azúcar a 25 (El Mercurio 2017c). Estos efectos son teóricamente positivos.

Sin embargo, la reformulación ha tenido como efecto no previsto el aumento en el uso de edulcorantes artificiales, cuyo impacto sobre la salud es poco claro. En virtud de ello, el Ministerio de Salud encargó un informe y se propone identificar cuantos productos poseen esos aditivos (El Mercurio 2017d).

Lo ocurrido en Chile resalta la importancia de basar la política pública en evidencia y de indagar a fondo los posibles efectos de las reformas, ya que a menudo los impactos pueden ser imprevistos, imprevisibles, o indeseables.

5.3 Conclusiones y limitaciones

Las dos iniciativas regulatorias estudiadas en este trabajo permiten contrastar los abordajes propuestos por Chile y México para promover una alimentación saludable. Ambas naciones se han propuesto incidir en la información que la industria alimentaria provee a los consumidores a partir de dos estrategias de rotulado distintas generadas también en procesos de regulación que han tenido trayectorias diversas. A partir de la aprobación de las dos iniciativas, los gobiernos, la industria alimentaria y una diversidad de actores de la sociedad civil han interactuado a veces confrontando y otras con algún nivel de coordinación en la implementación de las nuevas normativas que no ha estado exenta de desafíos.

Si bien todavía puede ser temprano para arribar a conclusiones más informadas, nuestra investigación sugiere que las normas de etiquetado mexicana y chilena han tenido efectos, tanto simbólicos como directos. En cuanto a los primeros, se destaca el aumento de la visibilidad de la problemática de la obesidad y las políticas públicas que se proponen reducirla, así como la movilización de los diferentes actores en función de las reformas. En cuanto a los efectos directos, aunque con distinto alcance, en ambos países el etiquetado frontal parece estar teniendo efectos sobre los hábitos de consumo de la población y en Chile sobre la reformulación de productos. Cabe destacar, sin embargo, que al tratarse de fenómenos multicausales, una de las grandes limitaciones de la presente investigación es la imposibilidad de determinar en qué medida los efectos mencionados son producto exclusivo de la sanción de las normas.

Por otra parte, algunos temas se plantean recurrentemente como posibles obstáculos para el éxito de las políticas públicas en contra de la obesidad, especialmente la influencia de la industria, los conflictos de interés y la falta de educación de la población respecto al riesgo del sobrepeso, la obesidad y las ECNT relacionadas. En Chile los medios no reportan conflictos de interés, aunque sería recomendable ampliar la búsqueda de información para poder determinar si se trata de un sesgo de los periódicos seleccionados.

Al tratarse de reformas relativamente recientes, sería recomendable evaluar las iniciativas regulatorias nuevamente con el paso de los años⁷⁰, para poder des-

70 En Chile el INTA está en un proyecto de análisis de la implementación de la ley en sus primeros tres años de vigencia. Para más información visitar: <https://inta.cl/es/noticia/un-ano-de-la-ley-de-etiquetado-su-aplicacion-y-evidencia>

cubrir nuevos efectos y su impacto sobre los niveles de sobrepeso y obesidad de la población. En todo caso, para potenciar los efectos positivos sobre la salud, las regulaciones de etiquetado frontal deberán ser acompañadas por otras medidas complementarias.

5.4 Bibliografía

- Araya, M. «Reglamento destinado a la implementación de la Ley 20606 es erróneo (INTA).» *Universidad de Chile*. 2013. <http://www.portaluchile.uchile.cl/noticias/92524/reglamento-destinado-a-la-implementacion-de-la-ley-20606-es-erroneo>.
- Barquera, S., I. Campos, y J.A. Rivera. «México attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges.» *Obesity Reviews* 14 (2), 2013: 69-78.
- Calvillo, A., F. Espinosa, y M. Macari. «Contra la obesidad y la diabetes: una estrategia secuestrada.» 2015. http://impuestosaludable.org/wp-content/uploads/2013/06/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada_ASA_2014.pdf.
- Castro, P., y L. Meda. «Informe de vigilancia nutricional en alimentos y su publicidad.» *Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios*. 2017. <http://www.conadecus.cl/conadecus/wp-content/uploads/2011/09/Estudio-del-Etiquetado-Nutricional.pdf>.
- COFEPRIS. «Manual de etiquetado frontal nutrimental.» *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios*. 2014. http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents/COMISIÓN%20DE%20OPERACIÓN%20SANITARIA_Documentos%20para%20publicar%20en%20la%20sección%20de%20MEDICAMENTOS/ALIMENTOS/ManualEtiquetado_VF.pdf.
- . *Objetivos de la comisión*. México: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios - <https://www.gob.mx/cofepris/documentos/convenios-fassc-2015>, 2015.
- Corvalán, C., M. Reyes, M.L. Garmendia, y R. Uauy. «Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising.» *Obesity Reviews*, 14, 2013: 79–87. doi:10.1111/obr.12099.
- Decreto 13/15. *Directriz para la vigilancia y fiscalización de la composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. Santiago de Chile: Reglamento sanitario de los alimentos. Subsecretaría de Salud Pública División de políticas públicas saludables y promoción., 2015.
- El Mercurio. «“Cheetos” y “Gatolate” genera disputa legal entre Evercrisp y el Fisco y desata la indignación del senador Girardi.» *El Mercurio*, 31 de mayo de 2017d: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/05/31/860670/La-disputa-que-mantiene-Evercrisp-con-el-fisco-y-que-desata-la-indignacion-del-senador-Girardi.html>.
- . «AB Chile hace evaluación de Ley de Etiquetado: “Ha sido deficiente en sus resultados”.» *El Mercurio*, 15 de diciembre de 2016b: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/12/15/835729/AB-Chile-hace-evaluacion-de-Ley-de-Etiquetado-Ha-sido-deficiente-en-sus-resultados.html>.
- . «Controversia sobre los efectos de los endulzantes obliga a revisar la evidencia científica.» *El Mercurio*, 31 de mayo de 2017: <https://digital.elmercurio.com/2017/05/31/content/pages/img/pdf/9J35KRFB.pdf>.
- . «Ley de Etiquetado: Seremi inspeccionó quioscos dentro de colegios y cursó 44 sumarios sanitario.» *El Mercurio*, 9 de marzo de 2017: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/03/09/848649/Seremi-de-Region-Metropolitana-inspecciono-quioscos-escolares-por-Ley-de-Etiquetado.html>.
- . «Más de un tercio de los consumidores dice que ha cambiado sus hábitos gracias a la Ley de Etiquetado de Alimentos.» *El Mercurio*, 28 de mayo de 2017c: <https://digital.elmercurio.com/2017/05/28/content/pages/img/pdf/JL35IQ6S.pdf>.
- . «Proveedores acusan presiones de supermercados para entregar productos con nuevo etiquetado.» *El Mercurio*, 10 de mayo de 2016: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/05/10/802167/Proveedores-acusan-presiones-de-supermercados-para-entregar-productos-con-nuevo-etiquetado.html>.
- . «Watt’s culpa a la Ley de Etiquetados.» *El Mercurio*, 27 de abril de 2017a: <http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Acciones/2017/04/27/Watts-culpa-a-la-Ley-de-Etiquetados.aspx>.
- El Universal. «¿Emergencia epidemiológica por diabetes y obesidad?» 28 de enero de 2017: <http://www.jornada.unam.mx/2017/01/28/opinion/017a2pol>.

- «¿Por qué daña tu salud el etiquetado nutrimental?» *El Universal*, 21 de febrero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/alianza-por-la-salud-alimentaria/2017/02/21/por-que-dana-tu-salud-el-etiquetado-nutrimental>.
- «Denuncia ONG fallas de etiquetado frontal.» *El Universal*, 29 de junio de 2016: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/06/29/que-quieren-ocultar-coca-cola-y-pepsi>.
- «Empresas capacitarán sobre datos de etiquetado.» *El Universal*, 17 de enero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/01/17/empresas-capacitaran-sobre-datos-de-etiquetado>.
- «Espionaje a promotores del impuesto a los refrescos, hecho “sumamente serio”.» *El Universal*, 12 de febrero de 2017: <http://www.jornada.unam.mx/2017/02/12/sociedad/031n1soc>.
- «Juez falla contra el etiquetado nutricional; ordena clarificar la cantidad de azúcar.» *El Universal*, 9 de febrero de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/02/9/juez-declara-inconstitucional-etiquetado-frontal>.
- «Por espionaje, el Poder del consumidor deja la mesa de gobierno abierto.» *El Universal*, 7 de junio de 2017: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/7/por-espionaje-el-poder-del-consumidor-deja-la-mesa-de-obesidad-en>.
- EPC. «Nace la Alianza por la Salud Alimentaria.» *El Poder Consumidor*. 2012. <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/nace-la-alianza-para-la-salud-alimentaria/>.
- FAO. «Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>.
- «Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.» *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. 2005. <http://www.fao.org/3/a-y7937s.pdf>.
- Garsetti, M., J. de Vries, M. Smith, A. Amosse, y N. . Rolf-Pedersen. «Nutrient profiling schemes: overview and comparative analysis.» *European journal of nutrition*, 46(2), 2007: 15-28.
- La Jornada. «Insuficientes las acciones del gobierno federal para contrarrestar la obesidad.» *La Jornada*, 9 de marzo de 2017a: <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/09/sociedad/037n2soc>.
- La Tercera. «Canadá, EE.UU. y México reclaman contra Chile ante la OMC por nuevo rotulado nutricional.» *La Tercera*, 17 de julio de 2015e: <http://www.latercera.com/noticia/canada-eeuu-y-mexico-reclaman-contrachile-ante-la-omc-por-nuevo-rotulado-nutricional/>.
- «Girardi y sanción a Nestlé: “Los productos sanos pueden tener publicidad y estar a la venta, no la basura disfrazada de sano.» *La Tercera*, 27 de enero de 2017a: <http://www.latercera.com/noticia/girardi-sancion-nestle-los-productos-sanos-pueden-publicidad-estar-la-venta-no-la-basura-disfrazada-sano/>.
- «Kinder Sorpresa recurrirá a la justicia para evitar su salida del mercado.» *La Tercera*, 13 de junio de 2016: <http://www.latercera.com/noticia/kinder-sorpresa-recurrira-a-la-justicia-para-evitar-su-salida-del-mercado/>.
- «Marcas lanzan estrategias para contrarrestar efecto de Ley de Etiquetado de Alimentos.» *La Tercera*, 3 de junio de 2016a: <http://www.latercera.com/noticia/marcas-lanzan-estrategias-para-contrarrestar-efecto-de-ley-de-etiquetado-de-alimentos/>.
- «Minsal aclara que “Cajita Feliz” de McDonald’s podrá seguir en venta.» *La Tercera*, 25 de julio de 2016b: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-aclara-que-cajita-feliz-de-mcdonalds-podra-seguir-en-venta/>.
- «Minsal dice que de 3.000 productos fiscalizados por Ley de Etiquetado, 1.000 han sido sumariados.» *La Tercera*, 31 de octubre de 2016: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-dice-3-000-productos-fiscalizados-ley-etiquetado-1-000-sumariados/>.
- «Minsal indaga aumento en uso de edulcorantes debido a Ley de Etiquetado.» *La Tercera*, 22 de mayo de 2017c: <http://www.latercera.com/noticia/minsal-indaga-aumento-uso-edulcorantes-debido-ley-etiquetado/>.
- «Oscar Fuenzalida, el ex “emprendedor del año” que encaró a Girardi.» *La Tercera*, 8 de mayo de 2017: <http://www.latercera.com/noticia/oscar-fuenzalida-ex-emprendedor-del-ano-encaro-girardi/>.
- Ley 20.606. *Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/N?i=1041570&f=2015-11-13&p=>, 2012.
- Minsalud Chile. *Ley de Alimentos – Nuevo etiquetado de alimentos*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud de Chile - <http://web.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>, 2016.

- no hay modo de verificar la veracidad de los datos.

- los datos se actualizan a voluntad del periódico, por lo cual la actualización no es uniforme.

Ante estas limitaciones, se optó por utilizar tres rankings no oficiales que categorizan los periódicos mexicanos⁷³. Se utilizaron estos rankings para seleccionar el nombre de los periódicos más influyentes. Luego se recurrió al dato del promedio de circulación pagada aportada por el padrón oficial y se elaboró un ranking propio (Tabla 1). Como el Padrón no aporta información agregada a nivel nacional, se recurrió a la información disponible para el Distrito Federal.⁷⁴

Tabla 5-7. Ranking de periódicos mexicanos según circulación pagada promedio

Periódico	Promedio de circulación pagada	Tipo de periódico
La Prensa	284,984	prensa popular
Ovaciones	157,735	es diario deportivo
Publimetro	150,186	es diario gratuito
Metro	146,531	Es diario de DF
Reforma	133,446	PRENSA TRADICIONAL. no tiene libre acceso a todo el contenido en internet
El Universal	115,990	PRENSA TRADICIONAL
La Jornada	107,659	PRENSA TRADICIONAL
Unomásuno	106,182	
Récord	105,339	
El Financiero	91,923	
Milenio Diario	81,345	
El Sol de México	69,206	
La Razón	30,051	
Economista	27,329	
Excélsior	25,357	
El País	13,257	
El Universal Grafico	sin datos	
El informador	sin datos	

73 Un ranking de los periódicos más leídos de México elaborado en 2013 y publicado en la página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7e4c2bbebb-447407c00b3178a46c020d.pdf>); y dos rankings de la Revista Merca2.0 que analizan (a) los diarios más leídos de México en 2016 (disponible en: <https://www.merca20.com/periodicos-leido-los-mexicanos/>) y (b) los periódicos online con mayor cantidad de visitas (disponible en: <https://www.merca20.com/los-10-periodicos-mas-influyentes-en-mexico/>).

74 La bibliografía académica da indicios de que la distribución geográfica de los periódicos considerados “nacionales” es limitada, es decir que los periódicos que se consideran “nacionales” son más bien centrados en el Distrito Federal (ver García Rubio).

Finalmente, se categorizaron los periódicos por tipo y se seleccionaron los periódicos “tradicionales”⁷⁵ para evitar evaluar periódicos gratuitos o especializados que podían ofrecer información más tendenciosa.

Con este método, se eligieron los periódicos mexicanos “Reforma” y “El universal”. Sin embargo, como “Reforma” no cuenta con acceso abierto a su contenido por internet se optó por analizar el próximo en el ranking, es decir “La Jornada”.

En el caso chileno, no existe información oficial sobre tiraje o circulación de acceso abierto. Existe un “Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría” oficial, pero es de acceso cerrado, por lo cual no fue posible utilizarlo. Según fuentes secundarias, los medios chilenos están concentrados en gran medida en dos grupos: Copesa y El Mercurio, por lo cual se optó por analizar los dos medios de prensa “tradicional” escrita más importantes de cada uno de éstos⁷⁶. Así, se eligieron los periódicos “El Mercurio” y “La Tercera”.

5.5.2 Criterios de búsqueda por periódico

Dadas las limitaciones de los motores de búsqueda internos de los periódicos, se realizaron las búsquedas con el motor de búsqueda avanzado de Google, donde se utilizaron distintas palabras claves para determinar cuáles eran las más relevantes para el estudio.

La búsqueda se comenzó temporalmente dos años antes de la sanción de la norma analizada (1 de enero de 2010 en el caso chileno y 1 de enero de 2012 en el caso mexicano) y se extendió hasta el 1 de junio del año 2017 en ambos casos, ya que la finalidad del ejercicio era poder analizar el impacto de la norma en la cobertura mediática del tema del etiquetado.

Se realizaron varias búsquedas para poder determinar las palabras claves relevantes. En primer lugar, se realizó una búsqueda sistemática con la palabra clave “obesidad” (ver Tabla 2), sin embargo, la búsqueda resultó demasiado amplia y los resultados frecuentemente irrelevantes al tema en análisis.

Se realizó luego una búsqueda según la palabra “etiquetado”. Para el caso mexicano resultó ser demasiado amplia y los resultados a menudo no pertinentes. Agregar la calificación “frontal” desplegó mejores resultados, probablemente dado el vocabulario empleado por la propia normativa. Sin embargo, luego de realizar la búsqueda a través de las palabras “etiquetado frontal” se optó por ampliar nuevamente la búsqueda en base a la palabra “etiquetado” dado que los resultados eran demasiado limitados.

75 Según la clasificación elaborada por el documento “Panorama de la prensa latinoamericana: El boom antes de afrontar el desafío de Internet” elaborado por la consultora Llorente y Cuenca en 2013. Disponible en: http://www.desarrollando-ideas.com/publico/140109_dmasi_Informe_especial_prensa_latam.pdf

76 Utilizando nuevamente la categorización de Llorente y Cuenca (ver ref.5).

En el caso chileno, la palabra “etiquetado” arrojó buenos resultados en el caso de “El Mercurio”, pero muchos resultados irrelevantes en el caso de “La Tercera”. Agregando la calificación de “frontal” se perdían muchos resultados, ya que la ley chilena se suele denominar coloquialmente “Ley de Etiquetado” pero no se hace referencia a que éste sea frontal.

Se tomó entonces la decisión de utilizar la palabras clave “etiquetado” para ambos países. En ambos casos se probó con la palabra “rotulado”, pero ésta no dio buenos resultados.

Tabla 5-8. resultados relevantes de búsqueda en periódicos mexicanos y chilenos

Diario/Año	2010 (1)	2010 (2)	2011 (1)	2011 (2)	2012 (1)	2012 (2)	2013 (1)	2013 (2)	2014 (1)	2014 (2)	2015 (1)	2015 (2)	2016 (1)	2016 (2)	2017 (1)	TOT.
El Universal	n/a	n/a	n/a	n/a	0	1	2	5	3	1	2	4	5	15	9	47
La Jornada	n/a	n/a	n/a	n/a	1	4	1	1	5	3	5	3	3	4	8	38
El Mercurio	0	0	0	0	2	0	0	0	2	4	0	1	19	27	21	76
La Tercera	0	5	5	0	4	0	3	6	8	15	17	3	37	35	25	163

5.6 Anexo 2

5.6.1 Normas de alimentación saludable

La siguiente Tabla describe las principales normas de alimentación saludable dictadas en Chile y México entre 1997 y 2015.

Año	Normas aprobadas en Chile		Normas aprobadas en México	
	Leyes y decretos	Guías	Leyes y decretos	Guías
1997		Programa Nacional para la promoción de la Salud "Vida Chile" (incluye objetivos relacionados a la obesidad)		
1999		Programa Nacional "Vida Chile" incorpora Programa de Escuelas Saludables		
2000			Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad	
2006		Estrategia Global contra la Obesidad (EGO) dirigida a la alimentación escolar		
2008				Recomendaciones para la población mexicana: consumo de bebidas para una vida saludable
2009				Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil (Código PABI)
2010			NORMA Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-2010, Para la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus (23/11/10)	Acuerdo nacional para la salud alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad
2011			Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, en materia de educación nutricional (26/2/11)	
2012	Ley 20.606 sobre la Composición nutricional de los alimentos y su publicidad (7/6/12)		Reforma al Artículo 4 Constitucional... "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará." (29/4/12)	
2013	Ley 20.670- Crea el sistema Elige Vivir Sano	Código Chileno de Ética Publicitaria - 5ta edición. Autorregulación	Reformas al Artículo 3º Constitucional, Quinto transitorio ("Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos") (26/2/13)	Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes
			Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (LIEPS) - modificación 2013	

Año	Leyes y decretos	Guías	Leyes y decretos	Guías
			Lineamientos por los que se dan a conocer los criterios nutrimentales y de publicidad que deberán observar los anunciantes de alimentos y bebidas no alcohólicas para publicar sus productos en televisión abierta y restringida, así como en salas de exhibición cinematográfica (...)	
			Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.	
			DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogando diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad (14/2/14)	
			Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (14/2/14)	
2014			ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios. (15/4/14)	
			ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (25/7/14)	
	Decreto reglamentario de ley 20.606 (diario oficial No 41.193)			
2015	Ley N° 20869 sobre publicidad de los alimentos			