



**INFORME DE EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SOBRE COMPOSICIÓN
NUTRICIONAL DE LOS ALIMENTOS Y SU PUBLICIDAD**

Febrero 2018

Subsecretaría de Salud Pública

División de Políticas Públicas Saludables y Promoción

Departamento de Nutrición y Alimentos

Índice

Introducción.....	3
Vigilancia.....	4
Acciones de promoción y participación ciudadana.....	6
Materiales de apoyo.....	7
Fiscalización.....	7
Percepciones y actitudes de la ciudadanía.....	11
Estrategias de reducción de nutrientes críticos.....	15
Política Nacional de Alimentación y Nutrición.....	16
Impacto internacional.....	16
Reglamentos y normativas que complementan la Ley 20.606 Sobre Composición Nutricional de los Alimentos su Publicidad.....	18
Desafíos.....	20

Introducción

La Ley 20.606 establece que aquellos alimentos a los que se les hayan adicionado azúcares, sodio o grasas saturadas y superen los límites establecidos por el Ministerio de Salud para dichos nutrientes y calorías deberán presentar un sello de advertencia que lo indique en su cara frontal. Al mismo tiempo que no podrán realizar publicidad dirigida a menores de 14 años, ni comercializarse o entregarse a título gratuito en los establecimientos de nivel parvulario, básico y medio del país.

El presente informe tiene por objetivo dar cuenta de la implementación de la Ley 20.606 Sobre Composición Nutricional de los alimentos y su Publicidad entre los meses de julio a diciembre del 2017. Para ello se actualizan los principales resultados de los procesos de vigilancia y fiscalización de su cumplimiento reportados en el informe de junio de 2017, y se detallan las novedades en materia de promoción y participación ciudadana, estudios que permiten el monitoreo de las percepciones y actitudes de los consumidores, vigilancia de la composición de alimentos afectos en materia de nutrientes críticos, difusión y alianzas a nivel nacional e internacional. Así como la reglamentación de normativas que la complementan.

Principales aspectos de la implementación

1. Vigilancia

El MINSAL ha puesto en marcha un sistema de vigilancia diversas instituciones públicas remiten información acerca de posibles incumplimientos al Departamento de Nutrición de Alimentos y las SEREMI del país para su fiscalización. En el contexto del convenio firmado con MINSAL el SERNAC ha fortalecido la revisión de la publicidad televisiva de alimentos, emitiendo al Departamento de Nutrición y Alimentos los posibles incumplimientos para su evaluación y derivación a SEREMI en caso de corresponder. Además, realizan estudios sobre rotulación en alimentos, en coordinación con MINSAL.

1.1 Convenios para la vigilancia del cumplimiento de la Ley 20.606

Con el fin de instalar y coordinar la vigilancia del cumplimiento de los distintos aspectos de la regulación se está trabajando con diversas entidades gubernamentales con gran experiencia en la materia.

a) Convenio Minsal - Consejo Nacional de Televisión

El día 13 de junio de 2016 las autoridades de Ministerio de Salud y CNTV firmaron un convenio de colaboración mutua, cuyo objetivo es asegurar el debido cumplimiento de los objetivos de la ley N°20.606, sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad y su reglamento; y de la ley N°20.869 sobre Publicidad de los Alimentos.

A partir de dicho convenio el Consejo Nacional de Televisión ha proporcionado al MINSAL el registro de las transmisiones de televisión abierta nacional, una muestra de los canales de cable solicitados por el Ministerio y el registro de las audiencias de dichas transmisiones, materiales que han contribuido a los procesos de vigilancia y fiscalización de la publicidad de alimentos. Asimismo, a raíz de este convenio el Consejo ha recibido la asesoría del Ministerio en materia de alimentación y actividad física, la que ha apoyado el desarrollo de programas educativos infantiles.

b) Convenio Minsal - Servicio Nacional del Consumidor

En el contexto del convenio de colaboración mutua entre el Ministerio y el Servicio Nacional del consumidor, el SERNAC ha apoyado las labores de vigilancia del cumplimiento de la Ley 20.606, en materia de la publicidad de alimentos. Para dichos efectos, el SERNAC ha remitido al Ministerio de Salud todas aquellas piezas de televisión abierta nacional que podrían presentar incumplimiento de las disposiciones acerca de la publicidad por presentar elementos dirigidos a menores de 14 años asociados a un producto “Alto en”.

Asimismo SERNAC y el Ministerio de Salud se han coordinado para realizar acciones de vigilancia de la composición nutricional de los alimentos, centrándose en los llamados nutrientes críticos (azúcares, sodio, grasas saturadas y calorías).

c) Convenio Minsal - Ministerio de Educación

En el contexto del convenio de colaboración mutua entre los Ministerios de Salud y Educación, se ha trabajado en el mejoramiento de la educación nutricional en el currículo escolar, y en acciones de promoción de la alimentación saludable y actividad física, entre las que se destacan los Parlamentos Escolares Saludables, actividad que se detalla más adelante.

d) Convenio Minsal- Superintendencia de Educación

El Ministerio y la Superintendencia de Educación se encuentran elaborando un convenio de colaboración mutua, bajo el cual operará el ya implementado “Programa de vigilancia de entornos alimentarios escolares”, iniciativa bajo la cual los inspectores de la Superintendencia al realizar sus acciones habituales de fiscalización informan, a modo de vigilancia, al Ministerio acerca de la oferta de alimentos que presentan los kioscos y casinos de los establecimientos educacionales. Asimismo, en el contexto de estas acciones de vigilancia los inspectores de la Superintendencia han entregado en sus visitas materiales acerca de la Ley 20.606 y su cumplimiento dirigidos a directivos de los establecimientos y kiosqueros, los que fueron elaborados por el Ministerio de Salud.

e) Acciones conjuntas Minsal- Junaeb

El Ministerio de Salud y Junaeb han trabajado en diversas acciones de coordinación que contribuyen a la vigilancia de los entornos alimentarios escolares, entre las que se destaca la adecuación de las bases de licitación de los servicios de alimentación a las disposiciones establecidas por la Ley 20.606 en el contexto del Programa “Contrapeso”.

1.2 Vigilancia de la publicidad de alimentos

Con el fin de vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de publicidad de alimentos el Ministerio ha adquirido bases de datos que reportan las piezas y campañas presentes en radio, prensa, revistas, televisión abierta, internet y televisión de pago. El contar con dichas bases ha permitido identificar posibles incumplimientos de publicidad en canales y vías de los cuales no se contaba reporte de otras entidades estatales (CNTV, SERNAC). Concretamente el nivel central del Ministerio revisa bases de datos de diversos medios, lo que permitió la detección de piezas publicitarias con posibles infracciones durante el 2017, los que fueron derivados a la SEREMI correspondiente para su fiscalización. Esos casos son incorporados en la planificación de la fiscalización que realizan las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud del país.

1.3 Vigilancia de etiquetado nutricional y nutrientes críticos

En el marco de la Ley N°20.606 sobre Composición Nutricional de Alimentos y su Publicidad y con el objetivo de disponer información actualizada sobre el contenido de nutrientes críticos en alimentos, el Ministerio de Salud (MINSAL) ha diseñado Planes de Vigilancia del etiquetado nutricional obligatorio con foco en nutrientes críticos en algunos alimentos priorizados por enfoque de riesgo.

Los planes de vigilancia anualmente los ha dirigido el Departamento de Nutrición y Alimentos del Ministerio de Salud, y han participado la Secretaria Ministerial de Salud (SEREMI) de la Región Metropolitana y el Laboratorio de Nutrientes de la Sección de Química de Alimentos y Nutrición del Instituto de Salud Pública (ISP), estos últimos realizando los análisis químicos y elaborando en conjunto con Minsal los informes de programa.

Los principales objetivos del Plan de Vigilancia son:

- Vigilar cumplimiento de (Etiquetado Nutricional Obligatorio de Alimentos (ENOA), y
- Conocer la composición de nutrientes críticos de alimentos, especialmente de sodio, grasas saturadas, azúcares y calorías.

Se han realizado estudios de composición química desde el año 2014 hasta el año 2017.

Las principales conclusiones del informe de la vigilancia de etiquetado y nutrientes críticos del año 2017 son:

- El Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad Nutricional de Alimentos 2017 incluyó muestras de 82 alimentos envasados, correspondientes a 41 productos.
- Se realizó el análisis de azúcares totales en el 73,2% (60/82) de las muestras recibidas, en el 48,8% (40/82) para sodio y en el 14,6% (12/82) para energía, dado que eran los analitos relevantes para cada tipo de producto
- De los productos incluidos en este estudio, 9 presentaron rotulación de “Alto en Azúcares”, 7 “Alto en Calorías” 8 “Alto en Grasas Saturadas” y ninguno presentó rotulación “Alto en Sodio”.
- La comparación entre lo declarado en el rótulo y el cálculo analítico fue mayor al 20%, en el caso de azúcares totales en el 23,3% (14/60) de las muestras analizadas, en el 20% (8/40) de las muestras analizadas para sodio y en el 33% (4/12) de las muestras analizadas para energía.
- Estas diferencias fuera de la tolerancia (probables incumplimientos) pueden ser atribuidas a diversas razones, tales como fuente de información utilizada por los elaboradores pueden provenir de tablas de composición química inexactas o sin productos idénticos. También pueden originarse en análisis de laboratorios con diversas técnicas analíticas o bien a la variabilidad del contenido nutricional naturalmente presente en las materias primas utilizadas entre otros factores que influyen en dicha diferencia. La comprobación de una eventual falta a lo estipulado en la regulación se debe realizar en el contexto de una fiscalización por parte de la Autoridad Sanitaria.
- Cabe destacar, que el 78% de los productos (32/41) presentan una rotulación adecuada y en cumplimiento con la tolerancia permitida entre la rotulación y el análisis químico. Este alto porcentaje de cumplimiento cobra especial relevancia, dado que en el Plan se han seleccionado específicamente aquellos alimentos con mayor riesgo de presentar diferencias, basados en los resultados de la vigilancia nutricional anteriores, por lo que se esperaría que este cumplimiento sea similar o mayor en otros alimentos de menor riesgo.
- La información recopilada en estos procesos de vigilancia, permitirá priorizar y fortalecer las orientaciones para la fiscalización de alimentos que debe realizar la autoridad sanitaria del país.

El informe de Vigilancia de 2017 está disponible en el siguiente link: http://dipol.minsal.cl/wrdprss_minsal/wp-content/uploads/2018/02/Informe-programa-nutrientes-2017.pdf

2. Acciones de Promoción y participación ciudadana

El Ministerio de Salud, ha realizado diversas acciones que buscan favorecer el desarrollo de entornos saludables en las distintas regiones de nuestro país, entre las que se destacan la Estrategia Municipios, Comunas y Comunidades Saludables, el desarrollo de ordenanzas municipales que buscan apoyar la implementación de la Ley 20.606 prohibiendo la venta de alimentos no saludables alrededor de los establecimientos educacionales y otros lugares públicos fiscales, Diálogos ciudadanos en torno a la Implementación de la Ley 20.606 y la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, Escuelas de Gestores, Foros Regionales de Salud Pública¹. A estas acciones se sumó durante el 2017, la realización de Parlamentos Escolares Saludables, actividad coordinada por los Ministerios de Salud y Educación, orientada a contribuir al desarrollo de una mayor conciencia en las comunidades escolares respecto a su calidad de vida y bienestar, se ha dado lugar a parlamentos en los cuales los estudiantes dialogan en torno a las acciones necesarias para el desarrollo de entornos escolares saludables. Esta iniciativa, sumó durante el 2017 un total de 27 parlamentos, a los que asistieron un total de 1759 estudiantes pertenecientes a 266 establecimientos educacionales, distribuidos en las distintas regiones de nuestro país.

¹ Estas acciones son descritas en el informe de implementación de junio del 2017.

3. Materiales de apoyo a la implementación de Ley

3.1 Manual para Micro y Pequeña Empresas (MIPE) de alimentos:

Con el fin de apoyar a las MIPE que elaboran alimentos, así como a los almacenes tradicionales el Minsal, en un trabajo colaborativo con ACHIPIA, INDAP y el Ministerio de Economía, se desarrolló un manual de etiquetado nutricional de los alimentos, incluyendo la las disposiciones relativas a la Ley de Alimentos, que deberán cumplir a partir del mes de junio del año 2019. De la misma manera se desarrollaron 2 tutoriales orientados específicamente a los productores y almaceneros tradicionales. Estas herramientas educativas estarán disponibles durante el segundo semestre del presente año y serán utilizadas por los programas de capacitación implementados por INDAP para pequeños productores y por SERCOTEC para almaceneros, así como por actividades ejecutadas por ACHIPIA y también por las Seremis de Salud del País. El Manual y los tutoriales, están disponibles en el siguiente link: <http://web.minsal.cl/ley-de-alimentos-manual-etiquetado-nutricional/>

3.2 Material educativo para directores de escuela y kiosqueros

Con el fin de apoyar la implementación de la Ley se elaboró una guía de Kioscos y Colaciones Saludables, así como trípticos y dípticos para directores y kiosqueros, estos materiales han sido distribuidos en las distintas actividades de promoción de la normativa y en las acciones de vigilancia en establecimientos educacionales realizadas por la Superintendencia de Educación. Estos materiales pueden ser descargado desde: <http://www.minsal.cl/guia-y-evaluacion-de-kioscos-y-colaciones-saludables/>

4. Fiscalización

Las acciones de inspección, vigilancia y fiscalización han sido coordinadas por el nivel central y las SEREMI en todas las regiones del país, y están registradas en una plataforma informática desarrollada para estos fines. Estas actividades se programan con enfoque de riesgo basado en las siguientes consideraciones:

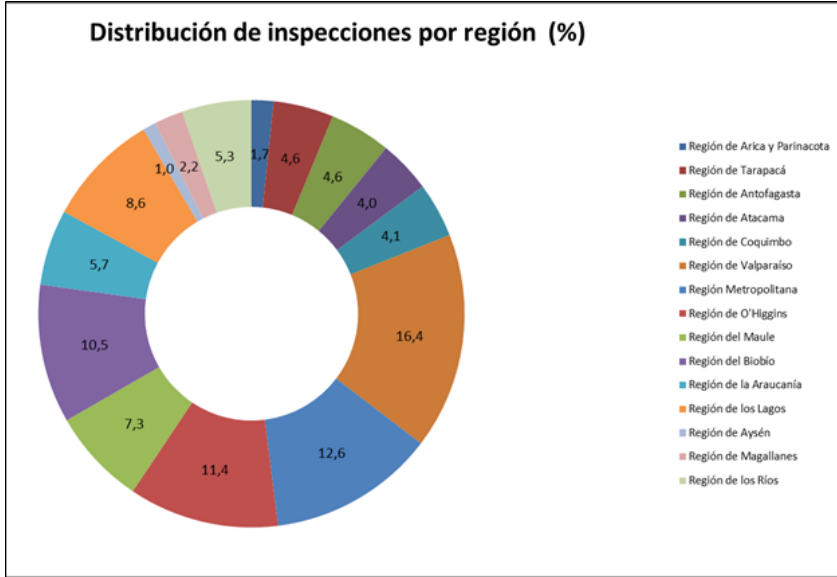
- Alimentos de consumo frecuente como confites, snacks dulces y salados, cereales para el desayuno, lácteos saborizados, bebidas de fantasía, galletas dulces o saladas, galletones, barras de cereal, productos de panadería y pastelería.
- Expendedoras y elaboradoras de alimentos de mayor tamaño.
- Establecimientos educacionales.
- Medios de comunicación masiva.

Las inspecciones (fiscalizaciones) son programadas de acuerdo al enfoque de riesgo mencionado anteriormente o bien derivadas del sistema de vigilancia de etiquetado y publicidad. Cabe destacar que las fiscalizaciones, programadas o derivadas de los sistemas de vigilancia, son ejecutadas en las instalaciones elaboradoras o de expendio de alimentos, incluidos los que se encuentran al interior de los establecimientos educacionales.

4.1) Principales resultados de fiscalización de junio de 2016 a diciembre de 2017:

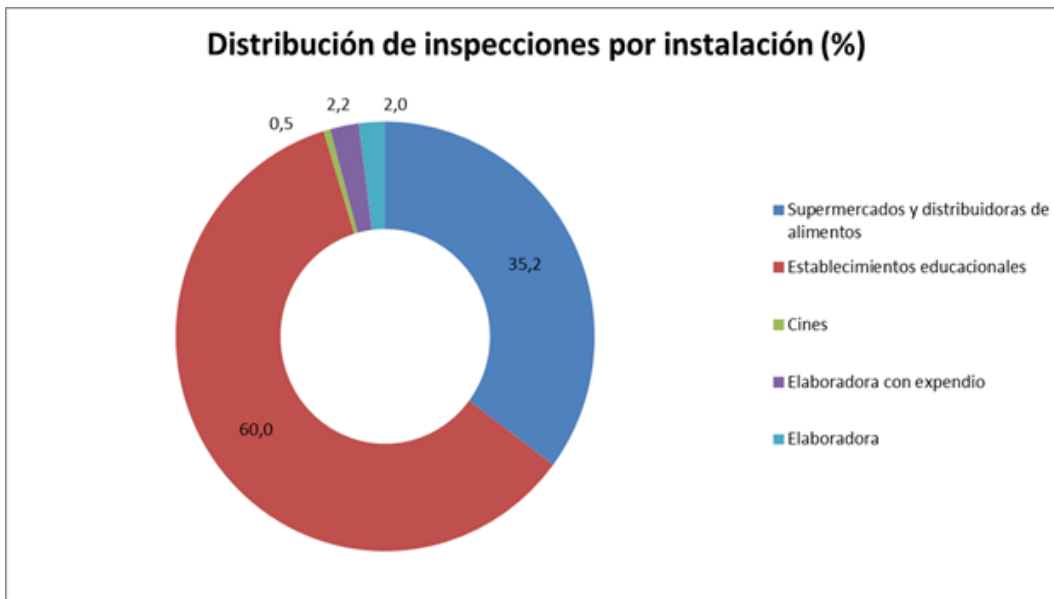
Se han realizado 4.458 inspecciones en distribuidoras de alimentos y supermercados, elaboradoras de alimentos con y sin expendio, establecimientos educacionales, cines y en distintos medios de comunicación masivos tales como televisión abierta y por cable o satelital, internet, radio, vía pública, revistas y diarios.

a) Distribución de inspecciones por región (%)



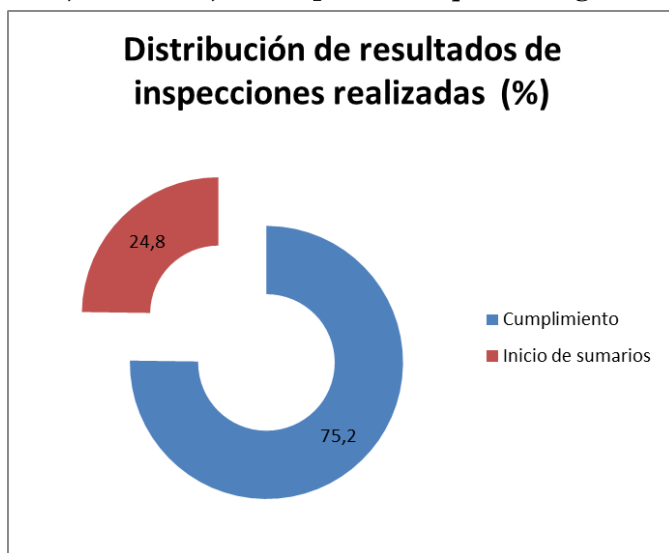
Las inspecciones se realizaron en las 15 regiones del país, siendo las regiones de Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y del Biobío en las que se realizaron una mayor proporción de ellas, representando un 16,4%, 12,6%, 11,4% y 10,5% del total de inspecciones.

b) Distribución de las inspecciones por instalación %



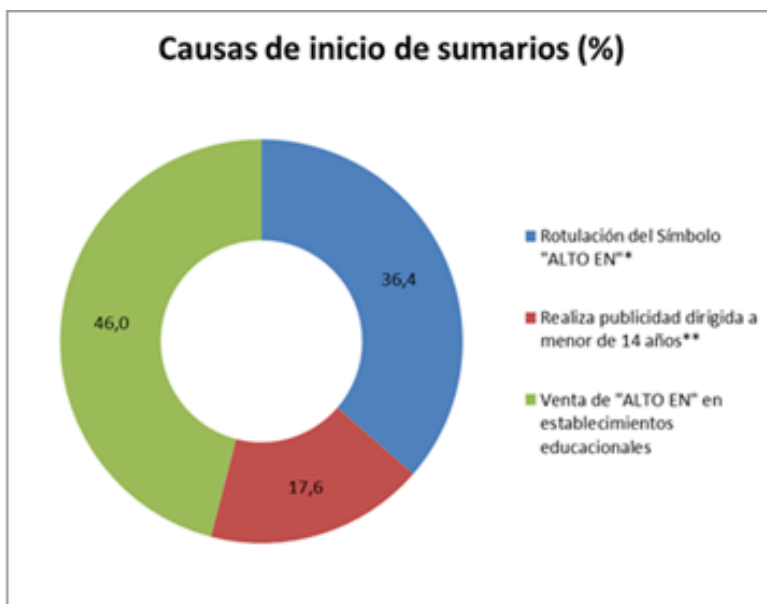
Las inspecciones se realizaron a diversas instalaciones de alimentos, a los supermercados y distribuidoras de alimentos, a las elaboradoras de alimentos sin expendio en el lugar de venta como fábricas de alimentos, a las elaboradoras de alimentos con expendio en el lugar de venta como restaurantes, a la venta de alimentos en los cines y a los puntos de venta de alimentos tipo kioscos al interior de los establecimientos educacionales principalmente de nivel escolar básico y medio. El mayor número de inspecciones se realizó en los establecimientos escolares con un 60% de los casos, seguido de los supermercados y distribuidoras de alimentos con un 35% de los casos, de acuerdo al enfoque de riesgo trazado.

c) Porcentaje de inspecciones que dan lugar a sumarios: N= 4458 inspecciones a diciembre de 2017



Se han realizado 4.458 inspecciones a diversas instalaciones de elaboración y venta de alimentos, incluyendo kioscos al interior de establecimientos educacionales. Estas inspecciones arrojaron un cumplimiento de la regulación en un 75,2% de los casos, y un 24,8% de inspecciones cuyos hallazgos dieron inicio a sumarios para investigar probables incumplimientos

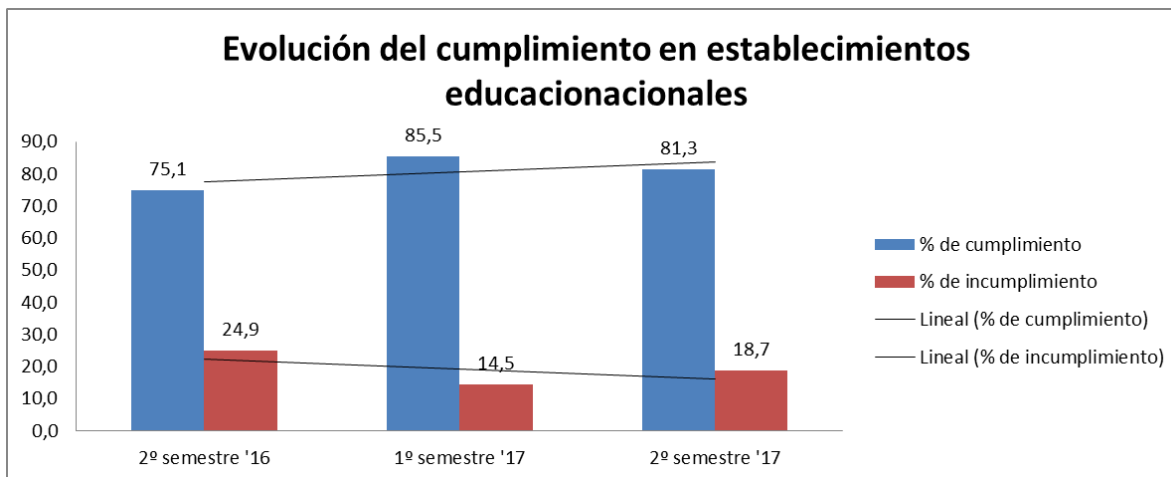
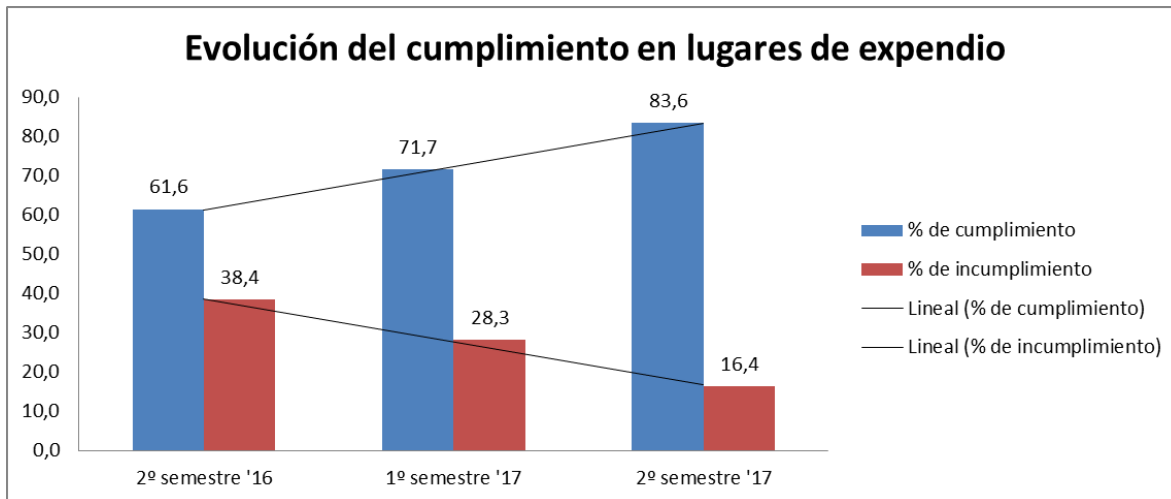
d) Causas de inicio de sumarios: N= 1236 a diciembre de 2017



Las causas de los inicios de sumarios pueden ser agrupadas en 3 tipos, en primer lugar todos aquellos probables incumplimientos relacionados con el rótulo del símbolo “Alto en”, principalmente por ausencia de éste, por presentar fallas en sus características gráficas, o bien por presentar rotulación incompatible en su etiquetado con el símbolo “Alto en”. En segundo lugar, todos aquellos probables incumplimientos relacionados con las restricciones publicitarias dirigidos a menores de 14 años en aquellos alimentos “Alto en” como presentar publicidad en dirigida a niños en el rótulo del alimento, o realizar publicidad dirigida a menores de 14 años asociada a alimentos “Alto en” en el lugar de venta o en algún medio de comunicación. En tercer lugar, se agrupan los probables incumplimientos relacionados con la aplicación de la Ley de Alimentos al interior de los establecimientos educativos, especialmente en los kioscos o puntos de venta de alimentos ya sea por expender alimentos “Alto en”, sean éstos envasados o no, o bien por tener publicidad de este tipo de productos con elevado contenido de nutrientes críticos. Cabe mencionar que un mismo sumario puede iniciarse por más una causa. En el gráfico se muestra la distribución de las causas de inicios de sumarios según las tres agrupaciones mencionadas anteriormente, siendo la mayor proporción (46%) aquellas originadas por expendio de productos “Altos en” al interior de establecimientos educativos, seguido de problemas en la rotulación con un 36,4% y en último lugar aquellas faltas relacionadas con la publicidad de dirigida a menores de 14 años, tanto en el rótulo como en el lugar de venta o medios de comunicación, con un 17,6% de los casos.

e) Evolución del cumplimiento e incumplimiento en instalaciones de expendio de alimentos y establecimientos educativos

Al evaluar el progreso del cumplimiento de la regulación en el tiempo, podemos evidenciar su tendencia de evolución positiva tanto en los lugares de expendio general de alimentos como en los establecimientos educativos. Esta tendencia se obtiene al analizar el porcentaje de cumplimiento en cada semestre desde el inicio de la vigencia de la Ley, es decir, en el segundo semestre del año 2016, primer semestre del año 2017 y segundo semestre del 2017. En los gráficos N°6 y N°7, se puede observar el porcentaje de cumplimiento semestralmente y la tendencia lineal para el caso de los lugares de expendio en general y para los establecimientos educativos, respectivamente. Se destaca que el cumplimiento en el último semestre de 2017 es mayor a un 81% en ambos casos.



5. Percepción y Actitudes de la Ciudadanía

5.1. Encuesta acerca de las percepciones y actitudes de los consumidores sobre la implementación del Decreto N°13 de 2015, Del Ministerio de Salud” MINSAL – Cliodinámica

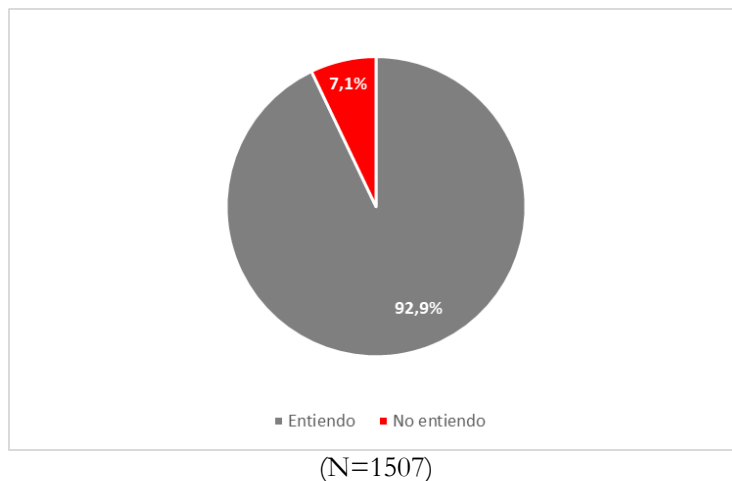
Con el objetivo de conocer las percepciones y actitudes de los consumidores respecto de la implementación del Decreto 13 del año 2015 del Ministerio de Salud, se licitó el diseño y ejecución de una encuesta, la que se adjudicó y ejecutó Cliodinámica Ltda.

La encuesta fue aplicada a mayores de 18 años de las diversas regiones del país, en base a un cálculo de afijación proporcional territorial por macrozonas y regiones. La muestra se calculó alcanzando un error de muestral nacional $\pm 2,53\%$ por estrato o macrozonas. Se incorporó una muestra rural de 200 casos, lo que le otorga representatividad a nivel nacional.

Para la selección de las viviendas dentro de cada manzana se utilizó una estrategia de muestreo sistemático y se cuidó la representatividad de los sexos de los individuos encuestados, alcanzando un error muestral de $\pm 3,60\%$ para los varones y de $\pm 3,56\%$ para las mujeres. La muestra final del estudio corresponde a 1505 casos.

Principales resultados de la encuesta

a) Porcentaje de personas que declara entender la información que entregan los sellos



b) Grado de comprensión de los sellos (N=1507)

	%	N
No comprende el mensaje que entregan los sellos de manera correcta	3,28%	49
Comprende sólo que los sellos advierten sobre el alto contenido de azúcares, grasas saturadas, sodio y calorías de los alimentos	24,65%	368
Comprende sólo que los sellos permiten saber de qué está hecho el alimento	1,47%	22
Comprende los sellos bajo ambas definiciones	70,56%	1054
Total	100%	1493

c) Comparación de sellos de advertencia e influencia en decisión de compra



d) Acciones tras comparar la cantidad de sellos presentes en un alimento (N= 1499)

	De acuerdo	
	%	N
Después de comparar la cantidad de sellos, elijo alimentos con menos sellos de advertencia	58,4%	626
Después de comparar la cantidad de sellos, no compro los alimentos con sellos de advertencia	40,9%	618
Después de comparar la cantidad de sellos, compro menos cantidad de los alimentos de lo que hubiera comprado si el alimento no tuviera sellos	55,2%	834
Me es indiferente si un alimento tiene sellos de advertencia (1)	40,2%	608

(1) Frase redactada en negativo, por lo que su análisis debe ser inverso. El grado de acuerdo es negativo en el contexto de este estudio.

Hallazgos en base a modelo de regresión:

- La persona que está a cargo de las compras de alimentos en el hogar presenta una probabilidad 66,4% mayor de comparar la cantidad de sellos respecto de las personas que no están encargadas de las compras.
- Las mujeres tienen un 83,9% más de probabilidad de comparar los sellos respecto de los hombres.
- Los jefes de hogar tienen un 19,6% menos de probabilidades de comparar los sellos en comparación con aquellos que no son jefes de hogar.
- Las personas que viven en zonas rurales tienen un 31,1% mayor de probabilidad de comparar los sellos respecto de aquellos que viven en el área urbana.
- Las personas que tienen menos de 60 años tienen menos probabilidad de comparar los sellos, en comparación con las personas que tienen 60 años o más. Además, mientras más jóvenes los individuos, esta probabilidad va disminuyendo progresivamente.
- Las personas que se encuentran en grupos socioeconómicos más altos tienen mayor probabilidad de comparar los sellos en relación a aquellas que pertenecen al grupo E.

e) Actitud hacia los alimentos con o sin sello. Grado de acuerdo sobre las variables de resultado (N=1489)

	De acuerdo	
	%	N
Debería dejar de comer alimentos con sellos	62,5%	931
Debería comer con menor frecuencia los alimentos con sellos que los alimentos sin sellos	77,8%	1162
Debería comer en menos cantidad los alimentos con sellos que los alimentos sin sellos	78,3%	1166
Los alimentos sin sellos son de mejor calidad nutricional que los alimentos con sellos	66,0%	927
Los alimentos sin sellos son más saludables que los alimentos con sellos	71,3%	1030

Para poder identificar quienes son aquellos que tienen una actitud positiva hacia los alimentos sin sellos se realizó un análisis de regresión lineal. El índice de actitud hacia los alimentos con sellos indica que las personas encargadas de las compras del hogar, muestran un efecto positivo y significativo de la política, mostrando una mejor valoración de los alimentos sin sellos. Además, el ser mujer, vivir en área rural y habitar en la zona centro y sur también está relacionado positivamente con una actitud positiva hacia los alimentos sin sellos.

f) Evaluación general de los componentes de la política de la Ley de Alimentos, promedio (escala de 1-7) (N 2017=1512)

	Promedio Nota (escala 1-7)
Obligación de etiquetar con los sellos de advertencia a los alimentos “Altos en” (Alto en azúcares, grasas saturadas, sodio y calorías).	6,2
Prohibición de venta de alimentos con sellos “Altos en” en los establecimientos educacionales.	6,0
Prohibición de la publicidad dirigida a niños(as) menores de 14 años de los alimentos con sellos “Altos en”.	5,8
Prohibición de la entrega de regalos o ganchos comerciales como <i>stickers</i> , juguetes u otros similares dirigidos a niños(as) menores de 14 años junto con la compra de alimentos.	5,7

g) Grado de acuerdo sobre posibles próximos pasos de la política (N=675)

	De acuerdo	En desacuerdo
Es buena idea que se prohíba la venta de productos con sellos alrededor de las escuelas.	75,80%	24,20%
Está bien que los establecimientos educacionales entreguen instrucciones sobre las colaciones escolares.	95,90%	4,10%

*Responden sólo aquellas personas que tienen a su cuidado menores de 14 años.

5.2. Estudio de Percepción de Consumidores sobre Descriptores Nutricionales Presentes en la Publicidad y Etiquetado de Alimentos sobre la Rotulación de Alimentos que Presentan el Símbolo “Alto en” en Coexistencia con Otros Mensajes Presentes en el Rótulo. MINSAL - IPSOS

Con el objetivo de realizar un análisis cualitativo de la percepción de los consumidores de la región Metropolitana sobre la rotulación de alimentos que presentan el símbolo “Alto en” en coexistencia con otros mensajes presentes en el rótulo, e identificar si las imágenes y descriptores positivos incorporados por las empresas en las etiquetas de los envases de productos “Alto en” generaban efecto halo sobre los alimentos, el Ministerio de Salud licitó un estudio, el cual fue diseñado y aplicado por IPSOS.

El efecto halo es uno de los sesgos cognitivos más conocidos de la psicología, este consiste en la modificación de la percepción que se tiene de un producto o alimento a partir de la presencia de elementos que le otorgan atributos o valoraciones. En el estudio desarrollado, se pretendía identificar si este efecto, se daba o no en distintos envases, afectando la lectura de los alimentos que presentan el sello “Alto en”, pudiendo restarles notoriedad, visibilidad y relevancia a estos sellos.

Metodología

a) Desk research nacional e internacional: El objetivo de esta etapa fue realizar una revisión bibliográfica respecto del “efecto halo” que pueden provocar en la percepción del consumidor, los diversos mensajes o iconografías rotulados en el alimento; con especial énfasis en aquellas rotulaciones que coexisten con un mensaje de advertencia. Esta fase consistió en la sistematización de información levantada desde fuentes existentes tanto a nivel nacional como internacional.

b) Focus group: Se realizaron 10 focus group, cuya selección de participantes consideró a mayores de 18 años, hombres y mujeres, con niveles educacionales diversos (nivel educacional hasta técnico/ nivel educacional universitario y más), con y sin tenencia de hijos menores de 18 años.

Con el fin de comprender cómo son leídos-percibidos los productos con sellos y otras coexistencias, se elaboró un total de 7 maquetas de productos de diferentes categorías. La información que debía contener cada maqueta tenía relación con la declaración de diversas propiedades nutricionales: buena fuente de fibra, bajo en sodio, buena fuente de calcio, fortificado en vitaminas y minerales, sin azúcares adicionadas, etc.

c) Entrevistas en Profundidad en hogares: se entrevistó a 8 personas en sus hogares seleccionados en base criterios similares a los aplicados a los participantes de los focus group y se utilizaron las mismas maquetas de alimentos.

Conclusiones

a) Los focus group y entrevistas en profundidad, permiten afirmar que para el consumidor es relevante mantener una dieta saludable y nutritiva basada en preparaciones caseras, premisa que es más respetada durante la semana, que los sábados y domingos.

b) Para los panelistas invitados a las sesiones, la Ley de Etiquetado es considerada un derecho del consumidor, y es altamente valorada debido a que se trata de información que permite optar entre un producto saludable y otro menos sano y/o dañino. Para estas personas, el contar con la información que proporciona el sello “Alto en”, les otorga la sensación de mayor control – autonomía en su decisión y conducta de compra. De este modo, la presencia clara y visible de los sellos en el rotulado de las etiquetas permite identificar fácilmente los componentes dañinos para la salud, facilitando la elección de compra hacia alimentos más saludables. Sin embargo, algunos de ellos declaran que no siempre prima esta información en su decisión de compra, ya que hay otras variables que intervienen en este proceso tales como precio, marca, preferencia e intención hedónica.

c) Desde el discurso de las personas, se evidencia que hay una confianza explícita en la información de los sellos de advertencia, ya que proviene de una fuente autorizada, que está por sobre las intenciones de las marcas de publicitar y vender sus productos. Esto despeja en alguna medida la sensación de impotencia frente a posibles engaños o falsas promesas de las marcas.

d) El efecto halo se produjo en 6 de las 7 maquetas evaluadas, entre las imágenes y mensajes positivos que lo generaron es posible identificar:

d.1) Que los colores fuertes se asocian a productos de sabor más intenso y presencia de componentes artificiales, químicos, por lo que se asume más placentero, pero dañino para la salud. Los colores suaves (en tonos azules y verdes) dan la sensación de un alimento liviano y/o light y menor presencia de componentes dañinos para la salud, por lo tanto, se asume que se trata de un alimento más saludable.

d.2) Que la presencia de frutas, semillas y frutos secos, y las descripciones asociadas a las mismas, como por ejemplo “integral”, favorecían la lectura saludable del producto. Además, cabe destacar que en algunos casos esto generaba confusiones con relación a si estas imágenes se referían al sabor o a un ingrediente del producto.

d.3) La presencia de la silueta de una mujer delgada otorgaba al producto valoraciones asociadas a la delgadez, por lo que se tendía a pensar que el alimento permitía mantener o reducir el peso corporal.

d.4) La presencia de descriptores nutricionales como “buena fuente de vitaminas y minerales” afectaba considerablemente la lectura que se realizaba del producto, favoreciendo su valoración positiva. Cabe destacar que el descriptor “sin azúcares adicionados”, fue particularmente confundente siendo interpretado de diversas maneras.

d.5) Cuando un producto tenía más de un descriptor positivo, o uno descriptor y una imagen positiva, el efecto halo era más potente.

6. Estrategias de reducción de nutrientes críticos

El Ministerio de Salud en colaboración con diversas entidades ha dado lugar a diversas iniciativas orientadas a la reducción de nutrientes críticos en alimentos, entre ellas se destaca la Estrategia de reducción de sodio en pan: El Ministerio de Salud desde el año 2010, propuso una Estrategia voluntaria para reducir el contenido de sodio en los alimentos y la Iniciativa “Diseño e implementación de Estándares para la Disminución Programada de Nutrientes Críticos en las MIPYMEs Alimentarias, con Reconocimiento de la Autoridad Sanitaria (MINSAL)”. A estas acciones, ya descritas en el informe de junio de 2017, se suma el Manual para Micro y Pequeña Empresas (MIPE) de alimentos, el cual fue elaborado con el fin de apoyar a las MIPE que elaboran alimentos, así como a los almacenes tradicionales el Minsal, en un trabajo colaborativo con ACHIPIA, INDAP y el Ministerio de Economía. Dicho manual las orienta en el correcto etiquetado nutricional de los alimentos, incluyendo la las disposiciones relativas a la Ley de Alimentos, que deberán cumplir a partir del mes de junio del año 2019². De la misma manera se crearon videos tutoriales

² Disponible en: <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/01/Manual-Etiquetado-Nutricional-Ed.-Minsal-2017v2.pdf>

orientados específicamente a los productores y almaceneros tradicionales³. Estas herramientas educativas serán utilizadas por los programas de capacitación implementados por INDAP para pequeños productores y por SERCOTEC para almaceneros.

7. Política Nacional de Alimentación y Nutrición

En Diciembre del año 2017 el Ministerio de Salud dio a conocer la “Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), cuyo objetivo es establecer principios orientadores para el desarrollo de iniciativas, proyectos, programas y estrategias para enfrentar los problemas relacionados con la alimentación y nutrición en nuestro país.

Esta Política fue elaborada en un proceso participativo que incorporó a expertos, académicos nacionales e internacionales, profesionales de diferentes organismos públicos y la opinión de ciudadanos de todo el país. En este proceso se realizaron diálogos ciudadanos en todas las regiones del país, en 28 localidades diferentes, contando con la participación de más 1.500 personas, considerando dirigentes sociales y líderes de opinión, entre otros. A lo que se sumó una revisión de la literatura internacional y nacional en la materia.

Así también, CODEMA desde la sociedad civil convocó a un simposio nacional sobre la Política Nacional de Alimentación y Nutrición en el que participaron dirigentes de las ferias libres, de la pequeña agricultura familiar y campesina, pescadores artesanales y consumidores. La información producida fue entregada al Ministerio de Salud para su consideración en el proceso de elaboración de la PAN.

Los principios orientadores de esta Política son:

- El derecho humano de las personas a la alimentación, entendido como el derecho a no sufrir hambre y como el derecho a la alimentación adecuada (nutritiva, inocua y culturalmente aceptable).
- El reconocimiento de que la alimentación y nutrición están determinadas por los entornos alimentarios y las condiciones de vida o determinantes sociales, incluido el género, la interculturalidad y el curso de vida.

Este enfoque ha guiado el diseño, implementación y evaluación de la Ley 20.606 Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, entre otras acciones que procuran prevenir y reducir el sobrepeso y obesidad en nuestra población.

8. Impacto Internacional

La ley 20.606 ha generado repercusiones en el ámbito internacional a partir de diversas acciones, que se detallan a continuación.

8.1 Encuentro Internacional Hacia un Mundo más Saludable⁴: Promoviendo Alianzas para la Regulación de Entornos Alimentarios: El Ministerio de Salud de Chile, en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud, FAO, Unicef y la Vicepresidencia del Senado, invitaron a los países de América y el Caribe a participar del encuentro internacional, el cual se realizó en dependencias de FAO- Chile los días 21 y 22 de Agosto del 2017, con el fin de

³ Disponibles en: <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/01/Tutorial-Manual-Etiquetado-1-Productores-MIPE-1.mp4> y <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/01/Tutorial-Manual-Etiquetado-2-Almacenes-1.mp4>

⁴ <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/09/Informe-encuentro-Internacional-Hacia-un-mundo-m%C3%A1s-saludable.pdf>

dialogar y compartir experiencias en esta materia. Adicionalmente, Chile y OPS dieron lugar a diversas reuniones con países de la región interesados en aclarar procedimientos y detalles técnicos, las que se extendieron durante toda la semana.

Consecuentemente su audiencia fueron autoridades y profesionales ministeriales de las Américas, parlamentarios de Comisiones de Salud de Chile y países invitados, académicos líderes en nutrición de Chile y países invitados, agencias de Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) Chile y Roma, Organización Panamericana de la Salud (OPS) Chile y Washington, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Chile, Organización Mundial de la Salud (OMS), representantes de la sociedad civil y la industria de alimentos. Se destacan entre los asistentes internacionales al encuentro, Francesco Branca, director del Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo de OMS, Carissa Etienne, directora de la Organización Panamericana de la Salud; Julio Berdegué, representante regional de FAO para Latinoamérica y el Caribe; Anselm Hennis, director del Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental (OPS/OMS); Boitshepo “Bibi” Giyose, oficial senior de nutrición de FAO; y Stefano Fedele, representante de UNICEF para Latinoamérica; Paloma Cuchi, representante de OPS Chile; y Eve Crowley, representante de FAO Chile. Así como representantes de Uruguay, Ecuador, México, Brasil y Chile, Jamaica, Argentina, Perú, Paraguay, Guatemala, Haití, ISAGSUNASUR y CARICOM. Y entre los asistentes nacionales, su excelencia la presidenta de la República, Michelle Bachelet; la Ministra de Salud, Carmen Castillo; y los Subsecretarios de Salud Pública y Redes Asistenciales, Jaime Burrows y Gisela Alarcón, y el Vicepresidente del Senado, Guido Girardi. El trabajo e intercambio en el seminario tomó forma a partir de conferencias y paneles, seguidos de espacios de discusión y preguntas del público. Adicionalmente tras los dos días de seminario, Chile sostuvo diversas reuniones de trabajo con los representantes de CARICOM, Brasil y Jamaica, las que constituyen la primera actividad de los convenios de cooperación en curso con dichos países.

En este encuentro los países participantes relevaron la necesidad que tienen los Estados de apoyarse mutuamente, colaborar, intercambiar experiencias y buenas prácticas, establecer convenios y acuerdos de entendimiento entre los países y con los organismos internacionales de Naciones Unidas, en favor del desarrollo de políticas públicas intersectoriales, medidas fiscales, regulatorias, legislativas y de promoción y participación ciudadana, para asegurar entornos alimentarios saludables en pos de combatir la malnutrición en todas sus formas.

8.2 Primer Encuentro de la Red de Acción de las Américas por Entornos Alimentarios Saludables: los días 23 y 24 de enero de 2018 se realizó en dependencias de OPS Chile, el “Primer Encuentro de la Red de Acción de las Américas por Entornos alimentarios Saludables” al que asistieron representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Ecuador, México y Uruguay, a los que se sumaron representantes de Israel que asistió como país invitado, así como representantes de OPS, OMS, FAO y UNICEF. En esta instancia se conformó la “Red de Acción de las Américas por Entornos alimentarios Saludables”, entidad apoyada por OMS y liderada por Chile con Brasil como co-líder, orientada a la generación de acciones en favor la implementación de regulaciones, impuestos y subvenciones que favorezcan la construcción de entornos alimentarios saludables.

8.3 Interés internacional en la normativa: diversos países han manifestado su interés en la normativa y han solicitado informaciones al Minsal, las que han consideradas en el desarrollo de sus proyectos regulatorios en materia de etiquetado, estos son: Uruguay, Brasil, Ecuador, Argentina, Perú, México, Caricom, Nicaragua, Guatemala, Panamá, El Salvador, Honduras, Israel, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Asia Pacífico. De este grupo de países se destaca los proyectos basados en la legislación de etiquetado chilena desarrollados por Uruguay e Israel, así como las solicitudes de convenios de colaboración en esta materia presentadas por Caricom y Brasil.

8.4 Organismos internacionales: la OMS, OPS, FAO, UNASUR, OCDE, CARPHA, e INCAP han manifestado su apoyo a la regulación y han facilitado las acciones de trabajo bilateral, firma de convenio y conformación de redes internacionales.

8.5 39º Reunión del Comité del Codex sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales (CCNFSDU):

La reunión internacional se realizó entre el 4 y el 8 de diciembre en Berlín, Alemania. Participaron alrededor de 350 delegados en la reunión representando a más de 100 países. La delegación chilena participó en un evento paralelo organizado por Helen Keller International sobre: “Repercusiones para la salud pública de la revisión de la Norma del Codex para la Fórmula de seguimiento”, con la presentación sobre: “Promoción de fórmulas de leche de seguimiento y de crecimiento en Chile: regulación y publicidad”. Esta presentación difundió entre los países la regulación sobre publicidad de alimentos especialmente lo relacionado con fórmulas de inicio y continuación (Ley N° 20.869).

8.6 44º Reunión de Etiquetado de Alimentos Codex Alimentarius.

Esta reunión se realizó entre el 16 al 21 de octubre 2017 en Asunción, Paraguay, e ella la delegación chilena participó opinando especialmente en el tema N° 7 de la agenda sobre “Etiquetado de la parte frontal del envase, documento de debate de la reunión, preparado por Costa Rica. Exponiendo la opinión del país en lo referido a etiquetado frontal de advertencia en alimentos. Además, se participó en un evento paralelo relacionado titulado: “Mesa redonda sobre experiencias sobre etiquetado frontal (Chile- Nueva Zelandia & Australia y Costa Rica).” En que se expuso la experiencia chilena sobre la Ley N° 20.606, con su proceso de implementación y resultados a la fecha.

9. Reglamentos y normativas que complementan la Ley 20.606 Sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad

9.1 Reglamento Ley 20.869 Sobre la Publicidad de los Alimentos

El día 28 de noviembre del 2017 se publicó este reglamento como Decreto N° 24 del año 2017. Sus disposiciones complementan las restricciones que establece la Ley 20.606 sumando prohibiciones para la publicidad de alimentos realizada en cine y regula los aspectos publicitarios del Código de Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna de la OMS prohibiendo la publicidad de sucedáneos de leche materna, materia que actualmente era sólo voluntaria. Este nuevo reglamento entrará en vigencia 6 meses después de su publicación en el Diario Oficial.

9.1.1) Respecto de la publicidad en horario diurno: Esta nueva normativa prohíbe, que aquellos alimentos a los que se les ha adicionado sodio, azúcares o grasas saturadas, superando los límites que establece el artículo 120bis del Reglamento Sanitario de los Alimentos, realicen publicidad en televisión y cine entre las 06:00 y las 22:00, independiente de si dicha publicidad está dirigida a menores de 14 años o no.

Es decir sumando ambas leyes y reglamentos, va a quedar prohibida toda publicidad dirigida a menores de 14 años en alimentos “altos en” y además la publicidad de alimentos “altos en” durante el día en TV y cine, aunque dicha publicidad no sea dirigida a menores de 14 años.

Se exceptúan de esta nueva prohibición (horaria) sólo los eventos o espectáculos deportivos, culturales, artísticos o de beneficencia social, a los que se les exigirá además que:

- Que la publicidad se encuentre acotada sólo al nombre del producto o su marca.
- Que la publicidad no esté dirigida a menores de 14 años.
- Que el evento o espectáculo exceptuado no sea organizado o financiado exclusivamente por la empresa interesada.
- Que la publicidad no muestre situaciones de consumo del producto.

9.1.2) Respecto de la publicidad de sucedáneos de la leche materna: esta nueva normativa pone fin a la publicidad de sucedáneos de la leche materna o fórmulas de inicio hasta los 12 meses de edad, prohibiendo las siguientes acciones:

- El ofrecimiento o entrega a título gratuito de fórmulas o muestras de fórmulas
- La distribución de regalos o cualquier elemento que publicite las fórmulas
- La realización de exhibiciones promocionales o degustaciones de fórmulas
- La realización de publicidad en medios de comunicación u otros soportes
- La utilización en el envase de imágenes o palabras que correspondan a publicidad
- La publicación de avisos, carteles o señaléticas que destaquen ofertas como promociones o reducciones en el precio, cupones de descuento, descuento en el precio u otras estrategias publicitarias (los precios más bajos no pueden ser publicitadas)

Además establece que los profesionales que requieran indicar estas fórmulas deberán garantizar que el usuario cuente con la información necesaria para seleccionar adecuadamente la fórmula respectiva, señalándolas en la prescripción, solamente como “Fórmula de inicio” o “Fórmula de continuación” y la edad del niño o niña que la recibirá, sin indicar marcas comerciales específicas.

9.2 Reglamento Mensaje que promueva hábitos de vida saludable, Ley 20.606

El artículo 6° de la Ley 20.606 dispone que la publicidad de los alimentos “Alto en” efectuada por medios de comunicación masivos, deberá contener un mensaje que promueva hábitos de vida saludable, mandatando al Ministerio de Salud a establecer sus características. El reglamento correspondiente fue publicado el día 11 de diciembre del 2017 como el Decreto 1 del 2017, el cual en resumen establece:

9.2.1) Los alimentos deberán incluir un mensaje que promueva hábitos de vida saludable en su publicidad efectuada a través de medios de comunicación masivos, cuando se les haya adicionado sodio, azúcares y grasas saturadas, y su contenido supere los límites establecidos por el Ministerio de Salud para dichos componentes o calorías.

9.2.2) Se entenderá por medios de comunicación masiva o social aquellos aptos para transmitir, divulgar, difundir o propagar, textos, sonidos o imágenes destinados al público, cualquiera sea el soporte o instrumento utilizado. El reglamento considera los siguientes medios masivos: televisión, radio, prensa, vía pública e internet.

9.2.3) El mensaje que debe presentar la publicidad de los alimentos “Alto en” es: “Prefiera Alimentos con menos sellos de advertencia”, seguido de la frase “Ministerio de Salud, Gobierno de Chile”.

9.2.4) Las características gráficas del mensaje, así como la condiciones de su exhibición, son detalladas en el Reglamento para cada uno de los medios de comunicación masiva.

9.2.5) El Reglamento entrará en vigencia en el plazo de 6 meses contando desde su publicación en el Diario Oficial.

9.3 Modificación de la norma sobre las directrices para el uso de propiedades saludables en alimentos:

Esta normativa, dictada por el Ministerio de Salud, establece las condiciones que deben cumplir los alimentos para declarar voluntariamente las propiedades saludables de los alimentos. La declaración de propiedades saludables utilizadas en los alimentos, estaban reguladas en el Reglamento Sanitario de los Alimentos y en la Resolución que lo complementa, N°764 de 2009 y sus actualizaciones. Existen 18 declaraciones de propiedades saludables permitidas en Chile, su uso es voluntario y para cada una existen requisitos obligatorios que los alimentos deben cumplir.

Teniendo presente las modificaciones establecidas por la Ley 20.606, se consideró necesario actualizar las condiciones que deben cumplir los alimentos que declaren propiedades saludables, para resguardar la coherencia de las declaraciones utilizadas en el rótulo o la publicidad de alimentos, evitando posibles confusiones en los consumidores y facilitando la preferencia de alimentos recomendados por el Ministerio de Salud, contribuyendo a mantener una dieta saludable y de este modo, prevenir la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas a la alimentación.

La normativa actual vigente es la Resolución N° 860 publicada en julio de 2017 y entró en vigencia completamente en enero de 2018. Esta norma establece principalmente que los alimentos que superen los límites de nutrientes críticos no pueden declarar propiedades saludables en su rotulación o publicidad. La resolución está disponible en el siguiente link: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1105664&buscar=860+ministerio+de+salud>

10. Desafíos

El gran desafío país en el combate a la obesidad es profundizar las acciones realizadas, con estrategias estructurales que aborden los ambientes alimentarios, que aumenten la oferta de alimentos saludables, que hagan más fáciles las decisiones más sanas y que sumen actores a esta tarea.

Desde el punto de vista de esta regulación, la meta es continuar su evaluación tanto de proceso como de resultados, para mejorar su implementación y contribuir a mejorar los hábitos alimentarios.

Al respecto identificamos los siguientes próximos pasos:

1. Vigilancia y fiscalización continúa, con acompañamiento técnico permanentemente.
2. Fortalecimiento de las acciones de promoción en el entorno escolar.
3. Mejoramiento de los sistemas de registro de los procesos de control y vigilancia por parte de la Autoridad Sanitaria.
4. Implementación del nuevo mensaje que promueva hábitos de vida saludable de la Ley 20.606.
5. Implementación del reglamento de la Ley 20.869 referida a publicidad de alimentos.
6. Evaluación y seguimiento de la implementación y resultados de la Ley 20.606