

Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable: Evidencia sobre el impacto de la norma tras su implementación

Introducción

La situación alimentaria y nutricional actual en Argentina se caracteriza por un patrón de consumo alejado de las recomendaciones de las Guías Alimentarias para la población Argentina en todos los niveles socioeconómicos y regiones del país, con un alto consumo de productos ultraprocesados, en detrimento de alimentos frescos y preparaciones caseras (1).

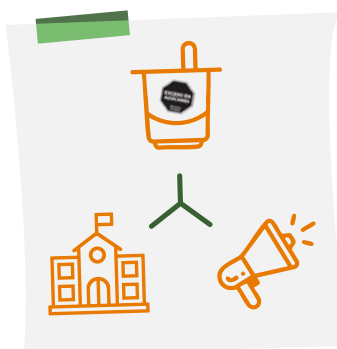
El consumo de productos ultraprocesados representa más del 35% de la ingesta calórica total de los niños, niñas y adolescentes (NNyA). Si bien este patrón de consumo atraviesa a todo el entramado social, existe un 58% más de probabilidad de malnutrición por exceso entre los adolescentes de nivel socioeconómico más bajo (1).

El escenario epidemiológico actual se caracteriza por la presencia de una doble carga de malnutrición en la población, entendida como la coexistencia de malnutrición por déficit (baja talla, bajo peso y déficit de micronutrientes) junto con malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad) (2).

Acorde a los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2), la malnutrición por exceso es la forma de malnutrición más prevalente en niños, niñas y adolescentes (NNyA) registrando una tendencia en ascenso durante los últimos años. Tal es así que la prevalencia en niños menores de 5 años es del 13,6%, mientras que, en los NNyA de 5 a 17 años, este indicador asciende al 41,6% (2).

La mala alimentación es un factor de riesgo para el desarrollo de malnutrición por exceso así como para todas las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) relacionadas con la nutrición, como hipertensión, diabetes, cáncer, problemas renales, enfermedades cardio y cerebrovasculares, las cuales representan la primera causa de muerte en Argentina y en el mundo.

En este contexto, en el año 2021 se sancionó la Ley N° 27.642 de Promoción de Alimentación Saludable (PAS). La ley PAS es una normativa de carácter integral que no solo establece la implementación de un sistema de etiquetado de advertencia en el frente de los envases, sino que también prohíbe la publicidad de productos con sellos destinada a NNyA, regula el resto de las publicidades de productos con etiquetado de advertencia, promueve entornos escolares saludables y prioriza para las compras del Estado Nacional las contrataciones de los alimentos y bebidas analcohólicas que no cuenten con sellos de advertencia (3).



La normativa se reglamentó en marzo de 2022 y la implementación de sellos de advertencia y leyendas precautorias en el frente de los envases, se llevó a cabo de manera progresiva, comenzando en agosto de 2022 para los productos elaborados por grandes empresas y en febrero de 2023 para aquellos elaborados por pequeñas y medianas empresas. La normativa contemplaba además el otorgamiento de prórrogas por una única vez, por lo que la implementación plena del etiquetado fue en agosto de 2023.

Generar evidencia respecto a los conocimientos, percepciones, comprensión e impacto de la implementación de la Ley PAS resulta fundamental para su correspondiente monitoreo y evaluación. Respondiendo a esta necesidad, a nivel local se han llevado a cabo distintos estudios cuyos principales resultados son sintetizados en el presente documento.

Objetivo

Sintetizar y presentar los aspectos en común de 3 estudios generados por el Ministerio de Salud y por UNICEF y FIC Argentina, relacionados a la implementación de la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable y sus distintos componentes.

Metodología

Para la redacción del presente documento se revisaron una serie de publicaciones respecto a las percepciones, conocimientos, valoración e impacto de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. Las mismas, se detallan a continuación:

Ministerio de Salud de la Nación: Informe de resultados: Estudio de opinión pública sobre la implementación de la Ley 27.642 de promoción de la alimentación saludable, estudio cuantitativo en el cual durante los meses de agosto y septiembre de 2023, se realizaron encuestas a personas mayores de 18 años en lugares de alta concurrencia previamente seleccionados en los principales aglomerados urbanos de las distintas regiones del país. La información completa respecto a las cuotas de muestreo y procesamiento estadístico, se encuentran disponibles en el siguiente [link \(4\)](#).

UNICEF y FIC: Valoración de los efectos de la Ley de Promoción de Alimentación Saludable, estudio cuantitativo sobre una muestra representativa de la población adulta a cargo de niños y niñas de hasta 13 años en el que se realizaron dos encuestas online, una previa a la implementación de la Ley en agosto de 2022 y otra posterior a la implementación de la misma en mayo de 2023. La descripción detallada sobre el muestreo y procesamiento de datos se encuentra disponible en el siguiente [link \(5\)](#).

UNICEF y FIC: Ley de Promoción de Alimentación Saludable: percepciones y experiencias de cuidadores de niños y niñas, estudio cualitativo en el que durante el mes de junio de 2023 se realizaron grupos focales con personas cuidadoras de niños y niñas de hasta 13 años de diversos estratos socioeconómicos residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La información completa acerca del análisis de los grupos focales puede consultarse en el siguiente [link \(6\)](#).

Los artículos incluidos en el presente documento fueron realizados en distintos períodos temporales lo que permitió evaluar distintas instancias de implementación de la normativa vigente.

Resultados

Acuerdo con la presencia del etiquetado frontal de advertencia



La implementación de sellos de advertencia y leyendas precautorias cuenta con una amplia aceptación en la población incluida en los estudios.

En el estudio coordinado por el Ministerio de Salud, **el 90% de las personas aseguraron estar de acuerdo o muy de acuerdo tanto con los sellos como con las leyendas precautorias.**

Según el estudio de UNICEF y FIC, **el 70% y el 72% de las personas afirma estar muy de acuerdo** con la presencia de sellos de advertencia y leyendas precautorias respectivamente en el frente del envase.

Conocimiento sobre la ley PAS



Se observa un alto conocimiento del componente de la Ley vinculado a la aplicación de sellos de advertencia y/o leyendas precautorias en el frente de los envases.

Sin embargo, se identifica un desconocimiento respecto al carácter integral de la normativa, específicamente en lo relacionado a la promoción de entornos escolares más saludables así como también sobre la prohibición de toda forma de publicidad, promoción o patrocinio de productos con sellos o leyendas destinada a NNyA.

En el estudio realizado por el Ministerio de Salud, **el 90% de la población refirió conocer la Ley** ya sea por haberla escuchado o por haber visto los sellos de advertencia. Sin embargo, el 65% conocía la obligatoriedad de la aplicación de sellos y leyendas en el frente de los envases de productos con exceso de nutrientes críticos.

Por otra parte, el 81% de la población de dicho estudio desconocía la prohibición de publicidad destinada a NNyA y el 82% no estaba al tanto de la prohibición de venta de productos alcanzados por la normativa dentro de las escuelas.

El 90% de los participantes del estudio de UNICEF y FIC estaba al tanto de la implementación de un sistema de etiquetado frontal. Por el contrario, el 61% desconocía la prohibición de publicidad, promoción o patrocinio destinada a NNyA y el 52% no estaba al tanto de que la Ley prohíbe la venta de productos con sellos o leyendas dentro de establecimientos educativos.

Utilidad del etiquetado frontal de advertencias para realizar elecciones informadas



El etiquetado frontal es una medida que permite tomar decisiones informadas al momento de realizar compras y mejorar la calidad de la alimentación.

En el estudio realizado por el Ministerio de Salud, **el 89% de la población encuestada manifestó estar de acuerdo con la utilidad de los sellos para tomar decisiones informadas respecto a su alimentación.**

En consonancia con estos resultados, **el 90% de la población del estudio de UNICEF y FIC se encuentra muy de acuerdo o de acuerdo con la afirmación que sostiene que los sellos permiten tomar decisiones informadas** acerca de los alimentos que se compran y consumen.

A su vez, el etiquetado frontal de alimentos resulta claro y comprensible, permitiendo identificar fácilmente alimentos con exceso en nutrientes críticos. **El 90% de las personas encuestadas por UNICEF y FIC, está de acuerdo o muy de acuerdo con la utilidad de los sellos para identificar productos poco saludables.**

Asimismo, cabe destacar la valoración positiva que se hace en los grupos focales respecto a contar con información acerca de la composición nutricional de los productos y poder elegir en función a ello.

Percepción de saludable de los alimentos y bebidas



La información que aporta el etiquetado frontal de advertencia resulta suficiente para identificar si un producto es o no saludable. Consecuentemente, la implementación de la Ley redujo la percepción de saludable de aquellos productos con sellos de advertencia y/o leyendas precautorias.

En el estudio de opinión coordinado por el Ministerio de Salud, se les mostraron a los participantes envases con los sellos correspondientes de dos productos ficticios: yogur y galletitas. **El 63% y 82% de los participantes considera que la información en el frente del envase es suficiente para distinguir si el yogur y las galletitas son saludables, respectivamente.**

De manera similar, en el estudio realizado por UNICEF y FIC se evaluó la percepción de saludable previa y posterior a la entrada en vigencia de la Ley de tres productos tipo: yogur, cereales de desayuno y jugo. Luego de implementada la Ley PAS, se produjo una reducción estadísticamente significativa en el puntaje promedio de percepción de saludable para todos los productos, siendo mayor para yogur, seguido de cereales de desayuno y jugo.

El etiquetado produce mayor impacto o sorpresa en aquellos productos que, hasta el

momento, eran considerados como saludables por la población. Dentro de estos productos, se destacan el yogur, quesos untables, cereales y productos light o dietéticos.

En este sentido, la implementación del etiquetado frontal es identificada como una herramienta que permite “desenmascarar engaños” al mostrar la verdadera composición nutricional de los productos.

Por otra parte, la implementación de la normativa, confirma la percepción de poco saludable que se tenía previamente de otros productos como los snacks, galletitas y gaseosas.

Intención y comportamiento de compra



A partir de la implementación de la Ley PAS, se observa una modificación en la intención de compra de productos con al menos un sello de advertencia y/o leyenda precautoria.

En el estudio de opinión publicado por el Ministerio de Salud, **el 43% de la población refirió tener en cuenta los sellos a la hora de comprar.** Entre estas personas, el 58% refirió haber modificado su intención de compra para galletitas y el 57% para bebidas.

Resultados similares fueron reportados en el estudio realizado por UNICEF y FIC, en el que **más de la mitad de la población afirmó haber modificado su intención de compra de bebidas (63%), yogur (62%) y galletitas (50%).**

Al momento de realizar una compra, los consumidores contemplan dos factores: la cantidad y tipo de sellos. La advertencia “exceso en azúcares” es el sello que más parece influir en la intención de compra según lo reportado en los estudios cuantitativos. En este sentido, el 68% de las personas encuestadas por el Ministerio de Salud manifestó que este sello es el que más influye al momento de elegir productos. En línea con estos resultados, el 66% de las personas encuestadas por UNICEF y FIC afirmó que el sello “exceso en azúcares” influye en sus decisiones de compra.

Estrategias implementadas por los consumidores post Ley PAS



Los cambios en la intención de compra dieron lugar al desarrollo de estrategias por parte de los consumidores al momento de decidir y comprar.

Entre las estrategias desarrolladas se menciona la **disminución, ya sea en la frecuencia o cantidad de compra, de productos alcanzados por el etiquetado frontal.**



Otro de los recursos utilizados es comparar la cantidad de sellos entre los distintos productos disponibles, decidiendo comprar un sustituto con menos sellos o sin sellos en caso de encontrarse éste disponible.

Es importante destacar que, las estrategias mencionadas no se implementan de manera excluyente sino de forma complementaria entre sí.

Conclusiones

La síntesis de este documento presenta los principales puntos en común de distintas investigaciones realizadas sobre el conocimiento, opiniones e impacto de la Ley PAS.

Se observa una **elevada aprobación respecto a la presencia del etiquetado frontal** de advertencia en los envases. Si bien se identifica un alto conocimiento respecto a la implementación de sellos de advertencia y/o leyendas precautorias en el frente de los envases, no ocurre lo mismo con otros componentes de la ley, particularmente con aquellos vinculados a la protección de la alimentación de las infancias, como los relativos al entorno escolar y las restricciones a la publicidad dirigida a NNyA de productos etiquetados.

Esto último resalta tanto la importancia de llevar a cabo una estrategia de comunicación a nivel nacional que difunda la Ley y su alcance integral, así como también la **relevancia de la implementación a nivel provincial** de la ley PAS, para el avance en entornos escolares saludables y la correspondiente regulación de la publicidad en la vía pública.

Los resultados aquí presentados muestran que el etiquetado frontal es una medida clara y comprensible que permite tomar decisiones informadas. Este dato cobra especial interés, dado que muestra una respuesta acorde a lo esperado por la Ley, cuyo principal objetivo es brindar información nutricional comprensible para tomar decisiones asertivas que protejan los derechos de los consumidores.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, la implementación del etiquetado frontal de advertencias produjo modificaciones en la intención de compra de ciertos productos entre los que se destacan las bebidas, galletitas y yogur. En simultáneo a las modificaciones en la intención de compra, se desarrollaron una serie de estrategias como la compra de sustitutos con menos o ningún octógono en el frente del envase.

La evidencia local disponible muestra resultados alentadores en cuanto a la aceptación e impacto inicial de la Ley PAS. No obstante, **se requieren de futuras investigaciones que evalúen el impacto de la normativa a largo plazo** en los patrones de consumo de la población y la reformulación de productos.

Pese a esta evidencia disponible que refuerza la aceptación y utilidad de la política pública, recientemente la implementación de la ley PAS se vio sustancialmente modificada mediante el dictado de dos Disposiciones de ANMAT (11362/2024 y 11378/2024), que afectan y debilitan tanto

aspectos del etiquetado frontal, como de la publicidad de productos con sellos. Atento a ello, se refuerza la necesidad de contar con investigaciones que den cuenta del impacto de cada componente de la ley PAS, a los fines de poder evaluar la necesidad de profundizar y/o modificar algún aspecto.



Los resultados sintetizados en este documento resaltan la pertinencia de la implementación de la Ley y, se espera, contribuyan a orientar futuras políticas complementarias que promuevan el acceso a una alimentación saludable.

Referencias

1. UNICEF, FIC Argentina. Situación alimentaria de niños, niñas y adolescentes en Argentina. ¿Dónde estamos y a dónde vamos? Reporte de resultados 2023. [Internet]. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICEF/FIC Argentina; 2023. Disponible en: https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2023/04/reporte_final.pdf
2. Secretaría de Gobierno de Salud, Ministerio de Salud y Desarrollo Social. 2º Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2). Indicadores priorizados [Internet]. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Gobierno de Salud, Ministerio de Salud y Desarrollo Social; 2019 sep [citado 9 de septiembre de 2021] p. 78. Report No.: 2º. Disponible en: <https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-2019.pdf>
3. BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA – PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE – Ley 27642 [Internet]. [citado 23 de abril de 2024]. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112>
4. Dirección Nacional de Abordaje Integral de Enfermedades no Transmisibles. Ministerio de Salud. Informe de resultados. Estudio de opinión pública sobre la implementación de la ley 27.642 de promoción de la alimentación saludable. [Internet]. 2023. Disponible en: <https://www.fagran.org.ar/documentos/seccion/otros/2023/12/informe-de-resultados-estudio-de-opinion-publica-sobre-la-implementacion-de-la-ley-27-642-de-promocion-de-la-alimentacion-saludable/>
5. UNICEF y FIC Argentina. Valoración de los efectos de la Ley de Promoción de Alimentación Saludable. [Internet]. 2024. Disponible en: <https://www.ficargentina.org/investigaciones/valoracion-de-los-efectos-de-la-ley-de-promocion-de-alimentacion-saludable/>
6. UNICEF y FIC Argentina. Ley de Promoción de Alimentación Saludable: percepciones y experiencias de cuidadores de niños y niñas. [Internet]. 2023. Disponible en: <https://www.ficargentina.org/investigaciones/ley-de-promocion-de-alimentacion-saludable-percepciones-y-experiencias-de-cuidadores/>