

LOS ALIMENTOS *CHATARRA* EN MÉXICO, REGULACIÓN PUBLICITARIA Y AUTORREGULACIÓN

Carola García Calderón*

RECIBIDO: 31 de marzo de 2011

ACEPTADO: 2 de mayo de 2011

CORREO ELECTRÓNICO: carolinacreel@hotmail.com

* Profesora del Centro de Estudios de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctora en Sociología y licenciada y maestra en Ciencias de la Comunicación por la UNAM, profesora Titular C. de Tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha publicado, entre otros libros, *El poder de la publicidad en México en los inicios del siglo XXI*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. En 1993 la UNAM le otorgó la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos.

PALABRAS CLAVE | publicidad, obesidad infantil, alimentos *chatarra*, reglamentos, códigos de ética.

KEYWORDS | advertising, childhood obesity, junk food, regulations, ethical codes.

RESUMEN

En este artículo se analiza la legislación en materia de publicidad de alimentos de bajo valor nutritivo, productos coloquialmente denominados como comida *chatarra*, así como las acciones implementadas en los últimos años por el gobierno mexicano que ha considerado la obesidad y la ingesta de este tipo de alimentos de alto contenido de azúcares, harinas o grasas, como un problema de salud pública. Pese a la abundante promoción de estos alimentos, en los últimos años no se ha procedido a revisar los ordenamientos jurídicos; en este contexto, el gobierno mexicano muestra una tendencia a no avanzar en la regulación que permita mejorar los ordenamientos en materia de alimentos y publicidad infantil. En su lugar procede a firmar acuerdos con la industria publicitaria, particularmente el *Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil* (PABI), que entró en vigor en 2009 con resultados limitados.

ABSTRACT

This article analyzes legislation regarding advertising of food with low nutritional value; these products are usually called *junk food*. The Mexican government throughout the last years has implemented actions considering obesity and the consumption of these foods as a public health issue, due to their high calorie content, sugar and grease. Despite the heavy advertising and promotion of these foods in recent years there hasn't been a legal review, in this context, Mexican government has had a tendency to not progress in the regulation to improve the systems for food and children's advertising, in its place it has proceeded to sign agreements with the advertising industry, particularly the *Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil* (PABI) (Code of Auto regulation of advertising of food and drinks directed to Children), which came into vigor in 2009 and has shown limited results.

INTRODUCCIÓN

En agosto de 2010, la Secretaría de Salud (SSA) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunciaron que en el ciclo escolar 2010-2011 empezaría a aplicarse medidas tendientes a erradicar la venta de alimentos de bajo valor nutritivo en las escuelas. Este fue el desenlace de una polémica iniciada meses antes que determinó, después de una serie de acercamientos con los fabricantes de estos productos, la expedición de lineamientos que redujeran el tamaño del empaque de los alimentos comúnmente denominados *chatarra*, para expendirse en las cooperativas escolares.

La discusión, que había partido de la intención de prohibir la venta de estos alimentos en los planteles educativos a nivel primaria y secundaria, derivó en la fijación del tipo de productos y cantidades que se pueden poner al alcance de los estudiantes en las cooperativas escolares. Lo anterior dio lugar a que las empresas fabricantes de estos productos los adecuaran a los preceptos de las autoridades de la Secretaría de Salud y de la SEP, pero sin suspender su venta.

Esta es la situación que privó a partir de 2011, cuando las disposiciones de las entidades gubernamentales comenzaron a aplicarse al inicio del ciclo escolar. Sin embargo, es de destacarse que durante los meses anteriores, si bien se puso en relevancia la preocupación por los crecientes niveles de obesidad en México y el impacto en la salud que esto acarrea, la discusión se ha centrado en las medidas en torno a evitar la venta de productos de bajo valor nutritivo en las escuelas. Dentro de esta discusión poco se ha planteado el papel que juega la publicidad en el problema y el de la educación en la formación de hábitos de nutrición sanos.

COMIDA *CHATARRA* Y OBESIDAD

Como comida *chatarra* se denomina comúnmente a aquellos alimentos de bajo valor nutritivo, que poseen altos contenidos de azúcares, harinas o grasa, tales como botanas, refrescos, pastelillos, dulces o cereales.

De acuerdo con la Secretaría de Salud, en "México se gastan alrededor de 240 mil millones de pesos al año en la compra de comida *chatarra* y sólo 10 mil millones en la compra de alimentos básicos" (*Milenio*, 14 de abril de 2010, p. 10). Se destina hasta 40 por ciento del gasto escolar en comida *chatarra*, ocho de cada diez niños la consumen, además de que el sedentarismo afecta a 85 por ciento de los niños de nivel primaria. El secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, declaraba que los niños gastan al año 20 mil millones de pesos en golosinas, con el dinero que sus padres les dan para el recreo (*Publimetro*, 4 de febrero de 2011).

La ingesta de alimentos *chatarra*, aun cuando no es el único factor para la obesidad, se combina con el sedentarismo, los hábitos alimentarios adquiridos desde los primeros años de vida y la cultura que se ha conformado a lo largo de varias generaciones. Según la Encuesta

Nacional de Salud, casi la mitad de estudiantes de primaria se declararon sedentarios (www.insp.mx/encuestoteca/html).

Del mismo modo, no sólo dentro de los planteles educativos ocurre el consumo de alimentos *chatarra*; la oferta se extiende a las tiendas y supermercados (donde se ubica el mayor porcentaje de venta) y en los sitios que se instalan a la salida de las escuelas o en las inmediaciones, que venden refrescos, botanas, dulces, paletas, chicharrones y helados.

La Secretaría de Salud, en su informe acerca de la obesidad, señala que ésta se ha convertido en un problema de salud pública de primer orden en México. Nuestro país ocupa el primero y segundo lugares a nivel mundial en obesidad y en obesidad infantil, respectivamente, y en los últimos siete años el sobrepeso aumentó 40 por ciento, al igual que la obesidad entre menores de cinco a 11 años. "En el país hay 4 millones y medio de niños, 42 millones de adultos y seis millones de adolescentes con sobrepeso y obesidad" (*Milenio*, 24 de marzo de 2010, p. 29).

Las cifras de la SSA y de la Asociación Internacional para el Estudio de la Obesidad (*La Jornada*, 23 de octubre de 2010) dan cuenta de la magnitud del problema de la obesidad:

- La población con obesidad se triplicó de 1980 a 2010.
- México también es el país con el primer lugar en el consumo de refrescos.
- La población obesa es de 42 millones de personas.
- Las enfermedades derivadas de la obesidad constituyen 9 por ciento del gasto en salud.
- La diabetes tiene como causa principal el sobrepeso; éste también incide en enfermedades cardiovasculares.
- En el Distrito Federal 75.4 por ciento de mujeres mayores de 20 años padecen obesidad.

Llama la atención que en un país con deficiente alimentación coexisten la desnutrición y los problemas de obesidad, al grado de que está desarrollándose un ambiente obesogénico que, según la Organización Mundial de la Salud, se debe a la conformación de un entorno que promueve el consumo de alimentos con altos contenidos de azúcares, grasas y sal.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud en los Escolares, elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la última efectuada en 2008 que entrevistó a 73 mil 560 niños de 644 escuelas primarias y secundarias, 30 por ciento de alumnos de primaria y 31.7 por ciento de secundaria presentan obesidad y sobrepeso. También se encontraron deficiencias nutricionales, pues cerca de 20 por ciento de niños en primaria padece anemia y en secundaria se eleva a 32.5 por ciento. Las cooperativas escolares priorizan en su oferta los productos con contenidos calóricos. El 81 por ciento de las cooperativas de las primarias ofrecen dulces, 78.8 por ciento botanas, 71.8 por ciento refrescos y 48 por ciento pastelillos industrializados; sólo 50 por ciento vende agua, 29 por ciento yogurt, 20 por ciento verduras y 19 por ciento leche. Nueve de cada diez escuelas venden productos de bajo valor nutritivo.

En los diversos foros, cuando se trata el tema de la obesidad, generalmente se destaca que la publicidad es un factor importante que ha contribuido a que en los últimos 20 años el sobrepeso se esté convirtiendo en un problema de salud pública. Sólo se destaca el papel de la

publicidad, sin que se ofrezcan cifras al respecto. El énfasis se pone en los productos de bajo valor nutritivo, conocidos como alimentos *chatarra*, que se promueven con un alto volumen de publicidad, a lo cual se suma la falta de un etiquetado adecuado de los productos, que permita a los consumidores elegir de manera informada.

Al instalarse en 2010 el Grupo de Trabajo de la Cámara de Diputados que da Seguimiento a la Problemática de Obesidad y Desnutrición que afecta a la Población, se mencionó que “durante los últimos años, los hábitos alimenticios de los mexicanos han sufrido una transformación radical, al haberse vuelto sus principales consumibles los azúcares, las grasas, la sal y los productos de origen animal” (*La Jornada*, 23 de octubre de 2010). Los datos de la Secretaría de Salud apuntan que 26 por ciento de los niños de cinco a 11 años tienen peso excesivo, lo que representa 4.2 millones de niños con problemas de obesidad y sobrepeso; en los adolescentes la prevalencia es de 31.5 por ciento, correspondiente a 6 millones de jóvenes.

Ciertos hábitos de consumo y la abundante publicidad durante años han fomentado el consumo de botanas, dulces y refrescos al grado de que “la industria de la comida *chatarra* genera 60 mil millones de dólares al año”, y “las tiendas escolares venden 9 mil 400 millones de pesos al año de productos altos en grasa, sodio o azúcar. Sin embargo, se trata de un segmento que las propias compañías de alimentos y bebidas no consideran significativo, pues tienen un mercado valuado en 672 mil millones de pesos”, según datos de la industria publicitaria (CNN-Expansión.com, 1 de agosto de 2008).

LA POLÉMICA POR LOS LINEAMIENTOS

En el contexto anterior, el 3 de mayo de 2010, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública anunciaron su determinación de suprimir la venta de los denominados alimentos *chatarra* en las escuelas primarias y secundarias. Junto con ello, hicieron recomendaciones de información nutricional y de la práctica de ejercicio en las escuelas, de acuerdo con la reforma a los artículos 65 y 66 de la Ley General de Salud, aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de abril de 2010. Sin embargo, en las siguientes semanas se dieron negociaciones con empresas anunciantes de estos productos y se llegó a la revisión de las restricciones anunciadas.

Se planteaba regular la venta de alimentos en las escuelas e imponer 30 minutos diarios de ejercicio en planteles escolares a fin de evitar el sobrepeso y la obesidad. De acuerdo con la presentación y el dictamen en la Cámara de Diputados, se mencionó la preocupación por los altos niveles de colesterol y las enfermedades cardiovasculares. Asimismo, se destacó que el gasto en la atención a padecimientos derivados de la obesidad ascendía anualmente a 67 mil millones de pesos; de continuar la tendencia, llegaría en 2017 a 150 mil millones.

Las primeras restricciones a la venta de alimentos de bajo valor nutritivo y a las bebidas con alto contenido de azúcar en las escuelas ocurrieron en 2005; Sonora fue la primera entidad en proponer una reforma a su Ley de Educación; para 2010, 19 estados regulaban este tipo de alimentos (*Milenio*, 1 de mayo de 2010, p. 10).

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal emitió una ley, el 3 de mayo de 2010, que procuraba disminuir la venta de comida *chatarra* alrededor de las escuelas: estos alimentos no podían venderse a por lo menos 50 metros de los planteles escolares, los vendedores serán

removidos si se encuentran por debajo de ese límite, prohíbe la venta de estos alimentos dentro de las escuelas y también los restringe en las preparatorias del gobierno capitalino.

En general, las medidas a nivel reglamentario abordan el problema en la tónica de la restricción de la venta y recaen en acciones de entidades como la Secretaría de Salud y de Educación Pública; la publicidad ha estado fuera de cualquier discusión. Tal vez porque desde los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo se dio inicio a la desregulación publicitaria (García, 2007), que volvía más laxos los ordenamientos legales en materia de publicidad de alimentos y bebidas, en tanto se avanzaba en la autorregulación por parte de la industria publicitaria.

Bajo los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón ha continuado la falta de interés del Estado por regular la publicidad y las promociones de comida *chatarra*. En este entorno, la publicidad de alimentos de bajo valor nutricional encuentra un campo de actuación con pocas restricciones, sin poner énfasis en la que se dirige particularmente a los niños.

Conforme fue avanzando el acercamiento entre el gobierno y los fabricantes de alimentos *chatarra*, se fue pasando de la posición inicial de su retiro en las escuelas a una disminución del tamaño de los empaques y en el contenido de azúcares o grasas.

Así, en mayo de 2010 se publicó una lista con el tipo de alimentos cuya venta se suspendería: "esta normativa será de carácter obligatorio para las 220 mil escuelas públicas y privadas, que atienden a 25 millones de alumnos en preescolar, primaria y secundaria en el país" (*Reforma*, 26 de mayo de 2010). El listado incluía refrescos, yogurts, leche entera, palomitas de maíz, alimentos preparados "caseros" como tostadas, molletes, tamales, tacos y tortas con guisados fritos, sopas instantáneas, hamburguesas, botanas, cacahuates, galletas, pastelitos, dulces enchilados, entre otros.

En una conferencia de prensa, los secretarios de Salud y de la SEP explicaron que el proceso sería gradual y duraría de seis meses a un año. Al mes siguiente, ambos funcionarios presentaban los lineamientos para la venta de productos en las escuelas y rechazaban haber retrocedido ante los productores. Señalaban que había un listado de alimentos permitidos y no permitidos y lo que faltaba era autorizar el límite de calorías que puede contener cada porción, para una lista definitiva. En ese sentido, abrían la puerta para que las galletas, botanas y pastelillos pudieran seguir vendiéndose en las escuelas si contenían menos calorías (*Reforma*, 18 de junio de 2010, p.18).

Para agosto de 2010, las secretarías de Educación Pública y de Salud anunciaron que 9 por ciento de las frituras y botanas y 49 por ciento de los pastelitos y galletas se mantendrían en las escuelas de educación básica de todo el país en una primera etapa. Sólo los refrescos quedarían fuera de las cooperativas a partir de agosto: "la medida que será gradual, busca que en el año 2012 sólo se incorporen nuevos productos que puedan ser consumidos en las escuelas de la educación básica, puesto que la industria se ha comprometido a realizar cambios en sus productos" (*El Universal*, 16 de agosto de 2010).

En la misma conferencia de prensa, los secretarios de Economía, Salud y Educación Pública coincidieron en que el resultado de la negociación con la industria de los alimentos en México "nos coloca en la avanzada para reducir el problema de la obesidad y el sobrepeso". El secretario de salud, José Ángel Córdova Villalobos, afirmaba que en las primarias sólo se podrá consumir agua, en tanto que para la secundaria se formaliza el consumo de las llamadas bebidas

light. Al respecto, el Instituto Nacional de Salud Pública señalaba que los edulcorantes pueden resultar dañinos para la salud.

Las declaraciones de Bruno Ferrari, secretario de Economía, dan muestra de la concertación llevada con los anunciantes, al indicar "que su intervención en este proceso ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), fue la de facilitar el diálogo con una industria que genera 695 mil empleos y 4 por ciento del PIB". Refirió que durante las negociaciones las empresas han anunciado inversiones por arriba de los 10 mil millones de dólares en los próximos años, así como la creación de un fideicomiso para generar una cultura de alimentación saludable; por lo tanto, hizo un reconocimiento a la industria "al haber actuado con responsabilidad en la construcción de un país saludable" (*El Universal*, 16 de agosto de 2010).

Ante la gradual aplicación de las medidas, los anunciantes han empezado a tomar una serie de acciones tendientes a modificar sus productos para el año 2012, cuando se apliquen los lineamientos en su totalidad. Entre ellas destacan la adquisición de equipo y tecnología para presentar sus productos en bolsas más pequeñas. "Las porciones actuales van de 40 a 50 gramos y se espera reducirlas a bolsas de 20 gramos... Las empresas botaneras como Fritos, Totis y Sabritas ya están en proceso de adquisición de maquinaria para embolsar en cantidades más pequeñas, afirmó Luigi Di Palma, director para América Latina de la empresa australiana TNA" (CNN-Expansión.com, 30 de junio de 2010).

Los productores señalaban que se afecta a la industria: "satanizar un producto es atacar sólo una parte del problema", declaraba Rafael Fernández, vicepresidente de Asuntos Corporativos de Coca-Cola de México. El Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo (ConMéxico) contrató a Estrategia Política, el despacho de Gustavo Almaraz (quien años antes cabildeó en favor de los casinos en la Ley de Juegos y Sorteos). Cabilderos e integrantes de ConMéxico viajan, desde hace dos años, para frenar las iniciativas en los congresos federal y de los estados (CNN-Expansión.com, 1 de agosto de 2008).

En general, las empresas han optado por reducir el gramaje de los empaques o disminuir el contenido en grasas, sal o azúcares. Barcel y Sabritas se han encargado de publicitar las adecuaciones que han realizado en cuanto a la reducción de grasas, al elaborar sus productos horneados en lugar de fritos. En su publicidad en los periódicos de circulación nacional, la empresa fabricante de papas Sabritas señalaba:

Preocupados por tu salud y la de tus seres queridos, en Sabritas fuimos los primeros en crear una nueva línea de productos desde agosto de 2010, que cumplen y superan los lineamientos establecidos para el ciclo escolar 2010-2011. Tus marcas favoritas, las que te han acompañado a lo largo de tu vida, ahora vienen en una presentación horneada, reducida en grasa y en porciones de 140 o menos calorías, por lo que son ideales para el refrigerio escolar de los niños. Hoy como ayer, Sabritas te quiere bien (imágenes de Ruffles, Sabritas, Doritos Nachos y Nutritas) (anuncio publicado en *Reforma*, sección Nacional, 17 de enero de 2010, p. 30).

Otra acción ha sido la de retirar la publicidad en las escuelas por parte de Coca-Cola y Pepsi ante la prohibición de la venta de refrescos, así como sustituirlos por sus líneas de agua

embotellada y bebidas *light*, aprobadas para su consumo en las escuelas secundarias. “Pepsico anunció una política mundial que buscará suprimir para 2012 la venta de sus bebidas endulzadas” (*Reforma*, 17 de marzo, 2010). Por su parte, “Bimbo disminuyó entre 5 y 7 por ciento el contenido de grasa, azúcar y sal en 20 por ciento de sus 5 mil productos” y lanzó presentaciones más pequeñas de sus botanas Barcel y dulces Ricolino (CNN-Expansión.com, 1 de agosto de 2008).

LA PUBLICIDAD INFANTIL

177

Es innegable que con el atractivo de los mensajes publicitarios y los altos volúmenes que se destinan a promover estos alimentos, el crecimiento en su consumo está repercutiendo en la dieta de los mexicanos. El problema de la obesidad no puede atribuirse únicamente a la publicidad, pero sí es una parte importante del mismo. Las botanas, los pastelillos, los refrescos, los dulces y cereales azucarados, al igual que la comida rápida de hamburguesas, pollos y pizzas, se han incorporado a la dieta del mexicano, junto a la triple “T” (tamales, tacos y tortas). Sobre todo en las zonas urbanas es posible observar, al igual que en muchos países tercermundistas, que coexisten problemas de desnutrición junto a elevados niveles de sobrepeso.

Los principales anunciantes de estos productos son los grandes consorcios fabricantes de alimentos y bebidas que asignan gran parte de su presupuesto publicitario a la televisión: Grupo Bimbo, Barcel, Pepsico (fabricante de Pepsi Cola, Sabritas y Gamesa), Coca-Cola, Unilever, Kraft Foods, Nestlé y Kellogg’s. Varios de estos anunciantes se ubican entre los que destinan la mayor inversión publicitaria en televisión en México (García, 2007 y *Merca 2.0*, 2010); su publicidad se dirige a los niños y se transmite en los horarios vespertinos en la televisión.

El Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán reveló que México es el país con la mayor cantidad de anuncios de comida *chatarra* que se difunden en este medio. “Nuestros niños reciben 12 mil impactos publicitarios al año y llevan tres generaciones con esta convicción, no es casualidad, sino causalidad que México sea un país con gran obesidad infantil”, señalaba el especialista Abelardo Ávila (*La Jornada*, 23 de octubre de 2010). El estudio *La desnutrición infantil y obesidad en la pobreza en México* señala que en el país “un niño que pasa en promedio dos horas diarias frente a la televisión habrá visto más de 12 mil 400 anuncios de comida *chatarra* en un año”.

Desde hace algunos años las campañas publicitarias se están orientando en gran medida a niños y jóvenes, y pretenden efectos a plazos más amplios, que si bien se orientan al consumo inmediato, buscan la formación de una pauta más duradera. Pretenden la adopción de la marca, la familiaridad con ella y más adelante apelarán a la nostalgia por las épocas felices: como la “nueva generación de Pepsi”, que además de buscar un cambio de marca, demanda establecer nuevas fidelidades a una imagen que se maneja entre niños y jóvenes, para que cuando éstos sean adultos ya no cambien a otra marca y reconozcan el producto como un elemento común que les remite a su pertenencia a un grupo o a un estilo de vida.

La propuesta publicitaria dirigida a los niños, además de presentar el consumo del producto como divertido, parte de la misma invitación de los anuncios para jóvenes: vivir lo inmediato, el ahora, el consumo como estadio feliz, privilegiando el bienestar y el placer. En los últimos años, la publicidad se ha interesado en la etapa formativa. En el caso de México, tal

interés se justifica por razones de mercado: 30.5 por ciento de la población tiene entre 10 y 24 años de edad, de los cuales 10 millones 736 mil 493 se encuentran en el rango de 10 a 14 años, 9 millones 992 mil 135 tiene entre 15 y 19 años, mientras que 9 millones 71 mil 134 son de edades entre 20 y 24 años (Censo General de Población y Vivienda, 2001). Los niños y los jóvenes mexicanos de los sectores medios y altos han estado formándose con la publicidad y el consumo, con algunos rasgos que los caracterizan desde los 10 años: su gusto por la música, usan geles para el cabello, fragancias y ropa de marca; beben refrescos cristalinos o bebidas rehidratantes y consumen cereales y botanas cuyas principales virtudes son la textura, el sabor y la diversión, mientras escuchan música en su iPod o envían imágenes en un teléfono móvil.

Los anunciantes y los publicistas se han preocupado las últimas décadas por acercarse al conocimiento de los jóvenes consumidores. Esta tendencia inició a fines de la década de los noventa en México cuando la agencia Walter Thompson diseñó Kidsite, para conocer el estilo de vida que rige a los niños, con categorías que aludían a comportamientos específicos (García, 2007). Las clasificaciones, las metodologías y los estudios sobre los consumidores infantiles y juveniles por parte de los mercadólogos se han incrementado en la última década (Pintado, 2004). Pero son pocos los estudios respecto de la publicidad infantil a nivel gubernamental o en el ámbito académico que permitan dar cuenta de los efectos de los anuncios (Romero, 2010).

En cuanto a los alimentos, la publicidad promueve principalmente botanas, cereales, golosinas, pastelillos, café, alimentos infantiles, mermeladas y carnes frías. Los principales anunciantes son Bimbo-Marinela, Sabritas, Barcel, Kellogg's, Nestlé, Gerber, Gamesa, Unilever, Kraft Foods y Adams. El gasto publicitario en alimentos es uno de los más altos en el país. El mayor número de anuncios corresponde a pastelillos, chocolates, dulces, chicles, golosinas, lácteos (yogurts y leches saborizadas), cereales y botanas.

La mayoría de la publicidad corresponde a alimentos y bebidas de bajo valor nutricional, lo cual resulta importante como elemento moldeador de la dieta básica; por otro lado, su precio los coloca al alcance de amplios sectores sociales. En otros rubros como las botanas, el consumo constituye la distracción de un ingreso en productos cuyo precio es mucho más alto que el producto natural y su valor nutritivo menor.

El Instituto Nacional del Consumidor recomienda el consumo diario de cereales, tubérculos, azúcares y grasas; leguminosas y productos de origen animal; frutas y verduras. La publicidad comercial, en cambio, promueve en un 70 por ciento alimentos del primer grupo, de los cuales gran parte son panes, pastelillos, dulces y golosinas. La propuesta publicitaria gira en torno al sabor en 77 por ciento de los anuncios; la textura (suave, crujiente, esponjoso) en 40 por ciento. "Se está fomentando la creencia de que esos otros valores, el nutritivo, por ejemplo, no son tan importantes en los hábitos alimenticios y que es preferible comer algo divertido, sabroso o de buena textura, que algo nutritivo" (García, 2007 y Romero, 2010).

Un aspecto básico en la publicidad de alimentos es su orientación hacia los niños y destacar el aspecto placentero por encima de sus cualidades nutricionales. El 52 por ciento de los anuncios asocian el producto con la alegría y la diversión y una parte de los comerciales se ambientan en el recreo, el juego y utilizan a los personajes de las series destinadas a los niños. Otro elemento es que se difunden en los horarios infantiles. A este tipo de productos se suman los de comercios de comida rápida y hamburguesas, que también inciden en la dieta de algunos sectores sociales y que igualmente tienen entre los niños y los jóvenes a sus consumidores.

La televisión se ve saturada en horarios infantiles, con niños que manipulan el producto y lo consumen; en la mayoría de las películas, caricaturas y programas infantiles, el sabor “divertido” es lo que predomina, al igual que la textura que, según el caso, es chiclosa, crujiente, esponjosa. Aluden a sensaciones y así se presentan como visualmente atractivos, se destaca el sonido que producen al morderlos, la sensación de antojo, el “darse un gusto”, el disfrute, para comer entre comidas, para postergar la comida, matar el hambre y para consumirse no necesariamente junto con otros alimentos.

Los refrescos se sitúan dentro de los gastos familiares no básicos; sin embargo, México ocupa el segundo lugar a nivel mundial en el consumo de refrescos, sólo por debajo de Estados Unidos. Se consumen 148.1 litros anuales per cápita, en 1 millón 100 mil puntos de venta a nivel nacional (*Reforma*, 16 de julio de 2010).

En México existen 236 embotelladoras. En 2007 se consumieron 15 mil 601 millones de litros de refresco en el país, de los cuales 60 por ciento correspondieron a Coca-Cola, superando los 7 mil millones de litros. En el mercado mexicano compiten aproximadamente 100 marcas, con una mezcla de refrescos de 66 por ciento en colas y 34 por ciento de sabores; destacan las presentaciones en envase no retornable.

Uno de los productos que ha ganado terreno en el consumo de los mexicanos es el refresco. Lo que preocupa a autoridades y académicos es que se toma como líquido vital: 160 litros anuales por habitante. “Es el país donde más se consume Coca-Cola en el mundo, en medio de la crisis alimentaria, sus ventas crecieron 11 por ciento en el primer trimestre del año” (CNN-Expansión.com, 1 de agosto, 2008).

Tanto Coca-Cola como Pepsi participan en el mercado de bebidas y han incursionado en el envase de agua purificada, bebidas rehidratantes, *light* y jugos de fruta. Pepsico adquirió, a través de su división de alimentos Frito-Lay, la galletera Gamesa, y posee las embotelladoras Gemex, Protexa, Geupec y Envasa. Mientras que Coca-Cola-Femsa está orientándose a la venta de aguas embotelladas, jugos de naranja y la producción de máquinas de venta de refrescos.

La mala calidad del agua, el gran número de sitios de venta de refrescos, el precio y las diversas presentaciones facilitan su compra y todo ello ha llevado al incremento en su consumo en los países de América Latina. Además, la orientación de las campañas publicitarias se dirige a los jóvenes y niños. Los estudios de mercado de las embotelladoras subrayan que entre mayor diversidad existe en las presentaciones (envases de medio litro, litro y medio, dos litros, *six-pack*, en botella de vidrio o de plástico, en lata, etcétera), el consumidor realiza más compras. También indican que “el principal sector que consume es la población menor de 21 años” (*Reforma*, 16 de julio de 2010).

A las estrategias publicitarias se suman las promociones que las dos principales empresas realizan de manera constante, orientándose primordialmente a niños y a jóvenes; plantean el nexo con personajes de caricaturas, series de televisión, películas de estreno y con eventos y personajes del mundo deportivo o de la música. Las estrategias consisten en canjear envases o taparrosas por figuras, discos compactos, estampas, vasos o algún otro producto. En 1990 salieron las primeras figuras con los personajes de Bugs Bunny y de la Warner Brother's, que se obtenían por medio del canje de corcholatas o taparrosas, más una cantidad en efectivo. Cotidianamente las promociones se vinculan con el patrocinio de giras de grupos musicales y

cantantes de moda, con estrenos de películas o con eventos deportivos como el Mundial de fútbol o los Juegos Olímpicos.

La venta de refrescos de sabor creció 9.2 por ciento en 2009, las empresas refresqueras han lanzado nuevos sabores y nuevas presentaciones. En el caso de estos refrescos, 70 por ciento de sus consumidores son niños. Un directivo de Big Fresh señala: “les pusimos jugo natural para llegar a los papás, a los jóvenes y a los niños. Los papás darán mayor aprobación a un producto cercano a lo natural que a uno de cola y si los jóvenes lo adoptan, los niños lo harán” (*Reforma*, 16 de julio de 2010).

LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD

La publicidad infantil ha sido objeto de limitaciones en varios países, donde se restringe a ciertos horarios o se ha suprimido de las emisiones infantiles; también existe la prohibición de que aparezcan niños en esos anuncios o, si lo hacen, se establece una edad que suele ser superior a los doce años.

La legislación en la materia en México está enmarcada en la Ley General de Salud y su reglamento en materia de Publicidad, así como en la Ley Federal de Radio y Televisión y su reglamento respectivo. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión (RLFRTV) data de 1973 (aunque se actualizó en 2002) y establece algunos aspectos generales respecto de la publicidad, sobre todo en materia de horarios y tiempos de duración de acuerdo con la programación. La Ley General de Salud instituyó por primera vez en 1984 un título relativo a publicidad, y su reglamento vino a sustituir al otrora Reglamento para la Publicidad de Alimentos, Bebidas y Medicamentos (RPABM), que se había promulgado en 1974 y que fue la primera legislación que específicamente se aplicaba a la publicidad, aunque se reducía sólo a aquella relacionada con la salud.

La reglamentación de la publicidad ha pretendido, desde 1974, que la publicidad deberá ser “veraz y comprobable” (RPABM, artículo 14) y “deberá evitar conferir valores humanos, de carácter espiritual o afectivo a productos o actividades por sí mismas, a menos que sean medio para expresarlos o causarlos” (RPABM, artículo 15).

En algunos casos los señalamientos resultaban muy vagos, como el de que la publicidad infantil debería ser “clara y adecuada” (artículo 21). Agregaba aspectos como no asociar el consumo o uso de los productos con prestigio social o el fenotipo de las personas que se utilicen en el anuncio (artículo 24-VI). El RPABM contenía elementos a partir de normas legales que no existían, como es el caso del artículo 26 que decía: “la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, no deberá contrariar las normas legales aplicables en materia de educación higiénica y nutricional”.

Para 1986, el Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad de la Ley General de Salud, en su artículo 10, precisaba que la publicidad dirigida a menores de edad no se autorizaría cuando afectara de alguna manera o pusiera en riesgo su salud. El Capítulo III del RCSP se refería a la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas y, en términos generales, recuperaba lo contenido en el Capítulo II del reglamento anterior. Entre las modificaciones que presentó, destaca el que la publicidad de alimentos y bebidas de bajo valor nutritivo sólo se autorizará “cuando induzca o promueva el consumo de otros productos con nutrientes valiosos. En ningún

caso se autorizará la publicidad de productos de bajo valor nutritivo cuando se asocie a imágenes o actividades infantiles” (artículo 29). Esta disposición nunca fue cumplida por los anunciantes.

En junio de 1993 se aprobaron modificaciones al Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993) que habrían de suprimir la autorización previa de la mayoría de la publicidad regulada por la Secretaría de Salud, a excepción de las bebidas alcohólicas, tabaco, insumos para la salud y productos de riesgo para la salud.

En las últimas décadas, desde el gobierno de Carlos Salinas (1988-2004) se ha dado la sustitución de reglamentos y autorizaciones gubernamentales por códigos de ética y de autorregulación de la industria. La lucha por la flexibilización de la reglamentación –ligada a nivel internacional con las campañas emprendidas por la International Advertising Association (IAA) y la Sociedad Interamericana para la Libertad de Expresión Comercial (SILEC)– se hace evidente en México cuando el medio publicitario expresa su opinión o solicita limitar los alcances de los reglamentos: “Dentro de un régimen de autorregulación, hombres y mujeres, desde agencias de publicidad, empresas anunciantes y medios de comunicación, producirán una publicidad seria, respetuosa y honesta que no defraude la confiabilidad del receptor del mensaje” (Zuazua, 1994).

Su mayor expresión se dio desde 1991 hasta 1993, cuando se anunciaron modificaciones a la reglamentación vigente. Dentro de las acciones de la Secretaría de Salud se contempló el diálogo permanente con anunciantes, publicistas, directores de medios e interesados en general, con objeto de sentar de manera concertada las bases de la reglamentación.

En materia de alimentos y bebidas no alcohólicas de bajo valor nutritivo, también denominados de menor aporte nutricional o similares y equivalentes, se determinó en el artículo 29 que las leyendas deberían incluirse de forma visual, auditiva y visual-auditiva, según el medio; ya fueran leyendas precautorias sobre la condición del producto o promotoras de una alimentación equilibrada. En el caso de la televisión, no todas las veces la leyenda se presenta de forma visual y auditiva; simplemente continúan insertando el texto con mensajes que no siempre corresponden a lo señalado en el reglamento. Así se incluyen leyendas que dicen “aliméntate sanamente”, “tómalo con leche”, “come frutas y verduras”; incluso se ha llegado a absurdos como leyendas del tipo “comer bien es sensacional”.

El artículo 23, en el caso de publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, plantea la inclusión de mensajes precautorios sobre la condición del producto, el fomento de hábitos higiénicos y la promoción de una alimentación equilibrada; la opción que se da al anunciante es no incluir mensajes en audio, cuando el propio mensaje promueva los aspectos anteriores. Amplía aún más las posibilidades: tales anuncios se podrán sustituir por mensajes informativos si se da un convenio con la Secretaría, el número de mensajes informativos podrá acordarse en conformidad con el total de anuncios de las campañas, esta proporción no podrá ser menor al 5 por ciento para aquellos que promuevan hábitos higiénicos y nutricionales (artículo 24).

Otro aspecto que generó reacciones en ese entonces, por parte de los productores de botanas, pastelillos, refrescos y cereales fue el intento de restringir la edad de los niños que aparecieran en los comerciales a más de 12 años, lo cual fue objeto de la concertación y condujo a su eliminación en las modificaciones. El argumento básico era: “Hay un artículo en la

ley en el que se menciona que la publicidad no debe estar dirigida al público infantil y hay una definición de cuándo termina la infancia, que supuestamente son los 12 años. Esto afecta a toda la publicidad en general, lo mismo a la de pañales, alimentos infantiles, que la de juguetes, pastelillos, chocolates y papas.” Sergio Montalvo, director de mercadeo de Bimbo, concluía: “cuando un niño llega a la primaria, a los 6 años, llega a la economía. El Reglamento no nos debe impedir dirigirnos a esos niños y la edad límite tiene que situarse entre los 5 y 6 años” (*Apertura*, 1992).

Esta propuesta en el reglamento se vinculaba con el interés plasmado desde la Ley General de Salud en relación con la repercusión sobre la alimentación y para la formación de adecuadas prácticas y hábitos nutricionales en la población. De manera que la responsabilidad del anunciante no se reduciría a producir un producto de calidad.

En su momento, los anunciantes enviaron comentarios específicos sobre los artículos con los que no estaban de acuerdo (29, 34, 64, 71, 97 y 99) (IAA, Memoria, 1994). El artículo 29 proponía leyendas precautorias sobre los productos de bajo aporte nutricional y el no incluir niños con apariencia menor de 12 años. La observación de la IAA señalaba que “todo alimento y bebida tiene un valor alimenticio, por lo que se complementa su promoción con leyendas de una alimentación equilibrada, está por demás la limitación a que se refieren los últimos renglones del párrafo modificado, incluso se perdería el impacto directo al menor de edad”. Como ya mencionamos, dicho límite de edad fue retirado de la propuesta y, por lo tanto, no se incorporó al decreto de 1993.

AUTORREGULACIÓN

El proceso de autorregulación emprendido por los anunciantes, a nivel mundial, tuvo también su manifestación en México al crearse organismos que la impulsaban, como la sección de la IAA, la SILEC y, finalmente, el Consejo Nacional de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar), que trabajaron por frenar reglamentaciones, negociar las mismas y establecer códigos de ética que, en su momento, se adelantaron a cualquier intento de regulación y lograban establecer la firma de acuerdos, como sucedió con los anunciantes y productores de tabaco, bebidas alcohólicas, tiendas de autoservicio, “productos milagro” y con la industria alimentaria.

La propia reglamentación había incorporado la posibilidad de que cuando se suscribiesen códigos de ética, se podía entrar en un proceso que se orientaba hacia la autorregulación más que al establecimiento de normas legales.

La preocupación por la emisión de reglamentaciones más estrictas ha llevado a la industria publicitaria a nivel mundial a plantear la necesidad de autorregularse o de manejarse con principios éticos, sujetos a su propia vigilancia, en lugar de ser supervisados o someter sus mensajes a la autorización de los organismos gubernamentales. La historia de la autorregulación se resume en las acciones emprendidas por la industria con el fin de eliminar toda forma de control externo.

Los esfuerzos por la autorregulación a nivel continental se traducen en varios códigos de ética en la mayoría de los países. En el caso de México, el código ya existe desde 1988 y se ha avanzado con la desregulación al liberarse de autorización previa a la mayoría de productos. Además, la industria publicitaria creó en 1994 el Conar, que se ha constituido en un órgano

privado encargado de dirimir conflictos: “su tarea será vigilar el cumplimiento del Código de Ética” y fungirá como árbitro entre partes en disputa, sean anunciantes, medios de comunicación, agencias o consumidores; además se encargará de las relaciones con el gobierno y de impulsar la autorregulación.

El Conar es una organización civil integrada por anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación, cámaras y asociaciones. Sus primeras tareas se orientaron a intervenir en casos de publicidad comparativa y otros tipos de controversias. El Conar opera ante denuncias a petición de parte o *ex officio*; en casos graves, el Consejo Directivo “puede aplicar la suspensión provisional de mensajes, mientras resuelve”. Este organismo excluye cualquier participación gubernamental y de la sociedad.

El rumbo tomado por las organizaciones de la industria publicitaria al pugnar por menores controles está definido por el propio ritmo económico de la industria publicitaria en un contexto de globalización, que ha avanzado en la desregulación. En cuanto al Estado, se ha abandonado prácticamente la actividad autorizadora y reguladora para pasar a ser un simple observador del juego de intereses de la industria publicitaria. La política de los gobiernos mexicanos en materia publicitaria nunca ha pretendido vulnerar los derechos de los anunciantes ni limitar el ejercicio de su actividad dentro de un régimen de competencia, dada la importancia económica de la industria publicitaria en el modelo económico adoptado.

Así, el Estado participó a través de leyes que consideraba adecuadas, pero con poco sustento social, al no contar con organizaciones civiles o políticas que promovieran la defensa y la organización de los consumidores. Paralelamente, el poder económico de la industria publicitaria y los alcances de sus organizaciones llevaron a que los reglamentos y las políticas gubernamentales en materia de publicidad consideraran siempre sus intereses y sus puntos de vista a través de un alto grado de interlocución y negociación con las autoridades gubernamentales, de manera que la reglamentación obedeció en gran medida a sus intereses.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-2004) convergieron la política neoliberal y la firma del Tratado de Libre Comercio con los intereses de anunciantes y publicistas; esto llevó, en el caso de la publicidad, a modificar la reglamentación, se liberó de autorización previa la mayoría de los productos y servicios que se anuncian y sólo se conservó para los tabaco, las bebidas alcohólicas y los productos considerados de riesgo para la salud. Con la desregulación se produjo la proliferación de publicidad de medicamentos en todos los medios, como jarabes para la tos, antigripales, aspirinas, remedios para malestares estomacales, para las hemorroides y muchos otros que ya no necesitan contar con ninguna autorización para ser anunciados.

Al darse las modificaciones al Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad, toda la publicidad que se eliminó de autorización previa, pasó a ser en la práctica no regulada, ya que los mecanismos de vigilancia no se ampliaron. Si desde antes eran insuficientes para verificar el cumplimiento de la autorización, resultaron totalmente rebasados ante el abundante volumen de publicidad.

EL NUEVO REGLAMENTO DE PUBLICIDAD (2000)

En el último año de gobierno de Ernesto Zedillo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad (RLGSMP), que abrogaba el reglamento promulgado en 1986 y establecía su entrada en vigor el 4 de junio de 2000. Los aspectos novedosos de este nuevo reglamento, en relación con los promulgados en 1974, 1986 y las modificaciones de 1993, se pueden resumir en lo siguiente:

1. Establece mayores restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco.
2. Detalla características de las leyendas precautorias o aclaratorias que se insertan en los mensajes y establece su posible sustitución y la posibilidad de convenir con los anunciantes cierto tipo de campañas.
3. Incorpora un capítulo relativo a los códigos de ética y modifica la composición del Consejo Consultivo de la Publicidad.
4. Determina normas para el patrocinio relacionado con bebidas y tabaco.

En las disposiciones generales sobre el carácter de la publicidad y sus limitantes, recupera lo establecido en los reglamentos anteriores (artículos 6 al 23) y reitera que la publicidad deberá ser congruente con características y especificaciones del producto y deberá ser orientadora y educativa.

El reglamento libera de autorización previa los alimentos, las bebidas no alcohólicas, los insumos para la salud, los productos de perfumería, belleza y aseo, pero impone mayores restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco. Sin embargo, a su vez, permite de manera expresa sustituir las leyendas precautorias por menciones en los mensajes y por un número de anuncios orientados a la moderación en el consumo a partir de acuerdos entre anunciantes y la Secretaría de Salud.

El artículo 100 establece que si los códigos de ética amplían los requisitos establecidos en la Ley General de Salud, "la Secretaría podrá celebrar convenios con los anunciantes, agencias de publicidad y medios de comunicación que hayan suscrito dichos códigos, a fin de otorgar facilidades a los suscriptores". De la misma manera, permite exentar de dar aviso a la Secretaría de Salud de la publicidad de alimentos, bebidas no alcohólicas y productos de perfumería, belleza y aseo, a quienes hayan suscrito códigos y convenios.

Esto abrió la puerta para firmar acuerdos entre ramas de productores y el gobierno, que paulatinamente se han ido superponiendo a las disposiciones legales, como se aprecia en los casos de la publicidad de tabaco, bebidas alcohólicas y los "productos milagro", como antecedentes a la suscripción del Código PABI en materia de publicidad infantil.

El ordenamiento de 2010 retoma la inclusión de leyendas precautorias y precisa el tamaño y su ubicación en los diversos medios de manera que sean más visibles. En el artículo 23, en el caso de publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, plantea la inclusión de mensajes precautorios sobre la condición del producto, el fomento de hábitos higiénicos y la promoción de una alimentación equilibrada; la opción que se le brinda al anunciante es no incluir mensajes en audio, cuando el propio mensaje promueva los aspectos anteriores. Amplía

aún más las posibilidades: tales mensajes se podrán sustituir por mensajes informativos si se daba un convenio con la Secretaría, "el número de mensajes informativos podrá acordarse en conformidad con el total de anuncios de las campañas, esta proporción no podrá ser menor al 5 por ciento para los mensajes que promuevan hábitos higiénicos y nutricionales" (artículo 24).

Esto derivó en los siguientes años a que en lugar de avanzar en la regulación, se firmaran convenios entre la Secretaría de Salud y representantes de productores de tabaco y bebidas alcohólicas, lo cual inició con la firma de dos convenios en la materia y, posteriormente, la modificación de varios artículos de la Ley General de Salud, que prohibirían la transmisión de publicidad de tabaco en radio y televisión.

Particularmente, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica y administrativa, es la entidad encargada de coordinar estas acciones. En el artículo 100 del reglamento, se le conceden facultades para celebrar convenios con los anunciantes que hayan suscrito códigos de ética para la elaboración, producción y difusión de publicidad. Con ese fundamento, el 24 de abril de 2003 se firmó el Convenio en materia de control sanitario de publicidad, promoción y venta de bebidas alcohólicas y educación para la salud, entre la Cofepris, el Consejo Nacional Contra las Adicciones (Conadic) y representantes de la industria productora y comercializadora de bebidas alcohólicas en México: Bacardí y Compañía, Casa Cuervo, Diageo México, Industria Vinícola Pedro Domecq, La Madrileña, Moët Hennessy de México, Tequila Cazadores de Arandas, Tequila Herradura y la Comisión para la Industria de Vinos y Licores.

Como principios básicos se estableció que la publicidad debe ser legal, decente, honesta, veraz y conforme a los principios de la justa competencia y la honesta práctica de negocios; ser realizada con el debido sentido de responsabilidad social y estar basada sobre principios de equidad y buena fe. También planteaba responsabilidades compartidas entre anunciantes del ramo y el gobierno, como fomentar que las prácticas comerciales y promocionales no aprueben o estimulen el consumo excesivo o irresponsable, "no sugieran asociación alguna con comportamientos violentos, agresivos, peligrosos, ilegales o antisociales". Establecía que además de la publicidad, los patrocinios de eventos y competencias dirigidos a menores de edad no podían estar ligados a marcas de bebidas alcohólicas.

En materia de tabaco, se establecieron varios convenios entre la Secretaría de Salud y la industria en ese ramo. El 1 de enero de 2003 entró en vigor el Convenio adicional a la legislación vigente sobre publicidad de productos de tabaco. En este convenio destaca la restricción de realizar publicidad especialmente atractiva para menores de 18 años, mostrar celebridades, sugerir que la mayoría de las personas fuman e incluir dibujos animados o caricaturas. Asimismo, impide incluir el nombre o logotipo de la marca en artículos promocionales, juegos, juguetes o dulces.

Adicionalmente, el convenio prohíbe pagar de manera directa o indirecta la colocación de productos de tabaco en películas, programas de radio y televisión, obras teatrales, espectáculos musicales o juegos de video.

Posteriormente a estos convenios se realizaron modificaciones a diversas disposiciones de la Ley General de Salud en relación a la publicidad de tabaco. En enero de 2004 se promulgó un decreto que reformó los artículos 276 y 421, 277, 277 bis, 308 bis y el artículo 309 bis.

Ratificaba que no se puede vender tabaco a menores de edad y prohibía su venta en farmacias, boticas, hospitales y escuelas desde preescolar hasta nivel bachillerato.

Otros productos que generaron acuerdos y llevaron a plantear modificaciones a la ley en materia de salud son los denominados "productos milagro", cuya publicidad ha proliferado en periódicos, revistas y particularmente en *infomerciales* de televisión. Este tipo de productos son los que ofrecen modificaciones inmediatas sobre el cuerpo humano o la salud, tienen que ver con tratamientos para adelgazar, para fortalecer, para eliminar molestias de cierto tipo. La Cofepris suscribió el 11 de febrero de 2005 un acuerdo con la Asociación Nacional de Tiendas Departamentales (ANTAD), Walmart y las principales cadenas de farmacias, en el cual refiere a los "productos milagro" como "aquellos que en su publicidad se le atribuyen cualidades que no han sido demostradas ante la Secretaría de Salud, y que pueden representar un engaño al consumidor". Estos productos exaltan en su publicidad una o varias cualidades terapéuticas, rehabilitadoras o curativas no comprobadas que van desde cuestiones estéticas hasta solución de problemas más serios para la salud.

El 28 de junio de 2005 se publicó el decreto que establecía cambios a los artículos 420 y 421, con multas de 4 mil veces el salario mínimo y fijaba la acción de aseguramiento (el resguardo de los bienes en cuestión) para el caso de que se comercialicen productos y mercancías que indebidamente hubieren sido publicitados o promovidos como medicamentos, o a los cuales se les hubiera atribuido cualidades o efectos terapéuticos, presentándolos como una solución definitiva en el tratamiento preventivo o rehabilitatorio de un determinado padecimiento, no siendo medicamentos y sin que cuenten con registro sanitario para ser considerados como tales.

Una de las prácticas más comunes para eludir la ley por parte de los laboratorios es la costumbre de cambiar el nombre al producto o sustituir su publicidad. Desde hace varios años, la Cofepris ha retirado algunos de estos productos o sus anuncios. En 2002 aseguró Power Sex y Total Slim; en 2003 Gelatin, Astro Diet, M-Force, Redugrass, Multi O, Tiaga y Slim Fast; en 2004 Gelatin, Sin Hambre, X Ray, Pro Activ, Liberty 28 y Asstro Diet (*Triple Jornada*, 2 de agosto de 2004).

En 2009, la Cofepris multó a Capslim con un millón 262 mil 160 pesos por causar riesgos a la salud de los mexicanos (*El Universal*, 30 de enero de 2009). La dependencia indicó que es la multa más grande impuesta a una empresa que produce suplementos alimenticios; se derivó de que el dueño publicitó sus productos atribuyéndoles cualidades y propiedades terapéuticas sin autorización y, además, los presentó como una solución definitiva para reducir de peso. La última ocasión en que se retiraron "productos milagro" fue en febrero de 2011; la medida dada a conocer por el entonces presidente de la Cofepris, Miguel Ángel Toscano, también incluía la cancelación de los anuncios publicitarios de estos productos (*El Universal*, 14 de febrero 2011).

La tendencia seguida en los últimos años consiste en suscribir acuerdos entre entidades gubernamentales, sectores de la industria, anunciantes y tiempo más tarde establecerlos parcialmente a nivel reglamentario. De esta manera, los productores avanzan en sus mecanismos de autorregulación y en el conocimiento a fondo de los consumidores y sus hábitos, en tanto el gobierno prácticamente no realiza ninguna investigación sobre el impacto de la publicidad, tarea que tampoco se ha emprendido en instituciones académicas, además del incipiente desarrollo de organizaciones de consumidores.

Sin los estudios por parte de la academia y sin sólidos organismos de consumidores no existen contrapesos al amplio número de recursos que se invierten para la publicidad. A esto se suma que existe publicidad que no se encuentra sujeta a ninguna regulación, como es el caso de juguetes, bancos, inmobiliarias, aseguradoras, almacenes y tiendas de autoservicio, automóviles, llantas y un gran número de productos cuya publicidad está incidiendo en la conformación de gustos y estilos, en las imágenes sociales y en el consumo, sin ningún tipo de contrapesos y sin ninguna cortapisa.

EL CÓDIGO PABI

A raíz de que el propio reglamento en materia de publicidad dispuso la posibilidad de insertar leyendas (artículos 23, 100 y 249) y la firma de códigos de ética, se dio lugar a que quienes se acogieran a ello pudieran suscribir acuerdos; esto derivó en la firma del Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil (PABI), el cual se planteó como una contribución de la industria privada para establecer los principios, lineamientos y mecanismos de verificación y de cumplimiento de la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida al público infantil, "como herramienta coadyuvante para el fomento de la alimentación correcta y la práctica habitual de actividad física, contribuyendo a la prevención del sobrepeso y la obesidad".

El Código PABI contiene principios comunes a otros códigos de ética: la legalidad, la honestidad, la decencia, la veracidad, la dignidad y la competencia justa; en específico señala que la publicidad se abstendrá de inducir a prácticas inseguras o que signifiquen un riesgo para la salud, induzcan a la violencia o produzcan o propicien daños al medio ambiente. Respecto de la publicidad dirigida al público infantil, determina que tomará en cuenta la vulnerabilidad, capacidad crítica, nivel de experiencia y credulidad. Además "evitará la utilización de imágenes, sonido, textos, lenguaje y demás contenidos que pongan en riesgo, deterioren o perjudiquen su salud física y/o mental".

El Código PABI entró en vigor el 1 de enero 2009. Fue suscrito por 33 empresas que constituyen 70 por ciento de las que pagan la publicidad de alimentos. Destacan las principales compañías productoras como Grupo Bimbo (con las marcas Marinela, Barcel, Bimbo, Ricolino), Kellogg's (Zucaritas, Choco Krispis, Froot Loops), Pepsico (Gamesa, Sonric's, Pepsi, Sabritas), Nestlé (Carlos V, Nesquik, Trix, Crunch), Unilever, Cardbury Adams, Kraft, Sigma, Lala y Alpura.

El Código PABI define la publicidad infantil como un "mensaje comercial objetivamente dirigido a menores de 12 años". A través de sus 30 artículos establece que la publicidad debe ser orientadora, educativa, promover valores sociales positivos, la familia como núcleo de la sociedad, la escuela como formadora, la amistad como vía para estrechar lazos sociales y un estilo de vida activo" (artículo 1). La precisión de fijar la edad en 12 años es porque los anunciantes y publicistas consideran que a los 12 años culmina la infancia y, por lo tanto, ya no habría que considerar a los que superan dicha edad.

Destacan aspectos como reconocer que la educación para la salud recae en los padres como guía de los hijos (artículo 2). Deberá hacerse una clara distinción entre la pieza publicitaria y el contenido de la programación en que aparezcan los mismos personajes y presentadores; en

el caso de que éstos sean quienes hagan menciones publicitarias, “procurarán acompañarlas con un mensaje de promoción de estilos de vida saludables”.

Otro aspecto es que la publicidad no debe inducir a error acerca de las características del producto, sea mediante exageración, omisión o ambigüedad. Igualmente, no debe “desarrollar expectativas en el público infantil sobre los alimentos o bebidas, como “imponer la noción de que la ingesta del mismo proporcione superioridad y su falta, inferioridad” (artículo 8).

También restringe que se asocie con sensaciones de urgencia o inmediatez por adquirir el producto; “no estimular al menor a adquirirlo”; “no debe argumentar que posee características particulares, ni atribuir valores nutritivos o características superiores o distintas a las que posea” (artículos 10, 11 y 12). Sin embargo, la publicidad sigue promoviendo la ingesta de productos de bajo valor nutritivo, pese a que el artículo 16 establece que no deben ser representados como sustitutos de comidas principales y un elemento central del mensaje publicitario es asociar el producto con sensaciones placenteras que, por supuesto, hacen atractivo su consumo.

Al ser el PABI un código ético, no obliga a su cumplimiento ni a una observancia obligatoria por quienes lo suscriben. En ese sentido, en lo correspondiente a promover estilos de vida saludables, una alimentación balanceada y la práctica de actividad física, esto difícilmente se ha aplicado a los mensajes publicitarios, como se plantea en los artículos 14 y 15 del Código.

A un año de su puesta en operación, la Secretaría de Salud evaluó el desempeño del Código PABI. El Informe de enero de 2010 consigna que no cumplieron con sus señalamientos varias empresas, entre ellas, Coca-Cola, Pepsi, Kellogg’s y Lala. Según Miguel Ángel Toscano, en ese entonces titular de la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) de la Secretaría de Salud, del total de las 33 empresas firmantes, sólo cumplió el 60 por ciento, entre ellas destacan Cardbury, Ferrero, Alpura, Kraft, Sigma y Unilever. A su vez, la revista *Merca 2.0* (diciembre de 2009) reportó que a un año de aplicarse, se retiraron 27 anuncios y se corrigieron 59. Las principales empresas de comida rápida, McDonald’s, Burger King, KFC, Pizza Hut y Dominos Pizza anunciaron que se incorporarían en 2010.

El establecimiento del Código PABI obedece a un intento por evitar que se legisle en la materia con criterios restrictivos y, más aún, que se llegue a prohibir este tipo de anuncios. Se anticipó a las modificaciones reglamentarias que se pretendían promulgar y el borrador del nuevo Reglamento a la Ley General de Salud en materia de Publicidad retoma en buena parte el articulado del PABI.

En la coyuntura actual los principales actores en materia de alimentos y publicidad infantil son las agencias, medios y anunciantes, agrupados en sus organismos y en asociaciones como el Consejo de la Comunicación y el Consejo de Autorregulación Publicitaria; por parte del gobierno, la Cofepris de la SSA, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y la Secretaría de Educación Pública. Contrastan las posibilidades de acción de la industria publicitaria, que ya ha mostrado sus alcances al detener las iniciativas por limitar el consumo de alimentos de bajo valor nutritivo en las escuelas, con la débil voluntad de las entidades gubernamentales y del Poder Legislativo, además de que es notoria la ausencia de participación de la sociedad y los consumidores. Una autorregulación creciente y la sociedad ausente sin organización y sin presión social han llevado a que en lugar de políticas públicas lo que priven sean las leyes del mercado y no legislaciones que garanticen el interés público. En este sentido, no se avanza y se

deja la obligación a la SEP y la SSA por luchar contra la obesidad con reglamentos inoperantes y de corto alcance.

Por ello, la tendencia parece continuar más hacia la autorregulación que a la responsabilidad por limitar horarios, determinar la edad de la aparición de niños en la publicidad y las cualidades con que se presenta a los personajes animados, así como las características de las promociones. En 2011 se ha anunciado que se tiene lista la propuesta de un nuevo Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Publicidad (proyecto de modificaciones al reglamento de publicidad, 17 de febrero de 2011, disponible en: www.cofepris.gob.mx. Consulta: 24 de marzo 2011).

El borrador propuesto, que ha estado sometido a discusión con la industria publicitaria, retoma el reglamento vigente y adiciona, al igual que sucedió con los convenios y códigos éticos de otras ramas productivas, elementos del Código PABI. La única novedad es que pone al día la extensión en materia de publicidad a las nuevas tecnologías.

Los artículos 10 y 12 vuelven a señalar que “la publicidad no deberá desvirtuar ni contravenir las disposiciones que en materia de educación nutricional, higiénica y para la salud establezca la Secretaría” y adecua las características de las leyendas precautorias y de los mensajes sanitarios que deberán aparecer en la publicidad de productos, servicios y actividades, en los anuncios publicitarios que se difundan por televisión y cine o mediante otras tecnologías visuales, así como para el mobiliario urbano con publicidad integrada, anuncios publicitarios impresos y artículos promocionales.

En la publicidad que se difunda por radio o mediante otras tecnologías en audio, las leyendas serán parte integral del anuncio publicitario al inicio del mismo y se pronunciarán en el mismo ritmo y volumen de voz de éste, en términos claros y comprensibles. En la fracción sexta del artículo 12 precisa que la publicidad que aparezca en Internet, otros medios informáticos o de telecomunicación, deberá incluir las leyendas o mensajes en apego a lo establecido en las fracciones anteriores y según el medio auditivo o visual empleado.

El Título Tercero del reglamento está dedicado a la publicidad de alimentos, suplementos alimenticios y bebidas no alcohólicas. Retoma las disposiciones generales del reglamento vigente, tales como que la publicidad de alimentos, suplementos alimenticios y bebidas no alcohólicas “no podrá presentar a estos productos como estimulantes ni modificadores del estado físico o mental de las personas” (artículo 25). Especifica en el artículo 26, que no deberá:

- I. Inducir o promover hábitos de alimentación nocivos para la salud;
- II. Afirmar que el producto llena por sí solo los requerimientos nutricionales del ser humano;
- III. Atribuir a los alimentos industrializados un valor nutritivo superior o distinto al que tengan;
- IV. Realizar comparaciones con los alimentos no procesados;
- V. Expresar o sugerir, a través de personajes reales o ficticios, que la ingestión de estos productos proporciona a las personas características o habilidades extraordinarias;

- VI. Mencionar declaraciones que presenten al producto como sustituto de un tiempo de comida o que afirmen o sugieran que controlan el peso o la disminución o incremento del índice de masa corporal;
- VII. Declarar que los productos tienen propiedades para prevenir, aliviar, tratar o curar una enfermedad, trastorno o estado fisiológico o presentar a los mismos o sus ingredientes como medios para la reducción de peso o talla, y
- VIII. Asociarse directa o indirectamente con el consumo de bebidas alcohólicas o tabaco.

El Capítulo II delimita las obligaciones a que habrá de sujetarse la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas. Es justamente en este conjunto de artículos donde se incorporan elementos de la discusión relativa a los productos de bajo valor nutritivo y a los elementos del PABI:

Artículo 27. La publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas deberá promover hábitos saludables, conforme a lo siguiente:

- I. Basarse en el concepto de la alimentación correcta, y
- II. Alentar un estilo de vida activo a través de la realización de actividad física por parte de las personas y de manera especial de los menores de edad que participen en el mensaje publicitario. Las personas que aparezcan realizando tales actividades deberán ir provistas del correspondiente equipo de seguridad.

El artículo 28 vuelve a plantear lo ya existente en los anteriores reglamentos, en el sentido de que la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas deberá incluir “en imagen, texto o audio, según el medio de difusión que corresponda, contenidos que promuevan la salud, higiene o alimentación equilibrada”, pero detalla con mayor precisión la proporción relativa al mensaje de acuerdo al medio de difusión en que aparezca.

- I. En televisión, cine, radio y otros medios electrónicos, deberán corresponder al 30 por ciento de la ejecución total del anuncio publicitario. La publicidad impresa, además de lo dispuesto en este artículo, deberá incluir leyendas que promuevan la actividad física.
- II. En internet, conformará el 50 por ciento de la información total contenida en la página electrónica elaborada por el anunciante. Asimismo, previo a información sobre algún producto, deberá desplegarse el texto: “Esta información mejorará tu calidad de vida”, seguida del vínculo que dirija al usuario a la información del presente párrafo, la cual se elaborará con un lenguaje adecuado, de fácil comprensión para el público a quien se dirige y con base en el mismo diseño y calidad de la publicidad.

Lo mismo sucede en el artículo 29 que delimita las declaraciones de propiedades nutrimentales en el sentido de que no podrán:

- I. Ser falsas, ambiguas o engañosas, o que induzca a error en cuanto a su composición, origen, efectos, beneficios o propiedades nutrimentales;

- II. Dar lugar a dudas sobre la seguridad o la adecuación nutrimental de otros productos;
- III. Alertar o aprobar el consumo excesivo de un producto;
- IV. Afirmar, sugerir o dar a entender que una dieta equilibrada y variada no puede proporcionar cantidades adecuadas de nutrimentos en general;
- V. Presentar al producto como sustituto de un tiempo de comida;
- VI. Referirse a cambios en las funciones corporales que pudieran crear alarma en el consumidor o explotar su miedo, tanto textualmente como a través de representaciones pictóricas, gráficas o simbólicas;
- VII. Afirmar o sugerir que controlan el peso o la disminución o incremento corporal, y
- VIII. Hacer declaraciones de propiedades cuando se pretenda atribuir al producto características que no contiene o posee ni declaraciones asociadas a la disminución o reducción de riesgo de enfermedad.

En cuanto a la publicidad dirigida a menores de edad, el artículo 31 incorpora lo señalado en el Código PABI en el sentido de que no deberá “explotar la imaginación de los menores, para que no se creen expectativas inalcanzables o se utilice su ingenuidad al momento de distinguir entre fantasía y realidad; crear una sensación de urgencia por adquirir el producto o generar un sentimiento de inmediatez o exclusividad al adquirirlo, y contener mensajes que sugieran que la adquisición del producto hace tener características o cualidades superiores de aquél que no lo compra”.

Asimismo, ordena evitar mensajes que alienten el uso peligroso o inadecuado del producto anunciado, especialmente en aquellos casos en que tales conductas puedan ser fácilmente reproducidas por los menores de edad.

Lo mismo sucede con el artículo 32 referente a la publicidad de ofertas y promociones dirigida a menores de edad y las características de los mismos en el sentido de no dar lugar a confusión, informar con claridad y precisión, de forma que resulten fácilmente legibles y comprensibles por el público al que están dirigidas, explicando claramente cuáles son los productos que participan y por los cuáles se recibirá el incentivo, así como el mecanismo para obtener el beneficio, y cómo los incentivos deben ser los adecuados para la edad del menor al que va dirigido el mensaje, con la finalidad de que no le cause un riesgo a la salud.

La propuesta de Reglamento se encuentra en etapa de revisión. De hecho el problema no ha sido la falta de reglamentación; en general, los ordenamientos relativos a la publicidad en materia de salud son bastante completos y han tendido a lo largo de los años a un mayor grado de especificidad. El problema reside en su falta de aplicación al no contarse con los mecanismos para su vigilancia y al hecho de que nunca se ha dado a conocer la posibilidad de la acción popular que establece la ley, como un ejercicio de los consumidores ante la publicidad engañosa. Si a esto se suma la paulatina desregulación, la autorregulación y la firma de acuerdos con sectores de la industria, resulta que en lugar de la reglamentación por parte del Estado, la publicidad se ve sometida a las reglas de anunciantes, agencias y medios de comunicación.

Resulta preocupante que el énfasis durante los últimos meses ha derivado nuevamente hacia los “productos milagro”, que finalmente se dirigen a la población adulta, aunque juegan con la credibilidad, la ignorancia, la esperanza y el engaño total o parcial. Al respecto, el presidente Felipe Calderón se comprometió a regular la publicidad de dichos productos (*El Universal*, 9 de febrero de 2011). Sin embargo, sobre los alimentos de bajo valor nutritivo que

inciden en la salud de niños y adultos no ha existido un pronunciamiento por parte del presidente; la postura oficial se ha fijado a través de los secretarios de Educación Pública y de Salud, que se han centrado en negociaciones y acuerdos con los anunciantes, cuando la producción de alimentos y bebidas con su correspondiente publicidad ha fijado dietas alimentarias y hábitos de consumo a lo largo de varias generaciones, que hoy se aprecian en sus repercusiones sobre los niveles de obesidad y la propensión a las enfermedades derivadas de ellos, convirtiéndose en un problema de salud pública.

Finalmente, cabe acotar que la publicidad es uno de los factores que inciden en este problema. No bastaría con ponerle restricciones; una acción que sólo recayera en la publicidad lograría poco si a la vez no se avanza en una cultura de consumo que fomente la responsabilidad de los consumidores, en un proceso educativo que revierta los hábitos fomentados durante décadas. Después de todo, el problema no es la ingesta, sino el exceso de este tipo de alimentos y bebidas. Cabe apuntar también la necesidad de contar con una regulación integral de la publicidad y no sólo en lo relacionado con la salud. 

BIBLIOGRAFÍA

- "Comentarios de la IAA a las modificaciones del Reglamento de Salud", en *Memoria 1988-1994*, IAA, 1994.
- "Advierten autoridades riesgos de productos milagro para adelgazar", *Triple Jornada*, 2 de agosto de 2004, p. 2.
- "FCH promete regular 'productos milagro'", *El Universal*, 9 de febrero de 2011.
- "México el país con más anuncios de comida *chatarra*", *La Jornada*, 23 de octubre de 2010.
- "Refrescan mercado bebidas de sabores", *Reforma*, sección Negocios, 16 de julio de 2010, p. 8.
- "Regulación o autorregulación", *Apertura*, año 2, núm. 3, marzo de 1992, p. 12.
- "Regulan *chatarra* sólo 19 estados", *Milenio*, 1 de mayo de 2010, p. 10.
- "Totis y Sabritas 'encogen' sus botanas". Disponible en: www.cnnexpansion.com, 30 de junio de 2010. Consulta: 16 de marzo de 2011.
- Aguilar, Alberto, *Milenio*, 6 de enero de 2010.
- Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabularios Básicos. Instituto Nacional de Geografía e Informática. Aguascalientes, México, 2001.
- Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil (PABI), 1 de enero de 2009.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 1993.

El Universal, 14 de febrero de 2011.

El Universal, 16 de agosto de 2010.

El Universal, 30 de enero de 2009.

Encuesta Nacional de Salud Pública 2008, Instituto Nacional de Salud Pública, México.
Disponibile en: www.insp.mx/encuestoteca/html. Consulta: 12 de enero de 2011.

García Calderón, Carola (2007). *El poder de la publicidad en México en los inicios del Siglo XXI*, UNAM-Plaza y Valdés, México.

García, Verónica y Delaunay, Marina, "Ataque a las calorías. Bimbo, Coca-Cola y Sabritas se preparan contra un ataque histórico a sus marcas", www.cnnexpansion.com, 1 de agosto de 2008. Consulta: 18 de marzo de 2011.

Hanono, A. "Mercadotecnia", *El Financiero*, 17 de junio de 1998, p. 30.

Campuzano, Mario, "Los niños y la publicidad ¿amigos o enemigos?", *Apertura*, año 3, núm. 4, abril de 1993, p. 20.

Merca 2.0. Revista de publicidad, medios y mercadotecnia, Grupo Editorial Kátedra, México, diciembre de 2009 y febrero de 2010.

Milenio, 14 de abril de 2010, p. 10.

Pintado Blanco, Teresa (2004). *Marketing para adolescentes*, Ediciones Pirámide, ESIC Editorial, Madrid.

Proyecto de modificaciones al Reglamento de Publicidad, 17 de febrero de 2011. Disponible en: www.cofepris.gob.mx. Consulta: 24 de marzo 2011.

Publimetro, 4 de febrero de 2011.

Reforma a los artículos 65 y 66 de la Ley General de Salud aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de abril de 2010.

Reforma, 17 de enero de 2010, p. 30.

Reforma, 17 marzo de 2010.

Reforma, 18 de junio de 2010, p. 18.

Reforma, 26 de mayo de 2010.

Reforma, 4 de marzo 2010, p. 2.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de mayo de 2000.

Romero Servín, Verónica. *Los niños como consumidores, enfoque sociológico de la publicidad*. Programa de Posgrado, FCPyS, UNAM, México, 2010.

Sitio oficial de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Disponible en: www.cofepris.gob.mx. Consulta: 15 de marzo 2011.

Zuazua de Biagioni, R. "La preservación de la libertad de expresión comercial a través de la autorregulación". Ponencia presentada en el 34 Congreso Mundial de la International Advertising Association, México, mayo de 1994.