

*Barreras y oportunidades para la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a niños/as en México.*

Florence L. Théodore Rowleron  
Instituto Nacional de Salud Pública  
Teléfono de oficina: (52) 55 54871050  
[ftheodore@insp.mx](mailto:ftheodore@insp.mx), [flotheo@gmail.com](mailto:flotheo@gmail.com)  
México

## **Resumen**

**Introducción.** México experimenta una grave epidemia de obesidad. Al influir sobre preferencias y prácticas alimentarias, la Publicidad de Alimentos y Bebidas Dirigida a los Niños (PABDN) contribuye a la obesidad. En México, ésta se convirtió en una práctica generalizada. Desde 2009 existe una autorregulación de la publicidad, medida considerada como insuficiente por instancias internacionales que recomiendan la regulación. **Objetivo:** Identificar mediante metodología cualitativa, barreras y oportunidades para la introducción en México de una regulación de la PABDN. **Metodología.** En 2011 se realizó una revisión de la literatura, complementada con 13 entrevistas con actores clave (academia, gobierno, sociedad civil, poder legislativo y sector privado). Los datos fueron analizados con base en la teoría fundamentada. **Resultados.** Se identificaron barreras y oportunidades a una regulación de la PABDN en México en ámbitos político/económico, societal y científico. Así entre las barreras se encontró un discurso hegemónico que reduce la obesidad a una responsabilidad individual. En cuanto a las oportunidades, se encontró, entre otras, la existencia de profesionales y activistas que buscan incluir el tema en la agenda social y política del país. **Conclusión** Con este estudio cualitativo, se pudo establecer un diagnóstico útil al establecimiento de estrategias y acciones necesarias para incluir el tema de la publicidad y su regulación en la agenda política y nacional de México.

## **Introducción**

México experimenta una grave epidemia de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles.<sup>1-2</sup> Si bien se han identificado factores biogenéticos<sup>3</sup> vinculados con el sobrepeso y la obesidad, existe un consenso para atribuir el desarrollo de esta *epidemia* a factores principalmente ambientales y sociales<sup>4-6</sup> relacionados con procesos de urbanización y uso del automóvil, con la industrialización y comercialización de alimentación no saludables<sup>a</sup>, la adopción de acuerdos comerciales internacionales y la consecuente inundación de los mercados nacionales con alimentos no saludables de poderosas transnacionales<sup>7</sup> y en el caso de México una profunda transformación durante los 30 últimos años de su sistema alimentario (desde la producción, la comercialización, y la promoción de sus alimentos).<sup>8</sup>

La publicidad dirigida a los niños, al fomentar alimentos no saludables incide sobre sus preferencias y prácticas alimentarias y incluso peso.<sup>9-12</sup> En México, la Publicidad de Alimentos y Bebidas Dirigida a los Niños (PABDN)<sup>13-14</sup>, se convirtió en una práctica muy generalizada y eso a pesar de un marco regulatorio diseminado en tres leyes diferentes<sup>b</sup>.<sup>15-16</sup> Así, los niños presentan una de las exposiciones a este tipo de publicidad más altas del mundo<sup>17-18</sup> y superior a la destinada al público mexicano en general<sup>19</sup>.

---

<sup>a</sup> Alimentos ricos en grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres o sal.

<sup>b</sup> Con la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) se establecen principios y condiciones de usos de las ondas electromagnéticas, propiedad de la nación y se regula el tiempo máximo de la propaganda comercial. La Ley General de Salud en Materia de Publicidad busca proteger de los riesgos sanitarios asociados con la promoción de los alimentos y bebidas no alcohólicas, mientras que la Ley del consumidor busca “promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, procurando la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores”.

A pesar de recomendaciones internacionales<sup>9, 12</sup> que instan a los gobiernos a desempeñar un papel activo como ente rector en el control de la publicidad y adoptar disposiciones legales en beneficio de la salud de los menores, en México la principal respuesta surge del sector privado con la implementación a partir de 2009 del Código de Autorregulación Publicitaria de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigida al Público Infantil (Código PABI). No obstante su carácter voluntario, así como la falta de la adopción de una política pública en materia de publicidad de alimentos y bebidas se vuelve impredecible.

### **Objetivos**

El principal objetivo consistió en la identificación a partir de un diagnóstico previo y desde el marco de la Salud Internacional, de actividades/estrategias y evidencias científicas necesarias para subir el tema de la **Publicidad de Bebidas y Alimentos dirigida a los niños (PBADN) y su regulación** en la agenda política y social, considerando una colaboración intersectorial e interdisciplinaria.

Los objetivos específicos fueron:

- Sistematizar las recomendaciones de los diferentes organismos (OMS, OPS; UNICEF, ONU, Ministros de AL y C, etc.) en relación con la regulación de la publicidad alimentaria dirigida a los niños.
- Revisar las principales experiencias internacionales en materia de autorregulación de publicidad alimentaria dirigida a los niños (proceso- propuesta- éxito y dificultades).
- Describir desde una perspectiva histórica, cómo cada una de las tres fuerzas identificadas (comercio, modelo de desarrollo, Derechos Humanos) y sus aristas internacionales moldean la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a los niños.
- Revisar la literatura científica caracterizando cuantitativamente y cualitativamente la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a los niños en México.
  - Documentar la opinión de los actores claves de diferentes sectores de la sociedad mexicana (academia, poder legislativo, sociedad civil, sector privado, gobierno) sobre cinco principales temas relacionados con (a) la gravedad de la epidemia de obesidad en población infantil y papel de la

publicidad, (b) la responsabilidad del Estado en resolver la presente epidemia, (c) los beneficios y las limitaciones de la autorregulación implementada (Código PABI), (d) la pertinencia y la factibilidad de regular (desde el estado) la publicidad alimentaria dirigida a los niños, los elementos por ser considerado en el ámbito de aplicación de esta política pública (tipo de alimentos, edad de la población, tipo de restricción, tipo de estrategias comerciales).

- Recomendaciones sobre estrategias, ruta crítica para la regulación en México de la publicidad alimentaria dirigida a los niños.

### **Metodología y marco teórico**

En el marco del “proyecto país del Programa de Lideres en Salud Internacional de la Organización Panamericana de Salud”, se llevó a cabo este estudio articulado alrededor de una extensa revisión de la literatura nacional e internacional sobre evidencias científicas sobre los efectos de la publicidad cuando dirigida al público infantil sobre su salud, las experiencias de autorregulación y regulación de la publicidad, las leyes, reglamentos nacionales en relación con la protección de la salud, a la niñez al consumidor y a la publicidad. Esta fue completada por un estudio cualitativo compuesto de catorce entrevistas con informantes del sector privado, poder ejecutivo, poder legislativo, academia y sociedad civil. La fenomenología<sup>20</sup> y la teoría fundamentada<sup>21</sup> fueron consideradas para guiar la recolección y analizar los datos cualitativos. La revisión de gabinete y recolección de opiniones de los actores claves forman las actividades necesarias para realizar el diagnóstico. El insumo de información recolectada en la revisión de gabinete y en las entrevistas permitió formular propuestas (acciones y actividades) para subir el tema de la regulación de la publicidad en la agenda social y política del país y fortalecer las medidas de protección de la niñez ante estas prácticas.

Para orientar y guiar el desarrollo del presente estudio, nos referimos al modelo conceptual de la salud internacional, y el análisis de tres de sus fuerzas (Modelo de Desarrollo, Comercio y Derechos de la niñez).<sup>22</sup>

## Resultados.

A grandes rasgos, la PABDN se caracteriza en México por (a) una alta prevalencia y omnipresencia, (b) su asociación con valores positivos (amistad, familia, alegría, etc.), (c) la falta de cumplimiento de las leyes que podrían limitar este tipo de publicidad, (d) una respuesta del sector privado (industria agroalimentaria y media y agencias de publicidad) organizada y en colaboración con las autoridades a través de la autorregulación (Código PABI). No obstante, como comentado por varios actores, dicha iniciativa es insuficiente ya que no cubre algunos de las estrategias comerciales tales como las promociones, los regalos, etc. Entre las principales barreras relacionadas con una mayor legislación de la PABDN, es de subrayar que (a) la PABDN **no está en la agenda social, ni política**, (b) **un fuerte cabildeo** de los medios de comunicación y de la industria agroalimentaria en los Congresos federal y estatales. Por lo mismo, resulta difícil promulgar leyes para una mayor regulación de la publicidad, (c) una hegemonía de la Economía y modelo neoliberal de desarrollo, así como un Estado poco regulador y fragilizado por procedimientos complejos de concertación entre las diferentes partes, (d) una desarticulación y desorganización de quienes están a favor de la regulación de la publicidad, (e) el niño no está considerado como titular de derechos, sino exclusivamente como tutelado de sus padres, esto desde las mismas políticas públicas, (f) desarticulación y desorganización de quienes están a favor de la regulación de la publicidad. Si bien el panorama planteado es particularmente adverso para una mayor regulación, existen elementos particularmente alentadores tales como: (a) la existencia de varias iniciativas a favor de una mayor regulación de la publicidad (proyecto de leyes, recomendaciones formuladas por académicos, movilización de una organización de defensa de los consumidores), (b) existencia

en los principales partidos políticos (PAN, PRD, PRI) de diputados a favor de una mayor regulación de la PABDN.

### **Conclusión y recomendaciones**

Partiendo del diagnóstico previo, identificamos cuatro ejes de acción por ser desarrollados; (I) coordinar esfuerzos de todos los actores nacionales e internacionales a favor de una mayor regulación de la publicidad, (II) generar evidencia científica en relación con **incidencia, efectos** de esta publicidad sobre niños y su desarrollo, (III) establecer **criterios técnicos** para elaboración del marco regulatorio, definiendo con precisión estrategias por ser adoptadas para mayor regulación. (qué, para quien, tipo de regulación, etc.), (IV) Movilizar a la sociedad civil y sensibilizar a los altos funcionarios, legisladores, políticos hacia varios temas (derechos de la niñez- Determinantes sociales de la obesidad).

### **Referencia**

1. Bonvecchio A, Safdie M, Monterrubio A, Gust T, Villalpando S, A. R. Overweight and obesity trends in Mexican children 2 to 18 years of age from 1988 to 2006. Salud Púb Méx. 2009; 51(sup 4):586-94.
2. OCDE. La obesidad y la economía de la prevención (Fit not Fat). Paris: OCDE; 2010.
3. Muzzo B. Evolución de los problemas nutricionales en el mundo. El caso de Chile. Rev Chil Nutr 2002;29 (2):78-85.
4. Hill J, Wyatt H, Reed G, Peters J. Obesity and the Environment: Where Do We Go from Here? Sciences. 2003;299:853-5.
5. OMS. Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas Ginebra: OMS, FAO.; 2003.
6. Arnaiz MG. Qué y cuánto comer: tomando medidas frente a las sociedades obesogénicas. Salud colectiva [online]. 2009;5(3):363-76.
7. Clark SE, Hawkes C, Murphy SME, Hansen-Kuhn KA, Wallinga D. Exporting obesity: US farm and trade policy and the transformation of the Mexican consumer food

environment. *International Journal of Occupational and Environmental Health*. 2012;18(1):53-64.

8. Ávila Curiel A, Flores Sánchez J, Rangel Faz G. La política alimentaria en México. Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. Cámara de diputados, LXI legislatura ed. Ciudad de México: Editorial del CEDRSSA; 2011.
9. OPS. Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas. Washington 2011.
10. Hastings G, Cairns G, K. A. The extent, nature and effects of food promotion to children: A review of the evidence to 2008. Geneva: World Health Organization; 2009.
11. McGinnis M, J. G, Kraak J. Food marketing to children and youth. Threat of Opportunity. Washington DC: The National Academies Press; 2006.
12. OMS. Recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. In: OMS, editor. Ginebra: OMS; 2010.
13. CONAR AC. Código PABI. Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil. ciudad de México: Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria 2009 03/08/2010.
14. CONAR. Código PABI. Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil. ciudad de México: Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria 2012.
15. García Calderón C. Los alimentos chatarra en México, regulación publicitaria y autoregulación Derecho a comunicar. 2011(2):170-95.
16. García Calderón C. La regulación publicitaria, las políticas públicas y los alimentos chatarra en México In: Rogério Tarsitano P, Moraes Gonçalves E, editors. Publicidad no plural Análises e reflexões. São Paulo: Cátedra UNESCO/METODISTA : Universidade Metodista de São Paulo; 2011. p. 19-27.
17. Guzmán A, Calvillo A. La publicidad de comida chatarra dirigida a la infancia en México: El Poder del Consumidor; 2010.
18. Kelly B, Halford J, Boyland E, Chapman K, Bautista-Castaño I, Berg C, et al. Television Food Advertising to Children: A Global Perspective. *Am J Public Health* 2010 100(9):1730-6.
19. Pérez-Salgado D, Rivera-Márquez J, Ortiz-Hernández L. Publicidad de alimentos en la programación de la televisión mexicana: ¿los niños están más expuestos? *Salud Pública Méx.* 2010;52(2):119-26.
20. Berger P, Luckmann T. Construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu; 1968.
21. Glaser B, Strauss A. The Discovery of Grounded Theory: Aldine Transaction; 1967.

22. Auer A, Guerrero Espinel J. La Organización Panamericana de la Salud y la salud internacional: una historia de formación, conceptualización y desarrollo colectivo. Rev Panam Salud Pública. 2011;30(2):111–21.