

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Haciendo viable una política pública: Un análisis de los factores que permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTORA

Lucero Beatriz Diaz Gomez

ASESOR

Jorge Aragón Telles

Lima, marzo de 2021

RESUMEN

El proceso de emitir el reglamento y normativas adicionales de una política pública puede llegar a ser sumamente complejo. Asimismo, es importante porque operacionaliza las medidas dispuestas en la política, pero también puede llegar a cambiar la naturaleza de esta. Un ejemplo de ello es el proceso de aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias, último documento técnico necesario para iniciar la implementación de un etiquetado frontal (advertencias) para alimentos procesados en el marco de la Ley de Alimentación Saludable.

La principal crítica a este documento, por parte de la industria de alimentos y la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso, giró en torno a la propuesta de etiquetado octogonal. Producto de estas resistencias, hubo intentos de modificar esta propuesta e impulsar otras alternativas. En este sentido, la presente investigación buscó identificar los factores que permitieron que, a pesar de todo esto, el Poder Ejecutivo aprobara el Manual de Advertencias Publicitarias.

La hipótesis plantea que fueron tres factores los importantes: (1) el respaldo de diversos actores vinculados con la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor, (2) la incidencia de los sectores que se opusieron no cambió la postura institucional del Ministerio de Salud de respaldo a su propuesta inicial, y (3) el apoyo político conseguido dentro del Poder Ejecutivo. Mediante una metodología cualitativa de estudio de caso, se reconstruyó este proceso para poner a prueba la hipótesis. Así, se concluyó que los tres factores, de manera conjunta y secuencial, fueron clave para explicar la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias.

Además, para entender su importancia, se analizaron las acciones realizadas por los actores involucrados. Así, se determinó que la combinación de ciertos recursos (cognitivos, mayoría, confianza, humanos y jurídicos) permitió a determinados actores generar mayor incidencia en los espacios brindados por el marco institucional. Finalmente, se identificaron aspectos adicionales que necesitan ser tomados en cuenta al momento de analizar este tipo de procesos: la importancia de los ajustes realizados a los proyectos de normativas para hacer

posible su aprobación, la influencia de acontecimientos políticos e, incluso, la presencia de elementos azarosos que terminan interviniendo en estos desenlaces.

Palabras clave: Etiquetado frontal, octógonos de advertencia, Ministerio de Salud, Comisión de Defensa del Consumidor, reglamentación, sociedad civil, industria de alimentos, actores, recursos, instituciones.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1: PARA ENTENDER LA ETAPA DE REGLAMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	1
1.1. Reglamentación: Entre las etapas de diseño e implementación.....	1
1.2. Actores, sus recursos e instituciones.....	6
1.3. Aproximaciones al estudio de la influencia del sector empresarial en las políticas públicas	13
CAPÍTULO 2: PARA ENTENDER EL CASO ESTUDIADO.....	17
2.1. Antecedentes: Ley de Alimentación Saludable.....	17
2.2. Etiquetados nutricionales frontales.....	23
CAPÍTULO 3: RECONSTRUYENDO LA APROBACIÓN DEL MANUAL DE ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS.....	28
3.1. Octógonos y semáforo: Propuestas de advertencias publicitarias.....	29
3.1.1. MINSA: Octógonos de advertencias.....	29
3.1.2. CODECO: Semáforos nutricionales.....	34
3.2. Actores a favor y en contra.....	37
3.2.1. Actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor.....	37
3.2.2. Industria y Comercio: En contra de los octógonos de advertencia.....	40
3.3. Dinámica Ejecutivo-Legislativo.....	44
3.4. Aprobación del MAP.....	47
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROCESO: PONIENDO A PRUEBA LA HIPÓTESIS.....	51
CONCLUSIONES.....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	67
ANEXOS.....	76

INTRODUCCIÓN

Una política pública suele tener medidas generales y, posteriormente, se necesita elaborar un conjunto de reglamentos y lineamientos adicionales para operacionalizar estas medidas, de manera que se pueda iniciar con su implementación efectiva. Si bien el proceso de aprobación de la normativa general es complejo, la aprobación de dichos documentos adicionales puede llegar a ser igual de complicado. Además, mediante estos documentos se puede, incluso, cambiar el sentido original de las medidas planteadas inicialmente, de manera que tienen una gran importancia dentro del proceso.

Un ejemplo de ello fue la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias (MAP), importante documento técnico publicado en el marco de la Ley 30021, Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes¹. Esta Ley, publicada en 2013, busca enfrentar un problema público específico: los altos índices de enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, por lo que se disponían diversas medidas para reducir y eliminar dicho problema.

En particular, el MAP significó el último paso normativo para que se materialice el artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable, que indica que en el empaque y la publicidad de los alimentos y bebidas no alcohólicas procesadas industrialmente se debía indicar claramente las frases de advertencia “Alto en (sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo” y “Contiene grasas trans: Evitar su consumo”, según correspondiese y considerando los parámetros técnicos establecidos en el reglamento de esta ley. Asimismo, el MAP debía ser aprobado mediante un Decreto Supremo, es decir, tenía que ser firmado por el presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros y por los ministros de sectores vinculados.

En agosto de 2017, el Ministerio de Salud publicó el proyecto del MAP, en el que se especifica el formato, la ubicación y el tamaño de las advertencias. Estas tendrían la forma octogonal de la señal de tránsito “Pare”, serían de color rojo e incluirían las frases de advertencia consignadas ya en el artículo 10 de la

¹ En adelante Ley 30021 o Ley de Alimentación Saludable.

Ley 30021. Esta propuesta del gobierno recibió el apoyo del Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP), la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), el Colegio Médico del Perú y diversas organizaciones de la sociedad civil; de manera individual y también a través de la Plataforma por la Alimentación Saludable. Además, esta propuesta también fue respaldada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), congresistas de diversas bancadas, figuras públicas con alcance en medios de comunicación como el médico especialista en salud pública Elmer Huerta, científicos, la Defensoría del Pueblo, entre otros.

Sin embargo, gremios empresariales y la industria de alimentos, a través de organizaciones representativas como la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Asociación de Bebidas y Refrescos sin Alcohol del Perú (ABRESA), entre otros, criticaron el proyecto del manual propuesto por el MINSA, particularmente haciendo explícita su disconformidad con respecto a las advertencias en forma octogonal. Indicaron, además, que era un modelo aplicado en Chile, país que tiene un perfil nutricional distinto al peruano; que supondría un obstáculo al comercio, y proponían el uso de las Guías Diarias de Alimentación. Además, un sector del propio Poder Ejecutivo, particularmente el Ministerio de la Producción, inicialmente también estuvo en contra de implementar el modelo de advertencias octogonales.

Por otro lado, y de forma paralela a las acciones del Poder Ejecutivo, desde la Comisión de Defensa del Consumidor (CODECO) se impulsó una propuesta de modificación de la Ley de Alimentación Saludable que propuso eliminar las dos frases de advertencia del artículo 10 de la ley, e incluir en su lugar una tabla de información nutricional y un etiquetado gráfico denominado Semáforo Nutricional. Este rotulado resaltaría en colores rojo, amarillo y verde si el contenido de nutrientes críticos² por porción del producto alimenticio era alto, medio o bajo, respectivamente, basado en las Guías Diarias de Alimentación (GDA), además de agregar la información de estas guías al modelo de semáforo nutricional y advertir en la etiqueta si el producto contiene grasas trans.

² Grasas, grasas saturadas, azúcares y sal.

Esta propuesta fue respaldada por el partido Fuerza Popular, que contaba con mayoría absoluta en el Congreso de la República en ese momento (Congreso de la República, 2018b). Cabe resaltar que inicialmente varios gremios de la industria de alimentos, principalmente SNI y ABRESA, no respaldaron la propuesta de semáforos nutricionales (SNI, 2017). Sin embargo, posteriormente, el sector industrial decidió apoyar mayoritariamente la propuesta del Congreso; ya que, consideraban que brindaba más información que los octógonos de advertencias; además que no tenían el carácter de “alerta” y no infundían temor al consumidor.

En conclusión, se tenía dos posturas con relación a cuál era la forma de etiquetado más adecuada, que era el punto crítico de la discusión en torno a la aprobación del MAP. Por un lado, se encontraban los octógonos de advertencia propuestos por el Ministerio de Salud, respaldado por organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionales, expertos en salud pública, nutrición y derecho al consumidor, entre otros. Y, por otro lado, desde la Comisión de Defensa del Consumidor se impulsó el modelo híbrido de semáforos nutricionales, respaldada por el partido Fuerza Popular, gremios de la industria de alimentos y organizaciones relacionadas con el comercio y la exportación.

La propuesta de modificación fue aprobada en la Comisión Permanente del Congreso³; sin embargo, el recién juramentado presidente de la República, Martín Vizcarra, observó la autógrafa enviada desde el Congreso. En este sentido, este documento regresó a las comisiones de Defensa del Consumidor y de Salud para atender las observaciones. Durante este proceso se llevaron a cabo diversas reuniones para tratar las propuestas de etiquetado entre el Ministerio de Salud, Presidencia del Consejo de Ministros, congresistas de diversas bancadas, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil e internacionales, entre otros, tanto convocadas por el Poder Ejecutivo (Andina, 2018b; Gestión, 2018b) como por el Congreso de la República (MINSA, 2017b).

Finalmente, el Poder Ejecutivo, es decir, el presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los sectores vinculados,

³ Y exonerada de segunda votación por la Junta de Portavoces.

incluso los que inicialmente se mostraron en desacuerdo, decidieron aprobar el MAP. Si bien este documento tuvo algunas variaciones con respecto a la propuesta inicial (color, tamaño, entre otros), se mantuvo el etiquetado en forma octogonal.

Como se explica en los párrafos anteriores, la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias no fue un proceso simple y netamente técnico; por el contrario, hubo diversas variables que buscaron apoyar, alterar u obstaculizar este proceso (Revuelta, 2007). En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo responder a la pregunta: ¿Qué factores permitieron la aprobación del MAP? Para ello, se analizará el periodo comprendido desde la publicación del proyecto del Manual de Advertencias Publicitarias, el 17 de junio de 2017, hasta la aprobación de dicho Manual, el 16 de junio de 2018; con lo cual se inició la implementación de los octógonos de advertencia.

La hipótesis de la presente investigación sostiene que fue la secuencia y combinación de tres factores lo que permitió la aprobación del MAP. En primer lugar, actores relacionados con la promoción de la alimentación saludable y defensa de los derechos del consumidor, que estuvieron a favor de los octógonos de advertencia, dieron un respaldo externo a la aprobación del manual utilizando diversas estrategias. En segundo lugar, los sectores críticos con la propuesta del MAP, y en particular, disconformes con el modelo de octógonos de advertencia propuesta en ella, realizaron incidencia a favor de sus posturas mediante diversos mecanismos; sin embargo, no lograron cambiar el respaldo del MINSA a las advertencias en forma octogonal y la posterior aprobación del MAP por parte del gobierno. Finalmente, nuestra hipótesis contempla que la posición y propuesta del MINSA logró contar con el apoyo político necesario dentro del gobierno de Martín Vizcarra. En conjunto, la combinación de todos estos factores sería la principal causa de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias en nuestro país.

El estudio de este caso es importante tanto a nivel social, económico y político como a nivel teórico. En primer lugar, es relevante analizar la decisión de política pública que se realizó con respecto a este tema porque influye directamente en la vida, el derecho a la salud y el derecho a la información de la

ciudadanía. Y, además, porque el objetivo de la Ley de Alimentación Saludable es la mejora de los hábitos alimenticios de los niños, niñas y adolescentes, y prevenir enfermedades no transmisibles. Si bien las advertencias en el etiquetado no harán que este objetivo se cumpla inmediatamente, sí es considerado un paso importante porque brinda acceso a la información nutricional de forma más sencilla y comprensible (OPS Perú, 2018d). Asimismo, también es importante porque las empresas de alimentos y bebidas no alcohólicas constituyen un sector importante de la industria en el Perú, sector que se ve afectado directamente por la decisión sobre las advertencias publicitarias.

Y, en segundo lugar, en materia teórica, el estudio de las políticas públicas, en su mayoría, no toma en cuenta que se necesitan otras normativas adicionales para que la administración pública pueda empezar la implementación de las políticas (Revuelta, 2007). En este sentido, la presente investigación contribuye al análisis sobre decisiones en torno a este tipo de documentos. Asimismo, ejemplifica las limitaciones del enfoque del ciclo de políticas públicas; ya que, según las distintas definiciones de las etapas del ciclo de políticas, podría ubicarse tanto en la etapa de diseño (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008) como en la de implementación (Rein & Rabinovitz, 1993). De manera que, para comprobar por qué los tres factores planteados fueron determinantes en la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias, se optó por utilizar un modelo de análisis que no se inscriba únicamente en una de las fases del ciclo (Fontaine, 2015), para analizar a los actores que participaron en el proceso y como sus conductas y acciones configuraron estos tres factores.

Cabe resaltar que el presente estudio de caso también se enmarca en el grupo de investigaciones realizadas en torno a la influencia de los sectores empresariales en las políticas públicas; ya que, como se mencionó con anterioridad, la industria de alimentos se opuso a la propuesta de advertencias octogonales planteada por el proyecto del MAP. No obstante, la aproximación que se realiza al caso analizado corresponde a un análisis de la toma de una decisión de política pública; particularmente, con respecto al proceso de reglamentación u operativización de esta política para que se empiece a

implementar de manera efectiva. Y así, poder complementar la teoría centrada en estudiar la influencia del poder empresarial.

Asimismo, se encuentra en investigación en la Fiscalía de la Nación los aportes realizados por parte de empresas del rubro de alimentos a la campaña presidencial de Keiko Fujimori (Gestión, 2019a, 2019b, 2019c). Y, también, otra denuncia que, particularmente, sostiene que el fujimorismo se opuso a la aprobación de la Ley de Alimentación Saludable y luego a la implementación de los octógonos de advertencia debido al financiamiento de campaña (TV Perú, 2019). Sin embargo, si bien se mencionará esta arista del estudio de caso, la presente investigación no tiene como objetivo analizar a profundidad la relación entre el partido Fuerza Popular, las empresas antes mencionadas y un posible intento de captura del Estado.

Con respecto a la metodología, esta investigación siguió un diseño cualitativo del tipo estudio de caso, es decir, que va a analizar en profundidad un solo caso para tratar de identificar factores explicativos, basados en teorías ya existentes o buscando plantear nuevas (Ragin, 2007). Para ello se necesita hacer una reconstrucción del proceso, por lo que se seguirá el método Process Tracing con el objetivo de testear los factores mencionados en la hipótesis y comprobar si estos son explicativos y si, efectivamente, existió una secuencia específica (Collier, 2011). Y, para dicha reconstrucción, se utilizaron fuentes primarias y secundarias como proyectos de ley, leyes, dictámenes del Congreso, comunicados oficiales de actores involucrados, informes, noticias y reportajes periodísticos. Además, para conocer y analizar este caso a profundidad, también se realizó una solicitud de acceso a la información pública al MINSA y entrevistas semiestructuradas a actores clave (ver Anexo 1).

La presente investigación estará estructurada de la siguiente manera: El primer capítulo aborda las aproximaciones teóricas sobre el proceso de reglamentación de las políticas públicas, el modelo de análisis que servirá como referencia para examinar los factores de la hipótesis y los estudios realizados a cerca de la influencia del sector empresarial en el Estado peruano. En el segundo capítulo, se detallan los antecedentes del caso estudiado; además de hacer una explicación general de la función de los etiquetados frontales y sus tipos. En el

tercer capítulo se reconstruirá el caso, en base a la recopilación de fuentes primarias y secundarias. En el cuarto capítulo se revisará la información recopilada sobre el caso y se hará la explicación de la importancia de los factores planteados tomando como referencia el modelo de análisis presentado en el capítulo 1. Y, en el último capítulo se presentarán las conclusiones que se han identificado en esta investigación.



CAPÍTULO 1: PARA ENTENDER LA ETAPA DE REGLAMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

El tema principal de la presente investigación es el proceso de reglamentación de las políticas públicas, es decir, la etapa en la que se operacionalizan las disposiciones de la política, que usualmente indican medidas generales; para hacerlas viables y poder aplicarlas. Durante este proceso se elaboran y publican los “reglamentos” como tal; sin embargo, en muchas ocasiones el Estado debe emitir normativas adicionales que brinden detalles técnicos para poder iniciar la implementación de la política. Y este es el caso del Manual de Advertencias Publicitarias, documento técnico que fue necesario aprobar para recién iniciar la implementación efectiva del artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable. De manera que, en las siguientes líneas, se abordarán las aproximaciones teóricas sobre este proceso.

Además de ello, para entender la importancia de los tres factores planteados en la hipótesis, se analizará el accionar de los actores involucrados; ya que se reconoce la capacidad de agencia que tuvieron en este caso y que sus acciones terminaron de configurar los mencionados factores. En este sentido, en el segundo subcapítulo se presentará el modelo de análisis que va a ser utilizado como referencia para examinar dichas acciones. Finalmente, se aborda el estudio de la participación del sector empresarial en los procesos de política pública, ya que el caso analizado en la presente investigación involucra al sector de la industria de alimentos; de manera que se inscribe en este debate, aunque desde una aproximación distinta.

1.1. Reglamentación: Entre las etapas de diseño e implementación

La definición de política pública utilizada para la presente investigación es la propuesta por Michael Kraft y Scott Furlong, quienes señalan que es lo que los funcionarios dentro de un gobierno, y por extensión los ciudadanos a los que representan, eligen hacer o no hacer con respecto a un problema público (2013). En este sentido, problema público es entendido como condiciones que son percibidas pública y ampliamente como inaceptables y en las cuales se requiere

intervención; y las decisiones en este proceso dependen de la definición e interpretación de dicho problema (Kraft & Furlong, 2013). Se eligió tomar como referencia esta definición ya que concibe a las políticas públicas como una respuesta ante un problema público determinado, y no hace referencia de manera general, como otras definiciones planteadas, únicamente como las acciones o inacciones de entidades públicas (Velásquez, 2009).

Asimismo, la aproximación más utilizada para estudiar las políticas públicas implica dividir este proceso en etapas. Harold Lasswell es uno de los primeros autores que utilizan este modelo, que fue posteriormente desarrollado por Charles O. Jones en 1970 y Charles Lindblom en 1991. El objetivo de Lasswell con respecto a este enfoque era dividir el proceso en etapas para comprender y analizar de mejor manera lo que ocurre, los actores involucrados y resultados en los distintos momentos de una política pública. Posteriormente, además de ser una herramienta de entendimiento, se convirtió en un instrumento de perfeccionamiento de las políticas (Fontaine, 2015).

Charles Jones elabora otra propuesta, siguiendo la línea teórica de Lasswell, en la que plantea que el ciclo de políticas está compuesto por cinco etapas, las cuales son la identificación del problema, formulación, legitimación, aplicación y evaluación (Estevez, 2004). Jones añade que, teóricamente, el resultado de la confrontación entre actores, tanto públicos como privados, que sostienen y defienden alternativas de política se basa en el análisis de dichos actores sobre los costos y beneficios de sus decisiones, por lo que esta propuesta se orienta más un marco analítico con enfoque sistémico en el que se interpreta al Estado como un espacio que procesa insumos y productos, desarrollado por David Easton (Fontaine, 2015). Cabe resaltar que en la presente tesis no se considera esta noción de Estado.

Sin embargo, una versión más utilizada es la planteada por Charles Lindblom, en la que plantea cuatro fases: Establecimiento de agenda, diseño, implementación y evaluación de la política pública. Asimismo, el autor señala que los límites entre estas fases no son claros ni rígidos y existe un proceso de retroalimentación constante entre ellas. Y, como lo indican también los autores

mencionados anteriormente, esta división teórica tiene como objetivo facilitar el análisis (Fontaine, 2015).

Este enfoque ha recibido críticas, ya que la teoría no se ajusta a la realidad, como también lo acota el mismo Lindblom. Los plazos y momentos de las fases no son precisos, la secuencia de etapas tampoco es fija; lo que provoca problemas en la distinción entre las etapas. Ello, sobre todo, con respecto a las de formulación e implementación, ya que en muchos casos las políticas continúan en un proceso constante de revisión y corrección en función al monitoreo y evaluación (Fontaine, 2015).

Asimismo, también se ha cuestionado la dificultad que presenta este modelo para el análisis de la etapa de implementación de una política pública, ya que sitúa a esta fase en una situación postdecisional en la que la administración encargada solo ejecuta la política según la normativa escrita ya elaborada. De esta manera, si se presentan problemas con respecto a esta fase serían de naturaleza técnica (Roth, 2002). Al respecto, autores como Devora Yanow señalan que los implementadores de políticas no son neutrales, sino que están inscritos en un contexto particular que influye en la forma en la que interpretan y ejecutan la política escrita (Roth, 2002).

Por otro lado, limitar las políticas públicas a únicamente un espacio de “hacedores de política”, no permite analizar la forma en la que están inscritas en la actividad política de la sociedad; en particular, con respecto a la regulación política y legitimación en la sociedad. Las políticas no son solamente estrategias organizacionales, sino son un elemento de participación política; que, además, interactúa y complementa las formas tradicionales de participación, como el voto y la militancia (Muller y Surel en Roth, 2002). Así, esta perspectiva permite conectar “las políticas públicas a las dinámicas y a los actores de la política (*politics*) y a los procesos e interacciones que participan en la formación y evolución de la *polity*, es decir, de la forma como se gobiernan las sociedades humanas” (Muller y Surel en Roth, 2002, p. 55).

El caso analizado en la presente investigación ejemplifica lo poco claros que son los límites en las políticas públicas; ya que, por un lado, el Manual de Advertencias Publicitarias se elaboró y aprobó posteriormente al proceso

legislativo que llevó a la publicación de la Ley de Alimentación Saludable en 2013, por lo que ya constituiría parte de la etapa de implementación; sin embargo, se puede considerar que posee características de la etapa de diseño.

La etapa de diseño o formulación de políticas es considerada el periodo en el cual se toman las decisiones dentro de una pluralidad de soluciones posibles para responder a un problema público. En esta toma de decisiones, influyen actores políticos, administrativos, económicos, científicos, entre otros; y buscan realizar incidencia a favor de sus intereses. En este sentido, se forman aliados, conflictos, procesos de negociación y diversos mecanismos para conseguir influir en la decisión en mayor medida. Asimismo, dentro de esta etapa se da un proceso de análisis del problema público; que aborda, además, las consecuencias de las posibles soluciones (Roth, 2002).

Sin embargo, si bien se dan varias de estas características en el caso estudiado, en el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Alimentación Saludable se dio el proceso de análisis del problema público y se estableció, en el artículo 10, que las etiquetas de los productos elaborados industrialmente con altos nutrientes críticos llevarían advertencias, e incluso, las frases que se consignarían. Luego, en el reglamento de dicha ley, se establecieron los parámetros técnicos a partir de los cuales se considera que un producto contaría o no con una advertencia. Así, el MAP era la última normativa necesaria para iniciar la implementación efectiva de dicho artículo, en el cual se indicarían las características de las advertencias, es decir, la forma, el color, el tamaño, entre otros detalles. Asimismo, otras medidas de la Ley 30021 ya estaban en proceso de implementación. De esta manera, el proceso de aprobación del MAP no tiene características únicamente de la etapa de diseño, sino que se encuentra en el espacio nebuloso entre dicha etapa y la de implementación.

La etapa de implementación, para autores como Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone, no es todo lo comprendido después de la fase parlamentaria; sino, constituye el proceso que tiende a la realización concreta de una política pública. Es decir, no incluye la creación de reglamentos. En este sentido, distinguen analíticamente la implementación, de la etapa de

formulación, e incluyen en esta última el despliegue reglamentario (Subirats et al., 2008).

Sin embargo, otros autores consideran que la etapa de implementación es el periodo en el que se viabilizan las leyes, balanceando la intención original de dicha normativa, la opinión pública y la eficacia administrativa; así como los retos que genere que los funcionarios y grupos de interés puedan tener diferentes interpretaciones de como alcanzar los objetivos planteados por la política (Rabinovitz, Pressman, & Rein, 1976). Martín Rein y Francine Rabinovitz sostienen que la etapa de implementación se divide en tres partes, que resulta útil al momento de distinguirla, sobre todo, de la etapa de diseño o formulación; además, para resaltar que la implementación no es un proceso uniforme. Estas partes son la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión (1993).

Asimismo, los lineamientos no son impuestos por las entidades estatales, sino se realizan borradores con el objetivo de que los actores interesados den sus opiniones. Considerando, además, que los participantes de las etapas anteriores de los procesos de políticas públicas no tienden a renunciar a su rol activo en esta nueva arena. En adición a ello, los lineamientos pueden tener múltiples funciones y, en algunos casos, cumplen el rol de interpretación y elaboración de una ley para direccionar el comportamiento y cumplir los objetivos de dicha ley (Rabinovitz et al., 1976).

En este sentido, se puede inscribir el caso analizado para esta tesis en la primera parte de la implementación, en la cual la “intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas” (Rein & Rabinovitz, 1993, p. 158). Es decir, se elabora la normativa adicional necesaria para que la administración pública pueda iniciar su aplicación efectiva. Asimismo, se ha reconocido que estos lineamientos posteriores pueden modificar la intención legislativa original, de manera que este es un proceso complejo que implica más que la sola interpretación de la legislación (Rein & Rabinovitz, 1993). Sin embargo, la forma compleja en la que se dio el proceso de aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias refleja, también, características de la etapa de diseño; como ya se mencionó.

Según Guillaume Fontaine, elegir una etapa del proceso para analizar e identificar explicaciones a los acontecimientos es útil a nivel metodológico; sin embargo, con respecto a las propuestas teóricas, señala que estas no deben acotarse por etapas, sino deberían permitir comprender todo el proceso de las políticas públicas (2015). En este sentido, al encontrarse el caso estudiado entre las dos etapas mencionadas anteriormente, en el siguiente subcapítulo se tomará un modelo de análisis para examinar este caso que no se inscribe únicamente a una etapa, sino que analizan el proceso completo de las políticas públicas.

1.2. Actores, sus recursos e instituciones

La aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias, según la hipótesis presentada, se debe principalmente a tres factores: el respaldo de organizaciones vinculadas con la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor, resistencia por parte del MINSA a intentos e incidencia de cambio por parte del Congreso y de la industria de alimentos; y el apoyo político conseguido dentro del Poder Ejecutivo. Sin embargo, para entender porque estos tres factores permitieron la aprobación del MAP, es necesario analizar las acciones de los diversos actores involucrados, ya que este actuar terminó configurando los factores mencionados líneas arriba. Estos actores dispusieron de herramientas y espacios que les permitió realizar incidencia sobre su postura; o que, también, los limitó.

En este sentido, en el presente acápite se va a explicar que se entiende por actor en las políticas públicas, los recursos que estos manejan, las características que pueden tener las coaliciones que lleguen a formar dichos actores, y el marco institucional en que interactúan. Para ello, se retoma un modelo de análisis inicialmente planteado por Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne en 2006⁴ y posteriormente incluido en el libro “Análisis y gestión de políticas públicas”, de autoría de Joan Subirats y los tres autores mencionados anteriormente. Con ello, se podrá analizar la información recogida

⁴ *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2da ed.). Zürich/Chur: Ruegger.

para la presente investigación, que será narrada en el capítulo 3, y permitirá explicar la importancia de los tres factores indicados en la hipótesis inicial.

En primer lugar, un actor potencial en una política pública es “(...) todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública (...) que podría formar parte del ‘espacio’ de la mencionada política. En efecto, el comportamiento más o menos activo de un actor influirá la manera en la que acabe siendo concebida y puesta en práctica la intervención pública en cuestión” (Subirats et al., 2008, p. 50). Asimismo, es importante la intencionalidad de la actuación de dichos actores, es decir, que deben tener margen de acción en cada situación; además, los autores se desligan de la concepción de que los actores se comportan manera perfectamente racional, ya que esta puede estar “limitada” por aspectos afectivos, culturales, cognitivos, entre otros (Subirats et al., 2008).

Sobre esto último, se acota que “los actores pueden ser calculadores y se interesan por la satisfacción de sus necesidades personales (...), pero, por otra parte, orientan su acción también a partir de la defensa y la promoción de valores colectivos” (Subirats et al., 2008, p. 53). Por otro lado, los actores gozan de un margen de maniobra; es decir, aprovechan conscientemente los espacios existentes en el funcionamiento de las organizaciones político-administrativas y el marco institucional para promover sus ideas e intereses (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007). Asimismo, “la pasividad de un actor, ya sea voluntaria o resultado de una carencia de recursos o de falta de conciencia de determinadas consecuencias de la política- constituye un factor explicativo de la selección de una determinada política frente a las otras posibles” (Knoepfel et al., 2007, p. 12).

Entonces, los actores y sus conductas⁵, constituyen las variables independientes; mientras que los “productos” que forman parte de las políticas públicas son la variable dependiente (Knoepfel et al., 2007). En este sentido, se identifican seis tipos de productos, que corresponden a las cuatro fases del enfoque de ciclo de política, establecidas por Charles Lindblom y mencionadas

⁵ Condicionadas por los recursos de los que disponen y, además, por el marco institucional, como se desarrollará más adelante.

en el anterior subcapítulo. Estos productos son: la definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, acuerdo político-administrativo, planes de acción, actos de implementación y enunciados evaluativos (Subirats et al., 2008).

Según esta clasificación, la aprobación del MAP encajaría en el producto “programa de actuación político-administrativo”, ya que es el “conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública” (Subirats et al., 2008, p. 150). Asimismo, se ubica en la segunda fase del ciclo de políticas; es decir, la etapa de programación o diseño. En este sentido, es pertinente ubicar la decisión de aprobación del MAP como un producto ya que esta división es tomada en cuenta en el modelo de análisis utilizado para esta tesis. Sin embargo, ello tiene fines únicamente analíticos y se reconoce las limitaciones del enfoque de ciclo de políticas, como se mencionó en el subcapítulo anterior.

Continuando con el planteamiento sobre los actores, estos disponen de recursos que les permiten elaborar estrategias e interactúan en un marco institucional. Los autores señalan que existen tres tipos de actores vinculados directamente y uno vinculado indirectamente; siendo el primero de ellos “actor público” y los otros tres tipos “actores privados”, como se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Tipos de actores en las políticas públicas

Actores públicos	Actores político-administrativos	Se encargan de la elaboración y ejecución de la política pública en base a las reglas del derecho que rigen sus competencias.
Actores privados	Grupo-objetivo	Actores cuyo comportamiento es considerado como causa directa o indirecta del problema público, de manera que la política busca modificar su conducta, lo que contribuirá a resolver dicho problema público.
	Beneficiarios finales	Grupo afectado negativamente por el problema público y cuya situación puede mejorar con la intervención pública.
	Grupos terceros	Actores involucrados de manera indirecta; ya sea positiva (beneficiarios) o negativa (afectados); que, además, puede formar coaliciones ya sea con los grupos-objetivo como con los beneficiarios finales.

Fuente: Elaboración propia. En base Knoepfel et al., 2007 y Subirats et al., 2008.

Entonces, estos diferentes tipos de actores pueden disponer de diez tipos de recursos, que son utilizados para buscar influir en que se tome en cuenta sus intereses en las decisiones de las etapas de una política pública. Su peso puede variar de una política a otra y están distribuidos de manera desigual.

Cuadro N° 2: Tipos de recursos

Nombre del recurso	Características
El Derecho o el "recurso jurídico"	Se define por el conjunto de reglas del derecho que permiten la actuación del Poder Legislativo y Ejecutivo. Suelen estar, aunque no exclusivamente, a disposición de los actores públicos.
El personal o "recursos humanos"	Su dotación está en función de la capacidad de reclutamiento y formación que posean los actores (especialización y capacitación).
El dinero o "recursos económicos"	Comprende la capacidad de disponer de los recursos financieros necesarios para la implementación de una política.
La información o "recursos cognitivos"	Constituidos por los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema público, que da fundamentos para la toma de decisiones.
La organización o los "recursos relacionales" o "interactivos"	Se construye a partir de los atributos individuales de los actores, la calidad de la organización y estructuras asociativas a las que pertenecen.
El consenso o los "recursos de confianza"	Hace referencia al grado legitimidad entre los actores públicos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo, que es primordial para implementar una política, considerada como una legitimidad secundaria ⁶ .
El tiempo o "recursos cronológicos"	Son los plazos y moratorias establecidos o que permiten alcanzar acuerdos. Los actores públicos, por sus funciones, disponen de más tiempo, pero las disfunciones de esos plazos dotan de más tiempo a los actores privados.
La infraestructura o los "recursos patrimoniales"	Engloba los bienes tangibles a disposición de los actores, incluyendo los logísticos, patrimoniales y comunicativos.
El apoyo político o los "recursos de mayoría"	Aceptabilidad de la política pública por una mayoría parlamentaria o popular (legitimidad primaria). También considera la legitimidad a lo largo del desarrollo de la política. Comprende también la utilización de valores simbólicos para construir este recurso.
La fuerza o el "recurso violencia"	Constituye la coacción, cuyo uso legítimo pertenece a ciertos actores públicos, siendo muy poco utilizado en democracias.

Fuente: Elaboración propia. En base a Knoepfel et al., 2007 y Subirats et al., 2008.

⁶ Complementario a la legitimidad primaria.

Los autores mencionados también sostienen que los actores utilizan los recursos mencionados anteriormente en el marco de las reglas institucionales, siguiendo el paradigma del neoinstitucionalismo. Según este paradigma, los actores se encuentran “incrustados” en las reglas institucionales formales e informales, y adaptan su conducta a ella. Sin embargo, existe capacidad de agencia por parte de los actores; es decir, tienen cierto espacio dentro de las reglas institucionales para actuar y utilizar sus recursos. En este sentido, comentan que el análisis debe realizarse simultáneamente tanto a las conductas individuales como al marco institucional (Subirats et al., 2008).

Se resalta, además, qué se entiende por instituciones; luego de sistematizar las definiciones propuestas por las escuelas sociológica, histórica y económica; las cuales coinciden en tres aspectos. En primer lugar, una regla institucional se define como estructuras formales o informales, compartidas por una organización o comunidad. En segundo lugar, las reglas institucionales establecen estructuras que limitan o facilitan la participación política de los actores, así como fijan las relaciones de poder entre los grupos sociales. Y, en tercer lugar, los actores formulan sus estrategias en función a las oportunidades que sean brindadas por las reglas institucionales (Subirats et al., 2008).

En este sentido, los actores involucrados en el proceso de aprobación del MAP utilizaron los recursos de los que disponían, en el marco de las instituciones formales e informales. Para la presente investigación, se analizará principalmente el contexto institucional formal que condicionó las actuaciones de los actores, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Ello porque, tanto los actores públicos como los pertenecientes al grupo-objetivo y los grupos terciarios, participaron en espacios institucionales formales de ambos poderes del Estado. Aunque, es importante resaltar que hubo espacios externos a los brindados por estos poderes en los cuales los actores participaron activamente e incidieron también en el proceso, como se verá en el capítulo 3.

Con respecto a las instituciones formales, en el Perú, el Poder Ejecutivo posee poderes proactivos y ha sido, desde la década de 1980, el que ha tomado la mayoría de las decisiones de política, sobre todo, con respecto a la política macroeconómica, la política social, entre otros. Asimismo, el Poder Ejecutivo

tiene un poder de veto sobre las acciones del Congreso, ya que puede observar (es decir, no promulgar) la legislación aprobada por este (Morón & Sanborn, 2007). Por el contrario, la mayor parte de las leyes aprobadas por el Congreso no pueden implementarse sin los reglamentos que deben ser elaborados por el Poder Ejecutivo (Schmidt 2004, Kenney 2004 en Morón & Sanborn, 2007). Asimismo, todos los actos presidenciales deben tener el refrento de los ministros de Estado, los cuales también deben rendir cuentas al Congreso; pueden ser interpelados y hasta censurados. Además, el tiempo de permanencia en las carteras de los ministros no suele ser largo. Por su parte, el Congreso tiene la capacidad de anular las observaciones del Poder Ejecutivo y aprobar autógrafas de ley con el voto de la mayoría simple (promulgar la ley por insistencia), y puede modificar o anular normativas emitidas por el Poder Ejecutivo (Morón & Sanborn, 2007).

Asimismo, y de manera complementaria, se explicará lo propuesto por Manuel Fischer con respecto a las coaliciones de actores. Fischer menciona que las coaliciones son sumamente importantes en el cambio de una política pública. En primer lugar, define coalición como un grupo de actores con creencias similares y con cierto nivel de coordinación con el objetivo de influir en el proceso de políticas públicas. La mayoría de estas coaliciones se forman alrededor de una política en particular y actúan de cierta manera informal (Fischer, 2014). Asimismo, dentro de estas coaliciones pueden haber conflictos, colaboración y relaciones de poder, indicadores que determinan el grado en el que se lograrán consensos (Fischer, 2014).

Por último, se hará una acotación con respecto a los actores internacionales, en este caso, las organizaciones internacionales. En América Latina diversas organizaciones internacionales⁷ brindan asistencia técnica a los Estados, y cumplen un rol de transferencia de experiencia adquirida en otros países de la región (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006). Estas

⁷ Que se puede definir como “una asociación de Estados establecida mediante un acuerdo internacional por tres o más estados para la consecución de unos objetivos comunes y dotada de una estructura institucional con órganos permanente, propios e independientes de los Estados miembro” (Barbé, 2008).

organizaciones tienen distintos recursos de poder para generar incidencia, detallados a continuación.

Cuadro N° 3: Tipos de recursos de poder de las organizaciones internacionales

Tipo de recursos de poder	Definición
Poder normativo	Hace referencia a las atribuciones para generar modelos de comportamiento mediante documentos, aunque no de forma vinculante.
Poder informativo	Producción de conocimiento especializado con metodologías cuantitativas, cuyas publicaciones tienen un gran poder de impacto; y, en muchos Estados, logran posicionar sus estudios como referente para determinar las soluciones a los problemas públicos.
Poder coercitivo	Hace referencia a la capacidad de utilizar mecanismo de préstamos condicionados, sanciones económicas o político administrativos; además de la fuerza (principalmente solo utilizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por la OTAN).
Poder simbólico	Capacidad de ser reconocido como autoridad en determinados temas, debido la imagen de neutralidad que poseen, que les da legitimidad y les permite, incluso, ser mediadores en diferencias nacionales.

Fuente: Elaboración propia. En base a Burgos, 2019.

1.3. Aproximaciones al estudio de la influencia del sector empresarial en las políticas públicas

Según diversos autores, desde la década de 1990, el Estado peruano giró a ser funcional a los intereses de los grupos de poder económicos luego de las reformas neoliberales que se desarrollaron en esos años (Crabtree & Durand, 2017). Los principales actores beneficiados fueron las corporaciones nacionales e internacionales ya que este contexto permitió que estas surgieran y/o contribuyó a que incrementen su poder luego de las mencionadas reformas (Arce, 2006; Durand, 2005; 2006 en Dargent, 2012).

El neoliberalismo puede entenderse como una racionalidad en la que la libertad del individuo es inseparable del mercado, así como su derecho a la propiedad e intercambio. Asimismo, el neoliberalismo toma dos principios de la

economía neoclásica: entiende la economía como una ciencia exacta, y sostiene que el mercado se autorregula (Escalante, 2015). En este sentido, “en el mercado concurren individuos racionales, que poseen toda la información relevante, tienen una jerarquía de preferencias clara, ordenada, inalterable y supone que la oferta y la demanda se encuentran en un punto óptimo, de modo que la economía se encuentra en equilibrio” (Escalante, 2015, p. 60).

Según Francisco Durand y John Crabtree, las reformas neoliberales que fueron implementadas en el Perú por el gobierno de Alberto Fujimori devinieron en que se “capture el Estado” por las grandes empresas, mediante los mecanismos de puerta giratoria, financiamiento de campaña y lobby (2017). Sin embargo, existen autores discrepantes a esta visión del Estado peruano; por ejemplo, Madai Urteaga desarrolla las aproximaciones que se han hecho hasta el momento sobre el poder empresarial en el país y considera pertinente que se complejice el estudio de dicho poder. Para ello, analiza la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú en 2011, caso que refleja que las decisiones públicas no siempre llegan a favorecer al sector empresarial.

Urteaga desarrolla una propuesta teórica en la que propone que el sector empresarial tiene menores posibilidades de influir en las decisiones de política pública cuando no se involucran activamente ni presentan una postura unificada. Además, cuando la oposición a la que se enfrentan, que impulsa una medida contraria a sus intereses, está organizada y movilizada. Y, por último, cuando el debate se da en una arena de competencia abierta, es decir, pública, y el tema de discusión es relevante (Urteaga, 2017).

Por otro lado, si se configuran los escenarios contrarios, es más probable que los intereses del sector empresarial logren influir en la toma de decisiones públicas. Aunque cabe precisar que Urteaga sostiene que las variables más importantes son la coalición de los actores en contra de los intereses empresariales y que la arena de discusión sea abierta y el tema a discutir, relevante, de manera que si el sector empresarial está articulado o no, no llega a ser una variable decisiva (Urteaga, 2017). En esta propuesta teórica, se abordan casos en los que las decisiones contrarias a los intereses empresariales

fueron tomadas en el Congreso⁸, y el caso en el que los intereses empresariales “ganan” contempla una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, la cual termina anulando un Decreto Supremo emitido por el Ministerio de la Producción en contra del empresariado pesquero (Urteaga, 2017).

En este sentido, el caso estudiado en la presente investigación se inscribe en la discusión sobre la influencia de los actores empresariales, ya que la aprobación del MAP fue una decisión de política pública contraria a la postura y los intereses de las empresas de la industria de alimentos. Sin embargo, es necesario precisar que la aproximación a este caso se realizará desde un enfoque de toma de decisiones con respecto a la reglamentación de una política pública y lo complejo que puede llegar a ser este proceso, cuyo énfasis es determinar los factores que permitieron que se tome esta decisión en particular. Y, dentro de este marco, se analiza la incidencia que realizaron los actores empresariales para buscar cambiar el modelo de etiquetado a uno que era más conveniente, según ellos; lo cual finalmente no se dio.

Asimismo, es importante mencionar que existen investigaciones en curso en la Fiscalía de la Nación con respecto a las empresas de alimentos Alicorp y el Grupo Gloria, y el partido Fuerza Popular debido a los aportes monetarios realizados a la campaña presidencial de dicho partido en 2011 (Gestión, 2019a, 2019b, 2019c). Asimismo, tanto Keiko Fujimori como Dionisio Romero Paoletti, presidente del Grupo Romero; Miguel Castro, presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso en 2017 y 2018; y Jaime Yoshiyama, estos dos últimos pertenecientes al partido Fuerza Popular, afrontan otra denuncia, por cohecho. La denuncia sostiene que habría indicios para probar que el fujimorismo se opuso, primero, a la aprobación de la Ley de Alimentación Saludable, y luego a la implementación de los octógonos de advertencia, debido a los aportes de campaña ya mencionados, que no fueron bancarizados (TV Perú, 2019).

⁸ Ley de moratoria a los transgénicos y la derogación de la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social (conocida como “Ley Pulpín”).

Al respecto, es importante recalcar que esta investigación no tiene como objetivo analizar los posibles vínculos o posible “captura del Estado”, siguiendo la terminología utilizada por los autores mencionados en párrafos anteriores, por parte de las empresas de la industria de alimentos. Si no, se analiza tanto al grupo de congresistas⁹ que promovieron la modificación de la Ley de Alimentación Saludable y a la industria de alimentos como dos frentes desde los cuales se presentó resistencia hacia la propuesta de Manual de Advertencias Publicitarias del MINSA.

Entonces, en el presente capítulo se ha presentado que la aproximación a este caso se dará desde la toma de decisiones con respecto al proceso de reglamentación de las políticas públicas. En este sentido, se discute el enfoque de ciclo de políticas y sus limitaciones. Además, para examinar el caso estudiado, se presentó un modelo de análisis que no se acota a, específicamente, una etapa del ciclo de políticas; y que será útil para explicar la importancia y cómo se llegaron a dar los tres factores comprendidos en la hipótesis inicial. De manera complementaria, se abordó tanto una noción de coaliciones de actores, así como los recursos que poseen las organizaciones internacionales para incidir en el proceso de políticas públicas de un país. Por último, la aprobación del MAP forma parte de los casos atípicos en un Estado, que, usualmente, establecía políticas que no eran contrarias a los intereses del sector empresarial; de manera que también se abordó el estudio que se ha realizado al poder empresarial en nuestro país.

⁹ Que pertenecían principalmente a la bancada Fuerza Popular, y algunos otros de las bancadas APRA y PPK.

CAPÍTULO 2: PARA ENTENDER EL CASO ESTUDIADO

El caso estudiado, la aprobación del MAP, como se ha mencionado, desarrolla el artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable; específicamente, sobre las “advertencias publicitarias” en los productos alimenticios procesados. En este sentido, a manera de antecedente, es necesario brindar un panorama general de esta Ley y su reglamento. Asimismo, también se desarrollará qué son los etiquetados nutricionales frontales y las variantes que se han implementado alrededor del mundo y que se plantearon como alternativas en el Perú.

2.1. Antecedentes: Ley de Alimentación Saludable

En el año 2012 se presentaron tres proyectos de ley que fueron agrupados, debatidos en el Congreso de la República y, finalmente, este proceso culminó en la aprobación de la Ley de Alimentación Saludable en mayo de 2013. En dos de estos proyectos¹⁰ se propuso colocar advertencias en los productos alimenticios altos en nutrientes críticos. Uno de estos proyectos¹¹ sostenía que los espacios de comercialización y los empaques de los productos alimenticios altos en grasas saturadas, sal, azúcar y preservantes, debían llevar la frase “El consumo excesivo de este producto es dañino para la salud”. Asimismo, en el segundo proyecto¹² se propuso la implementación de advertencia sobre riesgo de salud de los alimentos altos en azúcar, grasas saturadas, grasas trans y sodio, indicando además la frase “su consumo en grandes cantidades aumenta el riesgo de caries, obesidad, diabetes, enfermedades cardíacas, hipertensión arterial y otras enfermedades crónicas, según corresponda”.

Diversas entidades y organizaciones enviaron sus comentarios a las comisiones encargadas¹³ con respecto a estos proyectos de Ley. Diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas¹⁴ se manifestaron a

¹⁰ PL N° 00774/2011-CR y PL N° 00775/2011-CR.

¹¹ PL N° 00774/2011-CR

¹² PL N° 01038/2011-CR

¹³ Comisiones de Defensa del Consumidor; de Salud y Población; y de Educación, Juventud y Deporte.

¹⁴ El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU),

favor de los proyectos de Ley y solo realizaron algunas sugerencias, que no modificaban las ideas centrales. Por el contrario, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA) comunicaron su disconformidad. La primera, a través de su presidente en ese entonces, Pedro Olaechea, sostuvo que los proyectos eran inadecuados porque califican de manera genérica a los alimentos industriales como nocivos; además, se señala que el problema de la obesidad infantil no se produce necesariamente por el consumo de determinados alimentos, sino por la poca actividad física y el sedentarismo de los niños. Por su lado, ANDA indicó que los proyectos de ley no eran constitucionales y que como asociación están dispuestos a contribuir con los mecanismos que atiendan hábitos alimenticios de manera proporcional y racional (Congreso de la República, 2012b).

Las comisiones de Defensa del Consumidor y de Salud y Población del Congreso sostuvieron una reunión conjunta¹⁵ en la cual los congresistas Jaime Delgado y Gustavo Rondón, autores de los proyectos de ley, sustentaron estos documentos. Además, participaron representantes del Ministerio de Salud, de la OPS y de INDECOPI. Percy Minaya, entonces viceministro de Salud Pública¹⁶, mencionó que dicha cartera apoyaba las medidas, haciendo énfasis en que iban dirigidas a los alimentos hiperprocesados con exceso de azúcar, sal y ácidos grasos trans, denominados “calorías vacías”, es decir, que no aportan nutrientes adicionales. Asimismo, Luis Fernando Leanes, representante de la OPS en el Perú, conformó la rigurosidad de la recopilación de evidencia para los proyectos de ley. Por último, Edwin Aldana, representante de INDECOPI, señaló que dicha institución tenía una opinión favorable con respecto a los proyectos de ley.

Luego de estas exposiciones se inició el debate, en el que congresista Luis Galarreta indicó que no se habían invitado a representantes de la industria a dicha sesión, que consideraba dichos proyectos de ley como paternalistas y

la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), Asociación de consumidores y usuarios del Cusco (CONCUSCO), la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), la Asociación Médico-Peruana y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

¹⁵ El 15 de mayo de 2012.

¹⁶ Indicó que los proyectos de ley N° 00774 y N° 00775 estaban contenidas en el proyecto de ley N° 01038.

que significaría un impedimento para el comercio (Congreso de la República, 2012c). Finalmente, en el texto sustitutorio que fue aprobado se indica que las frases que se debían incluir en los alimentos procesados industrialmente con altos nutrientes críticos serían “Alto en sodio, azúcar, grasas saturadas. Su consumo en exceso produce enfermedades crónicas” y “Contiene grasas trans. Su consumo produce enfermedades crónicas”¹⁷.

Finalmente, el Pleno del Congreso aprobó esta ley en mayo de 2013, con la denominación “Ley de promoción de Alimentación Saludable para niñas, niños y adolescentes”. Durante la discusión que precedió a la aprobación, el congresista Juan Pari indicó que la frase “Consumir en exceso produce enfermedades crónicas” podría resultar “muy fuerte”, por lo que sugirió cambiar dicho rotulado por advertencias publicitarias que consignen las frases “Alto en (sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo” y “Contiene grasas trans: Evitar su consumo”, según correspondiese (Congreso de la República, 2013a).

Esta última sugerencia se tomó en cuenta y, además de ella, se realizaron otros cambios, siendo los más importantes la disposición de que los parámetros técnicos ya no se iban a establecer en dicha ley, sino en el reglamento; se eliminó la prohibición de la comercialización de alimentos considerados “no saludables” en los quioscos y comedores escolares; y se eliminaron las restricciones para la publicidad en general, quedando solo las regulaciones a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes (Congreso de la República, 2013a).

Luego de la aprobación en el Congreso, hubo reacciones a favor por parte de las instituciones que ya habían mostrado su respaldo a esta propuesta (RPP, 2013). En el mismo sentido, la OPS, que acompañó, asesoró y respaldó la aprobación de la Ley de Alimentación Saludable, a través de la Alianza

¹⁷ Los congresistas Yohnny Lescano Ancieta y Ana María Solorzano aprobaron un dictamen en minoría de la Comisión de Defensa del Consumidor, debido a sus discrepancias con respecto al dictamen aprobado en mayoría. En este nuevo dictamen se proponía el texto sustitutorio “Ley de promoción de la alimentación saludable para todos”, es decir, estaba orientado a la protección de la salud pública de todas las personas, no solo de los menores de edad; además de aplicar a los alimentos denominados “comida rápida”, “comida chatarra” y los alimentos industrializados “no saludables” (Congreso de la República, 2012a).

Panamericana por la Nutrición y el Desarrollo, destacó la aprobación de esta ley (OPS Perú, 2013).

Asimismo, también hubo descontento por parte de los gremios de la industria de alimentos, en particular, las tres organizaciones que participarán luego de manera muy activa en el debate sobre el MAP: La SNI, la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú) y ABRESA. La SNI consideraba que esta ley iba a afectar a la pequeña y mediana industria de alimentos que exportan sus productos al extranjero, y pidió al gobierno observar la autógrafa de ley. Comex Perú sostuvo que la norma debatida no admitía que iba a generar costos al Estado, sobre todo con la medida respecto a la creación del Observatorio de Nutrición (Perú21, 2013). Por último, el entonces gerente General de ABRESA, Agustín Valencia, indicó que esta ley no tenía como objetivo promover la actividad física, sino que se centraba en la lógica de prohibición, que afecta a la industria formal y al comercio exterior (Gestión, 2013).

Sin embargo, a pesar de las críticas, el entonces presidente de la República Ollanta Humala promulgó la Ley 30021, denominada Ley de Promoción de la Salud de las Niñas, Niños y Adolescentes (América TV, 2013). Posteriormente, el Ministerio de Salud conformó una Comisión Sectorial encargada de elaborar el reglamento de esta Ley¹⁸. Un mes después, al ser una problemática transversal, resultó necesario instalar una Comisión Multisectorial con representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), MINSA, Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Agricultura (MINAGRI), Ministerio de Educación (MINEDU) e INDECOPI (PCM, 2013). Posteriormente, en junio de 2015, se incluyó también al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en dicha comisión multisectorial¹⁹.

El 18 de abril de 2015 se aprobó el Reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados referentes al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas²⁰, pero su entrada

¹⁸ Mediante la Resolución Ministerial N° 301-2013/MINSA.

¹⁹ Mediante la Resolución Ministerial N° 178-2015-PCM.

²⁰ Mediante el Decreto Supremo N° 007-2015/SA.

en vigencia quedó a disposición de que la Comisión Multisectorial establezca un plazo. Un año después, en julio de 2016, se aprobó un reglamento que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans de los alimentos y bebidas no alcohólicas procesadas industrialmente²¹. Además, en este mes también se publicó el proyecto de reglamento de esta ley, para recibir recomendaciones y comentarios por parte de entidades públicas y privadas (MINSA, 2016).

Finalmente, en 2017, y en medio de la controversia debido a que el gobierno de Panamá decidió suspender la importación y comercialización de la “leche” Pura Vida del Grupo Gloria porque no cumplía con los estándares mínimos para tener esta denominación (El Comercio, 2017), se publicó el reglamento de la Ley de Alimentación Saludable. Este reglamento había sido retomado como un tema central en la última parte de la gestión de la entonces ministra de Salud, Patricia García (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020), y finalmente fue aprobado en junio de dicho año. Asimismo, como parte de la respuesta del gobierno del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski ante el problema con Pura Vida fue que ya estaba por aprobarse este reglamento (Gestión, 2017b).

Con esta normativa se derogó los parámetros técnicos establecidos en 2015 y estableció nuevos valores (ver Anexo N° 2). Asimismo, en una de sus disposiciones complementarias finales, establece que el MINSA debía elaborar un Manual de Advertencias Publicitarias mediante el cual se implementaría el artículo 10 sobre el rotulado de los productos altos en sodio, grasas saturadas, azúcar o que contengan grasas trans; tarea que recayó en la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública.

Hubo críticas por parte de organizaciones como el Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP) y ASPEC, llegando a hacerse protestas ciudadanas frente al MINSA, ya que indicaban que los parámetros de este reglamento no iban acorde con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y que eran más permisivos que los que ya se habían aprobado en

²¹ Mediante el Decreto Supremo N° 033-2016/SA.

2015 (Canal N, 2017a; Diario Correo, 2017). Ante dichos cuestionamientos, la ministra Patricia García indicó que, efectivamente, se trabajó con la OPS y se recibieron más de 250 recomendaciones de diversas organizaciones. Asimismo, indicó que se estaban guiando por la experiencia exitosa de Chile (ver Gráfico N° 4), respaldada por la OPS y que la estrategia que se buscaba utilizar en el país era ir reduciendo las cantidades permitidas de nutrientes críticos progresivamente para una mejor adecuación, teniendo como meta aspiracional los parámetros planteados por esta organización internacional (Cueva, 2017).

Es importante mencionar que la Ley de Alimentación Saludable establece diversas medidas, con respecto a educación, fortalecimiento de actividad física, comedores saludables en colegios y supervisión de la publicidad y la información de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de reducir y eliminar las enfermedades vinculadas al sobrepeso, obesidad, y enfermedades no transmisibles (Congreso de la República, 2013b).

Así, siguiendo la tipología de actores en una política pública señalada en el capítulo anterior, los beneficiarios finales serían los niños, niñas y adolescentes; y, el grupo-objetivo, son las personas naturales y jurídicas que comercialicen, importen, suministren, fabriquen y anuncien alimentos procesados, siendo excluidos los productos que no sean sometidos a procesos de industrialización (Congreso de la República, 2013b). Y, con respecto a qué se entendería por “alimentos procesados o industrializados”, el reglamento de la Ley 30021 los define como aquellos que hayan pasado por una transformación a partir de materias primas utilizando procedimientos físicos, químicos y/o biológicos. Y, por otro lado, los “alimentos naturales”, excluidos de la aplicación de la ley, se definieron como aquellos alimentos obtenidos de una fase de producción primaria, donde se encuentran en estado natural y no sometidos a transformación (Decreto Supremo N° 017-2017-SA, 2017).

Una de las medidas contempladas en esta ley, con respecto a la supervisión de la información, son las advertencias publicitarias. Si bien las frases de advertencia planteadas inicialmente iban a mencionar que productos con altos nutrientes críticos eran dañinos para la salud o se apelaba directamente a enfermedades específicas, estas frases se moderaron en el debate en el Pleno

y se incluyó en su lugar “Evitar su consumo/Evitar su consumo en exceso”. En este sentido, se escogió estudiar la aprobación del MAP, en tanto era el último documento normativo necesario para iniciar el proceso de implementación efectivo de las advertencias publicitarias.

2.2. Etiquetados nutricionales frontales

En las últimas décadas, diversos países han implementado medidas para hacer más accesible la información nutricional de los productos alimenticios para los consumidores. Si bien empezaron a diseñarse los primeros modelos en la década de 1980, en los últimos años el énfasis en su utilización se ha incrementado (Morán, 2018). En 2004, la OMS publicó la “Estrategia mundial sobre régimen alimenticio, actividad física y salud” para afrontar el aumento de enfermedades no transmisibles y, a su vez, de la mortalidad y morbilidad que conllevan estas (Espinosa, Luna, & Morán, 2015). En este sentido, la prevención de dichas enfermedades, para la OMS, era un desafío que debía afrontar la salud pública mundial; de manera que exhorta a los Estados miembros a adoptar medidas dirigidas a controlar los principales factores de riesgo de este tipo de enfermedades: el régimen alimentario y la actividad física (OMS, 2004).

Con respecto a la alimentación, se menciona que se debe proporcionar la información equilibrada a los consumidores, y así facilitar la toma de decisiones saludables. Asimismo, esta información debía adecuarse a los niveles de alfabetización, cultural local y ser comprensible para toda la población (OMS, 2004). La OMS también emitió un plan de acción con respecto a la obesidad en niños y adolescentes en 2014, ya que estos son más vulnerables a la capacidad de persuasión de los mensajes comerciales. Entre los objetivos que plantea dicha política está la implementación de normas para que los etiquetados ubicados en frente del envase permitan identificar rápidamente los contenidos nutricionales y así promover elecciones saludables (OPS, 2014).

Otros autores también consideran que las etiquetas nutricionales son una herramienta que permite informar sobre los valores nutricionales a los consumidores; y “se considera que puede tener el potencial de influir en la

elección de alimentos, así como en los hábitos alimentarios de los consumidores” (Espinosa et al., 2015, p. 35). Así, además de las usuales tablas con información nutricional que aparecen en el reverso de los productos²², estas empezaron a ser complementadas con otro tipo de etiquetado ubicado en la parte frontal del envase y que contiene “información de carácter resumido y simplificado sobre nutrientes específicos de importancia relevante a la salud del consumidor si son consumidos de manera excesiva (azúcar, grasa, sodio)” (Espinosa et al., 2015, p. 35). Las “advertencias publicitarias” mencionadas en la Ley de Alimentación Saludable son parte del grupo de etiquetados frontales, de los cuales existen diversos tipos; y es por ello que gran parte de la discusión sobre el MAP giró en torno cual de esos modelos debía implementarse en el Perú. En este sentido, en las siguientes líneas se explicarán los tipos de etiquetado que se plantearon como alternativa en el Perú²³.

Un primer tipo de etiquetado, que ya se venía implementando en el Perú y es uno de los más utilizados en América Latina (Defensoría del Pueblo, 2017), son las Guías Diarias de Alimentación (Ver Gráfico N° 1). Estas indican la cantidad de Kcal (energía) y nutrientes críticos (grasas, grasas saturadas, azúcar, sodio entre otros) de un producto alimenticio, y el porcentaje que representan de una dieta promedio de 2000 Kcal (Stern, Tolentino, & Barquera, 2011). Y este fue el etiquetado que defendió la industria de alimento en el Perú; aunque luego el apoyo giró a la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor.

²² “Suele incluir el aporte calórico del producto y la cantidad —por ración y/o por 100 g. o ml. de producto— de sus principales nutrientes, típicamente grasa total y saturada, hidratos de carbono, azúcares, proteínas y sal. También informa del porcentaje que representa la cantidad aportada de cada nutriente sobre las ingestas diarias recomendadas del mismo para una persona cuyas necesidades energéticas medias sean de 2000 Kcal/día” (Pastor & Santamaría, 2017, p. 248)

²³ También se han desarrollado otros modelos de etiquetado, como el sello Healthier Choices, el Nutri-Score, entre otros (Espinosa et al., 2015; Morán, 2018; Stern et al., 2011).

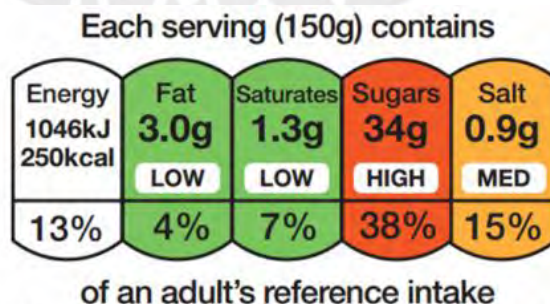
Gráfico N° 1: Modelo de las GDA



Fuente: Stern et al. 2011: 36.

Un segundo tipo de etiquetado es el llamado “Semáforo nutricional” (Ver Gráfico N° 2). Este etiquetado señala los niveles “alto”, “medio” y “bajo” de los nutrientes críticos mediante los códigos de color utilizados por los semáforos (rojo, amarillo y verde), y tiene diversas formas al incluirse en los envases. En el Perú, la propuesta final de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso se asemejó a la versión utilizada en el Reino Unido, a pesar de que la propuesta inicial del congresista Daniel Salaverry hacía referencia al etiquetado de semáforo implementado en Ecuador (Ver Gráfico N°3). Asimismo, se agregaron las frases de advertencia y cada categoría tendría forma octogonal.

Gráfico N° 2: Modelo de semáforo nutricional



Fuente: Food Standards Agency (para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte) 2020.

En América Latina, Ecuador y Chile fueron los primeros países en implementar etiquetados frontales, además de las GDA. En 2014, Ecuador empezó a utilizar una versión simplificada del semáforo nutricional (Ver Gráfico N° 3); la cual también generó muchas críticas por parte de la industria de alimentos de este país, de manera que se tuvo que hacer concesiones y modificaciones a la propuesta original. Asimismo, también hubo cuestionamientos por parte del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Díaz et al., 2017)

Gráfico N° 3: Semáforo nutricional utilizado en Ecuador



Fuente: Ministerio de Salud Pública (Ecuador) en Díaz et al. 2017: 3.

Por su parte, Chile fue el primer país en el mundo que implementó un tipo de etiquetado en forma de advertencias octogonales en 2016²⁴. Este etiquetado fue resultado de un estudio hecho por el Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos (INTA) de la Universidad de Chile para evaluar los mensajes de advertencia de nutrientes críticos en los etiquetados de productos alimenticios para determinar cuáles eran más comprensibles y que orienten la conducta de la población hacia una alimentación más saludable. Se propusieron diversas formas de sellos de advertencia y se seleccionó el prototipo similar a la señal de tránsito “Pare” en colores blanco y negro (INTA, 2012). Luego de algunas

²⁴ Aunque existían experiencias similares en Finlandia e Irlanda, países en los que se implementó el mensaje “Alto en sal” (Webster, J. en INTA, 2012).

modificaciones, finalmente este fue el etiquetado que se empezó a implementar en Chile (Ver Gráfico N° 4).

Gráfico N° 4: Etiquetado nutricional frontal de Chile



Fuente: MINSAL Chile 2019: 15.

En el Perú, se evaluaron estos modelos de etiquetado y la efectividad que habían tenido al momento de ser implementados en los diversos países, y los diversos actores vinculados y analizados en esta tesis defendieron la elección de uno u otro modelo. Finalmente, el modelo incluido en el MAP fue el de advertencias en forma de octógonos negros, el cual sería posteriormente utilizado también en Uruguay y México; siendo la resistencia por parte de la industria de alimentos de todos estos países bastante similar (Hoyos, Carvajal, & Mantilla, 2020).

CAPÍTULO 3: RECONSTRUYENDO LA APROBACIÓN DEL MANUAL DE ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS

El Manual de Advertencias Publicitarias fue aprobado por el Poder Ejecutivo en junio de 2018²⁵; luego de un proceso muy complejo, ya que, desde la publicación del proyecto de esta normativa, las críticas se centraron en el modelo de etiquetado que establecería. Las dos opciones planteadas durante este proceso fueron: las advertencias de forma octogonal, impulsadas desde el MINSA, y un modelo de semáforo nutricional propuesto por la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso. Ambas posturas fueron respaldadas por diversos actores; quienes utilizaron diferentes mecanismos para realizar incidencia a favor de cada propuesta. Si bien el proyecto del MAP tuvo algunas modificaciones, este documento se aprobó manteniendo el modelo octogonal de advertencias.

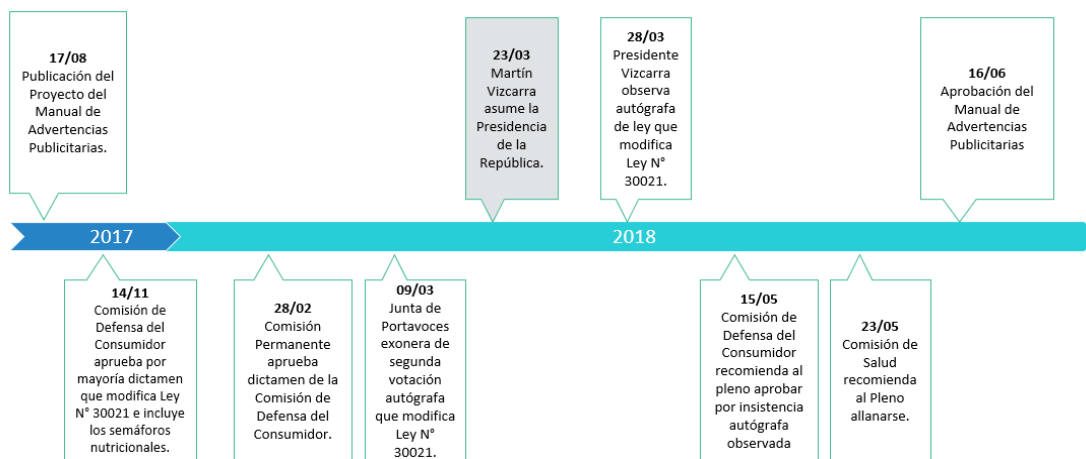
En este sentido, en las siguientes líneas se procederá a reconstruir el caso analizado, presentando lo ocurrido entre la publicación del proyecto del Manual de Advertencias Publicitarias (agosto de 2017) y la aprobación de dicho Manual (junio de 2018), que contribuyen a comprender los factores que dan respuesta a la pregunta de investigación. Así, este capítulo presenta, primero, las dos alternativas planteadas. El segundo acápite comprende la participación de los actores privados que apoyaron la propuesta de los octógonos de advertencia y los que rechazaron dicha propuesta y que, a su vez, preferían la opción presentada desde la Comisión de Defensa del Consumidor. El tercer acápite aborda las acciones del Poder Legislativo que tenían como objetivo aprobar la propuesta de semáforos nutricionales, y la respuesta del Poder Ejecutivo, bloqueando dicho intento. Y, por último, el cuarto acápite explica los últimos

²⁵ Mediante el Decreto Supremo N° 012-2018-SA, firmado por: Martín Vizcarra (Presidente de la República), César Villanueva (Presidente del Consejo de Ministros), Gustavo Mostajo (Ministro de Agricultura y Riego), Liliana La Rosa (Ministra de Desarrollo e Inclusión Social), Carlos Oliva (Ministro de Economía y Finanzas), Daniel Alfaro (Ministro de Educación), Raúl Pérez-Reyes (Ministro de la Producción), Silvia Pessah (Ministra de Salud) y Javier Piqué (Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Encargado del Despacho del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo).

actos que permitieron, finalmente, la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias.

Para realizar esta reconstrucción se ha consultado fuentes primarias y secundarias, como proyectos de ley, leyes, actas de debate, dictámenes del Congreso, comunicados oficiales y declaraciones de los actores involucrados, informes, noticias, reportajes periodísticos, una solicitud de acceso a la información pública al MINSA y entrevistas a profundidad semiestructuradas a actores involucrados (ver Anexo N° 1). Asimismo, se recalca que el objetivo de la presente investigación no es profundizar en las dinámicas partidarias dentro del Congreso ni el vínculo con empresas de la industria de alimentos.

Gráfico N° 5: Línea de tiempo del periodo de estudio



Fuente: Elaboración propia

3.1. Octógonos y semáforo: Propuestas de advertencias publicitarias

3.1.1. MINSA: Octógonos de advertencia

La tarea de elaborar este Manual recayó en la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del MINSA, que realizó un estudio cualitativo de grupos focales con la participación de hombres y mujeres adolescentes, padres y madres de familia de instituciones educativas de Lima, Trujillo y Tarapoto. Así, la finalidad de este estudio fue obtener información sobre la percepción en cuanto a la forma, color y contenido del etiquetado para que se

garantice su fácil comprensión. Entre los hallazgos de dicho estudio, se destaca la importancia de contener alertas con respecto a los nutrientes críticos y que no se deben consumir en exceso; asimismo, se resalta la confianza de mencionar “Ministerio de Salud” en las advertencias publicitarias (MINSA, 2017a). En este estudio, además, se concluyó que las advertencias en forma octogonal eran las más entendibles para la población. Asimismo, con respecto a las preferencias sobre el color, el rojo era la primera opción; y, en segundo lugar, se encontraba el color negro (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020). La entonces ministra de Salud Patricia García brindó información adicional sobre la elaboración de este documento. Al respecto, comentó que se había comunicado con la directora de la OMS y la entonces ministra de Salud de Chile; y que, además, tenía un viaje programado para agosto de 2017 a Chile para “poder trabajar de manera conjunta” (El Comercio, 2017c).

Los hallazgos del estudio mencionado fueron tomados como referencia para elaborar el proyecto del Manual de Advertencias Publicitarias, publicado el 17 de agosto de 2017, con el modelo de rotulado octogonal en color rojo (ver Gráfico N° 6) y se habilitó un plazo de 90 días para recibir comentarios (MINSA, 2017a).

Gráfico N° 6: Propuesta inicial de etiquetado del MINSA



Fuente: MINSA 2017b: 10, 11; Guardia 2018b.

A inicios de noviembre de 2017, el ministro de Salud Fernando D’Alessio²⁶ comentó que las advertencias publicitarias aún no estaban definidas y que la discusión continuaba en vigencia. Por su parte, el viceministro Juan Arroyo en la Comisión de Defensa del Consumidor sostuvo que este tema estaba claro a nivel técnico y que se tomaría como referencia lo establecido por la OPS. Asimismo,

²⁶ Nombrado ministro de Salud mediante la Resolución Suprema N° 170-2017-PCM.

con respecto a la propuesta de semáforo nutricional, comentó que el significado del color ámbar no quedaba claro. Sobre la forma de las advertencias, si bien el sector estaba más orientado al modelo octogonal, comentó que se estaba trabajando otras propuestas gráficas de advertencias, descartando completamente la propuesta de las GDA, que promovía el sector industrial. Por último, indicó que el sector iba a coordinar con las bancadas del Congreso de la República (Gestión, 2017c).

A pesar de no mostrar una postura clara en un inicio, el 14 de noviembre, el ministro D'Alessio se pronunció respaldando el etiquetado octogonal, que en ese momento seguía siendo de color rojo (Canal N, 2017b), siendo esta la postura institucional del MINSA y del gobierno (F. D'Alessio, comunicación personal, 19 de octubre de 2020). Asimismo, la gestión del ministro Abel Salinas, quien sucedió a Fernando D'Alessio en la cartera de salud²⁷, también mantuvo la postura institucional del MINSA en respaldo de los octógonos de advertencia (S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019). Sin embargo, tanto D'Alessio y Salinas estuvieron periodos cortos en el MINSA; de manera que, si bien no se llega a aprobar el manual durante sus gestiones, el equipo técnico sí continuó con el trabajo de atención los comentarios recibidos sobre el proyecto del manual (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

En este sentido, el MINSA mantuvo el respaldo institucional a su propuesta inicial de octógonos de advertencia y evaluaba los comentarios recibidos sobre el proyecto del MAP; sin embargo, el respaldo no era uniforme dentro el Poder Ejecutivo, ya que el Ministerio de la Producción tuvo una postura desfavorable ante dichas advertencias; también el MINCETUR y el MEF poseían esta línea, aunque en menor grado²⁸ (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

El mismo Ministerio de la Producción, además, remitió comentarios al MINSA con respecto al proyecto del Manual de Advertencias Publicitarias, en los

²⁷ Nombrado mediante la Resolución Suprema N° 013-2018-PCM.

²⁸ Información también mencionada por una funcionaria de una institución pública que participó en el proceso. Fue entrevistada para esta investigación y solicitó mantener la reserva de su identidad.

que cuestiona la forma del etiquetado, la evidencia científica que sustenta la propuesta, la inclusión de la frase “Ministerio de Salud” y la inclusión del sistema Braille en los envases de los productos (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020). Estos comentarios fueron enviados cuando Pedro Olaechea era titular de dicha cartera; quien, además, se había mostrado públicamente en contra de los octógonos y a favor de la propuesta del Congreso (Congreso de la República, 2018b; Gestión, 2017a). Y, ya que el manual debía ser publicado mediante un Decreto Supremo, se necesitaba el respaldo del presidente de la República, del presidente del Consejo de Ministros, del MINSA y de otros sectores involucrados, entre ellos, el Ministerio de la Producción, MINCETUR y el MEF²⁹.

Por otro lado, el periodo de recepción de comentarios debió haber terminado en noviembre de 2017; pero, debido a la gran cantidad de preguntas, sugerencias y cuestionamientos, se tuvo que ampliar este periodo. Los comentarios recibidos fueron tanto para el MINSA como para MINCETUR y eran remitidos por personas naturales, gremios, empresas, organizaciones internacionales, entre otros. Estos comentarios fueron revisados y analizados desde enero hasta abril de 2018, aproximadamente, en el MINSA, por un equipo técnico conformado por un representante del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), un representante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), y por un representante de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP), en particular, de la Unidad Funcional de Alimentación y Nutrición Saludable. Finalmente, entre abril y mayo de 2018 se tenía la última versión de este manual (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

Gran parte de los comentarios mostraron su respaldo, se sugirieron precisiones o consultaban por detalles específicos. Sin embargo, hubo también muchos comentarios de parte de los gremios y empresas de la industria de alimentos que solicitaron retirar o cambiar diversos aspectos del proyecto del

²⁹ Otros sectores que debían formar: Ministerio de Agricultura y Riego; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio de Educación; y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

MAP (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020). Varios de estos comentarios fueron acogidos y suscitaron modificaciones al proyecto del manual inicial, siendo los cambios más importantes la variación de color de rojo a negro del octógono de advertencia, debido a comentarios sobre que el color rojo impartía temor y se asocia a la señal de tránsito “Pare” (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

Asimismo, se eliminó el tamaño más pequeño de las etiquetas, que también fue discutido con PRODUCE y el MEF. Esta concesión contribuyó a que este último ministerio tenga mayor apertura a aprobar el MAP. Por otro lado, no se llegó a incluir la disposición que indicaba que las advertencias tendrían que presentarse también en lenguaje Braille, ya que en el país no se tiene aún los mecanismos para incorporar dicha información por la naturaleza de los envases (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020). Además, se retiró también la frase “Ministerio de Salud” (Decreto Supremo N° 012-2018-SA, 2018).

Al respecto, María del Carmen Calle, quien fue viceministra de Salud Pública en la última parte del proceso, comenta:

“Lo que tiene que quedar muy claro es que se hizo un estudio de población (...) Se hizo como un estudio de mercado, en la población, y ellos estaban a favor de los octógonos y les gustaban más los octógonos rojos; pero cuando uno saca una resolución en la que tienen que participar muchas personas, definitivamente, hay que negociar y se quedó con los octógonos negros, y eso fue por la industria” (comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

Así, finalmente, los octógonos de advertencia obtuvieron la forma que se visualiza a continuación:

Gráfico N° 7: Advertencias Publicitarias



Fuente: Decreto Supremo N° 012-2018-SA 2018: 61.

3.1.2. CODECO: Semáforos nutricionales

En paralelo a las acciones del Poder Ejecutivo, se presentaron cuatro proyectos de ley en el Congreso de la República que estaban relacionados con la elaboración de los parámetros técnicos y el diseño del etiquetado. El primero³⁰ de ellos buscó modificar diversos artículos de la Ley de Alimentación Saludable, entre ellos cambiar las frases “Alto en (sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo” y “Contiene grasas trans: Evitar su consumo” por un etiquetado nutricional obligatorio, que consistiría en colocar en los empaques tablas nutricionales con información de nutrientes críticos; y que los parámetros técnicos no se basen en la OPS, sino en datos científicos recogidos en la experiencia nacional e internacional.

El segundo proyecto³¹ de ley buscaba modificar el reglamento de la “Ley de etiquetado y verificación de los reglamentos técnicos de los productos industriales manufacturados” para incorporar un semáforo en forma de gráfico de barras de colores rojo (alto), amarillo (medio) y verde (bajo) de los componentes grasa, azúcar y sales, tomando como ejemplo el etiquetado implementado en Ecuador (Ver Gráfico N° 3). El tercer proyecto³² tenía como uno de sus objetivos incorporar al artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable que los alimentos procesados que contuviesen grasas saturadas, sodio y azúcar que no esté por encima de los parámetros establecidos debían indicar que el producto sí contenía dichos nutrientes críticos y colocar que se evite su consumo en exceso. Por último, el cuarto proyecto³³ proponía establecer los parámetros técnicos sobre el contenido de azúcar, sodio y grasas, de manera que estos sean más similares a los parámetros establecidos por la OMS y el Perfil de Nutrientes de la OPS.

³⁰ PL N° 00865/2016-CR, iniciativa del entonces congresista Salvador Heresi (Bancada PPK).

³¹ PL N° 01519/2016-CR, iniciativa del entonces congresista Daniel Salaverry (Bancada Fuerza Popular).

³² PL N° 01589/2016-CR, iniciativa del entonces congresista Yonhy Lescano (Bancada Acción Popular).

³³ PL N° 02036/2017-CR, iniciativa del entonces congresista Edwin Donayre (Bancada Alianza para el Progreso).

Las comisiones de Defensa del Consumidor y de Salud y Población discutieron los proyectos de ley en cuestión, así como otros dos proyectos³⁴ de ley que modificaban la Ley 30021, más no el artículo 10, concerniente a las advertencias publicitarias. Asimismo, la Comisión de Defensa del Consumidor instaló la Mesa de Trabajo “Seguimiento al Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable”, que tuvo cuatro sesiones entre setiembre y octubre de 2017³⁵, con el objetivo, entre otros puntos, de tratar el mejoramiento de los parámetros técnicos y el fortalecimiento de la confianza en el etiquetado. En esta mesa de trabajo participaron distintos representantes de organismos nacionales e internacionales: MINSA, DIGESA, CNP, SNI, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Calidad (INACAL), INDECOPI, Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ASPEC, OPS, Sociedad Peruana de Nutrición y MEF (Congreso de la República, 2018a).

Luego del periodo de discusión en la Comisión de Defensa del Consumidor, se elaboró el predictamen que recaía en los seis proyectos de ley mencionados anteriormente³⁶. Dicho predictamen modificaba, entre otros aspectos, el artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable y se reemplazaba las frases de advertencia por el etiquetado nutricional obligatorio propuesto por la iniciativa de Salvador Heresi. Además, se incorporaba el semáforo nutricional, inicialmente propuesto por Daniel Salaverry, pero se incluyó la cantidad de gramos por porción del alimento procesado, el porcentaje que constituía dicha cantidad con respecto a los Valores Diarios de Referencia. Y, si este porcentaje era mayor o igual al 15%, ese nutriente debía estar en rojo; si el porcentaje oscilaba entre 10% y 25% le correspondía el color amarillo; y si el porcentaje era menor o igual a 10%, dicho nutriente debía aparecer en verde, además de

³⁴ PL N° 01700/2016-CR y PL N° 01959/2017-CR.

³⁵ 6, 20 y 27 de setiembre y 6 de octubre de 2017.

³⁶ La Comisión de Salud emitió un predictamen en el que no se modificaba el artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable, sino únicamente incorpora la aclaración de que estas advertencias Publicitarias deben considerar las disposiciones vigentes para las personas con discapacidad, con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, con la Organización Mundial del Comercio y la Decisión 562 Directrices (Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina) (Congreso de la República del Perú, 2018a).

especificar si el producto contenía grasas trans y, de ser así, colocar la frase “Evitar su consumo en exceso” (Congreso de la República, 2017).

Según Miguel Castro, presidente de la CODECO en 2017 y 2018, la comisión buscó darle la mayor información posible al consumidor, para lo cual se convocó a actores tanto del poder político como económico, para que sean partícipes de la construcción del dictamen. Además, inicialmente se evaluó un rotulado sin colores que solo indicara información nutricional numérica; sin embargo, el entrevistado comenta que decidieron “mezclar todas las experiencias” (comunicación personal, 12 de octubre de 2020). Asimismo, ya no se establecían parámetros técnicos específicos porque los Valores de Referencia debían basarse en las Guías Diarias de Alimentación, información que ya contenían los alimentos procesados. Este dictamen fue aprobado por 10 votos a favor y 3 votos en contra, el 14 de noviembre de 2017³⁷ (Congreso de la República, 2017).

Gráfico N° 8: Propuesta de etiquetado de la Comisión de Defensa del Consumidor



Fuente: Congreso de la República 2017: 64; Guardia 2018a.

Por otro lado, es importante mencionar que Miguel Castro comentó en la entrevista realizada para esta tesis que “un niño en particular no es exactamente un consumidor directo, un niño adquiere un producto casi por intervención de los padres, por lo que necesitamos que el consumidor tenga educación” (comunicación personal, 12 de octubre de 2020). En este sentido, se puede decir que tanto esta propuesta como la de los octógonos partieron con concepciones iniciales distintas; ya que los argumentos a favor del etiquetado octogonal

³⁷ De los 10 congresistas que votaron a favor, 9 pertenecían al partido Fuerza Popular y uno al partido APRA.

recaían en su sencillez y facilidad de ser entendidos por niños, niñas y adolescentes, beneficiarios finales de la Ley 30021 y que no poseen un grado de instrucción alto que les permita comprender etiquetados con información nutricional más complejas (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

3.2. Actores a favor y en contra

3.2.1. Actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor

Diversos actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable, a la defensa del consumidor y salud pública realizaron incidencia desde distintos espacios y respaldaron el modelo de advertencias en forma octogonal, lo que fue sumamente importante para configurar un respaldo externo y en el debate público (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

En primer lugar, mediante el recojo de información, se identificó la presencia de la Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS), espacio de coordinación creado en 2016 con el objetivo de impulsar la implementación de la Ley de Alimentación Saludable y cuyo coordinador es el excongresista y autor de dicha ley, Jaime Delgado (J. Delgado, comunicación personal, 4 de junio de 2020). Esta plataforma está conformada por más de 50 instituciones, como el Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP), ASPEC, entre otras (PAS, 2018). Tanto Jaime Delgado, como la decana del CNP de ese entonces, Saby Mauricio, y el presidente de ASPEC, Crisólogo Cáceres, coinciden en que había coordinaciones entre los representantes de las instituciones que conforman esta plataforma y se emitieron pronunciamientos en conjunto; sin embargo, cada una de ellas también actuaba de manera independiente (J. Delgado, comunicación personal, 4 de junio de 2020; S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019; C. Cáceres, comunicación personal, 20 de enero de 2020).

Cabe resaltar que el CNP, en un inicio presentó una propuesta propia de advertencia con forma circular; sin embargo, posteriormente dicha institución

decidió apoyar el modelo octogonal ya que incluir una nueva propuesta podría complicar aún más la discusión. Asimismo, luego de conversaciones con nutricionistas de Ecuador con respecto a su modelo de semáforos nutricionales, se refirió que este modelo de etiquetado presentaba muchos inconvenientes por la cantidad de combinaciones que generaba. Y, a diferencia de este modelo, existía una mejor experiencia de implementación de advertencias, que era el modelo octogonal de Chile (S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019).

Asimismo, la OPS realizó una revisión del tiempo que demora el consumidor en decidir la compra; y, comparando las GDA, el semáforo nutricional y las advertencias octogonales, estas últimas implicaban menos tiempo de decisión (S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019). Por su lado, ASPEC apoyó el modelo octogonal también por considerar que se comprendía de manera más fácil (C. Cáceres, comunicación personal, 20 de enero de 2020). Ambos entrevistados consideraron que los octógonos tenía sustento técnico y mayor evidencia de eficacia, a comparación del semáforo propuesto por el Congreso, que combina tres modelos de etiquetado: el semáforo planteado³⁸, las GDA y la forma octogonal de las advertencias; creando así una etiqueta confusa (S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2019; C. Cáceres, comunicación personal, 20 de enero de 2020).

Por su parte, el Colegio Médico del Perú emitió, en marzo de 2018, un comunicado titulado “Por la salud y alimentación saludable de los niños, niñas y adolescentes” en el que piden al Congreso rectificarse de la decisión de aprobar el semáforo nutricional, ya que los diferentes colores que indican la cantidad de nutrientes críticos pueden inducir al error al momento de decidir sobre la compra de un alimento. Además, resalta el rol del Estado de atender el derecho fundamental a la salud, generar un debate entre los actores involucrados, y se recalca que la institución acompañará un adecuado equilibrio entre el mercado y la salud pública (CMP, 2018).

³⁸ El modelo propuesto por Daniel Salaverry hacía referencia al semáforo nutricional de Ecuador; sin embargo, la forma final presentada por la CODECO se asemejaba más al utilizado en el Reino Unido (Ver Gráfico N° 3).

Por otro lado, la OPS contribuyó en la elaboración del MAP; y, a través de su representante en el Perú, Raúl González, respaldó firmemente el modelo octogonal durante todo el periodo de estudio. Su actuación fue clave para la postura del MINSA, dando un amplio respaldo técnico (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020; F. D'Alessio, 19 de octubre de 2020). Asimismo, la OPS también se pronunció institucionalmente y en medios de comunicación respaldando este modelo (OPS Perú, 2018a). Además, la institución explicó los motivos técnicos por los cuales tanto la oficina de la OPS en el Perú, como el Departamento de Enfermedades No Transmisibles, en su oficina regional de Washington, Estados Unidos, consideraban que la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor no era la más adecuada. Ello porque genera confusión al realizar una compra, se puede generar una gran cantidad de combinaciones y los tres colores propuestos se mimetizan con los diseños de los empaques (OPS Perú, 2017a, 2017b).

Y, además de estas organizaciones, otras personas vinculadas a la salud pública y nutrición realizaron acciones de incidencia. En primer lugar, el médico Elmer Huerta, especialista en salud pública, quien posee un programa en la emisora radial RPP, con gran alcance mediático y activa participación en redes sociales, utilizó estos espacios para defender el modelo de advertencias en forma de octógono (RPP, 2017). En segundo lugar, 29 expertos y científicos especialistas enviaron una carta al gobierno peruano y al Congreso de la República, en noviembre de 2017, mediante la cual recomiendan el uso de sistemas de etiquetado frontal de empaque con advertencias. Asimismo, se comenta que la evidencia preliminar de un proyecto realizado en Chile, sostiene que el etiquetado está influyendo en la toma de decisiones con respecto a la compra de alimentos y contribuyendo al cambio de comportamiento hacia la adquisición de alimentos más saludables (Global Food Research Program, 2017). En tercer lugar, el 9 de junio de 2018, 19 exministros de salud emitieron un pronunciamiento conjunto, mediante el cual muestran su preocupación por la politización de un tema de carácter reglamentario y sanitario; ello a pesar de que la propuesta de octógonos del MINSA cuenta con un amplio respaldo

institucional. En este sentido, muestran su respaldo al gobierno por defender un sistema de advertencias fácil de entender (OPS Perú, 2018c).

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo, como organismo constitucionalmente autónomo, también participó en el proceso, asistió a reuniones institucionales, se pronunció también a favor de los octógonos de advertencia mediante pronunciamientos institucionales y redes sociales. Asimismo, mediante el Informe N° 07-2017-DP/AMASPP.SP, se apeló al derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, que incluye también los hábitos alimenticios saludables. Así, mediante dicho informe recomendó al MINSA la aprobación del MAP y al Congreso abstenerse de modificar la Ley 30021 (Defensoría del Pueblo, 2017). Esta postura contribuyó en el respaldo, por un lado, por la capacidad legal que tiene esta institución para hacer recomendaciones a otras entidades públicas; de manera que su actuación es distinta a la de los actores de la sociedad civil y que han sido mencionados en este subcapítulo. Y, por otro lado, también contribuyó a realizar incidencia en el debate público (CNP, 2017; Paucar, 2017; Sausa, 2017).

3.2.2. Industria y Comercio: En contra de los octógonos de advertencia

Los principales actores en contra de los octógonos de advertencia fueron las empresas y gremios de la industria de alimentos; que tendieron a apoyar la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor. Asimismo, también otras entidades relacionadas a la exportación y comercio manifestaron su desacuerdo. De manera general, consideraban que los octógonos implicaban una alerta que obstaculizaba el libre comercio; en contraste con los semáforos nutricionales, los cuales proporcionaban más información a los consumidores, según sus pronunciamientos.

La SNI fue el gremio que marcó la pauta sobre la postura del sector de la industria de alimentos³⁹. Alejandro Daly, gerente de Comités de Alimentos de la

³⁹ El Comité de Alimentos de la SNI comprende los Comités de Fabricantes de Aceites y Derivados; de Pesca y Acuicultura; de Fabricantes de Esencias y Aditivos para la Industria Alimentaria Cosmética; de Molinos de Trigo; de Lácteos; de Fabricantes de Cemento; de Fabricantes de Embutidos; de Fertilizantes; de Fabricantes de Galletas; de Golosinas; de

SNI, comentó en la entrevista realizada: “Nosotros en primer lugar, actuamos gremialmente, vale decir, nosotros acá reflejamos los intereses legítimos de la industria de alimentos y por eso procedimos a hacer una serie de estudios técnicos, legales, económicos, y reforzamos nuestra posición” (comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

Inicialmente, la SNI no apoyó ninguna de las dos propuestas, sino que proponían la obligatoriedad de las GDA (Ver Gráfico N° 1), que es el modelo usado en una gran cantidad de países. Además, sostenían que normativas a nivel internacional, como el Codex Alimentarius, no comprende la obligatoriedad de los sellos de advertencia. Por otro lado, otra propuesta de este gremio fue la elaboración de un estudio que evalúe el perfil nutricional del consumidor peruano, que permita identificar los excesos y falencias en la dieta. En este sentido, hicieron conocer su postura mediante pronunciamientos oficiales, entrevistas en medios de comunicación, asistiendo a reuniones tanto con el Poder Ejecutivo como con el Congreso, participando en foros y en debates (A. Daly, comunicación personal, 13 de octubre de 2020). Por otro lado, enviaron sugerencias y preguntas al proyecto del MAP, aunque también se cuestionó la legalidad de las disposiciones que este documento establecía, por exceder lo comprendido por la Ley 30021 (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020).

Asimismo, ABRESA, asociación afiliada a la SNI, compartía esta misma postura. En una entrevista realizada para esta investigación al entonces presidente de la asociación, Cesar Luza Elías, realizó comentarios criticando, además de la forma del rotulado, los valores establecidos por el MINSA para considerar si un producto contiene altos niveles de un determinado nutriente crítico. Al igual que la SNI, ABRESA participó en reuniones con el MINSA y con el Congreso, emitieron comunicados de prensa, asistieron a medios de comunicación y foros a nivel internacional (comunicación personal, 2 de noviembre de 2020). Asimismo, también remitió diversas observaciones al proyecto del manual, principalmente, cuestionando el estudio de grupos focales

Fabricantes de Levaduras y Mejoradores de Masa para Panificación; y de Alimentos de Regímenes Especiales y Suplementos Alimenticios.

realizado por el MINSA, indicando que los octógonos de advertencia significarían un obstáculo innecesario al comercio internacional, y que el Codex Alimentarius prohíbe declaraciones que puedan generar alarma o temor en el consumidor (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020).

Ambas organizaciones, inicialmente se pronunciaron en contra del etiquetado propuesto por la Comisión de Defensa del Consumidor, porque era un intento de punto medio entre el semáforo nutricional, advertencias publicitarias en forma de octógonos y las GDA; que, indicaron, no satisfacía a ninguna de las partes. Además, Alejandro Daly comentó que el gremio industrial no fue promotor del semáforo octogonal aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor; y reiteró que este modelo no era claro con respecto a los parámetros técnicos (SNI, 2017). Sin embargo, al consultarle a dicho gerente sobre esta postura, tanto él como Cesar Luza, comentan que, entre las dos alternativas planteadas en la discusión, las organizaciones a las cuales representaban deciden apoyar el semáforo nutricional. Ello porque “ahí el tema ya era binario. O eran los octógonos que, a nuestro modo de ver, no son los adecuados - pero que se han aprobado y lo estamos cumpliendo - y otro que, a nuestro juicio, informaba mejor al consumidor, que es el semáforo nutricional” (A. Daly, comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

Así como estos gremios de la industria de alimentos, diversas organizaciones también hicieron llegar sus comentarios al Poder Ejecutivo⁴⁰. Por un lado, la Asociación de Bodegueros del Perú, que indicaron que los octógonos de advertencia excedían lo dispuesto en la Ley de 30021, consideraban que el MAP iba a generar confusión y pánico entre los asistentes a las bodegas formales, y que este documento no seguía las directrices del Codex Alimentarius (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020).

⁴⁰ La Asociación de Exportadores (ADEX) también remitió comentarios al MINSA, pero estos eran preguntas con respecto a detalles técnicos, y no manifestaban una oposición al modelo de etiquetado octogonal (Solicitud de Acceso a la Información Pública-Minsa, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020).

En este mismo sentido, la Cámara de Comercio de Lima realizó comentarios que señalaban que el proyecto del manual lesionaba el principio de legalidad, al incluir figuras geométricas en la publicidad no dispuestas en la Ley 30021, además de que las exigencias de dicho documento eran inviables y significarían barreras al comercio (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020). De igual manera, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC también cuestionó el proyecto del MAP, indicando que las advertencias tenían un enfoque excesivamente restrictivo, además de cuestionar el color rojo, al equiparlo con la señal de tránsito “Pare”, que podría conducir a error al consumidor (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020).

Comex Perú, por su parte, también consideró que las advertencias octogonales “asustarían” al consumidor; además, solo incluiría este sello cuando se tenga una alta cantidad de los nutrientes críticos. Y, por el contrario, la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor, si bien no consideraban era lo ideal, presenta más información. En este sentido, hacen un llamado público al Congreso a aprobar este modelo (ComexPerú, 2018).

Por último, si bien los intereses de las empresas del sector de la industria de alimentos estaban representados mediante sus gremios y fueron estos los que participaron en las discusiones (C. Luza, comunicación personal, 2 de noviembre de 2020), si hubo un cierto nivel de participación de empresas de manera individual. Por ejemplo, enviando comentarios al MINSA con respecto al proyecto del manual, en los que se consultó y cuestionó diversos aspectos de este documento (Solicitud de Acceso a la Información Pública-MINSA, comunicación personal, 9 de noviembre de 2020); y también dialogando con el MINSA (J. Mariaca, comunicación personal, 30 de octubre de 2020).

Estos gremios, organizaciones y empresas; si bien tenían una postura similar en su crítica a los octógonos de advertencia, no llegaron a conformar una coalición o plataforma de coordinación, mediante el cual hayan actuado o se hayan pronunciado de manera conjunta. Al respecto, Alejandro Daly comentó:

“Todos los gremios han actuado en función a sus propios argumentos. Por ejemplo, lo que escuché de Comex, estuvieron muy preocupados con que esta señalética fuera un obstáculo técnico al comercio y poder afectar nuestras exportaciones. La Cámara de Comercio de Lima hablaba de que esto podría causar serio perjuicio a los pequeños y medianos comerciantes; la cual, desde su perspectiva, hizo los señalamientos que, en una democracia, son totalmente válidos y deseables” (comunicación personal, 13 de octubre de 2020).

3.3. Dinámica Ejecutivo-Legislativo

Luego de haber desarrollado las dos propuestas hechas por el MINSA y por la Comisión de Defensa del Consumidor, así como los actores que apoyaron a cada una de ellas, en el presente acápite se desarrollará las acciones realizadas por el Congreso de la República para conseguir aprobar su dictamen y la respuesta del Poder Ejecutivo, así como la dinámica que existió entre sus representantes. Asimismo, estas relaciones de dieron en torno a las tensión entre ambos poderes (León, 2019; Riepl, 2019).

En febrero de 2018, manteniendo la línea de sus antecesores, el ministro Abel Salinas comentó que el modelo octogonal era parte de su propuesta y que su gestión la había asumido; señalando además que revisaría que facultad normativa tenía desde el MINSA para aprobar el MAP (Ruiz, 2018). El entonces viceministro de Salud Pública, Percy Montes, señaló que el MINSA presentó el Manual de Advertencias Publicitarias a la Presidencia del Consejo de Ministros para que sea debatido en el Consejo de Coordinación Viceministerial y que los diversos sectores realicen aportes y observaciones (La Mula, 2018). Así, a finales de febrero, el ministro Salinas señaló que el Manual de Advertencias Publicitarias se encontraba listo y que en los siguientes días iba a ser publicado (América TV, 2018a).

Sin embargo, en este mismo mes, los dictámenes aprobados en las comisiones de Defensa del Consumidor y en la de Salud y Población fueron presentados en la Comisión Permanente. El entonces congresista de Fuerza Popular Miguel Castro sustentó el dictamen aprobado en dicha comisión. Asimismo, se hace referencia al proyecto del Manual presentado por el Ministerio de Salud y se dice, en primer lugar, que la propuesta de semáforos nutricionales tiene más información, por lo que permitiría que el consumidor compare

productos; y, en segundo lugar, se dice que, en efecto, se presenta este dictamen ante la inacción del gobierno, ya que el MAP no se ha publicado y su plazo ya había vencido en noviembre de 2017, situación que solo beneficiaba a la industria (Congreso de la República, 2018b).

Luego de la presentación del dictamen se procedió a debatirlo. Por un lado, los congresistas Salvador Heresi y Pedro Olaechea, en ese entonces todavía parte de la bancada Peruanos por el Cambio (PPK), apoyaron el dictamen sosteniendo que era un punto medio. Los comentarios de ambos fueron en la misma línea a los cuestionamientos realizados por la industria de alimentos, comentados en el subcapítulo 3.2.2 (Congreso de la República, 2018b). Y, por otro lado, las congresistas Marisa Glave, María Elena Foronda, Johnny Lescano y Gloria Montenegro fueron los que se mostraron en contra del dictamen con mayor firmeza (Congreso de la República, 2018b).

En el debate se señaló que el manual ya estaba por publicarse, de manera que este dictamen iba a obstaculizar esta medida, y se quería modificar el reglamento de una ley antes de que esta se hubiera aplicado, además de hacer acusaciones de lobby por parte de la industria alimenticia (Congreso de la República, 2018b). El vicepresidente de la Comisión de Salud y Población también presentó el dictamen aprobado en dicha comisión, pero no presentaba mayores modificaciones. Finalmente, se aprobó el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor con 11 votos a favor, 10 de ellos de congresistas de Fuerza Popular, que en su mayoría no participaron del debate, y un congresista del Partido Aprista, Javier Velásquez Quesquén (Congreso de la República, 2018b).

Ante la aprobación de este dictamen, el 2 de marzo, el ministro Salinas ratificó que la postura del sector continuaba siendo favorable al modelo octogonal de advertencias. Asimismo, consideró que el Congreso de la República, antes de proceder con la votación en el Pleno, debería realizar un debate técnico, mencionando además que el semáforo nutricional con el modelo original planteado en Ecuador no tuvo el impacto deseado (PeruInforma, 2018). Días después de esta declaración, comentó que se reunió con congresistas de diversas bancadas para presentar la posición del MINSA, por tener mayor

evidencia científica de ser efectiva. Asimismo, recalcó la buena receptividad de dichos congresistas y que se entendió que la Comisión Permanente era un espacio reducido para tomar una decisión de tal relevancia, por lo que el proyecto iba a pasar al Pleno para ser discutido de mejor manera (Conexionvida, 2018).

No obstante, el 9 de marzo, la Junta de Portavoces exoneró de segunda votación la modificación de la Ley 30021, por lo que la autógrafa de ley se envió directamente a la Presidencia de la República (La República, 2018). Cabe resaltar que, poco después, el 21 de marzo de 2018, el entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski renunció a su cargo en medio de una crisis política, luego de meses de enfrentamiento del Poder Ejecutivo con la bancada mayoritaria del Congreso de la República, Fuerza Popular, y también de la bancada aprista (El País, 2018). Debido a esto, el 23 de marzo del mismo año Martín Vizcarra, primer vicepresidente, tuvo que asumir la presidencia (BBC Mundo, 2018).

El todavía ministro de Salud Abel Salinas comentó que el expresidente Kuczynski ya había firmado la observación a la autógrafa de ley que modificaba la Ley 30021; sin embargo, debido a su renuncia el procedimiento no se pudo concretar. Asimismo, comentó que, en el Consejo de Ministros del 28 de marzo, le hizo saber al entonces presidente Vizcarra sobre la situación y resalta que asumió el tema, por lo que espera que observe la autógrafa (Gestión, 2018a). Y, efectivamente, el 28 de marzo de 2018, como una de sus primeras disposiciones como presidente, observó dicha autógrafa, realizando comentarios con respecto a la modificación del artículo 10 (Vizcarra, 2018). Asimismo, para solicitar esta observación, la PAS había remitido una carta al entonces presidente Vizcarra; en la que, además, se pedía la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias, peticiones que indican está respaldada por más de ocho mil ciudadanos, que firmaron una campaña virtual a través de la plataforma “change.org” (PAS, 2018).

La observación a la autógrafa de ley fue enviada al Congreso y, por su parte, el presidente Vizcarra juramentó a su primer Gabinete de Ministros. Así, Silvia Pessah fue nombrada ministra de Salud⁴¹. Asimismo, días después María

⁴¹ Mediante la Resolución Suprema N° 091-2018-PCM.

del Carmen Calle fue designada como viceministra de Salud Pública⁴². Tanto la ministra Pessah como la viceministra Calle sostuvieron que se iba a mantener e insistir en la implementación de las advertencias publicitarias en forma octogonal (CNP, 2018; Gestión, 2018b). Si bien la Comisión de Salud propuso allanarse, es decir, aceptar las observaciones realizadas por el presidente; el 15 de mayo, la Comisión de Defensa del Consumidor aprobó recomendar al pleno aprobar la autógrafa por insistencia.

3.4. Aprobación del MAP

La entonces ministra Pessah, al asumir la cartera, incluyó la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias como uno de los objetivos de su gestión; considerando, además, que había sido viceministra de Salud Pública cuando se reglamentó la Ley de Alimentación Saludable y se publicó el proyecto del manual. Al entrevistarla, comenta que la estrategia que planteó para impulsar la aprobación de este documento fue la de no visibilizarse, de manera que el tema no se personalice. En su lugar, fue la sociedad civil, mencionada en un acápite anterior, la que dio el respaldo público a la publicación del Manual y a los octógonos de advertencia, siendo el contacto con el MINSA María Inés Sanchez-Griñan, asesora del despacho ministerial en ese entonces, y con la cual se coordinaban asuntos técnicos referidos al MAP. Entonces, su rol fue tratar el tema en el Gabinete Ministerial, y dialogar con los gremios y representantes de la industria de alimentos (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

El tema fue presentado en el Consejo de Ministros, siendo respaldado por el entonces presidente Vizcarra y el presidente del Consejo de Ministros, Cesar Villanueva y la ministra de Desarrollo e Inclusión Social Liliana La Rosa⁴³. Sin embargo, el Ministerio de la Producción no estaba de acuerdo con este manual, que seguía siendo la postura institucional del sector, como se mencionó en

⁴² Mediante la Resolución Suprema N° 009-2018-SA.

⁴³ Y también de la entonces ministra de la Mujer, aunque no era una de las carteras que debía refrendar el Decreto Supremo.

anteriores acápite (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020). No obstante, el 30 de abril de 2018, Raúl Pérez-Reyes asume como ministro de la Producción⁴⁴, luego de que su antecesor haya renunciado tras haberse revelado imágenes en las que se le veía ofreciendo despedir al entonces viceministro de Pesquería, ante una huelga de pescadores artesanales (TV Perú, 2018). Esto constituyó un momento clave ya que la gestión del nuevo ministro cambió la postura institucional y decidió respaldar la publicación del MAP (S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020; M. Calle, comunicación personal, 30 de octubre de 2020). Por otro lado, el MEF también presentó sus reparos con respecto al etiquetado octogonal, como ya se mencionó anteriormente; los cuales fueron disminuyendo con las concesiones realizadas por el MINSA con respecto a ciertos detalles del MAP.

En este contexto, se sostuvieron reuniones entre el MINSA, el presidente del Consejo de Ministros Cesar Villanueva, con otros miembros del Gabinete y diversos congresistas (Andina, 2018b; MINSA, 2018). Al respecto, Villanueva indicó que dichas reuniones tenían como objetivo generar un vínculo de estabilidad política y de coordinación sobre leyes importantes para el país entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Señalando, además, que tenía la disposición de llegar a una postura media que no genere disputa (Andina, 2018a). Sin embargo, posteriormente la ministra Pessah declaró que no se llegó a un consenso (RPP, 2018).

En este sentido, el MINSA continuó manteniendo su postura de apoyo institucional a su propuesta inicial, y contaba con el apoyo de los integrantes del Gabinete que debían refrendar el Decreto Supremo que aprobara el MAP. Por otro lado, la entonces ministra Pessah, en la entrevista realizada, comenta que desde ABRESA y empresas de la industria de bebidas gaseosas, como Coca Cola⁴⁵, empezaron a mostrar mayor disposición de que se publique el Manual de Advertencias Publicitarias (comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

⁴⁴ Mediante la Resolución Suprema N° 110-2018-PCM.

⁴⁵ Que ya había implementado las advertencias publicitarias en Chile, en forma de octógonos, y en Ecuador, con el modelo de semáforos.

Finalmente, dicho decreto es firmado y publicado el 16 de junio de 2018. Con ello se completó el marco normativo para iniciar finalmente la implementación del artículo 10 de la Ley de Alimentación Saludable. Esto, como era de esperarse, provocó reacciones desfavorables por parte de los congresistas de la Comisión de Defensa del Consumidor, el vocero de la bancada de Fuerza Popular, Daniel Salaverry y a los gremios de la industria de alimentos (América TV, 2018b; Gestión, 2018c). Ante estos comentarios, el presidente del Consejo de Ministros César Villanueva, defendió la decisión del gobierno; no obstante, consideró que las discrepancias no se dieron sobre temas de fondo, por lo que no sería impedimento para la coordinación entre ambos poderes (Gestión, 2018c).

Es importante señalar que, el 26 de agosto de 2018, Keiko Fujimori, lideresa del partido Fuerza Popular, una de las principales fuerzas políticas del país y que tenía mayoría en el Congreso, declaró haber sostenido reuniones en reserva con el entonces presidente Vizcarra, al poco tiempo de que este hubiera asumido el cargo, siendo la segunda de ellas en junio, aproximadamente (Castillo, 2018). Si bien Fujimori no indicó puntualmente qué temas de trataron, en su respuesta a estas declaraciones, Vizcarra indicó que en la segunda reunión⁴⁶ se había hablado del tema de los octógonos de advertencia, ya que la lideresa de Fuerza Popular no estaba de acuerdo con ello y sugería cambiar de modelo, además de proponer que se retire del cargo a la entonces ministra de Salud, Silvia Pessah, pedidos a los que Vizcarra dice no haber accedido (Gastelumendi & Linares, 2018).

Sin embargo, la ministra Silvia Pessah comenta que no se le informó de esta reunión, ni de que se haya conversado temas relacionados con el MAP (comunicación personal, 20 de octubre de 2020). Por su parte, Miguel Castro comenta que tampoco tuvo conocimiento de esta reunión, y que fue una disputa política y de poder entre Keiko Fujimori y Martín Vizcarra; pero que no tuvo incidencia en el actuar de los congresistas de la Comisión de Defensa del Consumidor (M. Castro, comunicación personal, 12 de octubre de 2020).

⁴⁶ Que, según el libro "Vizcarra. Retrato de un poder en construcción", se realizó días después de la publicación del Manual de Advertencias Publicitarias (León, 2019, p. 154).

Si bien el Poder Ejecutivo tenía la facultad de aprobar el MAP mediante un Decreto Supremo, el Congreso podría aprobar su propuesta de semáforos nutricionales por insistencia. Sin embargo, en la entrevista realizada a Miguel Castro, señala que, efectivamente, la Comisión de Defensa del Consumidor aprobó un dictamen, a pedido de la entonces congresista Esther Saavedra (Gestión, 2018b), que recomienda al Pleno del Congreso aprobar la autógrafa de ley que modifica la Ley 30021, considerando solo una de las 11 observaciones realizadas por el presidente de la República. Sin embargo, el entrevistado comenta que, debido a lo politizado de la discusión, decidió no sustentar o buscar la insistencia en el Pleno. Si bien era la opción que consideraban mejor, la insistencia por parte del Congreso dilataría más la implementación de las advertencias publicitarias (comunicación personal, 12 de octubre de 2020).

Cabe resaltar que, aun así se hubiera buscado aprobar la modificación de la Ley 30021, e incorporar el semáforo nutricional, en el Pleno; para junio de 2018, la bancada que respaldaba esta propuesta, Fuerza Popular, ya no poseía la mayoría absoluta del Congreso de la República, pues el número de legisladores paso de 73 a 63 (Andina, 2019). En este sentido, la probabilidad de que se hubiera aprobado la insistencia en el Pleno era baja (OPS Perú, 2018b).

Por otro lado, otro aspecto posterior a la aprobación del MAP, fue el inicio de las coordinaciones para implementar las advertencias octogonales. En este sentido, se realizaron una serie de reuniones entre los representantes de la industria de alimentos y el MINSA (Andina, 2018c), de manera que se pudieran consensuar y resolver interrogantes en torno a la manera en la que se iban a colocar las advertencias en los productos que correspondiera (A. Daly, comunicación personal; 13 de octubre de 2020; S. Pessah, comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROCESO: PONIENDO A PRUEBA LA HIPÓTESIS

Luego de reconstruir el proceso de aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias, este será analizado tomando como referencia la hipótesis planteada para responder a la pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que explican la aprobación del MAP? Esta hipótesis, como se mencionó anteriormente, indica que los actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor a favor de los octógonos de advertencia contribuyeron a dar respaldo a esta propuesta. Y, en adición, también tuvo el respaldo de la OPS.

Asimismo, los sectores en contra de la implementación de los octógonos, que era la propuesta central del Manual de Advertencias Publicitarias, realizaron incidencia a favor de sus posturas mediante diversos mecanismos; sin embargo, se mantuvo el modelo octogonal y se impulsó desde el sector Salud su aprobación. Finalmente, esta propuesta del MINSA logró el apoyo político necesario dentro del gobierno del presidente Martín Vizcarra. Esta secuencia y combinación de factores dio como resultado la aprobación del MAP.

Gráfico N° 9: Hipótesis de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias



Fuente: Elaboración propia

En el resto de este capítulo se contrastará la información obtenida a partir del análisis de este caso con cada uno de los factores que son parte de nuestra hipótesis; y particularmente se analizarán las acciones de los actores involucrados, lo que permitirá entender cómo se llegaron a configurar y la importancia de dichos factores. Para ello, se retomará el modelo de análisis presentado en el acápite 1.2, mediante el cual se indica que los actores que participan en una política pública disponen de diversos recursos (ver Cuadro N° 2) y están insertos en un marco institucional que les brinda margen de acción, así como limitaciones. Cabe resaltar que la información recopilada permitió identificar los recursos utilizados en mayor medida por los actores para realizar incidencia. Asimismo, el siguiente cuadro indica a que categoría pertenecen los actores involucrados en el caso estudiado, tomando como referencia la tipología del modelo de análisis (Ver Cuadro N° 1):

Cuadro N° 4: Tipos de actores en el caso estudiado

Actores públicos	Actores político-administrativos	Ministros, la alta dirección y el equipo técnico del MINSA; presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros y ministros de sectores vinculados. Congresistas que buscaron modificar la Ley de Alimentación Saludable.
Actores privados	Grupo-objetivo	Industria de alimentos (gremios y empresas).
	Beneficiarios finales	Niños, niñas y adolescentes.
	Grupos terceros	Beneficiados: Organizaciones, personas y PAS; relacionados con la promoción de la alimentación saludable y defensa de los derechos de los consumidores. Afectados: Organizaciones relacionadas con el comercio y la exportación.

Fuente: Elaboración propia

Con respecto al primer factor de la hipótesis, los actores vinculados con la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor fueron, efectivamente, una pieza fundamental de impulso para la aprobación del manual. Estos forman parte del tipo de actores “grupos terceros”; ya que la aprobación de este documento, manteniendo el modelo octogonal, contribuye con los temas que defienden como organizaciones o profesionales. Por ello, entran en el subtipo de “beneficiarios” (Ver Cuadro N° 4)⁴⁷.

El discurso y objetivo general de estos actores era abogar por la sencillez y fácil entendimiento de los octógonos, presentar la evidencia que demuestra que este tipo de etiquetado es más efectivo, llamar la atención sobre lo confuso que resultaba la propuesta de la Comisión de Defensa del Consumidor y que una modificación a la Ley 30021 dilataría aún más su implementación. Estos actores utilizaron diversos recursos para realizar incidencia a favor de los octógonos de advertencia, en contraposición al modelo de semáforos; y, por lo tanto, a favor de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias. En este sentido, con estas acciones contribuyeron a generar recursos de mayoría a los actores pertenecientes al MINSA; es decir, para que su propuesta gane legitimidad.

Asimismo, el Colegio Médico del Perú y las organizaciones que conforman la Plataforma por la Alimentación Saludable, como el Colegio de Nutricionistas del Perú y ASPEC, disponen, en mayor medida, de recursos humanos y cognitivos. Ello porque, en primer lugar, son colegios de profesionales y organizaciones especializadas relacionadas con la salud pública, la alimentación saludable y la defensa de los consumidores; de manera que tienen capacidad de reclutar y están conformadas por personas especializadas en los temas que tratan. En este mismo sentido, si bien los octógonos de advertencia no fueron propuestos por la sociedad civil, estas organizaciones aportaron conocimientos técnicos en la discusión que ayudaron a dar sustento a la propuesta de los octógonos, haciendo uso de sus recursos cognitivos. Por otro lado, dispusieron de cierto grado de recursos interactivos ya que se organizaban y coordinaban

⁴⁷ A excepción de la Defensoría del Pueblo, que fue un actor público que participó en su calidad organismo constitucionalmente autónomo que tiene como objetivo la defensa y promoción de los derechos de la persona y la comunidad.

mediante una plataforma que, si bien no estaba registrada formalmente, les permitió realizar actividades en conjunto.

Por su parte, los otros actores individuales como los profesionales de la salud Elmer Huerta, los 29 expertos y los 19 exministros que mostraron su apoyo al MINSA, poseían recursos cognitivos, en tanto sus pronunciamientos incluían información relevante sobre la efectividad de las advertencias octogonales en comparación al semáforo nutricional. Por último, la Defensoría del Pueblo disponía de recursos jurídicos, por sus competencias constitucionales, y recursos cognitivos, en tanto sus pronunciamientos contenían información relevante para el debate sobre los derechos a la salud y a la información.

Con respecto a la Plataforma por la Alimentación Saludable, observándola desde lo propuesto por Manuel Fischer, efectivamente, este espacio sería una coalición de actores. Ello porque las organizaciones que la conforman tienen creencias similares en cuanto a la salud pública y, si bien no está registrada formalmente, tienen cierto nivel de coordinación, ya que se comunican internamente, actúan y se pronunciaron de manera conjunta (S. Mauricio, comunicación personal, 28 de noviembre de 2020; C. Cáceres, 20 de enero de 2020; J. Delgado, comunicación personal, 4 de junio de 2020), mediante cartas e iniciativa de junta de firmas a través de la plataforma “change.org”, además de hacer incidencia en redes sociales (PAS, 2017, 2018).

Otro actor que fue importante en el respaldo a los octógonos fue la Organización Panamericana de la Salud, mediante su representante en el Perú, Raúl González. Esta organización internacional participó en la elaboración del Manual de Advertencias Publicitarias y, posteriormente, se pronunció a favor de manera institucional y su representante participó en las reuniones convocadas tanto por el gobierno como por el Congreso de la República. En este sentido, y tomando como referencia los recursos de poder que poseen particularmente las organizaciones internacionales, detalladas en el acápite 1.2⁴⁸; la OPS ejerció tanto poder informativo, porque antes y durante el proceso estudiado produjeron conocimiento especializado y se tomó como referencia para plantear la

⁴⁸ Poderes normativo, informativo, coercitivo y simbólico.

propuesta de octógonos de advertencia; así como poder simbólico, ya que posee la legitimidad para ser consultada por este tema y en la discusión que se dio en torno a las dos propuestas de etiquetado.

En este sentido, estos actores brindaron su respaldo a la propuesta de advertencias octogonales del MINSA mediante diversos mecanismos, como el pronunciamiento en medios de comunicación, envío de cartas, pronunciamientos institucionales, participación en debates. Asimismo, fueron invitados o buscaron participar en los espacios institucionales brindados tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo. Todo ello con el objetivo de, en primer lugar, evitar que se modifique la Ley de Alimentación Saludable desde el Congreso; y, en segundo lugar, buscar que se apruebe el Manual de Advertencias Publicitarias manteniendo el modelo de octógonos.

El segundo factor comprendido en la hipótesis hace referencia a que el MINSA no cambió su postura, a pesar de que se insistió en modificar la propuesta de advertencias octogonales, tanto desde el Congreso de la República, como desde los gremios y empresas de la industria de alimentos, e instituciones relacionadas con el comercio y la exportación. En este sentido, los actores involucrados en este factor son, en primer lugar, públicos: Por un lado, los ministros, la alta dirección y el equipo técnico del MINSA; y, por otro, los congresistas de la república que promovieron el modelo de advertencias en forma de semáforo. Y, en segundo lugar, se encuentran los actores privados: gremios y organizaciones que representaban los intereses de los grupos-objetivos, es decir, la industria de alimentos; así como también las propias empresas pertenecientes a este rubro (Ver cuadro N° 4).

Con respecto a los actores de uno de los frentes de oposición a la propuesta del MAP - congresistas de la República - que plantearon el modelo de etiquetado en forma de semáforo, debido a sus cargos públicos, tienen recursos jurídicos e interactivos: Tenían la capacidad de aprobar la medida que respaldaban desde el Congreso, y al formar parte de esta institución, poseen una estructura organizativa que les permitió tanto elaborar como impulsar su propuesta.

La utilización de las reglas institucionales hizo que, en su momento, se acercaran al objetivo de aprobar su propuesta; ya que, luego de aprobar un dictamen en la Comisión Permanente, se debe realizar una votación final en el Pleno del Congreso; sin embargo, la Junta de Portavoces de este poder del Estado tiene la capacidad de exonerar esta segunda votación. Y ello fue lo que ocurrió en este caso, como se detalla en el capítulo anterior.

Asimismo, también contaban con recursos de confianza o consenso, ya que los representantes de la industria apoyaron esta propuesta en la última parte del proceso. Sin embargo, ya sea por decisión del presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor de no presentar la insistencia en el Pleno, o por la decreciente posibilidad de que se apruebe dicha insistencia en el Pleno ante la pérdida de congresistas que conformaban la bancada Fuerza Popular, que respaldó los semáforos nutricionales; el Congreso no ejerció su última oportunidad de aprobar las modificaciones de la Ley 30021 por insistencia.

Por otro lado, en un segundo frente de oposición se encuentran las empresas y gremios de la industria de alimentos, así como las organizaciones que representan intereses comerciales o de exportación. Los argumentos que sostenía este sector giraban en torno a cuestionar la evidencia con la que el MINSA, la sociedad civil y la OPS sustentaban la alternativa de los octógonos. Además, de considerar que iba a ser un obstáculo innecesario al comercio y que no proveía información, sino que generaba alarma en los consumidores.

Este grupo de actores tienen recursos interactivos y humanos, ya que la industria de alimentos estuvo principalmente representada por sus gremios en las discusiones, aunque también hubo participación de las empresas de manera individual. En este sentido, el grado de organización de estas instituciones y el personal especializado con el que contaban aportó un peso importante. Por otro lado, también contaban con recursos cognitivos, pero la información que proporcionaban se relacionaba en mayor medida con los temas legales, de producción y comercio.

Y, como se mencionó en el capítulo anterior, participaron en las reuniones de trabajo con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, participaron en foros, emitieron pronunciamientos institucionales, se presentaron en medios de

comunicación, entre otros. Se recalca nuevamente que, si bien existen investigaciones en curso sobre posibles aportes de campaña de algunas empresas de la industria de alimentos al partido Fuerza Popular, y que fue por ello que se defendió los semáforos desde el Congreso; no es el objetivo de la presente investigación ahondar en dicho vínculo, sino en la manera en la que se realizó incidencia hacia el MINSA para que este cambiara de postura, y dicha incidencia se dio mediante los dos frentes que se acaban de mencionar.

Sin embargo, los intentos por consensuar con el Poder Ejecutivo y cambiar la propuesta de octógonos de advertencia no lograron su objetivo. Los cuatro ministros que asumieron la cartera de Salud durante el periodo de estudio, los funcionarios y el equipo técnico poseen, en primer lugar, recursos humanos, ya que los profesionales encargados de la revisión y ajustes del MAP pertenecían a dependencias especializadas dentro del MINSA (CENAN, DIGESA y la DGIESP). Asimismo, estos actores tienen también recursos cognitivos, ya que produjeron conocimiento técnico que sustentó y respaldó su propuesta inicial durante todo el periodo de estudio. En tercer lugar, también poseen recursos interactivos, ya que el trabajo llegó a ser articulado entre el equipo técnico y también con la alta dirección, dentro de la estructura organizativa del MINSA. Al respecto, Julie Mariaca, coordinadora de este equipo técnico comentó en la entrevista realizada para esta investigación lo siguiente:

“Al principio, como el ministerio no es tan articulador (...). Nosotros éramos tres o cuatro, como equipo técnico, frente a un *pull* de la industria que venía con cuatro o cinco abogados que te preguntaban de todo. Llego un momento que dijimos que no estaba funcionando, y decidimos parar todo, conformar un equipo, y cada vez que había una pregunta de la industria, nos sentábamos tres o cuatro personas y respondíamos juntos. Ese también ha sido parte del éxito, de tener una sola cara frente a este MAP, dejamos de responder diferente, bien pero diferente” (comunicación personal, 30 de octubre).

En cuarto lugar, se logró concretar cierto grado de recurso de confianza o consenso al tener mayor disposición por parte del sector de bebidas gaseosas de la industria; y también gracias a los ajustes realizados al proyecto del MAP, producto de las negociaciones con diversos actores críticos. Estos recursos permitieron poder defender la postura de respaldo a los octógonos durante todo el proceso. Asimismo, es importante recalcar que sí se realizaron modificaciones

tomando en cuenta diversos comentarios y sugerencias, como se detalla en el capítulo 3, con el objetivo de tener una propuesta que permita su aprobación e implementación; pero manteniendo el modelo octogonal, que consideraban más adecuado y con mayor respaldo de evidencia.

Entonces, los actores vinculados con la alimentación saludable y defensa del consumidor poseían los recursos necesarios para realizar incidencia y respaldar la propuesta del MINSA. Asimismo, este ministerio no cambió de postura a pesar de que los representantes de la industria de alimentos se mostraron en contra, y de que el Congreso también quisiera modificar la Ley 30021. Así, para mayo de 2018, aproximadamente, se tenía una versión final del MAP, con los ajustes respectivos; de manera que solo faltaba que los integrantes pertinentes del Gabinete Ministerial firmen y refrenden el Decreto Supremo que permitía publicar el manual.

Como se detalla en el capítulo anterior, hubo un cambio de ministro de la Producción, el sector que más se opuso, en abril de 2018, y esta nueva gestión tuvo una mayor disposición a aprobar el manual. Además de esto, contribuyeron las concesiones y cambios realizados al proyecto inicial del MAP; para que, además de PRODUCE, el MEF tuviera más inclinación a firmar el Decreto. Asimismo, y luego de presentar el tema en las reuniones del gabinete, la ministra Pessah tuvo el respaldo del presidente de la República y del presidente del Consejo de Ministros.

Asimismo, también se contó con un cierto grado de recursos de confianza, ya que un sector de la industria de alimentos, en este caso el rubro de bebidas gaseosas mostró mayor disposición hacia el MAP. Al respecto la exministra Silvia Pessah comenta:

“Entre mayo y principios de junio, me senté con la gente de ABRESA, la asociación de gaseosas, y acordamos que íbamos a aprobar el manual, ellos ya estaban dispuestos. Por eso vas a ver que Coca Cola e Inka Cola, que fueron los primeros que me apoyaron y son los más grandes ahí, ya tenían los octógonos prácticamente antes de fin de año (...). Hay que decirlo, ABRESA me ayudó muchísimo para que, en la sociedad⁴⁹, se saque esto” (comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

⁴⁹ Hace referencia a la SNI.

Así, se fue juntando el apoyo político necesario para que se aprobara el MAP; y, finalmente, en junio de 2018 se firmó el Decreto Supremo mediante el cual se aprobó el manual. En este contexto, los ministros, actores públicos según la tipología desarrollada en el marco teórico, que firmaron dicha normativa poseían recursos jurídicos, lo que les permitió emitir este documento sin que se cuestionara su legalidad.

De esta manera, a partir de las acciones de los actores que participaron en este proceso, se puede entender la relevancia que tuvieron estos tres factores para la aprobación del MAP. Asimismo, es importante recalcar que la interrelación entre estos tres factores fue clave y, además, también ciertos aspectos externos casuales contribuyeron en gran medida. Esto es comentado por la exministra Silvia Pessah al consultarle en la entrevista si consideraba que algún factor fue más importante que otro:

“Cuando tienes este tipo de largos tramos para que se apruebe una política, se juntan todos, se juntó todo en ese momento. Tuve la suerte de tener un Premier que me apoyó, tuve la suerte de que el presidente dijo ‘ya, vamos a sacar esto en junio’, tuve la suerte de que los ministros que estaban ahí firmaran, porque podrían no habérmelo firmado como pasó al inicio con cannabis, que no me lo quisieron firmar. Tuve la suerte de que todos esos factores coincidieron, tuve la suerte que estaba Saby⁵⁰ en el CNP, y tuve la suerte de que pude sentarme con la gente de Abresa, que por otras razones nos sentamos, pero que entendieron que ya habían hecho los octógonos en Chile.” (comunicación personal, 20 de octubre de 2020).

También fue importante la secuencialidad de los tres factores. En este sentido, la respuesta del equipo técnico del MINSA a los intentos de modificar el MAP que recibían de dos frentes, tanto desde la industria de alimentos como del Congreso, permitió realizar los ajustes al proyecto del MAP, de manera que fuera una propuesta políticamente más viable. Así, se logró tener un documento final entre abril y mayo de 2018. Por el contrario, de haber cambiado el modelo de rotulado por las alternativas propuestas por los opositores, es posible que se hubiera dilatado más el proceso de elaboración y arreglos del MAP; y, en consecuencia, la búsqueda de apoyo político dentro del Gabinete Ministerial.

⁵⁰ Saby Mauricio.

Asimismo, como se menciona en el capítulo anterior, la estrategia de la ministra Silvia Pessah fue de evitar visibilizarse y personalizar el impulso para aprobar el MAP, de manera que avocó su trabajo al diálogo con los opositores a la propuesta (industria de alimentos y congresistas) y a conseguir el apoyo dentro del Gabinete; por lo que se confió el respaldo externo a los actores de la sociedad civil. Asimismo, este respaldo de las organizaciones de la sociedad civil no solo se dio de manera externa, sino que hubo acercamientos con el MINSA; como lo detalla Julie Mariaca: “Tuvimos acercamiento con el PAS, que engloba todas las organizaciones que apoyan todo el tema de la Ley 30021, no solo el tema del manual. Hubo acercamiento con la plataforma, no hubo tiempo para hacer reuniones formales, pero si conversábamos, la conversación era fluida” (comunicación personal, 30 de octubre). Y, retomando el modelo de análisis (Ver Cuadro N° 4), los “grupos terceros” pueden formar coaliciones, ya sea con los “beneficiarios finales” o “grupos-objetivo”. Sin embargo, los beneficiarios finales de esta medida, los niños, niñas y adolescentes, no participaron directamente del proceso, de manera que el acercamiento se dio entre los actores pertenecientes a los “grupos terceros” y actores públicos (MINSA), en tanto sus objetivos estaban alineados.

CONCLUSIONES

Una de las medidas que comprende la Ley de Alimentación Saludable es la inclusión de advertencias publicitarias en los productos altos en nutrientes críticos (grasas saturadas, azúcar y sodio) y que contengan grasas trans; pero, para iniciar su implementación efectiva, hacía falta la publicación de una última normativa que especifique los detalles técnicos: el Manual de Advertencias Publicitarias. La publicación de este documento comprende una etapa de reglamentación u operacionalización, es decir, desarrollar las medidas contenidas en las políticas públicas mediante diversas normativas y documentos para poder implementarlas. Y este no es un proceso netamente técnico, sino que involucra la participación de diversos actores que buscan seguir defendiendo y generando incidencia a favor de sus intereses.

El proceso complejo que significó la aprobación del MAP es ejemplo de ello. Tanto las frases que iban a ser incluidas en las advertencias como los parámetros técnicos mediante los cuales se determinaría si un producto debía o no llevar advertencias ya estaban establecidos tanto en la Ley de Alimentación Saludable como en su reglamento, respectivamente. En este sentido, en el MAP ya solo se debían establecer detalles técnicos para su aplicación, como la forma, tamaño, color, entre otros.

Sin embargo, el proceso no suscitó un debate únicamente técnico en torno a la alternativa más entendible, sino escaló a ser una discusión política; en tanto que este documento debía ser publicado mediante un Decreto Supremo, firmado por el presidente de la República, presidente del Consejo de Ministros y ocho ministros de sectores vinculados, no solo por el MINSA. Además de ello, si bien era esperable una oposición de la industria de alimentos a los octógonos de advertencia; a esto se sumaron los intentos por modificar la Ley 30021 por parte de un amplio sector del Congreso, lo que complejizó aún más el proceso. Así, es evidente la importancia del periodo de operacionalización de las medidas de una política; ya que, de haber prosperado la modificación desde el Congreso, se habría cambiado el objetivo del artículo 10 de la ley y hubiera implicado más retrasos en su implementación.

Si bien el caso estudiado fue sumamente complejo, el Poder Ejecutivo llegó a aprobar este manual, que representó un gran avance en el proceso de implementación de esta ley. Por lo tanto, la presente investigación tuvo como objetivo responder a la pregunta: ¿Qué factores permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias?

La hipótesis señala que es la conjunción de tres factores lo que permitió que se llegue a dar la decisión de políticas públicas de aprobar el manual: el respaldo de diferentes actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor, que la incidencia de los sectores que se opusieron no cambió la postura institucional del Ministerio de Salud de respaldo a su propuesta inicial; y el apoyo político dentro del Gabinete Ministerial y del presidente de la República. Y, luego del recojo de información, reconstrucción del caso de estudio y posterior análisis en base a las acciones de los actores que participaron, se concluye que, efectivamente, estos tres factores fueron claves para aprobar el MAP.

Además, se concluye que los tres factores están interrelacionados, de manera que su importancia para explicar la aprobación del MAP también recae en que se hayan producido en conjunto y de manera secuencial. Si bien el apoyo conseguido en el Gabinete y por parte también del entonces presidente de la República fue la pieza final que permitió que se firmara y publicara el manual, fue indispensable también el respaldo institucional del MINSA a su propuesta inicial de octógonos. Al respecto, también se identificó la importancia de la respuesta y capacidad de negociación del equipo técnico de este ministerio para realizar los ajustes necesarios al documento inicial. Ello para que este manual siga contando con respaldo de evidencia y mantenga el modelo octogonal de advertencias, pero que también sea políticamente viable de ser aprobado y, posteriormente, implementado.

En paralelo, también fue sumamente importante el respaldo externo de las organizaciones, instituciones y personas relacionadas con la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor, que posicionaron y defendieron el tema en el debate público. Asimismo, la participación de estos actores también se dio en los espacios institucionales brindados por el Ejecutivo

y Legislativo, de manera que su respaldo brindó mayor peso a la postura del Minsa.

Por otro lado, se concluye que la agencia por parte de los actores fue fundamental para entender este proceso complejo, y se analizó el comportamiento de estos actores para comprender como se configuraron los tres factores mencionados y porque fueron importantes. En este sentido, la confluencia de actores con determinados recursos aumentó la posibilidad de generar mayor incidencia a favor de la propuesta del MINSA. Así, luego de realizar el contraste con el modelo de análisis, se evidenció la importancia de los recursos humanos y cognitivos relacionados con salud pública y derechos de los consumidores. Además, los actores con estos dos recursos contribuyeron a generar apoyo político (recursos de mayoría) a favor de los actores del MINSA. En contraste al Poder Ejecutivo, el Congreso fue perdiendo recursos de mayoría a lo largo del proceso.

Además, con respecto al recurso de confianza o consenso, si bien tanto el MINSA como el Congreso dispusieron de él en cierta medida, el consenso parcial logrado por el MINSA tuvo mayor peso que el logrado por el Legislativo, al complementarse con los anteriores recursos mencionados. Finalmente, tanto los actores del MINSA como los congresistas poseían los recursos jurídicos que les hubieran permitido a cada cual aprobar sus propuestas; sin embargo, solo el MINSA hizo uso de este recurso, al haber configurado un escenario favorable con los otros cuatro tipos de recursos. Por el contrario, los congresistas a favor de los semáforos nutricionales fueron perdiendo la posibilidad de aprobar su propuesta.

Por otro lado, con respecto a los recursos interactivos, estuvieron a disposición de ciertos actores tanto a favor como en contra de la incorporación del etiquetado octogonal al MAP; en distintos grados y ayudó en la coordinación de las acciones de incidencia a favor de sus intereses. Sin embargo, la coalición formada por las organizaciones de la sociedad civil aumentó la disponibilidad de recursos interactivos de estos actores, de manera que se pronunciaron y participaron de manera conjunta. En contraste, los gremios de la industria, si bien

individualmente tienen un alto grado de organización, no llegaron a conformar algo similar a la Plataforma por la Alimentación Saludable.

Por lo mencionado, los recursos fueron utilizados por los actores en los espacios que les concedía las reglas institucionales para impulsar y direccionar la decisión a favor de sus intereses, unos promoviendo cierta propuesta y otros resistiendo a insistencias y cuestionamientos; no obstante, también supuso limitaciones para su actuación. Al respecto, cabe resaltar que estas conclusiones con respecto a la importancia o peso que tuvieron determinados recursos en lograr que los actores que dispusieron de ellos consiguieran mayor incidencia no tienen el objetivo de ser generalizables, ya que se desprenden de un único caso estudiado.

Adicionalmente, se identificó las discordancias internas que pueden existir dentro del Poder Ejecutivo; y, en ocasiones como el caso presentado en las que se necesita el refrendo de diversos sectores para aprobar una normativa; es necesario construir un consenso y es fundamental tener el respaldo tanto del presidente de la República como el presidente del Consejo de Ministros. Dentro de este escenario, la postura institucional del MINSA y el impulso que se dio dentro del Gabinete de Ministros fue sumamente importante para lograr que se aprobara el Manual de Advertencias Publicitarias.

Por otro lado, se reconoce la presencia de elementos azarosos en la sucesión de factores que permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias. Es decir, hubo actores que configuraron cada uno de los factores, que interactuaron en base a sus recursos y dentro de un marco institucional, que empujaron la decisión; sin embargo, otros hechos como la crisis política que produjo un cambio de presidente de la República, el cambio del ministro de la Producción por otras razones no vinculadas al proceso estudiado, la disminución de congresistas de la bancada Fuerza Popular, entre otros, fueron coincidencias que afectaron el proceso de aprobación del MAP.

Con respecto al enfoque de ciclo de políticas, si bien se ubica a la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias dentro de la etapa de diseño, considerado dentro del modelo de análisis utilizado para la presente investigación, también se evidencia los límites de dicho enfoque con respecto a

la división entre etapas; sobre todo, con respecto al proceso de reglamentación. En este sentido, se prefirió utilizar un modelo de análisis que no se inscriba en una sola etapa, sino pueda analizar diversos momentos dentro de una política pública.

Por otro lado, esta investigación aborda una medida emitida por el gobierno peruano que fue contraria a los intereses de un sector del empresariado, en este caso, la industria de alimentos. En este sentido, las conclusiones con respecto a los recursos interactivos refuerzan lo propuesto por Madai Urteaga, ya que juega en contra de los intereses del sector empresarial el hecho de que no hayan llegado a tener un nivel de organización mayor; y que el sector en contra de sus intereses sí se haya organizado en mayor medida. Considerando, además que el debate en torno a este tema fue sumamente público y mediático.

Sin embargo, ambos casos estudiados tienen características y aproximaciones teóricas distintas, ya que en esta investigación se abordó el caso desde el análisis de la toma de una decisión en el proceso de políticas públicas con respecto a la reglamentación, de manera que pueda complementar los estudios orientados a analizar el poder de influencia de los actores empresariales. Además, se buscó contribuir al estudio y análisis de la parte de operacionalización en normas de las políticas públicas, en específico, de los documentos adicionales al reglamento como tal; ya que no es un proceso que haya sido estudiado a profundidad, a pesar de sus importantes implicancias.

Cabe resaltar que esta investigación no tuvo como objetivo profundizar en el vínculo, actualmente en investigación en la Fiscalía de la Nación, entre dos empresas del rubro de alimentos y el partido Fuerza Popular, de manera que este punto podría ser materia de posteriores análisis. Asimismo, la implementación del Manual de Advertencias Publicitarias es un proceso que también sería pertinente estudiar; considerando, además, que hubo tanto disposición por parte de la industria de alimentos para cumplirla, como intentos de evadir esta medida. Por último, la utilización política de la aprobación del MAP por parte del presidente Martín Vizcarra también es otro tema que se podría abordar en futuras investigaciones.

Finalmente, para entender este momento en una política pública, comprendida entre las etapas de diseño e implementación si se utiliza el enfoque de ciclos de política, se recalca que es importante analizar toda su complejidad y que es un proceso que involucra tanto aspectos técnicos como políticos, e incluso casuales. Además, también participan una gran cantidad de actores de distinta naturaleza; que, desde etapas anteriores, continúan defendiendo sus intereses y posturas.

Así, para estudiar casos o procesos con respecto a la reglamentación de una política es importante examinar las particularidades de los hechos de cada caso, ya que así se pueden identificar los factores que permiten o generan la toma de una decisión de política. También se debe tomar en cuenta las aproximaciones teóricas para ubicar y tener un marco de referencia a la hora de analizar los factores identificados como claves, para comprender como se dieron y porque fueron importantes. Ello considerando la importancia que tienen los reglamentos y documentos técnicos adicionales; ya que pueden, desde hacer viable una política, hasta cambiar su naturaleza y objetivos iniciales, lo cual definirá el proceso y nivel de implementación de la política pública.

BIBLIOGRAFÍA

América TV. (2013, mayo 16). Humala promulgó ley de alimentos saludables: Nuestros hijos no son un mercado. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/humala-promulgo-ley-de-alimentos-saludables-nuestros-hijos-no-son-un-mercado-n108668>

América TV. (2018a, febrero 23). Ministro de Salud: Estamos a favor del octágono en el etiquetado de productos. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/ministro-salud-estamos-favor-octagono-etiquetado-productos-n311737>

América TV. (2018b, agosto 28). Daniel Salaverry: Vizcarra se reunió conmigo antes de la vacancia. América TV. Recuperado de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/daniel-salaverry-vizcarra-se-reunio-conmigo-antes-vacancia-n336161>

Andina. (2018a, mayo 18). César Villanueva se reúne hoy con autores de ley sobre semáforo nutricional. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-cesar-villanueva-se-reune-hoy-autores-ley-sobre-semaforo-nutricional-710440.aspx>

Andina. (2018b, mayo 18). Minsa reitera posición del Gobierno a favor de octógonos en etiquetado de alimentos. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-minsa-reitera-posicion-del-gobierno-a-favor-octogonos-etiquetado-alimentos-710468.aspx>

Andina. (2018c, diciembre 30). Minsa: alimentos procesados tendrán etiquetado octogonal en junio del 2019. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-minsa-alimentos-procesados-tendran-etiquetado-octogonal-junio-del-2019-735895.aspx>

Andina. (2019, enero 10). Fuerza Popular se queda con 56 miembros y pierde mayoría en el Congreso. Recuperado de <https://andina.pe/Agencia/noticia-fuerza-popular-se-queda-56-miembros-y-pierde-mayoria-el-congreso-738711.aspx>

Barbé, E. (2008). Capítulo IV: El sistema internacional. En *Relaciones Internacionales* (pp. 149–262). Madrid: Tecnos.

BBC Mundo. (2018, marzo 21). Perú: renuncia el presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) entre acusaciones de corrupción y sobornos. BBC Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43481060>

Burgos, J. G. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos (Medellín)*, 54(54), 149–176. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07>

Canal N. (2017a, junio 19). Realizan protesta contra el reglamento de ley de alimentación saludable. Recuperado de <https://canaln.pe/actualidad/realizan-protستا-contr-reglamento-ley-alimentacion-saludable-n281019>

Canal N. (2017b, noviembre 14). Ministro de Salud defendió propuesta de etiquetado octogonal para alimentos. Recuperado de <https://canaln.pe/actualidad/ministro-salud-defendio-propuesta-etiquetado-octogonal-alimentos-n299220>

Castillo, E. (2018, agosto 26). Entrevista a Keiko Fujimori. Agenda Política. Canal N. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=YzWT_iq_FjM&t=1201s

CMP. (2018, marzo 5). Comunicado “Por la salud y alimentación saludable de los niños, niñas y adolescentes”.

CNP. (2017, mayo 18). ¿Por qué los expertos rechazan que el Congreso modifique la ‘ley de alimentación saludable’? Recuperado de <https://cnp.org.pe/los-expertos-rechazan-congreso-modifique-la-ley-alimentacion-saludable/>

CNP. (2018, mayo 28). Minsa insistirá con octógonos nutricionales en etiquetas de productos. Recuperado de <https://cnp.org.pe/minsa-insistira-octogonos-nutricionales-etiquetas-productos/>

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

ComexPerú. (2018, mayo 4). Alimentación Saludable: Una mejor alternativa. Recuperado de <https://www.comexperu.org.pe/articulo/alimentacion-saludable-una-mejor-alternativa>

Conexionvida. (2018, marzo 7). Ministro de Salud, Abel Salinas: “Hay mayor evidencia científica sobre el etiquetado octogonal”. Recuperado de <https://conexionvida.net.pe/2018/03/07/ministro-de-salud-abel/>

Congreso de la República. (2012a, mayo 30). Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos en minoría recaído en los proyectos de ley 774/2011-CR, 775/2011-CR, y 1038/2011-CR con un texto sustitutorio mediante el cual se propone la Ley de promoción.

Congreso de la República. (2012b, mayo 15). Dictamen de la Comisión de Salud y Población recaído en los proyectos de ley 774/2011-CR, 775/2011-CR, y 1038/2011-CR con un texto sustitutorio mediante el cual se propone la Ley de promoción de la alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes. 2012.

Congreso de la República. (2012c, mayo 15). Sesión conjunta de las Comisiones de Salud y Población, y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Congreso de la República. (2013a). Diario de Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2012. Jueves 2 de mayo de 2013 - 4.a C Sesión (Matinal), 1203–1322. Lima.

Congreso de la República. Ley N° 30021. , (2013). Lima: El Peruano.

Congreso de la República. (2017, noviembre 14). Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de Servicios Públicos aprobado por mayoría recaído en los proyectos de ley 865/2016-CR, 1519/2016-CR, 1700/2016-CR, 1959/2017-CR y 2036/2017-CR que mediante un texto sustitutorio p.

Congreso de la República. (2018a). Informe de Gestión Periodo Anual de Sesiones 2017-2018. Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Lima.

Congreso de la República. (2018b, febrero 28). Sesión Comisión Permanente. Perú. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=YOrnLXpJRXc>

Crabtree, J., & Durand, F. (2017). Perú: Élités del pdoer y captura política. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Cueva, R. (2017, junio 18). Entrevista a la ministra de salud Patricia García. Panorama. Canal Panamericana Televisión. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=7X0NW8Ww34c>

Dargent, E. (2012). El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP. Recuperado de <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>

Decreto Supremo N° 017-2017-SA. (2017). Lima: El Peruano.

Decreto Supremo No 012-2018-SA. (2018). Lima: El Peruano.

Defensoría del Pueblo. (2017). Informe N° 07 -2017-DP/AMASPPI. Sobre la implementación de advertencias publicitarias en el rotulado de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas altos en azúcar, sodio y grasa saturada y/o con contenido de grasa trans, en los términos de la Ley No 30.

Diario Correo. (2017, junio 20). Sigue protesta contra reglamento de ley de alimentación saludable. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/peru/sigue-protesta-contrareglamento-de-ley-de-alimentacion-saludable-756968/>

Díaz, A., Veliz, P., Rivas-Mariño, G., Vance, C., Martínez, L., & Vaca, C. (2017). Etiquetado de alimentos en Ecuador: Implementación, resultados y acciones pendientes. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41(2), 1–8. <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.54>

El Comercio. (2017, junio 2). Panamá prohíbe el ingreso de leche del Grupo Gloria. Recuperado de <https://rpp.pe/economia/economia/panama-prohibe-el-ingreso-de-leche-del-grupo-gloria-noticia-1055205>

El País. (2018). El sucesor de Kuczynski se encontrará con un Perú indignado. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/03/21/actualidad/1521671510_561129.html

Escalante, F. (2015). Historia mínima del neoliberalismo. México: Colegio de México.

Espinosa, A., Luna, J., & Morán, F. (2015). Aplicación del etiquetado frontal como medida de Salud Pública y fuente de información nutricional al consumidor: una revisión. *Rev. esp. nutr. comunitaria*, 21(2), 34–42. <https://doi.org/10.14642/RENC.2015.21.2.5101>

Estévez, A. (2004). El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde. Recuperado de https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/msecuencial_estevez.PDF

Fischer, M. (2014). Coalition Structures and Policy Change in a Consensus Democracy. *Policy Studies Journal*, 42(3), 344–366. <https://doi.org/10.1111/psj.12064>

Fontaine, G. (2015). El análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos. En Documentación Administrativa. Barcelona: FLACSO Ecuador, Anthropos Editorial. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>

Food Standard Agency. (2020). Check the label. Recuperado el 15 de octubre de 2020, de <https://www.food.gov.uk/safety-hygiene/check-the-label#:~:text=Red means the product is,Green means low.>

Gastelumendi, R., & Linares, V. (2018, agosto 27). Primera Edición. Entrevista a Martín Vizcarra. Primera Edición. América TV (Canal #4). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9YycoqkOsO4>

Gestión. (2013, mayo 8). Industriales sobre la Ley de Alimentación Saludable: "Regulación no puede ser prohibición". Recuperado de <https://gestion.pe/economia/industriales-ley-alimentacion-saludable-regulacion-prohibicion-37899-noticia/>

Gestión. (2017a). Produce: Codex desaconseja el uso del Manual de Advertencias Publicitarias a falta de legislación. Recuperado el 12 de septiembre de 2020, de https://www.youtube.com/watch?v=8EHJDsLD1S8&ab_channel=DiarioGesti3n

Gestión. (2017b, junio 12). Gobierno: "Todos los productos alimenticios tendrán que cambiar sus etiquetas. Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/gobierno-productos-alimenticios-tendran-cambiar-etiquetas-137029-noticia/>

Gestión. (2017c, noviembre 7). Alimentos Saludables: Minsa en contra de etiquetado semáforo, ¿cuál es el sustento? Recuperado de <https://archivo.gestion.pe/economia/alimentos-saludables-minsa-contra-etiquetado-semaforo-cual-sustento-2204229>

Gestión. (2018a, marzo 31). Vizcarra observará cambios a la Ley de Alimentación Saludable, anunció el ministro de Salud. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/vizcarra-observaria-cambios-ley-alimentacion-saludable-anuncio-ministro-salud-230532-noticia/>

Gestión. (2018b, mayo 10). Alimentación Saludable: Congreso insistirá con el semáforo nutricional ¿A qué se debe? Recuperado de <https://gestion.pe/economia/alimentacion-saludable-congreso-insistira-semaforo-nutricional-debe-233333-noticia/>

Gestión. (2018c, junio 18). Congreso insistirá con propuesta del etiquetado por semáforo. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/congreso-insistira-propuesta-etiquetado-semaforo-236224-noticia/?ref=gesr>

Gestión. (2019a, noviembre 19). Alicorp aportó US\$ 200 mil a campaña de Confiep, pero no a partido político. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/alicorp-aporto-us-200-mil-a-campana-de-confiep-en-el-2011-pero-no-a-partido-politico-keiko-fujimori-fuerza-popular-2011-noticia/>

Gestión. (2019b, noviembre 20). Vito Rodríguez, del grupo Gloria aportó US\$ 400 mil a Keiko y PPK. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/politica/vito-rodriguez-del-grupo-gloria-aporto-us-400-mil-a-keiko-y-ppk-noticia/>

Gestión. (2019c, noviembre 22). “¿Qué opciones tiene Credicorp ante la crisis reputacional desatada por los aportes a Keiko Fujimori?” Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/empresas/credicorp-dionisio-romero-que-opciones-tiene-la-compania-ante-la-crisis-reputacional-desatada-por-los-aportes-a-keiko-fujimori-noticia/>

Global Food Research Program. (2017). Apoyamos la ley de alimentación saludable (30021) y el etiquetado frontal de advertencias en el Perú. (30021), 9–13. Recuperado de <http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2016/11/Peru-letter-of-support-FOP-Spanish.pdf>

Guardia, K. (2018a). Etiquetado: Fuerza Popular dispuesto a cambiar semáforo nutricional por octógonos. Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/etiquetado-fuerza-popular-dispuesto-cambiar-semaforo-nutricional-octogonos-231876-noticia/>

Guardia, K. (2018b, marzo 1). Minsa insistirá en etiquetado con sellos rojos para alimentos procesados. Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/minsa-insistira-etiquetado-sellos-rojos-alimentos-procesados-228407-noticia/>

Hoyos, Y., Carvajal, S., & Mantilla, A. (2020). La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay.

INTA. (2012). Estudio sobre evaluación de mensajes de advertencia de nutrientes críticos en el rotulado de alimentos. <https://doi.org/10.3758/BF03327082>

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3), 9–42.

Kraft, M., & Furlong, S. (2013). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (4th ed.). California: CQ Press. Recuperado de <https://books.google.es/books?id=3TBIYBM7mMMC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

La Mula. (2018). Minsa entrega manual de etiquetado de alimentos a la PCM para su evaluación y aprobación final. Recuperado de <https://redaccion.lamula.pe/2018/02/16/minsa-entrega-manual-de-etiquetados-de-alimentos-a-la-pcm-para-su-evaluacion-y-aprobacion-final/lumasap/>

La República. (2018, marzo 9). Congreso se tumba Ley de Alimentación Saludable al retirar el uso de octógonos. Recuperado de <https://larepublica.pe/economia/1209331-congreso-se-tumba-ley-de-alimentacion-saludable-al-retirar-el-uso-de-octagonos/>

León, R. (2019). Vizcarra. Retrato de un poder en construcción. Lima: Debate.

MINSA. (2016). Minsa recomienda a entidades brindar sus aportes del proyecto de reglamento de la Ley sobre alimentación saludable. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/14883-minsa-recomienda-a-entidades-brindar-sus-aportes-del-proyecto-de-reglamento-de-la-ley-sobre-alimentacion-saludable>

MINSA. Resolución Ministerial N° 683-2017/MINSA. (2017). Lima: El Peruano.

MINSA. (2017b, septiembre 6). Minsa participa en Mesa de Trabajo del Congreso que da seguimiento a Ley de Alimentación Saludable. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/13327-minsa-participa-en-mesa-de-trabajo-del-congreso-que-da-seguimiento-a-ley-de-alimentacion-saludable>

MINSA. (2018, junio 6). Ministra Pessah ratifica posición de su Sector sobre efectividad de los octógonos en el etiquetado de los alimentos. Recuperado de <https://www.gob.pe/qu/institucion/minsa/noticias/4537-ministra-pessah-ratifica-posicion-de-su-sector-sobre-efectividad-de-los-octogonos-en-el-etiquetado-de-los-alimentos>

MINSAL Chile. (2019). Manual de Etiquetado Nutricional de Alimentos. Santiago. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1390s/a1390s00.pdf>

Morán, J. (2018). Modelos De Etiquetado Frontal a Nivel Global. Instituto Universitario de Innovación Alimentaria, 1–27.

Morón, E., & Sanborn, C. (2007). Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego. En Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP.

OMS. (2004). Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud.

OPS. (2014). Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia. Washington D.C.

OPS Perú. (2013). Aprueban Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Perú. Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=2121:aprueban-ley-promocion-alimentacion-saludable-peru&Itemid=900#:~:text=El pleno del Congreso de,trans%2C alto contenido de azúcar%2C

OPS Perú. (2017a, noviembre 3). Comentario técnico de las implicaciones potenciales de la introducción de un sistema de advertencias al consumidor basado en “semáforo” y GDA en etiquetado frontal de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas. Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3918:comentario-tecnico-de-las-implicaciones-potenciales-de-la-introduccion-de-un-sistema-de-advertencias-al-consumidor-basado-en-semaforo-y-gda-en-etiquetado-frontal-de-alimentos-proce

OPS Perú. (2017b, noviembre 9). OPS/OMS Perú opina sobre propuesta de sistema de advertencias en alimentos procesados y ultraprocesados (RPP). Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3967:ops-oms-peru&Itemid=817

OPS Perú. (2018a, marzo 12). OPS/OMS: Octógonos proporcionan información directa y fácil de entender (RPP). Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3990:debate-octogonos-semaforo-rpp&Itemid=816

OPS Perú. (2018b, mayo 15). La OPS consideró que el Congreso de la República no aprobará creación del semáforo nutricional (RPP Radio).

OPS Perú. (2018c, junio 8). Exministros de Salud respaldan etiquetado octogonal. Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=4047:exministros-de-salud-respaldan-etiquetado-octogonal&Itemid=900

OPS Perú. (2018d, junio 19). Alimentación saludable: octógonos entrarán en vigencia en 18 meses. Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=4053:alimentacion-saludable-octogonos-en-18-meses&Itemid=817

PAS. (2017, junio 18). Por una alimentación saludable: Reglamento sí, pero con parámetros según la ley. Recuperado de

<https://www.facebook.com/plataformasaludable/photos/a.1867297870169777/1946532882246275/?type=3&theater>

PAS. (2018). Carta al presidente Martín Vizcarra. Recuperado de <http://cnp.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/CARTA-AL-PRESIDENTE-OBSERVACION-DE-AUTOGRAFA-LEY-CHATARRA.pdf>

Pastor, A. C., & Santamaría, M. (2017). La nutrición desde la perspectiva comunitaria y de salud pública. *Nutrición en Salud Pública*, 222.

Paucar, J. (2017, noviembre 18). Defensoría: proyecto para cambiar etiquetado de alimentos atentaría contra el derecho a la salud. *La Mula*. Recuperado de <https://redaccion.lamula.pe/2017/11/08/ley-de-alimentacion-saludable-etiquetado-fuerza-popular-fujimoristas-derecho-salud-defensoria-del-pueblo/jorgepaucar/>

PCM. (2013, julio 1). Instalan comisión que reglamentará Ley de Promoción de Alimentación Saludable. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2013/07/instalan-comision-que-reglamentara-ley-de-promocion-de-alimentacion-saludable/>

Perú21. (2013, mayo 4). Sectores empresariales rechazan ley contra comida 'chatarra'. Perú21. Recuperado de <https://peru21.pe/economia/sectores-empresariales-rechazan-ley-comida-chatarra-104930-noticia/>

PeruInforma. (2018, marzo 3). Ratifican conveniencia de utilización del octógono en control de alimentos saludables. Recuperado de <http://www.peruinforma.com/ratifican-conveniencia-utilizacion-del-octogono-control-alimentos-saludables/>

Rabinovitz, F., Pressman, J., & Rein, M. (1976). Guidelines: A plethora of forms, authors, and functions. *Policy Sciences*, 7(4), 399–416. <https://doi.org/10.1007/BF00139938>

Ragin, C. (2007). El uso de los métodos cualitativos para el estudio de los aspectos comunes. En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. (pp. 143–264). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Rein, M., & Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 147–184). México D.F.: Miguel Angel Porrúa.

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaion*, 21(16), 135–156.

Riepl, M. (2019). *Vizcarra. Una historia de traición y lealtad*. Lima: Planeta Perú.

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

RPP. (2013, mayo 11). La Ley de Alimentación Saludable en debate. RPP. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/actualidad/la-ley-de-alimentacion-saludable-en-debate-noticia-593786?ref=rpp>

RPP. (2017, agosto 22). Así fue el debate entre el doctor Elmer Huerta y Alejandro Daly. Recuperado de <https://rpp.pe/lima/actualidad/asi-fue-el-debate-entre-el-doctor-elmer-huerta-y-alejandro-daly-noticia-1071792>

RPP. (2018, agosto 28). Ministra de Salud confirmó reunión con Salaverry sobre etiquetado de alimentos. RPP. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/gobierno/video-ministra-de-salud-confirmo-reunion-con-salaverry-sobre-etiquetado-de-alimentos-noticia-1146292>

Ruiz, M. (2018, febrero 5). Minsa pone en agenda la ley de etiquetado. Perú21. Recuperado de <https://peru21.pe/economia/minsa-pone-agenda-ley-etiquetado-394585-noticia/>

Sausa, M. (2017, noviembre 11). Todo lo que debes saber del debate sobre el etiquetado de alimentos procesados. Perú21. Recuperado de <https://peru21.pe/lima/debes-debate-etiquetado-alimentos-procesados-383981-noticia/>

SNI. (2017). Punto medio que no convence. Industria Peruana. Revista Institucional de la Sociedad Nacional de Industria, 929, 7, 8. Recuperado de https://issuu.com/snindustrias/docs/industria_peruana_9292222

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). La Política de las Políticas Públicas. Washington D. C.: BID, Editorial Planeta.

Stern, D., Tolentino, L., & Barquera, S. (2011). Revisión del etiquetado frontal: Análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

TV Perú. (2018). Ejecutivo acepta renuncia de Daniel Córdova al Ministerio de la Producción. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/ejecutivo-acepta-renuncia-de-daniel-cordova-al-ministerio-de-la-produccion>

TV Perú. (2019, noviembre 21). Keiko Fujimori y Dionisio Romero son denunciados por cohecho. Recuperado de <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/keiko-fujimori-y-dionisio-romero-son-denunciados-por-cohecho>

Urteaga, M. (2017). Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú.

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos, 20, 149–187.

Vizcarra, M. (2018). Oficio N° 061-2018-PR. Lima.

ANEXOS

Anexo N° 1: Entrevistas personales semiestructuradas

Entrevistada/o	Cargo/Rol durante el periodo de estudio
Saby Mauricio	Decana del Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP)
Crisólogo Cáceres	Presidente de Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)
Jaime Delgado	Coordinador de la Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS)
Miguel Castro	Congresista de la República y presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor
Cesar Luza	Presidente de Asociación de Bebidas y Refrescos sin Alcohol del Perú (ABRESA)
Alejandro Daly	Presidente del Comité de Alimentos de la Sociedad Nacional de Industria (SNI)
Fernando D'Alessio	Ministro de salud (setiembre de 2017 a enero de 2018)
Silvia Pessah	Ministra de Salud (abril de 2018 a enero de 2019)
Entrevista conjunta:	
María del Carmen Calle	Directora de la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP), y viceministra de Salud Pública.
Julie Mariaca	Coordinadora nacional de la Estrategia Sanitaria de Alimentación y Nutrición Saludable del MINSA, y coordinadora del equipo técnico encargado del MAP.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo N° 2: Parámetros técnicos del Reglamento de la Ley de Alimentación Saludable

Parámetros Técnicos	Plazo de entrada en vigencia	
	A los seis (6) meses de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias	A los treinta y nueve (39) meses de la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias
Sodio en Alimentos Sólidos	Mayor o igual a 800 mg/100g	Mayor o igual a 400 mg/100g
Sodio en Bebidas	Mayor o igual a 100 mg/100ml	Mayor o igual a 100 mg/100ml
Azúcar Total en Alimentos Sólidos	Mayor o igual a 22.5g/100g	Mayor o igual a 10g/100g
Azúcar Total en Bebidas	Mayor o igual a 6g/100ml	Mayor o igual a 5g/100ml
Grasas Saturadas en Alimentos Sólidos	Mayor o igual a 6g/100g	Mayor o igual a 4g/100g
Grasas Saturadas en Bebidas	Mayor o igual a 3g/100ml	Mayor o igual a 3g/100ml
Grasas Trans	Según la Normatividad Vigente	Según la Normatividad Vigente

Fuente: Decreto Supremo N° 017-2017-SA 2017: 27.