

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Entre la Adopción y la Implementación de una Política Pública: un Estudio Sobre  
el Proceso de Reglamentación de la Ley de Alimentación Saludable

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y  
Gobierno presentada por:

Otero Maguiña, Mariana

Asesor:

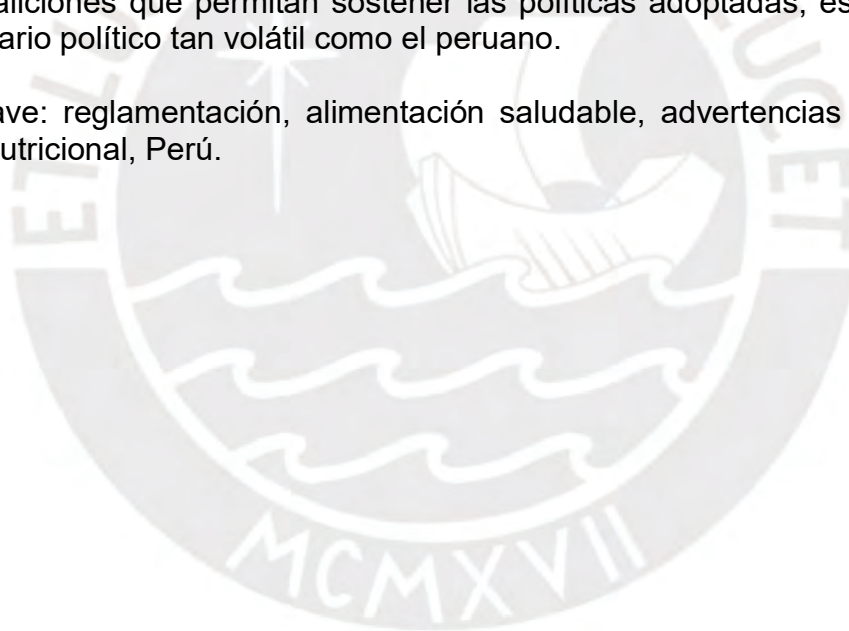
Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

Lima, 2022

## Resumen

La presente tesis analiza una etapa clave pero poco estudiada del proceso de elaboración de las políticas públicas: la reglamentación. Partiendo del modelo del ciclo de políticas, se define la reglamentación como una fase intermedia entre la adopción e implementación donde el Poder Ejecutivo traduce los lineamientos generales de una política pública en disposiciones concretas que pueden ser ejecutadas posteriormente. Para ilustrar la importancia de la reglamentación como etapa de operacionalización de las políticas, se toma como caso de estudio la Ley de Alimentación Saludable, promulgada en el 2013, pero implementada recién a partir del 2019. Empleando la metodología del process tracing, este trabajo examina las dinámicas que impulsaron o retrasaron la aprobación del Reglamento de Ley y el Manual de Advertencias. Se argumenta que tres factores se entrelazaron para producir distintos resultados de reglamentación a lo largo de tres gobiernos: (i) el nivel de compromiso del Ministerio de Salud como sector titular; (ii) el grado de consenso en el gabinete ministerial respecto de cómo operacionalizar la política; y (iii) la capacidad de los actores sociales para trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones. Los hallazgos de la investigación demuestran que el diseño de una política pública no se agota con la adopción formal de la norma; la disputa por definir cómo hacer efectiva la Ley continúa durante la reglamentación. El caso estudiado denota la importancia de construir coaliciones que permitan sostener las políticas adoptadas, especialmente, en un escenario político tan volátil como el peruano.

Palabras clave: reglamentación, alimentación saludable, advertencias publicitarias, etiquetado nutricional, Perú.



## Índice de Contenidos

1. Introducción.....	1
2. Marco Teórico .....	5
2.1 Conceptualizando la Reglamentación de una Política Pública .....	5
2.2 Analizando la Reglamentación de una Política Pública .....	8
2.3 Estudios Sobre la Ley N°30021 .....	14
3. La Ley N°30021 en Perspectiva Regional.....	19
3.1 El Sobrepeso y la Obesidad Infantil en América Latina.....	19
3.2 La Regulación del Etiquetado Nutricional en América Latina.....	21
4. Reconstruyendo la Reglamentación de la Ley N°30021 .....	29
4.1 Antecedentes: Proceso de Adopción de la Ley .....	29
4.2 Periodo de Estudio: Proceso de Reglamentación de la Ley.....	32
4.2.1 Gobierno del Presidente Ollanta Humala.....	33
4.2.2 Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski.....	36
4.2.3 Gobierno del Presidente Martín Vizcarra .....	44
4.3 Situación Actual: Implementación de la Ley .....	46
5. Analizando la Reglamentación de la Ley N°30021 .....	50
5.1 Gobierno del Presidente Ollanta Humala .....	52
5.2 Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski .....	57
5.3 Gobierno del Presidente Martín Vizcarra.....	66
6. Conclusiones.....	70
7. Bibliografía .....	77
8. Anexos .....	88

## Índice de Figuras

Figura 1: Factores que pueden impulsar o frenar la reglamentación.....	14
Figura 2: Ejemplo de etiquetado utilizando el sistema GDA .....	22
Figura 3: Ejemplo del etiquetado frontal de advertencia con octógonos en Chile ....	23
Figura 4: Ejemplo del etiquetado frontal de mediante semáforo nutricional en Ecuador .....	23
Figura 5: Diseño del etiquetado frontal en Brasil .....	26
Figura 6: Diseño del etiquetado frontal en Colombia .....	27
Figura 7: Principales hitos del proceso de reglamentación de la Ley N°30021 .....	33
Figura 8: Octógonos rojos propuestos inicialmente por el MINSA.....	40
Figura 9: Propuesta de etiquetado nutricional de la CODECO .....	43
Figura 10: Advertencias publicitarias vigentes en el Perú .....	46



### Índice de Tablas

Tabla 1: Tácticas comunes de la industria para desafiar el etiquetado frontal .....	17
Tabla 2: Normas sobre el etiquetado frontal de alimentos y bebidas ultraprocesados que se implementan actualmente en países de América Latina.....	24
Tabla 3: Parámetros técnicos propuestos en abril 2014 (RM 321-2014-MINSA) ...	34
Tabla 4: Comparación entre parámetros técnicos propuestos en abril del 2015 (DS N°007-2015-SA) y las recomendaciones OPS (Consulta de Expertos).....	35
Tabla 5: Comparación ente parámetros técnicos propuestos en julio del 2016 (RM N°524-2016-MINSA) y las recomendaciones OPS (Perfil de Nutrientes).....	36
Tabla 6: Comparación de parámetros técnicos vigentes en Chile y Perú.....	38
Tabla 7: PL presentados en paralelo a la reglamentación de la Ley N°30021 .....	41



## 1. Introducción

El proceso de elaboración de las políticas públicas o “policymaking” suele estudiarse a través del modelo del ciclo de políticas (Lasswell, 1956, 1971). Por lo general, la mayoría de los autores divide el policymaking en cinco etapas: establecimiento de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación (Capano & Howlett, 2020). Este modelo resulta analíticamente útil porque permite ordenar la complejidad del policymaking e investigar cada etapa en relación con sus actores y dinámicas particulares. Sin embargo, el modelo también ha sido criticado por su falta de validez empírica (Fischer, Miller & Sydney, 2007). Primero porque, en la práctica, resulta complicado distinguir entre etapas que generalmente se superponen. Segundo, porque se asume que hay una transición automática entre una etapa y la siguiente, lo cual no necesariamente es cierto.

La presente investigación estudia la etapa de reglamentación de las políticas públicas desde el enfoque del ciclo de políticas. Se define la reglamentación como un proceso a través del cual el Poder Ejecutivo, generalmente con la participación de otros actores, traduce los lineamientos generales de una política pública en disposiciones concretas que pueden ser ejecutadas por las autoridades responsables. Este proceso comprende la elaboración de los Reglamentos de Ley y su normativa complementaria, que son documentos técnicos que terminan de aterrizar una serie de aspectos que quedan ambiguos en el texto de la Ley. Desde la lógica del modelo del ciclo de políticas, este trabajo propone conceptualizar la reglamentación como un puente o fase de transición entre la adopción y la implementación de una política pública.

El tránsito entre ambas etapas no ocurre de manera automática; es el resultado de un proceso político en el que distintos actores interactúan con los tomadores de decisiones para persuadirlos de adoptar sus preferencias de política pública. Los perdedores de la etapa anterior intentarán revertir la decisión adoptada o minimizar sus costos, mientras que los ganadores intentarán defenderla (Howlett, McConnell & Perl, 2016). No obstante, la naturaleza del debate cambia, pues se centra en cómo operacionalizar la política adoptada. En ese sentido, pueden involucrarse nuevos actores que no formaron parte de la discusión en la etapa de adopción, pero que adquieren interés en definir aspectos de la reglamentación que pueden sentar un precedente.



Para ilustrar la relevancia de la reglamentación como espacio de definición de las políticas públicas, se toma como caso de estudio la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N°30021). Esta norma fue aprobada por el Congreso de la República en mayo del 2013, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala, pero recién entró en vigencia en junio del 2019, luego de dos cambios de gobierno. La ley establece una serie de medidas para combatir el sobrepeso y la obesidad infantil, entre ellas, el requerimiento de incluir advertencias publicitarias para los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas (artículo 10). Para hacer efectiva esta medida, hacía falta aterrizar los lineamientos generales de la ley en disposiciones concretas; es decir, reglamentar la política. En el caso del artículo 10, son dos los elementos que se debaten durante la reglamentación: (i) los parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas; y (ii) el formato de las advertencias publicitarias. Estos componentes se definen a través del Reglamento de Ley y del Manual de Advertencias (MAP), respectivamente.

El sector encargado de elaborar la propuesta técnica para el Reglamento y el MAP fue el Ministerio de Salud (MINSA). No obstante, al ser una política multisectorial, la aprobación de ambos documentos requirió del aval de los siguientes sectores del Ejecutivo: PCM, MEF, MINCETUR, PRODUCE, MINEDU, MIDIS y MINAGRI. En cuanto a los actores sociales, hubo dos coaliciones que buscaron incidir en la toma de decisiones. Por un lado, la industria de productos ultraprocesados, agremiada bajo la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), lideró un Frente empresarial integrado por productores, asociaciones vinculadas al comercio, el gremio de anunciantes, entre otros. Estos actores buscaron derogar o, en su defecto, modificar la Ley N°30021 para minimizar los impactos de ésta en su sector. En ese sentido, su propuesta durante la reglamentación fue eliminar las advertencias publicitarias y reemplazarlas, inicialmente, por el sistema GDA y luego, por un etiquetado tipo semáforo nutricional.

Por otro lado, se articuló un conjunto de actores y organizaciones de la sociedad civil promotores de la salud y los derechos del consumidor. A partir del 2016, esta coalición recibe la denominación de Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS). Su objetivo fue hacer contrapeso a la industria y fiscalizar a las autoridades públicas, en especial al MINSA, para que cumplan con reglamentar la Ley N°30021. Esta coalición defendió la adopción de los parámetros técnicos de la Organización

Panamericana de la Salud (OPS) y el uso de advertencias publicitarias con formato de octógonos.

En línea con lo señalado, la presente investigación busca explicar cuáles fueron los factores que impulsaron o frenaron el proceso de reglamentación de la referida ley durante el periodo mayo 2013-junio 2018. En ese sentido, se argumenta que la reglamentación de la Ley N°30021 caminó cuando: (i) había compromiso político del MINSA con el tema a la hora de determinar prioridades y asignar recursos; (ii) la coalición que favorecía la reglamentación logró incidir en los espacios de toma de decisiones; y (iii) cuando había consenso en el gabinete para aprobar una propuesta sobre cómo operacionalizar la política. Por el contrario, la reglamentación se estancó cuando: (i) el MINSA no tuvo la reglamentación de la Ley como una prioridad; (ii) la coalición empresarial tuvo mayor éxito en persuadir a los tomadores de decisiones; y (iii) no había suficiente consenso en el gabinete ministerial. El análisis también demostró que los tres factores se entrelazan.

Los hallazgos de esta investigación refuerzan las conclusiones del trabajo de Díaz (2021), quien también realiza un estudio sobre la reglamentación de la Ley, con énfasis en los factores que permitieron la aprobación del MAP. Además, esta tesis añade algunos aportes. A nivel empírico, se extiende el alcance del análisis para estudiar el periodo completo de la reglamentación, incluyendo tanto la aprobación del Reglamento como del MAP. Ello permitió incorporar una serie de hallazgos sobre el debate de los parámetros técnicos, entre otros, como se verá en las secciones 4 y 5. A nivel teórico, destacan algunas diferencias en cuanto a los factores explicativos. Primero, el presente trabajo incluye un factor que no se contempla como variable de análisis en el trabajo de Díaz: el nivel de compromiso o voluntad política del MINSA, que resultó clave para el seguimiento de la política. Segundo, esta tesis ahondó en el papel que juega la PCM y las instancias de coordinación intersectorial para lograr un consenso entre los sectores competentes del Ejecutivo. Tercero, la investigación utiliza un marco de análisis distinto para aproximarse a la incidencia de los actores sociales. Así, mientras que la autora se enfoca en los recursos, el presente trabajo se apoya en el marco teórico desarrollado en la sección 2.2, para analizar el nivel de cohesión de los actores y el tipo de presión que ejercen.

La metodología de la investigación es de tipo cualitativa. Se trata de un estudio de caso que emplea la herramienta del “process tracing” (Bennet & Checkel, 2015) para reconstruir los hitos de reglamentación de la política pública y analizar la



secuencia de cambios en el tiempo. El rastreo de procesos amerita la recopilación de grandes cantidades de datos, preferiblemente, de una amplia gama de fuentes (Tansey, 2007). Por lo tanto, se integraron distintas fuentes de evidencia empírica para el recojo de información. Por un lado, se llevó a cabo un trabajo de archivo, basado en la sistematización de fuentes secundarias incluyendo: normas y comunicados del Poder Ejecutivo, diarios de debate y registros de votaciones del Congreso, estudios técnicos sobre alimentación y etiquetado nutricional, entre otras. Además, se recogió información del debate público sobre la ley a través de una revisión de los archivos de noticias de los principales miembros de comunicación que cubrieron el caso. Esta información fue complementada a través de 18 entrevistas semiestructuradas con actores clave (ver anexo A), siguiendo protocolos de consentimiento informado.

Dado que los mecanismos causales son específicos al caso de estudio, una limitación es la dificultad para generalizar los hallazgos de la investigación. Sin embargo, este trabajo deja importantes lecciones sobre la fase de reglamentación y su importancia para la sostenibilidad de las políticas y el tránsito efectivo hacia la implementación. Estas reflexiones, así como otras posibles líneas de investigación, serán discutidas en la sección 6. Finalmente, cabe resaltar la importancia del caso de estudio. La Ley N°30021 es una regulación que busca abordar un problema público: el sobrepeso y la obesidad infantil. Sin embargo, por la naturaleza de su contenido, la norma repercute en el funcionamiento de una industria con un peso muy importante para la economía nacional. Por lo tanto, subyace a este tema un debate respecto de hasta dónde debería intervenir el Estado para regular el consumo, la publicidad y el expendio de los productos considerados dañinos para la salud pública.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. El capítulo 2 desarrolla el marco teórico de la investigación, conceptualizando la reglamentación de acuerdo al modelo del ciclo de políticas y explicando los fundamentos teóricos que sustentan los factores de análisis. El capítulo 3 pone la Ley N°30021 en contexto regional, situando el problema público y las regulaciones sobre el etiquetado frontal de los productos ultraprocesados en América Latina. El capítulo 4 reconstruye el caso de estudio, de acuerdo con la metodología del rastreo de procesos, haciendo énfasis en los hitos principales del proceso de la reglamentación. El capítulo 5 desarrolla el análisis del estudio de caso, según los tres factores señalados. Finalmente, el capítulo 6 presenta las conclusiones y reflexiones finales de la investigación.

## 2. Marco Teórico

Esta sección desarrolla los fundamentos teóricos para el análisis del caso de estudio. Con base en la literatura del modelo del ciclo de políticas, se define la reglamentación como una fase intermedia entre la adopción y la implementación, donde se traducen los lineamientos generales de la política pública en disposiciones concretas que podrán ser ejecutadas posteriormente. Lejos de ser un procedimiento guiado meramente por criterios técnicos, la reglamentación es un proceso político, donde distintos actores negocian o entran en conflicto para alcanzar sus objetivos. Además, se trata de una etapa poco estudiada, a pesar de su relevancia para la aplicación de las normas. La presente sección propone tres factores que pueden frenar o impulsar la reglamentación y que resultaron decisivos para explicar el caso de estudio. El primer factor es el nivel de compromiso del sector o los sectores encargados de la elaboración y aprobación del Reglamento de Ley y su normativa complementaria. El segundo factor es el grado de consenso entre los sectores competentes del Ejecutivo respecto de cómo operacionalizar la política pública. El tercer factor es la capacidad de los actores de la sociedad civil y el sector privado para trasladar sus preferencias de política a la arena de toma de decisiones.

### 2.1 Conceptualizando la Reglamentación de una Política Pública

Una política pública es “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008, p.125). En los sistemas democráticos, las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra a una serie de actores estatales y no estatales. No obstante, el agente principal en la elaboración de las políticas públicas es el Estado, debido a su capacidad única de tomar decisiones autorizadas en nombre de los ciudadanos y de imponer sanciones en caso de incumplimiento (Capano y Howlett, 2020). El proceso de elaboración de las políticas públicas o “policymaking” suele estudiarse a través del modelo del ciclo de políticas, originalmente propuesto por Lasswell (1956, 1971) y desarrollado por otros autores.

El ciclo de políticas es una herramienta conceptual que permite ordenar y simplificar la complejidad del policymaking, analizando las distintas etapas que sigue una política pública. Este modelo es particularmente útil porque permite separar e investigar cada hito en relación con sus actores y dinámicas particulares. Por lo general, la mayoría de los autores divide el policymaking en cinco etapas: establecimiento de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación (Capano y Howlett, 2020; Howlett et al, 2016; Mohammed, 2020). Cada etapa puede considerarse como una arena política, donde actores específicos negocian o entran en conflicto para alcanzar sus objetivos. Si bien este modelo resulta analíticamente útil, también ha sido criticado por presentar una versión idealizada del policymaking, que en muchas ocasiones carece de validez empírica (Fischer et al, 2007). Ello porque, en la práctica, resulta complejo distinguir entre etapas que generalmente se superponen.

¿Qué lugar ocupa el proceso de reglamentación en el ciclo de políticas? Para responder a esta pregunta, es preciso definir el concepto. La reglamentación viene a ser “la etapa en la que se operacionalizan las disposiciones de la política” (Díaz, 2021, p.1). Se trata de una fase poco estudiada, pero que resulta fundamental para el caso peruano. En el Perú, al igual que en el resto de América Latina, la mayoría de las políticas públicas son diseñadas y aprobadas por el Poder Ejecutivo (Morón & Sanborn, 2007). Incluso las políticas adoptadas por el Congreso mediante Ley suelen requerir de un Reglamento de Ley, refrendado por el presidente de la República y los titulares de los ministerios competentes. Un Reglamento de Ley es un documento técnico a través del cual el Poder Ejecutivo desarrolla el contenido de una ley y establece las condiciones para su ejecución: determina plazos, delimita responsabilidades, asigna recursos, entre otros aspectos. En otras palabras, en el Reglamento se aterrizan y terminan de definir una serie de elementos que quedan nebulosos en el texto de la Ley.

Como ya se adelantó, las fases de una política pública rara vez presentan comienzos y finales bien definidos, por lo que existe cierta ambigüedad respecto de dónde ubicar la reglamentación. Una opción sería situar la reglamentación dentro de la fase de adopción, donde los tomadores de decisiones eligen un curso de acción para resolver un problema público (Capano & Howlett, 2020). Esta decisión se toma sobre la base de las distintas soluciones exploradas durante la etapa previa de formulación. Por un lado, Fischer et al (2007) sostienen que la etapa de adopción

incluye la transformación de las propuestas de política en programas de gobierno, lo cual abarcaría la elaboración de los reglamentos de ley. Por otro lado, Mohammed (2020) argumenta que la adopción culmina con la promulgación de las leyes que reflejan la elección final y legitimación de una solución; es decir, la elaboración del Reglamento y documentos complementarios no estaría incluida.

Una segunda opción sería situar la reglamentación dentro de la fase de implementación del ciclo de políticas. Por ejemplo, para Patashnik y Zelizer (2013), la implementación de una iniciativa legislativa inicia cuando ésta se convierte en ley y contempla “las reglas y regulaciones para traducir el lenguaje legislativo general en prescripciones detalladas” (p.1074, traducción propia). Esta es, precisamente, la función de operacionalización que cumple el Reglamento de Ley. Sin embargo, esta perspectiva es poco común en la literatura sobre el policymaking ya que, por lo general, la implementación se define como la etapa en donde se ejecutan o ponen en práctica las políticas públicas (Amengual & Dargent, 2020; Capano & Howlett, 2020; Grindle, 2009). Desde esta perspectiva, la elaboración de reglamentos sería un paso previo a la implementación.

Haciendo un balance de lo señalado, este trabajo propone conceptualizar la reglamentación como fase intermedia o puente entre la adopción e implementación de las políticas públicas. En la reglamentación, los lineamientos generales de las políticas son aterrizados en disposiciones concretas que pueden ser ejecutadas (o no) por las autoridades responsables. Un error común en el análisis del ciclo de políticas es asumir una transición automática entre las etapas cuando, en realidad, muchas políticas se quedan estancadas en alguna parte del proceso. Por ejemplo, el hecho de que un problema público ingrese a la agenda del gobierno, no quiere decir que necesariamente se formulen propuestas para solucionarlo. De la misma manera, existen muchos casos en donde las políticas aprobadas mediante ley demoran en ser reglamentadas o, en ocasiones, jamás se reglamentan<sup>1</sup>. Tal es el caso de las leyes de carácter simbólico, formuladas por actores sin la intención real de hacerlas cumplir (Levitsky & Murillo, 2010). Por lo tanto, más que un producto -el Reglamento de Ley-,

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Ley N°30895, publicada en diciembre del 2018, no ha sido reglamentada hasta el momento. En septiembre del 2019 se publicó la propuesta de Reglamento (RM N°805-2019-MINSA); sin embargo, al cierre de esta tesis, la aprobación del Reglamento definitivo aún está pendiente. Otro caso del sector Salud es la Ley N°30681, que regula el uso medicinal y terapéutico del Cannabis. Esta norma fue aprobada en noviembre del 2017, pero recién se reglamentó en febrero del 2019. Además, cabe precisar que la aprobación del Reglamento de la Ley N°31312, que incorpora y modifica artículos de la Ley N°30681, también se encuentra pendiente.



conviene pensar en la reglamentación como un proceso inherentemente político, sujeto al juego de intereses propio del policymaking.

Las decisiones de política pública no son neutrales, sino que generan ganadores y perdedores. La política aprobada durante la etapa de adopción es el resultado de una negociación entre diversos actores de un subsistema de políticas (Fischer et al, 2007). No obstante, el proceso de elaboración de políticas es dinámico, por lo que las elecciones de la etapa de adopción pueden ser modificadas o incluso anuladas durante la reglamentación. Como señala Díaz (2021), la elaboración y aprobación de los Reglamentos de Ley es importante porque “mediante estos documentos se puede, incluso, cambiar el sentido original de las medidas planteadas inicialmente” (p.i). En ese sentido, muchas de las disparidades entre la política adoptada y lo que realmente se ejecuta, es decir, muchas de las “brechas de implementación” (Grindle, 2009), pueden ser explicadas a partir del proceso de reglamentación.

El diseño de una política no se agota con la adopción formal de una ley, más bien, el enfrentamiento de posiciones por dar contenido a la política continúa durante la reglamentación. Al igual que en la etapa de formulación, distintos actores estatales y no estatales interactúan con los tomadores de decisiones, en este caso funcionarios del Poder Ejecutivo, para persuadirlos de adoptar sus preferencias de política. Los perdedores iniciales tratarán de revertir la decisión adoptada o de minimizar los costos derivados de ella, mientras que los ganadores intentarán defenderla. Además, pueden aparecer nuevos actores interesados en incidir en la operacionalización de la política. En ese sentido, como señalan Patashnik y Zelizer (2013), “la lucha por la legitimidad de una ley continúa en la fase posterior a la promulgación”, por lo que el reto para los ganadores radica en sostener la política adoptada durante las fases posteriores del ciclo (p. 1074, traducción propia). Cabe resaltar que el debate durante la reglamentación tiene una naturaleza distinta, pues se centra ya no tanto en cómo solucionar el problema público, sino en determinar cuál es la manera más adecuada de operacionalizar la política adoptada para cumplir con los objetivos.

## 2.2 Analizando la Reglamentación de una Política Pública

En la subsección anterior, se definió la reglamentación como un proceso a través del cual el Poder Ejecutivo, generalmente con la participación de otros actores,

traduce los lineamientos generales de una política pública en disposiciones concretas que pueden ser ejecutadas por las entidades responsables. Teniendo en cuenta que este proceso no tiene un lugar definido en el modelo del ciclo de políticas, se propuso considerarlo como una fase intermedia o un puente entre las etapas de adopción e implementación. Asimismo, se sostuvo que el tránsito entre ambas etapas no ocurre de manera automática, sino que es el resultado de un proceso político. Cuando la política aborda un tema conflictivo, los perdedores intentarán revertir la decisión adoptada (o minimizar sus costos), mientras que los ganadores buscarán defenderla. Esta negociación y competencia entre actores puede generar situaciones en donde la reglamentación de las políticas se ve demorada o, incluso, nunca llega a darse. A continuación, se proponen tres factores que pueden frenar o impulsar el proceso de reglamentación de una política pública. Estos factores serán aplicados para analizar el caso de estudio en la sección 5 del presente trabajo.

Un primer factor por considerar es el nivel de compromiso del sector o los sectores encargados de elaborar y aprobar el Reglamento de Ley y demás normas complementarias. Para desarrollar este punto, se recogen dos perspectivas teóricas formuladas con relación al concepto de “enforcement”, definido como el conjunto de acciones que el Estado lleva a cabo para hacer cumplir la ley. Por un lado, Holland (2017) sostiene que existen situaciones en donde los funcionarios públicos renuncian a aplicar la ley para obtener beneficios políticos. Estas situaciones de “forbearance”, o tolerancia deliberada a la violación de las normas, pueden darse incluso cuando hay suficiente capacidad estatal para hacer cumplir la Ley. Por otro lado, Slater y Kim (2015) argumentan que la falta de enforcement puede atribuirse al objetivo que tienen los Estados de minimizar los desafíos o costos políticos de impulsar determinados cursos de acción. Así pues, en contextos donde la capacidad estatal es limitada, los funcionarios públicos pueden asumir una actitud de “standoff” o indiferencia frente al incumplimiento de las normas.

Si bien ambas teorías analizan la etapa de implementación, sus conclusiones pueden ser extrapoladas al proceso de reglamentación. Ello porque, al igual que el enforcement, la reglamentación de las políticas públicas también depende de las prioridades y los incentivos de los políticos y burócratas. Así pues, extrapolando el argumento de Holland (2017), los funcionarios pueden renunciar a reglamentar una ley en ocasiones donde ello les supone un beneficio político. Asimismo, siguiendo la lógica de Slater y Kim (2015), si es que los riesgos o costos políticos de reglamentar



una ley se perciben como demasiado elevados y los recursos son escasos, lo más probable es que los funcionarios opten por priorizar otra tarea. Por el contrario, si el sector o los sectores encargados consideran que la operacionalización de la política pública es relevante para sus objetivos, se priorizará la asignación de recursos para elaborar y aprobar el Reglamento de ley. En otras palabras, la voluntad política o el nivel de compromiso de los funcionarios encargados es un factor importante que incide en el proceso de reglamentación.

Un segundo factor que puede frenar o impulsar el proceso de reglamentación es el grado de consenso o disenso en el gabinete ministerial. El Estado no es un actor homogéneo; más bien, está integrado por sectores con objetivos, posturas y grados de poder distintos. En cuanto al Poder Ejecutivo, existen ministerios que tienen mayor poder y, por lo tanto, tienen mayor peso en la toma de decisiones. Como señalan Augusto y Ganoza (2021), “en el Perú el CdG [centro de gobierno] está formado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía (MEF)”, donde el MEF “es un actor importante en la definición de políticas públicas de otros sectores” (p.12). Esta afirmación es respaldada por Encinas y Vergara (2016) quienes afirman que el MEF “se ha convertido en el epicentro indisputable del Poder Ejecutivo” (p.167, traducción propia). Extrapolando este argumento se deduce que, incluso si el sector o los sectores encargados estuviesen comprometidos con impulsar la reglamentación, la elaboración y aprobación del Reglamento de Ley se verá afectada por la correlación de fuerzas en el gabinete. En general, resultará muy complicado avanzar con el proceso de reglamentación si es que los ministerios más poderosos se muestran renuentes.

En línea con lo anterior, es preciso señalar que no solo hay grados de poder distintos, sino también problemas de coordinación para reconciliar las posturas discrepantes al interior del gabinete. Como señalan Augusto y Ganoza (2021), en el Poder Ejecutivo prima “una visión sectorial antes que una colectiva” (p.13), así como una “lógica de silo, en donde cada sector persigue su interés individual” (p.27). Este es un desafío especialmente relevante en el caso de las políticas multisectoriales, puesto que su reglamentación requiere de acuerdos entre los sectores competentes, respecto de la política pública que se busca operacionalizar. La coordinación entre sectores del Ejecutivo es función de la PCM, para lo cual se cuenta con instituciones como la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) y la Subsecretaría de Coordinación Intersectorial. La CCV es una instancia donde se debaten proyectos de

normas de carácter multisectorial (incluyendo los Reglamentos de ley) y donde las decisiones se toman mediante acuerdos consensuados (RM N°251-2013-PCM). En los casos donde se busca reglamentar políticas que generan desacuerdos entre los sectores del Poder Ejecutivo, será importante la presencia de un “policy broker” (Fischer et al, 2007) que pueda mediar entre las posturas discrepantes.

Los dos factores desarrollados hasta el momento -el nivel de compromiso del sector encargado y el grado de consenso en el gabinete ministerial- se han centrado en el Poder Ejecutivo como tomador de decisiones respecto de la reglamentación. Sin embargo, más allá de las explicaciones centradas en el Estado, es importante analizar la función que juegan los actores sociales en el proceso de reglamentación. De hecho, la elaboración y aprobación de los Reglamentos de Ley y normas complementarias puede verse afectada por los actores de la sociedad civil y del sector empresarial, quienes suelen movilizar sus recursos ya sea para bloquear o impulsar determinadas políticas (Amengual, 2016; Durand, 2012, 2019; Urteaga, 2017). Como ya se adelantó, la reglamentación es un proceso político en el que distintos actores estatales y no estatales interactúan con los tomadores de decisiones para persuadirlos de adoptar sus preferencias de política pública.

El marco de análisis de las coaliciones promotoras (ACF) es una teoría que estudia cómo se articulan diversos actores para incidir en la acción gubernamental. En principio, el ACF se centra en explicar el cambio en las políticas públicas y el rol que juegan las ideas en dicho cambio. Las coaliciones promotoras suelen estar integradas por “múltiples actores de varios niveles de gobierno, grupos de interés, instituciones de investigación y medios de comunicación” (Fischer et al, 2007, p.124, traducción propia). Su composición no se limita al ámbito doméstico, ya que pueden participar de ellas actores internacionales que aportan insumos al policymaking. En el tipo ideal teórico de una coalición promotora, “los actores políticos comparten creencias, coordinan sus actividades con aliados y contra opositores, usan recursos de manera competitiva y hacen todo esto durante periodos prolongados de tiempo” (Weible, Ingold, Nohrstedt, Douglas & Jenkins-Smith, 2019, p.14, traducción propia). No obstante, se suele considerar una coalición promotora cuando sus integrantes comparten “un cuerpo de creencias común lo suficientemente amplio y flexible como para hacerlos parte de una sola coalición” (Cortez & Maillet, 2018, p. 22).

En principio, el ACF es un modelo de análisis pensado para estudiar la etapa de formulación de las políticas públicas. Sin embargo, este puede ser adaptado para

analizar los esfuerzos de promoción o “advocacy efforts” en otras fases del ciclo de políticas (Howlett et al, 2016). Por ejemplo, en la etapa posterior a la formulación, “las coaliciones pueden competir por el procedimiento y/o los detalles específicos del programa con interpretaciones quizás muy diferentes de qué micro-instrumento garantiza mejor el logro de los objetivos” (p.75, traducción propia). Esto es, precisamente, lo que sucede en el proceso de reglamentación. La propuesta de los autores de extrapolar el enfoque del ACF a otras etapas coincide con lo señalado por Capano y Pritoni (2020), quienes sostienen que cada fase del ciclo de políticas “puede ser considerada una arena política donde actores específicos negocian o entran en conflicto para alcanzar sus metas” (p.2, traducción propia).

Por lo general, cuando la política a ser reglamentada aborda un tema conflictivo, los actores del subsistema de políticas se organizarán en coaliciones, ya sea para revertir la decisión adoptada (o minimizar sus costos), o para defenderla. Un subsistema de políticas es “un subconjunto de un sistema político centrado en un tema de política pública (“policy-related issue”) durante un periodo prolongado de tiempo” (Weible & Heikkila, 2017, p.27, traducción propia). De acuerdo con la tipología desarrollada por estos autores, los conflictos de alta intensidad tienen lugar cuando se cumplen tres condiciones. Primero, cuando hay una fuerte discrepancia entre los actores políticos con respecto a lo que el gobierno debe o no hacer con relación a un tema. Segundo, cuando los actores políticos perciben que la posición de sus adversarios es una amenaza para ellos o para la sociedad. Tercero, cuando los actores políticos no están dispuestos a ceder en sus puntos de vista respecto de la política. Cabe resaltar que estas tres condiciones se manifiestan en el caso de estudio.

Habiendo examinado el enfoque teórico del ACF y cómo éste puede ser adaptado para analizar la reglamentación de las políticas conflictivas, se procede a desarrollar el tercer factor. Así pues, se sostiene que el tercer elemento que puede frenar o impulsar la reglamentación de las políticas públicas es la capacidad de los actores sociales (sociedad civil y sector privado) para trasladar sus preferencias de política a la arena de toma de decisiones. Es decir, si la coalición opositora tiene mayor éxito en hacer prevalecer sus preferencias, el proceso de reglamentación enfrentará trabas. Por el contrario, si la coalición que favorece la reglamentación logra persuadir a los tomadores de decisiones de sostener la política adoptada, existirán mejores condiciones para impulsar la aprobación del Reglamento de Ley y su normativa

complementaria. En base a los trabajos de Urteaga (2017), Weible y Heikkila (2017), y Amengual y Dargent (2020), se propone que la capacidad de los actores sociales para influir en la toma de decisiones sobre la reglamentación dependerá de dos elementos: el nivel de cohesión entre los miembros de la coalición y el tipo de presión ejercida.

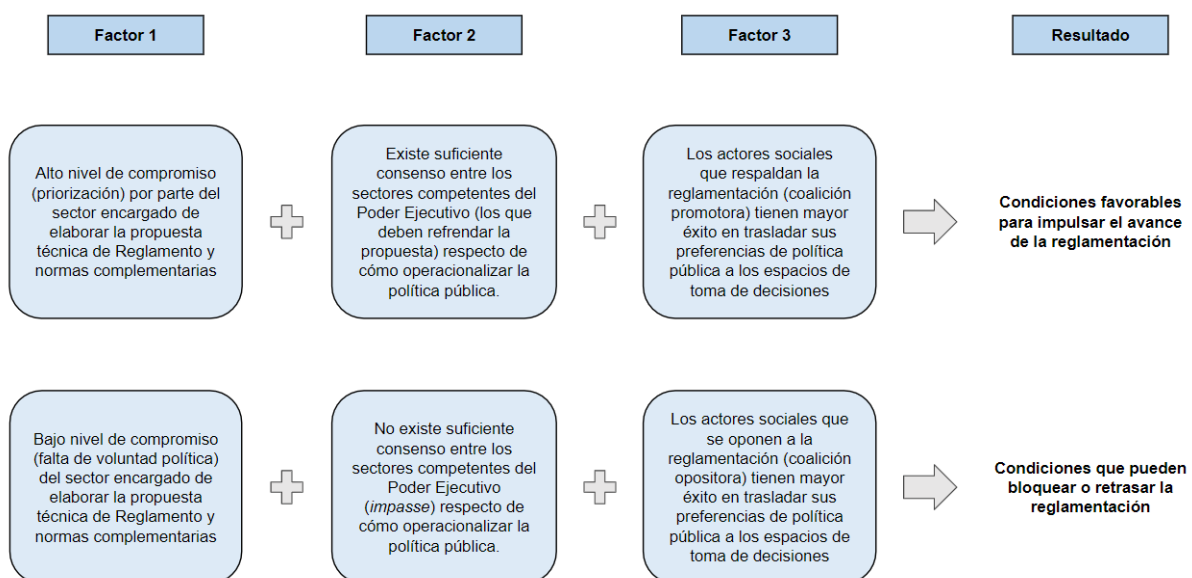
En primer lugar, el nivel de cohesión se refiere a la medida en que los actores de cada coalición logran coordinar sus acciones para actuar de forma articulada en busca de sus objetivos. En segundo lugar, la presión social a favor o en contra de la reglamentación puede ser de dos tipos. Por un lado, la presión difusa se refiere a la presión ejercida por los actores en un sentido general, a través de estrategias que influyen indirectamente las decisiones del gobierno (p.e. pronunciamientos o movilizaciones ciudadanas). Por otro lado, la presión próxima o directa se refiere a la presión hacia los actores e instancias directamente responsables de elaborar y aprobar el Reglamento de Ley y normas complementarias (p.e. lobby o envío de cartas). Cabe añadir que los actores generalmente defienden sus intereses en varias arenas en simultáneo, buscando incidir en espacios donde ejercen una ventaja comparativa. Esto es lo que Fischer et al (2007) denominan “venue-shopping”. Asimismo, los actores empresariales suelen tener una ventaja para determinar las decisiones de política pública cuando actúan en espacios cerrados al público (Urteaga, 2017). Este punto es importante ya que, a diferencia de la etapa de formulación donde las leyes se debaten en el Pleno Legislativo, la toma de decisiones sobre su operacionalización tiende a desarrollarse en la arena del Ejecutivo que es menos visible.

La figura 1 presenta un diagrama que resume los tres factores desarrollados. Se propone que la reglamentación tiene más posibilidades de avanzar cuando: (i) el sector encargado de elaborar la propuesta técnica de Reglamento y normas complementarias está comprometido con la política y la considera como prioritaria al momento de asignar recursos; (ii) existe suficiente consenso entre los sectores competentes del Ejecutivo respecto de cómo operacionalizar la ley; y (iii) los actores sociales que buscan sostener la política tienen mayor éxito en trasladar sus preferencias a los espacios de toma de decisiones. En el caso contrario, sería más probable que la reglamentación se estanque. Cabe resaltar que el diagrama presenta una versión simplificada donde los factores se alinean, ya sea para incidir en el avance o retroceso de la reglamentación. En realidad, la reglamentación es un proceso



complejo donde existen múltiples variables intermedias y distintas combinaciones de estos y otros factores. Los factores desarrollados en esta sección son aquellos que tuvieron un peso explicativo en el caso de estudio. No obstante, este es un análisis que se debe hacer caso por caso para identificar las variables con validez empírica más allá del presente trabajo.

Figura 1: Factores que pueden impulsar o frenar la reglamentación



Fuente: Elaboración propia en base a Slater y Kim (2015), Encinas y Vergara (2016), Holland (2017), Urteaga (2017), Weible y Heikkila (2017), Amengual y Dargent (2020), Augusto y Ganoza (2021).

### 2.3 Estudios Sobre la Ley N°30021

A continuación, se presenta una breve revisión de la literatura sobre el caso de estudio. Como ya se adelantó, un trabajo a destacar es el de Díaz (2021), que estudia la elaboración y aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias (MAP). Su principal aporte a nivel teórico está en conceptualizar la reglamentación de las políticas públicas que ha sido poco estudiado desde el campo de la Ciencia Política. Reconociendo las limitaciones del modelo del ciclo de políticas, la autora aplica un marco de análisis transversal, basado en el trabajo de Subirats et al (2008). Así, concluye que tres factores permitieron la aprobación del MAP: (i) “el respaldo de diversos actores vinculados a la promoción de la alimentación saludable y defensa del consumidor”; (ii) el hecho de 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 (iii) “el apoyo político dentro del Gabinete Ministerial y del presidente de la República” (p.62).

El presente trabajo complementa la investigación de Díaz (2021) y añade algunos aportes, tanto a nivel teórico como empírico. Una primera diferencia se da en cuanto al periodo de análisis. En el caso de Díaz (2021), la autora busca explicar qué factores permitieron la aprobación del MAP, por lo que su análisis se centra en el periodo que va desde junio del 2017 (cuando se prepublica el proyecto de MAP), hasta junio del 2018 (cuando se aprueba el MAP oficial). En cambio, la presente investigación tiene un alcance más amplio, en tanto estudia el proceso completo de reglamentación, que comienza en mayo del 2013 y culmina en junio del 2018. En ese sentido, se analiza no solo la elaboración y aprobación del MAP -documento que especifica el formato de las advertencias publicitarias-, sino también el proceso de elaboración y aprobación del Reglamento de Ley, que define los parámetros técnicos referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas. En otras palabras, se analiza todo el proceso de operacionalización del artículo 10 de la Ley, lo que permite explicar cómo interactúan una serie de factores a lo largo del tiempo, ya sea para frenar o impulsar la reglamentación de la política pública.

Una segunda diferencia tiene que ver con los factores explicativos y el marco de análisis. Por un lado, el presente trabajo propone que uno de los factores que pueden frenar o impulsar la reglamentación es la capacidad de los actores sociales (sociedad civil y sector empresarial) de trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones. Este aspecto abarca los dos primeros factores analizados por Díaz (2021). Sin embargo, a diferencia de la autora, quien enfoca su análisis en los recursos, la presente investigación se apoya en el marco de las coaliciones promotoras -entre otras teorías presentadas en la sección 2.2-, para analizar el nivel de cohesión de los actores sociales y el tipo de presión que ejercen. Por otro lado, el presente trabajo incluye un factor que no se contempla como variable de análisis en el trabajo de Díaz (2021): el nivel de compromiso o voluntad política del MINSA como sector encargado de la reglamentación. Este factor resulta importante porque, como ya se explicó, el seguimiento de las políticas durante las fases posteriores del ciclo se ve afectado por las prioridades e incentivos de los políticos y burócratas.

En tercer lugar, los hallazgos del presente trabajo suman aportes a nivel empírico. Por ejemplo, se demostró que la alianza entre los actores de la sociedad



civil y el MINSA no se dio durante el periodo de debate y aprobación del Reglamento de Ley, sino recién para defender el etiquetado octogonal, de cara a la aprobación del MAP. Por otro lado, se profundizó en el rol que jugó la PCM para generar consensos a nivel del gabinete ministerial. Además, considerando el grado de cohesión y las estrategias de presión, se examinó la variación en la capacidad de las coaliciones promotoras para incidir en los espacios de toma de decisiones. Estos aportes empíricos, así como otros hallazgos del análisis, serán explicados con mayor detalle en la sección 6.

Por otro lado, la regulación del etiquetado de los productos ultraprocesados en América Latina, incluyendo el Perú, ha sido estudiada desde la perspectiva del poder empresarial. En ese sentido, destaca el estudio de Hoyos, Carvajal & Mantilla (2020), quienes identifican y comparan las prácticas de interferencia de la industria en contra de la formulación e implementación del etiquetado frontal de advertencia. Según estos autores, la “consolidación del sistema alimentario corporativo”, así como el incremento en las ventas de los productos ultraprocesados, han hecho que las grandes empresas del sector “acumulen un inmenso poder económico que tiende a traducirse en influencia en decisiones de política pública” (p.14). Así pues, los autores afirman que en Chile, Perú, México y Uruguay, los actores empresariales han tomado medidas en contra del etiquetado frontal de advertencia, entre las cuales destacan: el uso de puertas giratorias, el lobby y la negociación con congresistas, la difusión de argumentos que generan miedo económico, entre otras. Además, el estudio concluye que la etapa de reglamentación ha sido un punto frágil, como se señala a continuación.

“En los cuatro países reseñados, la reglamentación del etiquetado frontal de advertencia ha sido un momento clave que aprovecha la industria para interferir y desnaturalizar la medida. A diferencia del proceso legislativo en el que la industria debe intervenir públicamente frente a una multiplicidad de actores, el proceso de reglamentación suele estar en cabeza de un solo actor: El ejecutivo, usualmente en cabeza del Ministerio de Salud. Por esta razón, y por el hecho de que las discusiones sobre reglamentación suelen tener lugar en espacios mucho menos abiertos a la opinión pública, el ejercicio de interferencia en estos escenarios puede resultar más provechoso para la industria. Esto ocurre con mayor claridad cuando el poder ejecutivo está en cabeza de gobiernos pro-empresariales o con vínculos con la industria” (p.62).

Cabe resaltar que, en este punto, los autores coinciden con Urteaga (2017), quien afirma que los actores empresariales tienen mayores posibilidades de influir en las decisiones de política cuando actúan en espacios cerrados al público. Por otro lado, un reciente estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia compara

las experiencias de diseño e implementación del etiquetado frontal en los países de América Latina (UNICEF, 2021a). Este estudio desarrolla las estrategias utilizadas por la industria de alimentos y bebidas ultraprocesados para desafiar este tipo de etiquetado, identificadas previamente como “Las 4D” en un estudio del World Cancer Research Fund International<sup>2</sup>. Estas cuatro estrategias son: “delay”, “divide”, “deflect” y “deny” (ver tabla 1).

Si bien la presente tesis no se centra en los actores empresariales, permite documentar la acción de estos en temas de disputa que afectan sus intereses. En ese sentido, en la sección 4 se presentará las posturas y argumentos de los actores que participaron en el proceso de reglamentación de la Ley, incluyendo a aquellos representantes del sector privado que se mostraron disconformes con la norma y la propuesta de etiquetado frontal de advertencia. Asimismo, la sección 5 analizará las estrategias que utilizaron los actores sociales, incluyendo a la sociedad civil y al sector empresarial, con la intención de trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones.

Tabla 1: Tácticas comunes de la industria para desafiar el etiquetado frontal

<b>Las 4D</b>	<b>Descripción de la estrategia</b>
Delay (retrasar)	“Ejercer presión a los gobiernos con el uso de estrategias que demoren la toma de decisiones como, por ejemplo, solicitar evidencia o investigaciones que sustenten las propuestas del gobierno; aludir a las dificultades para implementación de las políticas, manifestar implicaciones legales tras la implementación, y proponer sus propias medidas de etiquetado” (UNICEF, 2021a, p.3)
Divide (dividir)	“En esta área, la industria desarrolla y promueve etiquetados propios con criterios nutricionales menos estrictos que los propuestos por las autoridades de salud. Además, se refutan elementos como el diseño y los perfiles nutricionales, y se realiza cabildeo para detener la regulación, a través de medios políticos” (UNICEF, 2021a, p.3)
Deflect (desviar)	“Se busca desviar la atención hacia otros temas para evitar la discusión de la regulación. En algunos casos, se crean argumentos en beneficio de la industria, por ejemplo, se afirma que los sellos de advertencia inducen miedo en los consumidores y los confunden. También se asegura que el perfil nutricional es muy estricto y que todos los alimentos contarán con sellos” (UNICEF, 2021a, p.3)
Deny (negar)	“Esta estrategia consiste en insistir en que no existe evidencia suficiente para tomar decisiones. En este proceso se cuestionan las pruebas que demuestran la efectividad de la medida o se señala la falta de consenso global sobre el etiquetado más efectivo. Así mismo, se lleva a cabo la financiación de investigaciones e informes que muestran otras políticas alternativas” (UNICEF, 2021a, p.3)

Fuente: UNICEF (2021a), en base a WCRFI (2019).

<sup>2</sup> El estudio fue publicado en el año 2019 y se titula “Building momentum: lessons on implementing a robust front-of-pack food label” (WCRFI, 2019).

Finalmente, cabe resaltar que se han llevado a cabo investigaciones sobre la implementación y/o el cumplimiento de la Ley N°30021. Por ejemplo, el Centro de Investigación de Excelencia en Enfermedades Crónicas de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (CRONICAS) realizó un estudio exploratorio sobre la oferta y la publicidad de alimentos y bebidas ultraprocesados en 15 instituciones educativas y entornos escolares de Lima Metropolitana, entre noviembre y diciembre del 2019 (Saavedra-García et al, 2020). Los resultados de este estudio revelaron un alto nivel de incumplimiento de la normativa vigente. Pese a que los alimentos y bebidas en los quioscos y cafeterías deberían estar libres de octógonos (según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N°195-2019/MINSA), se encontró que el 73.3% de los colegios evaluados ofrecía al menos un producto con octógonos y que el 60% tenía publicidad de estos productos.

Por su parte, el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud llevaron a cabo un estudio a inicios del 2021 para evaluar el cumplimiento en Lima Metropolitana de la inclusión de advertencias publicitarias en los envases y/o etiquetado (con los parámetros técnicos de la fase 1). En ese sentido, se determinó que cerca del 22% de los 259 productos analizados incumple la normativa vigente, y que la proporción de incumplimiento es mayor en los productos importados (OPS, 2021). En la misma línea, un estudio de la Asociación de Contribuyentes del Perú identificó en febrero del 2019 que el Estado solo había cumplido con 37.5% de sus obligaciones para implementar la Ley N°30021 (RPP, 2019). La reciente entrada en vigencia de la segunda fase de implementación de las advertencias publicitarias, en septiembre del 2021, se presta a que continúen este tipo de investigaciones sobre el cumplimiento de la política.

### 3. La Ley N°30021 en Perspectiva Regional

A partir de la segunda década del presente siglo, distintos países de América Latina comenzaron a debatir y aprobar propuestas de política pública orientadas a reducir el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) en sus poblaciones. Una de las principales medidas adoptadas con el objetivo de ayudar a los consumidores a tomar decisiones de consumo más informadas, ha sido el etiquetado frontal de los alimentos y bebidas ultraprocesados. A la fecha, son nueve los países de América Latina que han aprobado regulaciones en ese sentido: Chile (2012), Perú (2013), Ecuador (2013), Bolivia (2016), Uruguay (2018), México (2019), Brasil (2020), Colombia (2021) y Argentina (2021). Este apartado presenta la situación del exceso de peso en la región y explica las principales características de la normativa de cada país. Ello con el objetivo de poner en contexto la adopción de la Ley N°30021, que será desarrollada con mayor detalle en la sección 4.1.

#### 3.1 El Sobrepeso y la Obesidad Infantil en América Latina

América Latina es una de las regiones del mundo más afectadas por el sobrepeso y la obesidad, que tienen severas repercusiones para la salud y la economía (Hoyos et al, 2020). El exceso de peso es una de las principales causas de las enfermedades no transmisibles (ENT), las cuales representan alrededor del 75% de las muertes anuales en América Latina y el Caribe (ORAS-CONHU, 2019). Un tema de especial preocupación para los hacedores de políticas en la región es la prevalencia del exceso de peso en niños y adolescentes. En especial, porque el sobrepeso y la obesidad son difíciles de revertir cuando aparecen en las etapas tempranas de la vida (Aquino-Vivanco et al, 2013). Según un reporte reciente del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “se estima que al menos 3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 19 años viven con sobrepeso en la región” (UNICEF, 2021b, párr.1). El reporte también sostiene que este problema se habría exacerbado en el contexto de la pandemia del COVID-19.

El incremento del sobrepeso y la obesidad está asociado a un aumento en el consumo de los alimentos y bebidas ultraprocesados (Saavedra-García et al, 2020). De acuerdo al sistema NOVA de clasificación de alimentos, los alimentos y bebidas

ultraprocesados se distinguen de otros tres tipos de productos: (i) los alimentos sin procesar o mínimamente procesados, (ii) los ingredientes culinarios procesados y (iii) los alimentos procesados. Por lo general, los productos ultraprocesados “son de fácil acceso, bajo costo y alta promoción en medios masivos” (UNICEF, 2021b, párr. 3). Asimismo, cabe añadir que “son sumamente lucrativos, y los más vendidos son propiedad de empresas transnacionales” (OPS, 2019, p.6). A continuación, se presenta una definición de este tipo de productos utilizada por la Organización Panamericana de la Salud:

Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria” (OPS, 2015, p.5).

El aumento en el consumo de los alimentos y bebidas ultraprocesados se vio reflejado en un incremento de sus ventas. De hecho, un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud en 13 países de América Latina informó que las ventas per cápita de los productos ultraprocesados crecieron en 26.7% entre los años 2000 y 2013 (OPS, 2015). Los países contemplados en el estudio fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Cabe resaltar que el aumento en las ventas de los productos ultraprocesados “se asoció con el aumento del peso corporal, lo que indica que estos productos son un importante impulsor de las crecientes tasas de sobrepeso y obesidad en la región” (OPS, 2019, p.2). Fue precisamente en este contexto que los países de América Latina comenzaron a discutir regulaciones orientadas a disminuir el exceso de peso y el consumo de los productos ultraprocesados (ver sección 3.2).

El caso peruano no ha sido ajeno a la tendencia regional. De acuerdo con la Encuesta de Enfermedades no Transmisibles del Instituto Nacional de Estadística e Informática, el exceso de peso (sobrepeso y obesidad) en los mayores de 15 años aumentó de 54.7% en el 2014 a 60.0% en el 2018 (INEI, 2019). Por otro lado, en el caso de los niños y niñas de 5 a 9 años, la obesidad aumentó de 7.7% en el 2007 a 15.6% en el periodo 2017-2018, según los datos del Observatorio de Nutrición y Estudio del Sobrepeso y la Obesidad (CENAN, s/f). Es decir, la cifra se duplicó en una década. Al mismo tiempo, el país experimentó un incremento significativo en las



ventas de los productos ultraprocesados. De hecho, el Perú presentó el mayor crecimiento en las ventas per cápita de estos productos entre los años 2014 y 2019, a comparación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela (OPS, 2019). Durante este periodo, “las ventas [en Perú] aumentaron en 15.6% al pasar de 179 a 2017 kcal per cápita/día” (p.11).

Una de las principales medidas promovidas por los expertos para reducir el consumo de los productos ultraprocesados es la adopción de regulaciones respecto del etiquetado frontal. En el 2004, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) publicó una serie de Directrices Voluntarias para los Estados miembros, incluyendo la recomendación de establecer normas relativas al etiquetado de los alimentos (directriz 10.2). Como señalan Hoyos et al (2020), la aprobación de estas Directrices Voluntarias marcó un hito, a partir del cual se fueron posicionando en la agenda regional “las discusiones sobre las mejores formas de prevenir las ENT estableciendo parámetros de información clara y veraz dirigida a los consumidores” (p.10). Un segundo hito ocurrió diez años después, cuando la OPS aprobó el Plan de Acción Quinquenal para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia, donde se recomendó a los Estados “elaborar y establecer normas para el etiquetado del frente del envase” (OPS, 2014, p.23). Entre las recomendaciones formuladas en este documento destacan también la aplicación de impuestos sobre los productos ultra procesados, la regulación de la publicidad de los alimentos y la promoción de la actividad física en las escuelas; muchas de ellas recogidas en la normativa regional.

### 3.2 La Regulación del Etiquetado Nutricional en América Latina

En línea con los antecedentes señalados, los países de la región comenzaron a formular y adoptar normas para reducir el sobrepeso y la obesidad, incluyendo la regulación del etiquetado frontal de los productos ultraprocesados. En palabras de Diaz (2021), “las usuales tablas con información que aparecen en el reverso de los productos [...] empezaron a ser complementadas con otro tipo de etiquetado ubicado en la parte frontal del envase” (p.24). Los trabajos que comparan la normativa regional distinguen entre tres tipos de etiquetado: las Guías Diarias de Alimentación (GDA), el etiquetado frontal de advertencia y el semáforo nutricional. Como se desarrollará en



la sección 4.2 de la presente investigación, los tres tipos de etiquetado fueron debatidos como alternativas para el caso peruano.

El primero tipo de etiquetado son las Guías Diarias de Alimentación (GDA), también denominadas Cantidades Diarias Orientativas (ver figura 2). Por lo general, este es el tipo de etiquetado que ha sido promovido por la industria de alimentos y bebidas ultraprocesados en distintos países de América Latina (Díaz, 2021; UNICEF, 2021a). El sistema GDA “señala la cantidad de energía, grasa total, grasas saturadas, sodio y azúcares que aporta una porción de un alimento o bebida en relación con las necesidades diarias de una persona en una dieta de 2000kcal” (Pinedo y Estrada, 2020, p. 37-38). Así pues, a diferencia de los otros dos tipos de etiquetado, el sistema GDA “no provee una evaluación de la calidad del producto, sino que ofrece una descripción de su composición” (Hoyos et al, 2020, p.19).

Figura 2: Ejemplo de etiquetado utilizando el sistema GDA



Fuente: Hoyos et al (2020): 19

El segundo tipo de rotulado es el etiquetado frontal de advertencia impulsado, principalmente, por académicos y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, se encuentra vigente en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, que utilizan un octógono negro como sello de advertencia (ver figura 3). Las características de este tipo de etiquetado son descritas por Hoyos et al (2020) a continuación:

“Este sistema se vale de uno o más sellos de forma octogonal de color negro con la leyenda de “Alto en...” o “Exceso de...” para cada uno de los nutrientes críticos que un producto contenga por encima de los estándares definidos por entidades de salud y nutrición de los países. Al tratarse de un sistema de advertencia, el etiquetado provee al consumidor información sobre la calidad nutricional de los productos” (p. 20).

Figura 3: Ejemplo del etiquetado frontal de advertencia con octógonos en Chile



Fuente: Hoyos et al (2020): 20

El tercer tipo de etiquetado es el semáforo nutricional. Este es el rotulado que se implementa actualmente en Bolivia y Ecuador. De acuerdo con Diaz (2021), “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 de incluirse en los envases” (p.25). La figura 4 muestra un ejemplo del semáforo nutricional utilizado en Ecuador. Como se puede apreciar en la imagen, la barra de color rojo se utiliza para el contenido “alto en” nutrientes críticos; el color amarillo se utiliza para el contenido “medio”; y el color verde para el contenido “bajo”.

Figura 4: Ejemplo del etiquetado frontal mediante semáforo nutricional en Ecuador



Fuente: UNICEF, (2021a): 8

Actualmente, son seis los países Latinoamericanos que se encuentran implementando normas sobre el etiquetado frontal de los productos ultraprocesados: Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Uruguay y México (ver tabla 2). Además, cabe añadir que Argentina, Brasil y Colombia han aprobado recientemente regulaciones en este sentido, cuya implementación aún está pendiente (UNICEF, 2021a). Si bien estas regulaciones comparten elementos en común, también existen diferencias en cuanto al rango de las normas, su alcance y los plazos de entrada en vigencia, que podrían ser objeto de un estudio posterior. A continuación, se presenta un recuento de las normas regionales, señalando las principales características en cada caso.

Tabla 2: Normas sobre el etiquetado frontal de alimentos y bebidas ultraprocesados que se implementan actualmente en países de América Latina

País	Tipo de etiquetado	Norma	Año de aprobación	Año de reglamentación	Año de implementación
Chile	Octógonos	Ley N°20.606	2012	2014	Gradual por etapas: 2016, 2018 y 2019
Perú	Octógonos	Ley N°30021	2013	2018	2019
México	Octógonos	NOM-051-SCFI/SSA1-2010	2019	2020	Gradual por etapas: 2020, 2023 y 2025
Uruguay	Octógonos	Decreto 278/018	2018	2018	2021
Bolivia	Semáforo	Ley N°775	2016	2017	2017
Ecuador	Semáforo	Acuerdo Ministerial N°5103	2013	2013	2014

Fuente: Elaboración propia. En base a Hoyos et al (2020) y Zelaya (2017)

En junio del 2012, Chile aprobó la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad<sup>3</sup>, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en adoptar el etiquetado frontal de advertencia. Esta ley dispuso la implementación gradual del etiquetado en tres fases: la primera entraría en vigor a partir de junio del 2016, la segunda a partir de junio del 2018, y la tercera a partir de junio del 2019. Hoyos et al (2020) describen el alcance de la norma:

“La Ley regula el etiquetado frontal de advertencia en comestibles altos en sodio, grasas saturadas, azúcares y calorías. También prohíbe la venta de estos productos en establecimientos educativos, y restringe su publicidad en programas televisivos y páginas web dirigidas a menores de 14 años. La ley fue promulgada con un cronograma de implementación en tres fases [...] Con cada fase, disminuirían los límites máximos de azúcares, grasas saturadas, sodio y calorías” (p.24).

Cabe resaltar que, cuando se promulgó la norma en el 2012, aún no estaba definido el formato que tomaría el etiquetado frontal. De hecho, las especificaciones técnicas para el etiquetado se definieron durante el proceso de reglamentación, por medio de una modificación del Reglamento Sanitario de Alimentos. De hecho, en un primer momento se consideró adoptar el semáforo nutricional, pero luego de realizar una serie de estudios, se determinó que la mejor opción para la población chilena sería el octógono negro (Zelaya, 2017). Posteriormente, en noviembre del 2017, se publicó un Reglamento<sup>4</sup> que añadió restricciones como prohibiciones para la publicidad de

<sup>3</sup> Ley 20.606

<sup>4</sup> Reglamento Ley 20.869

alimentos en los cines y para la publicidad de los sucedáneos de la leche materna (MINSAL, 2018).

La aprobación de la normativa chilena constituye un precedente importante para el Perú, que aprobó la Ley N°30021 en el 2013. Al ser esta una Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, su alcance va más allá del etiquetado de los productos ultraprocesados. En ese sentido, como se explicará en la sección 4.1 del presente trabajo, la ley peruana dispone una serie de medidas, incluyendo la promoción de la educación alimentaria y la actividad física en las escuelas, la regulación de la publicidad dirigida a los menores de edad y la creación de un Observatorio de Nutrición. Una diferencia importante con la ley chilena está en el uso del concepto de “advertencias publicitarias”, cuyo formato octogonal se definió en el Manual de Advertencias Publicitarias aprobado en junio del 2018. De acuerdo con una investigadora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), a través de este concepto el Perú dispone el uso de las advertencias no solo en el etiquetado del producto, sino en cualquier forma de publicidad.

“El Perú fue el segundo país donde se implementaron las advertencias frontales, aquí llamadas advertencias publicitarias porque también se utilizan en la publicidad. Ese es un aspecto que en otros países no se ha considerado. Por ejemplo, en otros países solamente son advertencias frontales del empaque del alimento. Aquí, a diferencia de los demás, sí los tenemos en la publicidad, ya sea publicidad radial o televisiva, donde sea que se presente un producto con alto contenido de algún nutriente crítico” (comunicación personal, 7 de septiembre del 2021).

Los otros dos países que actualmente implementan el etiquetado frontal con octógonos son Uruguay y México. En el caso de Uruguay, este país aprobó en el 2018 una modificación al Reglamento Bromatológico Nacional y dispuso un plazo de 18 meses para la implementación de las advertencias (Armada, Iturria & Bacigalupo, 2019). Por su parte, México aprobó una iniciativa para modificar la Ley General de Salud en el 2019 y una modificación a la NOM-051 sobre etiquetado de alimentos y bebidas en el 2020. Esta última hizo obligatorio el etiquetado frontal de advertencia y dispuso su implementación en tres fases: 2020, 2023 y 2025 (Hoyos et al, 2020). Como señaló la investigadora de la UPCH entrevistada, una particularidad de la norma mexicana es que regula los productos que contienen edulcorantes y cafeína, aspecto que no se contempla en otros países de la región (comunicación personal, 7 de septiembre del 2021).



Por otro lado, son dos los países Latinoamericanos donde actualmente se implementa un etiquetado frontal tipo semáforo: Ecuador y Bolivia. Ecuador fue el primero de la región en adoptar este tipo de rotulado. A diferencia de otros países cuyas normas tienen mayor alcance, en Ecuador se aprobó el Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano. Como lo indica su nombre, esta norma se acota, principalmente, a disposiciones sobre el etiquetado nutricional. El Reglamento fue aprobado en el 2013 mediante el Acuerdo Ministerial N°5103 y entró en vigencia en el 2014. Siguiendo el modelo ecuatoriano, Bolivia promulgó en enero del 2016 la Ley de Promoción de Alimentación Saludable<sup>5</sup>. Este país acogió el etiquetado frontal tipo semáforo y comenzó a implementarlo a partir del 2017. No obstante, su alcance es más amplio que el de la ley ecuatoriana, ya que contempla medidas como la promoción de los alimentos saludables, regulaciones sobre la venta y publicidad de alimentos, y el fomento de la actividad física (Armada, et al, 2019).

Como ya se mencionó, otros tres países aprobaron recientemente normas que entrarán en vigor en los próximos meses: Brasil, Colombia y Chile. En el caso de Brasil, se estableció en el 2020 un sistema de etiquetado particular: una lupa en la parte delantera del empaque con un rectángulo negro por cada nutriente crítico (sodio, azúcares añadidos y grasas saturadas) que exceda los límites permitidos (Péres, 2021). El formato de este rotulado, que entraría en vigencia a partir del año 2022, se presenta a en la figura 5 a continuación.

Figura 5: Diseño del etiquetado frontal en Brasil



Fuente: UNICEF, (2021a): 6.

Por otro lado, Colombia aprobó el Reglamento Técnico sobre los Requisitos del Etiquetado Nutricional y Frontal en junio del 2021, mediante una resolución del Ministerio de Salud<sup>6</sup>. Esta norma obliga a los fabricantes a incluir un sello frontal que advierta cuando un producto contenga alto contenido de sodio, azúcares añadidos y grasas saturadas (Minsalud, 2021). Sin embargo, a diferencia de los casos de Chile,

<sup>5</sup> Ley N°775.

<sup>6</sup> Resolución N°0000810-MINSALUD



Perú, México, Uruguay y Argentina, donde se adoptaron octógonos negros, en Colombia se aprobó un sello circular (ver figura 6). Cabe resaltar, este Reglamento Técnico no incluye sellos de advertencia para las grasas trans, los edulcorantes y la cafeína, los cuales sí habían sido contemplados en la propuesta aprobada por el Congreso (Delgado, 2021).

Figura 6: Diseño del etiquetado frontal en Colombia



Fuente: Resolución N°0000810, Minsalud: 43

Por último, la Cámara de Diputados de Argentina aprobó en octubre del 2021 la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable<sup>7</sup>. Esta norma dispone la implementación de octógonos negros de advertencia en los empaques de los productos con exceso de sal, azúcar y grasas saturadas. Es decir, el formato es el mismo que en los casos de Chile, Perú, México y Uruguay (ver figura 3). La norma argentina prohíbe, además, que se publiciten los productos ultraprocesados al público infantil y que se vendan en las instituciones educativas. Más aún, los productos que contengan edulcorantes o cafeína deberán informar que su consumo no es recomendable en niños (Centenera, 2021). Cabe destacar que la Ley toma como parámetros técnicos los señalados en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. El artículo 19 otorga un plazo de 180 días para la entrada en vigencia de las disposiciones, aunque en el caso de las Medianas y Pequeñas Empresas (MYPEs), el plazo límite es de 12 meses.

En suma, el tema del sobrepeso y la obesidad se ha ido posicionando como un problema público en la agenda regional, por lo que distintos países han adoptado normas para hacerle frente. No obstante, más allá de sus similitudes, estas políticas presentan importantes variaciones en cuanto a su contenido, alcance y rango. Como se ha visto, mientras que algunos países tienen normas más acotadas al etiquetado (ej: Ecuador), otros apuestan por un enfoque amplio al regular otros temas como la

<sup>7</sup> Ley N°27642.

publicidad y la educación alimentaria (ej: Bolivia, Uruguay). Asimismo, mientras que algunas son leyes aprobadas por el Congreso (ej: Chile, Perú), otras son normas que dependen únicamente de reglamentos o acuerdos ministeriales aprobados por el Ejecutivo (ej: Ecuador). Más aún, mientras que en algunos países se especificó el formato del etiquetado directamente en el texto de la norma (ej: Argentina), en otros el tipo de etiquetado fue materia de un debate posterior (ej: Chile y Perú). Si bien este trabajo no pretende hacer un análisis comparativo, la variación observada en el diseño de las normas podría ser objeto de un estudio posterior; especialmente, si se considera cómo esta variación impactó en el tránsito hacia la implementación.



#### 4. Reconstruyendo la Reglamentación de la Ley N°30021

La presente sección reconstruye los hechos principales del caso de estudio, con el fin de contextualizar los factores que afectaron el proceso de reglamentación de la Ley N°30021. La información contenida en este apartado integra distintas fuentes de evidencia empírica, incluyendo un trabajo de archivo basado en fuentes secundarias, que fue complementado con entrevistas semiestructuradas a actores clave. En línea con la metodología de rastreo de procesos, se reconstruyen los principales hitos del ciclo de la política, partiendo desde la adopción de la ley hasta su situación actual, con especial énfasis en el periodo de reglamentación. En particular, se detalla el proceso de elaboración y aprobación del Reglamento de Ley y el Manual de Advertencias Publicitarias. Ambos documentos son fundamentales, ya que su aprobación permite cerrar el proceso de reglamentación y dar pase a la implementación de la política.

##### 4.1 Antecedentes: Proceso de Adopción de la Ley

La Ley N°30021 fue promulgada en el 2013 con la intención de fortalecer el marco normativo en materia de promoción de la salud y derechos del consumidor. A inicios del 2012 y en línea con la tendencia regional, un grupo de congresistas propuso normas para promover la alimentación saludable y regular el expendio y la publicidad de los alimentos y bebidas no alcohólicas cuyo consumo se asocia al aumento del sobrepeso y la obesidad infantil. Por un lado, el Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, a iniciativa del congresista Gustavo Rondón, propone los proyectos de ley (PL) N°00774/2011-CR y N°00775/2011-CR. Por otro lado, el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Jaime Delgado, propone el PL N°01038/2011-CR, considerado como el texto base de la Ley N°30021. Los PL mencionados fueron derivados a las siguientes comisiones del Congreso: Comisión de Salud y Población, Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos (CODECO) y Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Entre mayo y junio del 2012, dichas comisiones reciben opiniones de distintas entidades públicas y privadas, evalúan las propuestas y elaboran conjuntamente un texto sustitutorio.

Las comisiones dictaminadoras recibieron opiniones divergentes sobre las iniciativas en cuestión<sup>8</sup>. Por un lado, algunos actores promotores de la salud y los derechos del consumidor abogaron por la necesidad de regular la publicidad, el expendio y el etiquetado de los alimentos y bebidas ultraprocesados. En específico, tres asociaciones remitieron opinión favorable a las comisiones dictaminadoras: la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), la Asociación de Consumidores y Usuarios del Cusco (CONCUSCO), y la Asociación Médico Peruana (AMP). Estos actores coinciden en la opinión de que la propuesta legislativa representa una restricción legítima a la libertad de empresa en salvaguarda del derecho a la salud pública y el desarrollo adecuado de los niños, niñas y adolescentes. Dicha visión es respaldada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), así como por el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Por otro lado, distintos gremios empresariales y representantes de la industria consideraron que la propuesta vulnera la libre elección de los consumidores y que su aplicación resultaría perjudicial para el comercio y la economía nacional. En particular, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA) emitieron opinión contraria a las comisiones dictaminadoras respecto de las iniciativas en cuestión. La SNI agrupa a las principales empresas productoras de ultraprocesados, las cuales participan en el Comité de Alimentos y Bebidas<sup>9</sup> (Hoyos et al, 2021; A. Daly, comunicación personal, 5 de marzo del 2021). Este gremio cuestionó los PL mediante cartas remitidas por su presidente, Pedro Olaechea, a las comisiones dictaminadoras, así como a través de declaraciones en los medios de comunicación, señalando que los consumidores ya cuentan con suficiente información y que la propuesta resultaría perjudicial para las empresas de menor tamaño (Vargas, 2012; Perú21, 2013). La Sociedad de Comercio Exterior (ComexPerú) suscribió dichos cuestionamientos e hizo énfasis en los costos que la aprobación de esta iniciativa legislativa generaría para el Estado (Perú21, 2013).

---

<sup>8</sup> Ver dictamen de la CODECO (16 de mayo del 2012), dictamen de la Comisión de Salud (22 de mayo del 2012) y dictamen de la Comisión de Educación (4 de junio del 2012). La CODECO también presentó un dictamen en minoría (4 de junio del 2012) suscrito por el congresista Yonhy Lescano.

<sup>9</sup> Forman parte del Comité de Alimentos y Bebidas de la SNI Alicorp y Gloria S.A, compañías que “concentran el 52% de ventas de las 20 compañías más grandes del sector” (Hoyos et al, 2020, p.50).

El debate en el pleno del Congreso se caracterizó por reproducir la dicotomía entre las posturas “pro-salud” y “pro-mercado”. Como señaló el autor principal de la Ley, Jaime Delgado, fue necesario hacer modificaciones al texto de la norma para lograr el consenso necesario para aprobarla. Por ejemplo, se desistió de la intención de prohibir la publicidad de los alimentos y bebidas ultraprocesados, considerada por la Sociedad Nacional de Radio y Televisión como una medida demasiado restrictiva y, en su lugar, se introdujo el concepto de advertencias publicitarias (J. Delgado, comunicación personal, 30 de junio del 2021). Finalmente, en mayo del 2013, el Congreso aprobó el texto de la Ley N°30021, con los votos favorables de la mayoría de los congresistas de Nacionalista Gana Perú, Acción Popular, Frente Amplio, Perú Posible y Solidaridad Nacional. Votaron mayoritariamente en contra los congresistas pertenecientes a los grupos parlamentarios de Fuerza Popular, Partido Popular Cristiano y Alianza Para el Progreso.

El objetivo de la Ley 30021 es garantizar el derecho a la salud pública y al desarrollo adecuado de los niños, niñas y adolescentes, reduciendo el consumo de alimentos y bebidas vinculado al sobrepeso y la obesidad (artículo 1). Para ello, la Ley establece seis medidas principales. Primero, la incorporación de la educación alimentaria en la currícula escolar (artículo 4). Segundo, la creación de un Observatorio de Nutrición y Estudio del Sobrepeso y Obesidad (artículo 5). Tercero, el expendio de alimentos saludables en los kioscos y comedores escolares (artículo 6). Cuarto, el fomento de la actividad física en las escuelas (artículo 7). Quinto, la regulación de la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes (artículos 8 y 9). Sexto, la aplicación de advertencias publicitarias para los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas (artículo 10).

La sexta medida dispone que, cuando se superen los parámetros técnicos establecidos en el Reglamento de Ley, los productos deberán consignar las siguientes frases, según el caso: “Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”, o “Contiene grasas trans: Evitar su consumo” (artículo 10). Como se explicó en la sección 3.2, se trata de una ley bastante amplia en su alcance, puesto que el concepto de advertencias publicitarias es más abarcativo que el etiquetado frontal. Es decir, a diferencia de otros países de la región donde las advertencias se consigan únicamente en el etiquetado de los envases, la Ley peruana exige que éstas también



se coloquen en cualquier lugar donde se publicite el producto, sea a través de medios radiales, televisivos, en redes sociales u otros.

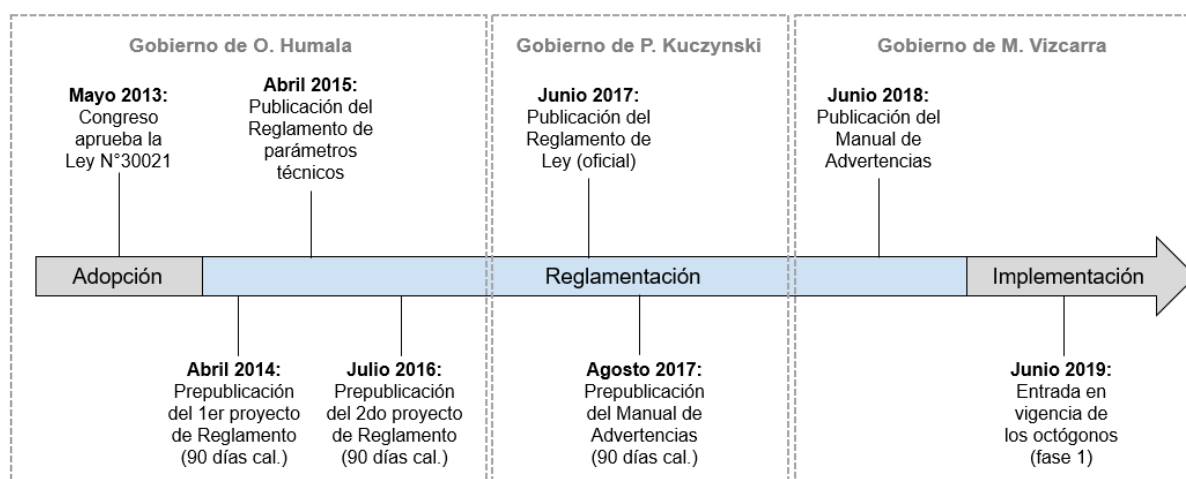
Finalmente, cabe resaltar que el artículo 10 no especifica un formato para las advertencias publicitarias; solamente señala que las frases deben consignarse “en forma clara, legible, destacada y comprensible”. Asimismo, la primera disposición complementaria transitoria señala que los parámetros técnicos “estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por [...] OMS-OPS” y serán elaborados por el Ministerio de Salud (MINSA) vía reglamento. Por lo tanto, durante la etapa de reglamentación se debatirán dos aspectos respecto de cómo operacionalizar el artículo 10: la definición de los parámetros técnicos referidos al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas, y el formato de las advertencias publicitarias (guías diarias, octógonos o semáforos).

#### 4.2 Periodo de Estudio: Proceso de Reglamentación de la Ley

En la segunda sección, se definió la reglamentación como un proceso a través del cual el Poder Ejecutivo, generalmente con la participación de otros actores, traduce los lineamientos generales de una política pública en disposiciones concretas que pueden ser ejecutadas por las entidades responsables. En el caso particular de la Ley N°30021, las disposiciones del artículo 10 se operacionalizan a través de dos documentos: el Reglamento de Ley (Decreto Supremo N°017-2017-SA), que establece los parámetros referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, y el Manual de Advertencias Publicitarias (Decreto Supremo N°012-2018-SA), que establece el uso de los octógonos negros.

Como ya se adelantó, la elaboración y aprobación de estas normas fue un proceso sumamente extenso, de manera que el periodo de reglamentación inicia en mayo del 2013 y culmina en junio del 2018, atravesando tres gobiernos distintos (ver figura 7). Además, como también se aprecia en la figura, las distintas propuestas de Reglamento y Manual tuvieron que ser prepublicadas por un plazo de 90 días calendario, al ser esta una Ley que afecta el comercio de bienes y servicios (según lo dispuesto en el DS N°149-2005-EF). A continuación, se describen los principales hitos del proceso de reglamentación, que serán analizados con mayor profundidad en la sección 5 de la presente investigación.

Figura 7: Principales hitos del proceso de Reglamentación de la Ley N°30021



Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.1 Gobierno del Presidente Ollanta Humala

La tarea de reglamentar la Ley N°30021 recayó, inicialmente, en el Gobierno del presidente Ollanta Humala, quien promulgó la norma en mayo del 2013. De acuerdo con la primera disposición complementaria transitoria, el Ministerio de Salud (MINSa) contaba con un plazo de 60 días calendario desde la entrada en vigencia de la Ley para aprobar, vía Reglamento, los parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas. En ese sentido, la ministra de Salud, Midori de Habich (julio 2012-noviembre 2014), dispuso la conformación de una Comisión Sectorial integrada por representantes del sector Salud<sup>10</sup>, con el propósito de elaborar el proyecto de Reglamento de Ley (Resolución Ministerial N°301-2013-MINSa).

En paralelo, se instaló también una Comisión Multisectorial conformada por los sectores competentes del Poder Ejecutivo (PCM, MINSa, PRODUCE, MINAGRI, MINEDU e INDECOPI)<sup>11</sup>, con el objetivo de coordinar los aspectos referidos a los parámetros técnicos y consensuar una versión final de Reglamento con la Comisión Sectorial (Resolución Suprema N°210-2013-PCM). Producto de la labor de ambas comisiones, el MINSa prepublica una primera versión del Reglamento de Ley en abril

<sup>10</sup> Un representante por cada una de las siguientes instituciones: Alta Dirección, Dirección General de Promoción de la Salud, Instituto Nacional de Salud, Dirección General de Salud de las Personas, Dirección General de Salud Ambiental, Dirección General de Epidemiología y Oficina General de Asesoría Jurídica.

<sup>11</sup> Se incorporó también al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en junio del 2015 (Díaz, 2021).

del 2014, para recibir comentarios por un plazo de 90 días (Resolución Ministerial N°321-2014-MINSA). Asimismo, el proyecto de Reglamento se envía también al MINCETUR para que efectúe la prepublicación, al ser la Ley N°30021 una norma que afecta al comercio internacional (Gestión, 2014).

Este primer proyecto de Reglamento fue criticado por distintas asociaciones y personalidades promotoras de la Ley N°30021. En particular, el congresista y autor principal de la ley, Jaime Delgado, cuestionó los parámetros técnicos presentados en la norma (ver tabla 3), señalando que éstos no se ajustaban a las recomendaciones efectuadas por la Organización Panamericana de la Salud (Congreso, 2014). Esta crítica es fundamental, ya que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley exige que los parámetros técnicos estén basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por la OPS. De acuerdo con lo señalado por un miembro de la Comisión Sectorial, quien solicitó mantener su identidad en reserva, había poca claridad en ese momento respecto de cuáles eran los parámetros oficiales de la OPS (comunicación personal, 14 de septiembre del 2021). Por lo tanto, cuando el nuevo ministro de Salud, Aníbal Velásquez (noviembre 2014-julio 2016) asume el cargo en noviembre del 2014, el MINSA remite una carta a la OPS solicitando una aclaración.

Tabla 3: Parámetros técnicos propuestos en abril del 2014 (RM N°321-2014-MINSA)

PRODUCTO	PARÁMETROS ALTOS		
	AZÚCAR	SODIO	GRASAS SATURADAS
Las bebidas no alcohólicas	8.1 g /100 ml de alimento líquido	540 mg /100 ml de alimento líquido	5.3 g /100 g de alimento líquido o sólido
Alimentos sólidos en general	12.5 g /100 g de alimento sólido	540 mg /100 g de alimento sólido	
Cereales y derivados	12.5 g /100 g de alimento sólido	540 mg /100 g de alimento sólido	3.4 g /100 g de alimento sólido
Queques, bizcochos y galletas	19.6 g /100 g de alimento sólido	540 mg /100 g de alimento sólido	9.8 g /100 g de alimento sólido
Snacks	12.5 g /100 g de alimento sólido	540 mg /100 g de alimento sólido	7 g /100 g de alimento sólido

Fuente: Resolución Ministerial N°321-2014-MINSA

En diciembre del 2014, la OPS responde a la carta enviada por el MINSA, aclarando que los parámetros de referencia son aquellos que figuran en el documento titulado “Recomendaciones de la Consulta a Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas” (A. Velásquez, comunicación personal, 27 de agosto del 2021). Por lo tanto, durante la gestión del ministro Velásquez, la Comisión Sectorial realiza ajustes a su primera propuesta y aprueba en abril del 2015 el Decreto Supremo N°007-2015-SA, que establece los parámetros técnicos según las recomendaciones de la Consulta de Expertos (ver tabla 4). Estos parámetros aprobados por el MINSA deberían ser evaluados por la Comisión Multisectorial para elaborar la propuesta oficial de Reglamento de Ley.

Tabla 4: Comparación entre parámetros técnicos propuestos en abril del 2015 (DS N°007-2015-SA) y las recomendaciones OPS (Consulta de Expertos)

	PARÁMETROS ALTOS					
	SÓLIDOS (por cada 100 g)			LÍQUIDOS (por cada 100 ml)		
	Azúcar	Sal	Grasas saturadas	Azúcar	Sal	Grasas saturadas
Perú (DS N°007-2015-SA)	5g	300mg	1.5g	2.5g	300mg	0.75g
Consulta de Expertos OPS						

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto Supremo N°007-2015-SA y OPS (2011)

Meses después, en febrero del 2016, la OPS publica un documento titulado “Modelo de Perfil de Nutrientes”, que reemplaza las recomendaciones contenidas en la Consulta de Expertos y propone nuevos parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas. En consecuencia, los parámetros aprobados por el MINSA mediante el DS N°007-2015-SA quedan desactualizados y son cuestionados nuevamente por no adecuarse a las recomendaciones más recientes de la OPS. En julio del 2016, con la aprobación del Reglamento de Ley aún pendiente, el saliente Gobierno del presidente Humala publica dos normas complementarias: el DS N°027-2016-SA, que dispone la elaboración y actualización periódica de un listado informativo de productos altos en azúcar, sodio y grasas

saturadas, y el DS N°033-2016-SA, que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans.

Finalmente, el 25 de julio del 2016, tres días antes del cambio de gobierno, el Ejecutivo dispone la prepublicación de un segundo proyecto de Reglamento de Ley para recibir comentarios por un plazo de 90 días (RM N°524-2016-MINSA). Este documento actualiza los parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas, incorporando las recomendaciones del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS (ver tabla 5). Como señaló el entonces ministro de Salud, Aníbal Velásquez, había una diferencia de posturas en el Ejecutivo acerca de si era necesario prepublicar el documento (comunicación personal, 27 de agosto del 2021). De todas formas, el hecho de que la prepublicación se haya dado en esa fecha significó que el encargado de sistematizar los comentarios recibidos y aprobar el Reglamento de Ley definitivo sería el próximo gobierno.

Tabla 5: Comparación entre parámetros técnicos propuestos en julio del 2016 (RM N°524-2016-MINSA) y las recomendaciones OPS (Perfil de Nutrientes)

	PARÁMETROS ALTOS		
	SODIO	AZÚCARES LIBRES	GRASAS SATURADAS
Perú (RM N°524-2016-MINSA)	1 mg de sodio por 1 kcal	10% del total de energía (kcal) proveniente de azúcares libres	10% del total de energía (kcal) proveniente de grasas saturadas
Modelo de Perfil de Nutrientes OPS			

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución Ministerial N°524-2016-MINSA y OPS (2016).

#### 4.2.2 Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski

El primer gabinete ministerial del presidente Kuczynski tenía como titular del MINSA a la ministra Patricia García, médica salubrista e investigadora. Durante la gestión de la ministra García (julio 2016-septiembre 2017), se conforma un equipo técnico compuesto por especialistas de la Dirección General de Promoción de la Salud, la Dirección de Enfermedades No Transmisibles, el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), entre otros órganos del sector Salud (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021). Dicho equipo técnico asumió el trabajo de sistematizar los comentarios recibidos durante el período de prepublicación



de la RM N°524-2016-MINSA y elaborar una nueva propuesta de Reglamento de Ley. Según lo comentado por una funcionaria de alto rango, el MINSA recogió más de 250 aportes de ciudadanos e instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional como internacional (comunicación personal, 23 de agosto del 2021).

En junio del 2017, el Gobierno de Kuczynski deroga las normas aprobadas durante la gestión del presidente Humala<sup>12</sup> y aprueba el Reglamento de Ley oficial (DS N°017-2017-SA). Este documento modifica los parámetros técnicos, dejando de lado el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS y estableciendo una implementación gradual por fases de acuerdo con el modelo chileno (ver tabla 6). Por un lado, el Reglamento fue ampliamente cuestionado por actores de la sociedad civil, quienes señalaron que los parámetros aprobados eran demasiado permisivos con la industria de productos ultraprocesados (El Comercio, 2017a; Huerta, 2017; Villalobos, 2017a). Por otro lado, el Reglamento también fue criticado por distintos gremios empresariales, quienes afirmaron que los parámetros carecían de sustento técnico y propusieron que estos sean actualizados luego de realizar un estudio del perfil nutricional de la población peruana (Villalobos, 2017b).

La ministra García explicó que las discrepancias entre lo estipulado en la Ley y su reglamento se debieron a que, en los años transcurridos desde la promulgación de la norma, se recogieron una serie de evidencias y recomendaciones que hicieron necesario realizar ajustes. Por ejemplo, de acuerdo con la información provista por una ex asesora del despacho ministerial, el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición realizó un estudio entre el 2015 y 2016 en base a una muestra de 600 productos ultraprocesados comercializados en el Perú. El estudio halló que, incluso con los parámetros de la fase 1, que son relativamente laxos, un elevado porcentaje de los productos ultraprocesados<sup>13</sup> serían considerados como “altos” en nutrientes críticos (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021). En ese sentido, el Reglamento dispuso una implementación progresiva en dos fases para otorgar un periodo de adecuación a los productores y consumidores.

---

<sup>12</sup> Decreto Supremo N°007-2015-SA, Decreto Supremo N°027-2016-SA, entre otras.

<sup>13</sup> El CENAN estimó que, de acuerdo con los parámetros de la fase 1 del Reglamento, el 71% de las galletas sería considerado como alto en grasas saturadas; el 62% de los snacks salados altos en sodio; el 54% de las bebidas lácteas alto en azúcar y el 48% de cereales para el desayuno alto en azúcar.

Tabla 6: Comparación de parámetros técnicos vigentes en Chile y Perú

SÓLIDOS	PERÚ		CHILE		
	a los 6 meses	a los 39 meses	fecha de entrada	24 meses después	36 meses después
Sodio mg/100g	800	400	800	500	400
Azúcar total g/100g	22.5	10	22.5	15	10
Grasas saturadas g/100g	6	4	6	5	4
Grasas trans	según normativa	según normativa	-----	-----	-----
Energía kcal/100g	-----	-----	350	300	275
LÍQUIDOS	a los 6 meses	a los 39 meses	fecha de entrada	24 meses después	36 meses después
Sodio mg/100ml	100	100	100	100	100
Azúcar total g/100ml	6	5	6	5	5
Grasas saturadas g/100ml	3	3	3	3	3
Grasas trans	según normativa	según normativa	-----	-----	-----
Energía kcal/100g	-----	-----	100	80	70

Fuente: Zelaya (2017)

Por su parte, el asesor en Salud Familiar y Comunitaria de la OPS en el Perú, Erick Rousselin, saludó al Gobierno por la publicación del Reglamento de Ley y aclaró que las recomendaciones de la OPS no son vinculantes para los Estados (Romainville, 2017). Ello fue reiterado por la ministra García, quien afirmó que los valores recomendados por la OPS son aspiracionales y progresivos (Panorama, 2017). Un reciente estudio realizado por la OPS y el MINSa halló que más del 30% de los productos que presentan una cantidad excesiva de sodio, azúcar y/o grasas saturadas según el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS, no califican como “altos en” según los parámetros peruanos en fase 1 (OPS, 2021)<sup>14</sup>. No obstante, el informe también afirma que, con la entrada en vigencia de la fase 2, que es más estricta, los parámetros peruanos se acercan más a los recomendados por la OPS (ver ANEXO D).

<sup>14</sup> Se analizó una muestra de 259 productos (171 nacionales y 88 importados). La proporción de productos con exceso de sodio, azúcar, y/o grasas saturadas según el Perfil de Nutrientes de la OPS que están eximidos de presentar advertencias publicitarias según la legislación peruana es de 32.8% en la fase 1 y 11.6% en la fase 2 (ver anexo D).

Otro punto que llamó la atención fue que el Reglamento de Ley no precisó el formato de las advertencias publicitarias. Como señaló una funcionaria del equipo técnico del MINSA, cuando se aprobó el Reglamento, aún no había suficiente evidencia para respaldar la propuesta del octógono negro como sello de advertencia (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021). Por lo tanto, el Reglamento de Ley dispuso que las especificaciones técnicas sobre el etiquetado de los productos “altos en” azúcar, sodio y grasas saturadas, sean elaboradas por el MINSA a través de un Manual de Advertencias Publicitarias (segunda disposición complementaria final). Este Manual debería ser aprobado por Decreto Supremo y refrendado por los sectores competentes del Ejecutivo en un plazo máximo de 120 días desde la publicación del Reglamento. Con el objetivo de recabar evidencia para la elaboración del Manual, el MINSA realizó un estudio cualitativo para conocer las preferencias de la población peruana y evaluar distintas propuestas para el formato de las advertencias publicitarias.

Las características y hallazgos del estudio cualitativo fueron comentados por una asesora del despacho ministerial, quien solicitó mantener su identidad en reserva (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021). El estudio se llevó a cabo en cuatro ciudades de la costa, sierra y selva<sup>15</sup>. Se realizaron grupos focales con padres de familia de APAFA y con adolescentes escolares, donde se presentaron diferentes propuestas de íconos de advertencia (octógono, triángulo y círculo) y diferentes propuestas de colores (rojo y negro). Como explicó la asesora, los resultados revelaron que la población prefería el octógono, asociado a la señal de tránsito de advertencia, y el color rojo, considerado como más llamativo. Esta información es corroborada por Díaz (2021), quien precisa que las personas también expresaron su conformidad con incluir el nombre del MINSA en las advertencias publicitarias, tal como en el caso chileno. En agosto del 2017, el MINSA prepublica el Manual de Advertencias (RM N°683-2017-SA) con una propuesta de octógono rojo (ver figura 8) y dispone un plazo de 90 días para recibir comentarios. En septiembre del 2017, se produce la crisis total del gabinete, por lo que la ministra García deja el cargo.

---

<sup>15</sup> Las ciudades fueron: Lima, Trujillo, Cusco y Tarapoto. Los escolares tenían entre 12 y 16 años y pertenecían a los niveles socioeconómicos (NSE) C y D. Los padres de familia tenían entre 26 y 48 años de NSE C y D.

Figura 8: Octógonos rojos propuestos inicialmente por el MINSA



Fuente: Berrospi y Sánchez (2018): 18

En paralelo al proceso de reglamentación que venía llevando a cabo el Poder Ejecutivo, el debate sobre esta política pública fue retomado desde el Congreso; esta vez, por los representantes elegidos para el periodo 2016-2021. Así pues, distintos congresistas presentaron proyectos de ley entre enero y octubre del 2017, proponiendo modificaciones a la Ley N°30021 (ver tabla 7). Como señala Díaz (2021), cuatro de estas iniciativas se relacionaron directamente con los parámetros técnicos y las disposiciones sobre el etiquetado: PL N°00865/2016-CR, N°01519/2016-CR, N°01589/2016-CR y N°02036/2017-CR. Dichas propuestas, sumadas a otros dos PL (N°01700/2016-CR y N°01959/2017-CR) fueron derivadas a las comisiones de Salud y Defensa del Consumidor (CODECO).



Tabla 7: PL presentados en paralelo a la reglamentación de la Ley N°30021

Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Bancada y proponente	Descripción
N°00865/2016-CR	11 de enero del 2017	Peruanos Por el Cambio, a iniciativa del congresista S. Heresi	Propone modificar el art. 10 de la Ley reemplazando las frases de advertencia por tablas nutricionales con información sobre el contenido de cada nutriente crítico expresado como un porcentaje del valor diario recomendado. Además, propone que los parámetros técnicos del Reglamento estén basados en datos científicos de la experiencia nacional e internacional (en lugar de las recomendaciones de la OPS).
N°01519/2016-CR	12 de junio del 2017	Fuerza Popular, a iniciativa del congresista D. Salaverry	Propone modificar el DL 1304, "Ley de etiquetado y verificación de los reglamentos técnicos de los productos industriales manufacturados" para incorporar un semáforo nutricional con los colores rojo, amarillo y verde, siguiendo el modelo de etiquetado ecuatoriano.
N°01589/2016-CR	23 de junio del 2017	Acción Popular, a iniciativa del congresista Y. Lescano	Propone modificar la Ley para que los productos que no superen los parámetros, pero sí contienen nutrientes críticos, igual lleven mensajes de advertencia. Además, propone modificar el Reglamento de Ley para adelantar la entrada en vigencia de la 2da fase de parámetros técnicos.
N°01700/2016-CR	24 de julio del 2017	Frente Amplio, a iniciativa del congresista E. Morales	Propone crear una Ley para regular la comercialización, promoción y publicidad de alimentos con alto contenido de grasas saturadas en establecimientos comerciales.
N°01959/2017-CR	4 de octubre del 2017	Peruanos Por el Cambio, a iniciativa de la congresista A. Choquehuanca	Propone crear una Ley que precisa la información obligatoria que debe figurar en el etiquetado de todo producto. Dispone que las advertencias en el etiquetado sean consignadas mediante sellos que lleven el mensaje "alto en".
N°02036/2017-CR	19 de octubre del 2017	Alianza para el Progreso, a iniciativa del Congresista E. Donayre	Propone modificar el artículo 10 de la Ley para reemplazar los parámetros técnicos aprobados en el Reglamento de Ley por unos parámetros más cercanos a las recomendaciones del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS, acortando los plazos para su adecuación y entrada en vigencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Diaz (2021) y el portal web del Congreso de la República.

La Comisión de Salud y la CODECO recibieron opiniones de distintos actores públicos y privados, las cuales están contenidas en sus dictámenes<sup>16</sup>. Por un lado, el CMP, la Defensoría del Pueblo y la OPS señalaron observaciones respecto del PL N°00865/2016-CR, presentado por el congresista Heresi. De hecho, la Defensoría

<sup>16</sup> Ver dictamen de la CODECO (17 de noviembre del 2017) y dictamen de la Comisión de Salud (31 de enero del 2018).



solicitó el archivamiento de los proyectos que proponían modificar la Ley N°30021. Además, afirmó que la propuesta del semáforo nutricional contravenía los derechos a la salud e información de las personas y manifestó su respaldo a la propuesta de octógonos del MINSA (El Comercio, 2017b). Por su parte, el MINAGRI remitió un oficio a la Comisión de Salud respecto del PL N°00865, señalando que considera innecesaria la modificación del artículo 10 de la Ley, referente a las advertencias publicitarias.

Por otro lado, los siguientes gremios empresariales remitieron su opinión favorable respecto del PL N°00865 y la eliminación de las advertencias publicitarias: SNI, ABRESA, la Asociación de Bodegueros del Perú (ABP), ComexPerú, AmCham y ASPAN. En particular, ABRESA envió un oficio al presidente de la CODECO, señalando que la propuesta de eliminar las advertencias publicitarias y reemplazarlas por una tabla de composición nutricional resultaría menos restrictiva para el comercio internacional (ABRESA, 2017). Esta visión fue compartida por dos ministerios: MINCETUR y PRODUCE. Tanto el ministro de Comercio Exterior, Eduardo Ferreyros, como los ministros de la Producción, Bruno Giuffra y Pedro Olaechea, remitieron oficios a las comisiones dictaminadoras expresando opinión favorable respecto del referido proyecto de ley.

Mientras se debatían las propuestas de modificatoria de la Ley N°30021 en el Congreso, el MINSA continuaba con el recojo y sistematización de los comentarios recibidos durante la prepublicación del Manual de Advertencias Publicitarias (MAP)<sup>17</sup>. Esta labor se llevó a cabo durante las gestiones de los ministros Fernando D'Alessio (septiembre 2017- enero 2018) y Abel Salinas (enero 2018- abril 2018) y recayó en la Unidad Funcional de Alimentación y Nutrición Saludable (UFANS), entre otras Direcciones del Ministerio (J. Mariaca, comunicación personal, 25 de junio del 2021). Ambos ministros mantuvieron la postura institucional de respaldo hacia los octógonos de advertencia (Díaz, 2021; Reyes, 2018).

En paralelo, continuaba el debate en el Congreso sobre las propuestas para modificar la Ley N°30021. El presidente de la CODECO, Miguel Castro, instaló una Mesa de Trabajo Técnico con el objetivo de recoger opiniones sobre los proyectos de ley presentados. Este grupo sesionó en cuatro oportunidades entre septiembre y octubre del 2017. Participaron de las reuniones 27 entidades públicas y privadas,

---

<sup>17</sup> Ver Díaz (2021) para un recuento detallado de los comentarios recibidos por el MINSA respecto de la prepublicación del MAP (RM N°683-2017-SA).

incluyendo a los ministerios competentes, gremios empresariales y asociaciones de la sociedad civil<sup>18</sup>. En noviembre del 2017, la CODECO aprueba un dictamen con una propuesta híbrida de etiquetado, con los votos mayoritarios de los congresistas de Fuerza Popular<sup>19</sup>.

Este dictamen de la CODECO elimina las advertencias publicitarias y, en su lugar, dispone la inclusión obligatoria de una tabla nutricional que indique el porcentaje que aportan los nutrientes críticos del producto, en relación con el Valor Diario de Referencia. Es decir, se recogió la propuesta contenida en el PL N°00865/ 2016-CR, con valores de referencia basados en las Guías Diarias de Alimentación (GDA) respaldadas por la industria. Asimismo, el dictamen de la CODECO dispuso la inclusión de un etiquetado tipo semáforo nutricional que resalte con color rojo, amarillo o verde los nutrientes críticos del producto. Esta medida se basó en el PL N°01519/2016-CR, pero en vez de utilizar barras de colores, se optó por utilizar un ícono octogonal con los colores del semáforo. Además, se debería consignar la frase “Evitar su consumo excesivo”, especificando la cantidad de porciones individuales que contiene el producto (ver figura 9).

Figura 9: Propuesta de etiquetado nutricional de la CODECO



Fuente: Hoyos et al (2020): 31

<sup>18</sup> Poder Ejecutivo: MINSA (DIGESA, CENAN, INS), PRODUCE (INACAL), MIDIS, MINCETUR, MINEDU, MEF, INDECOPI. Organismos autónomos: Defensoría del Pueblo. Sociedad Civil: CNP, ASPEC, Asociación Equidad, Asociación CONACUP, Asociación Come Bien, Asociación Elegir, Asociación Caudal, Plataforma por la Alimentación Saludable, OPECU, Instituto Proyecto Solidaridad Social. Gremios empresariales: ABRESA, ABP, ASPAN, ANDA, SNI.

<sup>19</sup> La CODECO también aprueba un dictamen en minoría en febrero del 2018, suscrito por los congresistas de Alianza Para el Progreso y Frente Amplio. Este texto propone modificar aspectos publicitarios de la Ley N°30021, pero mantiene las advertencias del artículo 10. Asimismo, la Comisión de Salud emite un dictamen en enero del 2018 que propone mantener las advertencias publicitarias y adecuarlas para considerar a las personas con discapacidad.

En enero del 2018, la Comisión Permanente del Congreso aprueba un texto sustitutorio conforme a la propuesta del dictamen de la CODECO, con el respaldo mayoritario de los congresistas de Fuerza Popular. Esta norma modifica la Ley N°30021 reemplazando las advertencias publicitarias por la tabla nutricional y el semáforo de la figura 9 y dispone un plazo de 90 días para que el MINSA adecúe el Reglamento de Ley. Dos meses después, la Junta de Portavoces exonera la norma de segunda votación y remite la autógrafa de Ley al Poder Ejecutivo. Durante todo este periodo, había comenzado a escalar la tensión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual se vio reflejado en eventos como la renuncia e interpelación de ministros, la crisis total del gabinete y dos mociones de vacancia presidencial. En marzo del 2018, el presidente Kuczynski renuncia al cargo y, en medio de una crisis de gobernabilidad, Martín Vizcarra asume la presidencia de la República.

#### 4.2.3 Gobierno del Presidente Martín Vizcarra

El proceso de reglamentación de la Ley N°30021 culmina durante el Gobierno de Martín Vizcarra, con la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias en junio del 2018. Si bien la presidencia de Vizcarra transcurre hasta noviembre del 2020, el presente apartado se centra en los primeros cuatro meses de su gobierno, durante los cuales se termina de operacionalizar la política pública. Como ya se adelantó, el Congreso había aprobado una autógrafa que proponía eliminar las advertencias publicitarias y reemplazarlas por un etiquetado híbrido tipo semáforo. Dicha medida fue cuestionada por una serie de actores promotores de la salud pública y los derechos del consumidor, incluyendo la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), el Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP), la Defensoría del Pueblo y la propia OPS (Ortiz, 2017). Estas organizaciones defendieron la propuesta de octógonos contenida en la prepublicación del Manual de Advertencias Publicitarias (RM N°683-2017-SA), considerado como un sistema más eficaz y fácil de entender.

En un comentario técnico emitido en noviembre del 2017, la OPS señaló que el etiquetado propuesto por la CODECO, aprobado por la Comisión Permanente a inicios del 2018, resulta confuso para los consumidores y carece de respaldo científico (OPS, 2017). En la misma línea, la Defensoría emitió el informe N°07-2017-DP/AMASPPI.SP, en el que recomienda al Congreso archivar los proyectos y abstenerse de modificar la Ley N°30021 respecto de las advertencias publicitarias

(Defensoría, 2017). Atendiendo la solicitud de estas organizaciones y en respaldo hacia la postura institucional del MINSA, el presidente Vizcarra observa la autógrafa de ley el 28 de marzo del 2018; una de sus primeras acciones como presidente<sup>20</sup> (Perú21,2018). Como consecuencia, la norma retornó al Congreso para ser evaluada nuevamente por las comisiones dictaminadoras.

En mayo del 2018, la Comisión de Salud aprueba un dictamen de allanamiento, acogiendo las observaciones del Poder Ejecutivo, con los votos favorables de los congresistas de Frente Amplio, Nuevo Perú y Alianza Para el Progreso. En cambio, la CODECO aprobó con los votos mayoritarios de Fuerza Popular, un dictamen de insistencia que desestima las observaciones del gobierno. A raíz de ello, 19 exministros de Salud emitieron un pronunciamiento<sup>21</sup> rechazando el dictamen de insistencia y manifestando su apoyo al presidente Vizcarra y la entonces ministra de Salud, Silvia Pessah, por defender el sistema de advertencias publicitarias con octógonos (OPS, 2018). En este contexto, frente a la presión mediática en contra de la modificación de la ley y su efecto en la opinión pública, el dictamen de insistencia de la CODECO no llega a ser debatido en el Pleno; en los meses siguientes, el debate parlamentario se centra en otros temas concurrentes como las propuestas de reforma política y judicial presentadas por el Ejecutivo (J. Gonzáles, comunicación personal, 25 de agosto del 2021; M. Elías, comunicación personal, 28 de agosto del 2021).

Finalmente, en junio del 2018, el gobierno del presidente Vizcarra aprueba el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP) mediante el DS N°012-2018-SA. Este documento mantiene las especificaciones técnicas sobre el etiquetado contenidas en la prepublicación. Sin embargo, modifica el color del octógono de rojo a negro (ver figura 10). Como ya se adelantó, el Reglamento de Ley dispuso que los parámetros técnicos entrarían en vigencia en dos fases: la primera, 6 meses después de la aprobación del MAP, y la segunda, 39 meses después. En otras palabras, con la aprobación del MAP y la adopción de los octógonos negros, se da por culminada la operacionalización del artículo 10 de la Ley y, por lo tanto, la fase de reglamentación.

---

<sup>20</sup> Según las declaraciones del exministro de Salud, Abel Salinas, el expresidente Kuczynski había firmado la observación de la autógrafa antes de dejar el cargo. Sin embargo, debido a su renuncia, fue el presidente Vizcarra quien concretó el procedimiento (Díaz, 2021; Gestión, 2018).

<sup>21</sup> Pronunciamiento firmado por los siguientes exministros: Alejandro Aguinaga, Carlos Bazán, Fernando Carbone, Midori De Habich, Uriel García, Patricia García, Hernán Garrido, Pilar Mazetti, Luis Pinillos, Eduardo Pretelli, Abel Salinas, Luis Solari, David Tejada, Alberto Tejada, Oscar Ugarte, Carlos Vallejos, Aníbal Velásquez, Álvaro Vidal y Eduardo Yong.



Figura 10: Advertencias publicitarias vigentes en el Perú



Fuente: Hoyos et al (2020): 20

#### 4.3 Situación Actual: Implementación de la Ley

La implementación de la Ley N°30021 inicia en junio del 2019, fecha a partir de la cual entra en vigencia el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP) y, por lo tanto, la obligación de consignar los octógonos negros en los productos que superen los límites de sodio, azúcar, grasas saturadas y grasas trans. Los parámetros técnicos de la fase 1 del Reglamento entraron en vigor 6 meses después de la aprobación del MAP y, a partir de septiembre del 2021, comenzaron a regir los parámetros de la fase 2. Como ya se adelantó, esta tesis se centra en analizar el proceso de reglamentación de la política pública. No obstante, se incluye la presente sección con el objetivo de describir los principales sucesos desde la entrada en vigor de la ley y resaltar algunos aspectos sobre su implementación que podrían ser materia de un estudio posterior.

Un primer aspecto a resaltar serían las excepciones que se vienen otorgando hace más de dos años para permitir el uso de adhesivos con octógonos. El artículo 8 del MAP dispuso que las advertencias publicitarias deben imprimirse de manera indeleble en las etiquetas de los productos. Sin perjuicio de ello, este documento autorizó el uso provisional de adhesivos con octógonos hasta diciembre del 2019. En junio del 2019, el gobierno del presidente Vizcarra aprobó el DS N°015-2019-SA, extendiendo el plazo para permitir el uso de adhesivos hasta junio de 2020 y, en el caso de las micro y pequeñas empresas, hasta el 31 de marzo del 2022. Además, el Decreto permitió que los envases retornables fabricados antes de la entrada en



vigencia del MAP puedan consignar las advertencias en la tapa o chapa, o utilizar adhesivos o cintillos.

En junio del 2020, días antes de que venciera el plazo para las empresas regulares, el gobierno volvió a extender la autorización para el uso de adhesivos hasta junio del 2021, a través del DS N°021-2020-SA. Dicha prórroga se sustentó en las complicaciones generadas por la pandemia del COVID-19, en un contexto donde distintos gremios empresariales solicitaban al MINSA modificar el MAP para volver permanente el uso de los adhesivos (El Comercio, 2021a). Pese a que dicha solicitud no fue acogida, en junio del 2021 el gobierno del presidente Francisco Sagasti prorrogó una vez más el plazo para el uso de adhesivos hasta el 31 de marzo del 2022, aunque solo para los productos importados (mediante DS N°018-2021-SA).

Recientemente, en enero del 2022, la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales no Arancelarias del INDECOPI admitió a trámite una demanda presentada por la Cámara de Comercio de Lima y otras 13 empresas, quienes sostienen que la disposición de no permitir el uso de adhesivos de manera permanente constituye una barrera al comercio (El Comercio, 2022). La resolución de la demanda aún se encuentra pendiente. De no prosperar dicho reclamo, los productos importados que excedan los límites de sodio, azúcar, grasas saturadas y grasas trans, tendrán que colocar los octógonos impresos en sus empaques a partir del 1ro de abril del 2022. Haciendo un balance, la débil aplicación del artículo 10 respecto al uso de adhesivos podría ser estudiada en relación con el concepto de “enforcement”.

Un segundo elemento a destacar es el uso de la vía legal-administrativa por parte de los actores sociales (sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil) para disputar la implementación de la política. Por ejemplo, a fines del 2019, el empresario Esteban Pérez, apoderado de la agencia de comunicación 360 BTL, presentó una demanda ante el INDECOPI, solicitando declarar como barrera burocrática el uso de los octógonos (Salazar, 2020). Si bien la resolución en última instancia del INDECOPI concluyó que las exigencias establecidas por el MINSA sobre las advertencias publicitarias no constituyen barreras burocráticas (La República, 2021)<sup>22</sup>, este caso evidencia que aún hay una fuerte resistencia hacia la Ley. En ese

---

<sup>22</sup> En febrero del 2020, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI emitió la Resolución N°0072-2020-CEB/INDECOPI, declarando barrera burocrática ilegal las exigencias relacionadas con la publicidad de los octógonos. En agosto del 2021, la Sala Especializada en

sentido, Hoyos et al (2020) argumentan que, tanto la solicitud de extender los plazos para el uso de adhesivos como las demandas presentadas ante el INDECOPI, son estrategias utilizadas por la industria para evadir las regulaciones establecidas por la norma.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil también han acudido a la vía legal para disputar aspectos de la política. De hecho, la Corte Suprema emitió una sentencia en noviembre del 2021, producto de tres acciones populares iniciadas por el Colegio Médico del Perú, el Colegio de Nutricionistas del Perú y el Ministerio Público (Huerta, 2022). Dicha sentencia exhorta al Poder Ejecutivo a modificar, dentro de un plazo de 6 meses, dos aspectos del Reglamento de Ley. Primero, anular la disposición que exceptúa a los sucedáneos de la leche materna de llevar las advertencias publicitarias. Segundo, modificar los parámetros técnicos para adecuarlos a las recomendaciones de la Consulta a Expertos de la OPS<sup>23</sup>. Como se verá a mayor profundidad en la sección del análisis, la Ley N°30021 es una política compleja, cuyo contenido ha sido y sigue siendo disputado en múltiples arenas, incluyendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Un tercer tema a resaltar, que ha tenido una amplia cobertura en medios, es la fiscalización de las regulaciones sobre grasas trans, regidas por el Decreto Supremo N°033-2016-SA. En diciembre del 2021, la Comisión de Protección al Consumidor N°3 del INDECOPI interpuso una medida cautelar ordenando el cese de distribución y comercialización de los productos “Bimbolete marmoleado” de la marca Bimbo, “Panetón con frutas y pasas confitadas” de la marca Bell’s y “Cheese tris” de la marca Frito Lay, por presuntamente exceder los límites de grasas trans (El Comercio, 2021 b). Pese a que el INDECOPI aprobó variar las medidas cautelares en enero del 2022, los procedimientos administrativos iniciados siguen en trámite, de manera que las empresas deberán acreditar pruebas de laboratorio sobre el contenido de sus productos (Andina, 2022). Estos podrán ser comercializados, con las advertencias

---

Eliminación de Barreras Burocráticas emitió la Resolución N°0556-2021/SE-INDECOPI, revocando la resolución de 1ra instancia y concluyendo que el MINSA sí está facultado para emitir normas sobre advertencias publicitarias en salvaguarda del derecho a la salud pública (La República, 2021).

<sup>23</sup> Cabe destacar que el Perfil de Nutrientes de la OPS, publicado en febrero del 2016, reemplazó las recomendaciones contenidas en la Consulta de Expertos del 2011. De hecho, el documento dice explícitamente lo siguiente: “El Modelo de perfil de nutrientes de la OPS que se describe en el presente informe reemplaza la Recomendación número 10 contenida en las Recomendaciones de la consulta de expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas. El Modelo de perfil de nutrientes que aquí presentamos se basa en toda la evidencia científica actualizada [...]” (OPS, 2016, p.6-7).

publicitarias correspondientes, siempre y cuando los proveedores acrediten no exceder el límite de 2g de ácidos grasos trans por 100g.

Un último aspecto por destacar es la reformulación de los ingredientes de los productos ultraprocesados a raíz de la entrada en vigor de la Ley N°30021. Por ejemplo, la Directora Ejecutiva de ABRESA comentó en una entrevista que los fabricantes de refrescos y bebidas sin alcohol han innovado para ampliar el portafolio de productos que se encuentran fuera del esquema de advertencias (M. Málaga, comunicación personal, 30 de junio del 2021). Ello fue corroborado por una investigadora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, quien compartió los hallazgos preliminares de un estudio donde se evidenció un incremento en el uso de edulcorantes no calóricos para reemplazar el azúcar (comunicación personal, 7 de septiembre del 2021). En la misma línea, un representante de la consultora Kantar Worldpanel señaló que los fabricantes han disminuído considerablemente la cantidad de azúcar en yogúres y bebidas (Inga, 2019). Estos cambios en las fórmulas de los productos ultraprocesados y la medida en que pueden atribuirse a la implementación de la ley podrían ser objeto de un estudio posterior sobre la eficacia de la política pública.



## 5. Analizando la Reglamentación de la Ley N°30021

Habiendo reconstruido los hitos principales del caso de estudio, la presente sección responde a la pregunta de investigación: ¿qué factores impulsaron o frenaron el proceso de reglamentación de la Ley N°30021? En ese sentido, se analiza cómo los factores presentados en el marco teórico se entrelazaron durante los tres periodos de gobierno estudiados para incidir en el avance o retroceso de la aprobación del Reglamento de Ley y el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP). Se argumenta que el proceso de reglamentación avanzó cuando: (i) el Ministerio de Salud (MINSA) estuvo liderado por funcionarios que priorizaron la política; (ii) se lograron consensos en el gabinete ministerial respecto de cómo operacionalizar la ley; y (iii) la coalición que favorecía la reglamentación tuvo mayor éxito que la coalición rival para incidir en los espacios de toma de decisiones. A continuación, se presentan los tres factores de análisis con relación al caso de estudio.

El primer factor de análisis es el nivel de compromiso del sector encargado de elaborar el Reglamento y el MAP; en este caso, el MINSA. Como ya se adelantó, la reglamentación de las políticas depende, en parte, de las prioridades e incentivos de los políticos y burócratas. Ello porque los funcionarios públicos tienen múltiples temas que atender con recursos limitados. En palabras de una alta funcionaria del MINSA quien fue entrevistada para este trabajo: “El Ministerio tiene muchísimos frentes. Es bien difícil atenderlos todos. Uno escoge sus batallas” (comunicación personal, 16 de agosto del 2021). En ese sentido, cuando la reglamentación es percibida como poco importante o muy costosa en términos de capital político, recursos o tiempo, lo más probable es que los altos funcionarios públicos desistan de impulsarla. Como señaló una funcionaria de la UFANS: “Los decisores tampoco es que todos tengan el mismo nivel de querer hacer las cosas. A veces las presiones hacen que se aguante el tema y lo guarden o esperen a que todo se calme” (J. Mariaca, comunicación personal, 25 de junio del 2021). Por el contrario, si los funcionarios de alto rango consideran que reglamentar la ley es relevante para sus objetivos, se priorizará la asignación de recursos para ese fin.

El segundo factor es el grado de consenso en el gabinete ministerial respecto de cómo operacionalizar la política, que resulta determinante en la aprobación de políticas multisectoriales como la Ley N°30021. En este caso, las propuestas de Reglamento y MAP elaboradas por el MINSA requirieron del aval de los siguientes

sectores: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)<sup>24</sup>, Ministerio de Educación (MINEDU), y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El debate y búsqueda de consensos entre estos sectores se dio a través de instituciones formales (CCV, Comisión Multisectorial), así como grupos de trabajo y reuniones ad hoc entre los equipos técnicos. Dado que durante el periodo analizado hubo casi 50 ministros titulares de los sectores competentes (ver ANEXO C), en la presente sección se hará énfasis únicamente en aquellas posturas que tuvieron un peso decisivo en el proceso de reglamentación.

El tercer factor es la capacidad de los actores sociales (sociedad civil y sector empresarial) para trasladar sus preferencias de política pública a los espacios de toma de decisiones. En particular, se analizan dos aspectos: el nivel de cohesión de estos actores y el tipo de presión que ejercen. Como se adelantó en la sección 2, el nivel de cohesión se refiere a la capacidad de estos actores para coordinar sus acciones y actuar de manera articulada en busca de sus objetivos. En cuanto a la presión ejercida, esta puede ser de tipos. Primero, la presión difusa es aquella que se ejerce de manera general, a través de estrategias que influyen indirectamente en las decisiones del gobierno. Segundo, la presión directa vendría a ser aquella que se ejerce sobre los funcionarios e instancias directamente responsables de la toma de decisiones sobre la reglamentación (sectores competentes del Poder Ejecutivo).

En este caso, hubo dos coaliciones que buscaron incidir en la toma de decisiones. Por un lado, la industria de ultraprocesados, agremiada bajo la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), lideró un Frente empresarial integrado por productores (ABRESA, ASPAN, ABP), asociaciones de comercio (ComexPeru, CCL, AmCham), gremios de publicidad (ANDA, SNRT), entre otros. Estos actores cuestionaron los parámetros técnicos propuestos por el MINSA, por considerarlos una sobre-regulación de la industria. Asimismo, buscaron eliminar las advertencias publicitarias y reemplazarlas, inicialmente, por el sistema GDA, y luego, por un etiquetado tipo semáforo. Por otro lado, se articuló un conjunto de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la promoción de la salud pública y los derechos del consumidor: ASPEC, CMP, CNP, CONVEAGRO, entre otras. Estas organizaciones actuaron de manera

---

<sup>24</sup> En noviembre del 2020 la denominación del MINAGRI cambió a “Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego” (hoy MIDAGRI).



independiente y, a partir del 2016, conformaron la denominada “Plataforma por la Alimentación Saludable”. Su objetivo fue hacer contrapeso a la industria y fiscalizar a las autoridades públicas, en especial al MINSA, para que cumplan con reglamentar la Ley N°30021. Esta coalición defendió la adopción de los parámetros técnicos de la OPS y el uso de advertencias publicitarias con formato de octógonos.

Con respecto a los espacios de toma de decisiones, cabe resaltar que las coaliciones ejercen presión en dos arenas simultáneas: Ejecutiva y Legislativa. Como se adelantó en la sección 4.2, si bien es el Ejecutivo quien tiene a su cargo la elaboración y aprobación del Reglamento y el MAP, en este caso surgen en paralelo una serie de propuestas legislativas que buscan modificar la Ley N°30021 desde el Congreso. En otras palabras, la arena donde se formuló la política vuelve a ser reactivada durante la fase de reglamentación. Ello implica que, a diferencia de otros casos donde la reglamentación suele darse en espacios cerrados al público, (Hoyos et al 2020), la operacionalización de esta política pública fue muy visible porque se debatió también en una arena parlamentaria. A continuación, se analizará los tres factores de manera transversal en cada uno de los periodos gubernamentales que transcurren durante la reglamentación.

### 5.1 Gobierno del Presidente Ollanta Humala

Como se explicó en la sección 4.2, la tarea de reglamentar la Ley N°30021 recayó, inicialmente, en el Gobierno del presidente Humala. Luego de la promulgación, se esperaba que el gobierno tomara medidas para viabilizar esta política, que había sido impulsada por la bancada oficialista del Congreso. Entre mayo del 2013 y julio del 2016, se aprueba una primera prepublicación del Reglamento, un Reglamento de parámetros técnicos, dos normas complementarias y una segunda prepublicación (ver ANEXO B). Sin embargo, el periodo de gobierno culmina sin la aprobación del Reglamento de Ley definitivo y, por lo tanto, sin la posibilidad de poder ejecutar la política pública. El presente apartado argumenta que dicho resultado se explica por: (i) el alto costo político de impulsar la reglamentación desde el MINSA; (ii) la falta de consenso en la Comisión Multisectorial encargada de aprobar la propuesta de Reglamento; y (iii) el éxito de la coalición empresarial para bloquear el avance de la reglamentación.

En cuanto al primer factor de análisis, cabe reiterar que la elaboración de la propuesta de Reglamento, incluyendo los parámetros técnicos, fue desarrollada por una Comisión Sectorial del MINSA durante las gestiones de la ministra Midori de Habich (julio 2012-noviembre 2014) y del ministro Aníbal Velásquez (noviembre 2014-julio 2016). Durante ambas gestiones, la reglamentación de la Ley N°30021 se mantuvo en la agenda del Ministerio, en especial, de la Dirección General de Promoción de la Salud. Ello fue corroborado en una entrevista con una persona de alto rango en el Ministerio, cuyas declaraciones se presentan a continuación:

“El tema de alimentación saludable siempre estuvo en agenda [...] el Viceministerio y en particular la Dirección de Promoción tuvo eso como un tema de preocupación constante [...] Yo podría decir que, particularmente porque teníamos una Dirección General de Promoción, fue posible que permaneciera en agenda más allá de todos los otros temas que el Ministerio tiene que son concurrentes” (comunicación personal, 16 de agosto del 2021).

No obstante, el MINSA también enfrentó una serie de dificultades externas que elevaron los costos de impulsar la reglamentación. La primera tiene que ver con un aspecto propio del diseño de la norma: la exigencia de incorporar los parámetros técnicos de la OPS. Como se explicó en la sección 4.2.1, había poca claridad en un primer momento respecto de cuáles eran las recomendaciones oficiales de este organismo, por lo que la Comisión Sectorial modificó su propuesta en reiteradas oportunidades para hacer coincidir sus parámetros con los de la OPS (ver tablas 3, 4 y 5). Ello generó un alto nivel de volatilidad y dilató el proceso de elaboración del Reglamento. Una segunda dificultad fue la oposición de los sectores productivos del gabinete, que dificultó la aprobación de la propuesta técnica del MINSA. En palabras de una funcionaria de alto rango durante este periodo: “Había una predisposición favorable del presidente y ciertamente del Ministerio de Salud, pero dentro del gobierno, los ministerios productivos, es decir PRODUCE y el propio MEF, siempre expresaron actitudes muy resistentes a la ley” (comunicación personal, 16 de agosto del 2021).

Una tercera dificultad fue la presión ejercida por los actores privados, que llevó a tomar la decisión de prepublicar el Reglamento en julio del 2016 para recibir comentarios por un plazo de 90 días (RM N°524-2016-MINSA), en lugar de hacer la publicación definitiva del Reglamento. Como explicó un funcionario que ocupaba un cargo de alta dirección, el MINSA asumió una actitud cautelosa y una interpretación

literal de los requerimientos legales para evitar dar pie a que los opositores puedan impugnar el Reglamento:

“Había una opinión que decía, bueno, si ya fue prepublicado antes, entonces ya no debería prepublicarse otra vez. Entonces, la discusión fue en ese momento que era un nuevo Reglamento porque lo que hicimos fue diferente [...] Si hubiésemos aprobado, probablemente hubiésemos perdido. Si es que lo pasaban a organismos internacionales, a la OMC, hubiésemos perdido [...] Entonces, la recomendación legal fue que deberíamos prepublicar” (comunicación personal, 27 de agosto del 2021).

Haciendo un balance del primer factor, la reglamentación se mantuvo en la agenda del MINSA y fue un tema de preocupación durante ambas gestiones ministeriales. Sin embargo, las dificultades externas que enfrentó el sector hicieron que la reglamentación pierda viabilidad política frente a otros temas concurrentes que también demandaban atención y recursos. Como ya se explicó, la percepción de los riesgos o costos políticos asociados con impulsar determinados cursos de acción tienen repercusiones a la hora de asignar prioridades entre los temas en agenda. En palabras de una alta funcionaria: “Yo recuerdo un montón de cosas que decía ‘falta un poquito más y salen’, pero hay tantas prioridades en el Ministerio que uno termina por decir: ‘ok, voy a pelearme por estas cuatro cosas’” (comunicación personal, 16 de agosto del 2021). Ello fue corroborado por un Exdirector de Promoción de la Salud, quien hizo énfasis en la dificultad de tomar decisiones políticamente costosas en el contexto del cambio de gobierno (entrevista personal, 14 de septiembre del 2021). En síntesis, el desenlace de este periodo demuestra que el compromiso político del sector titular es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar la reglamentación.

A continuación, se procede al análisis del segundo factor, respecto al nivel de consenso entre los sectores competentes del Ejecutivo. Como ya se adelantó, la propuesta de Reglamento fue evaluada en una Comisión Multisectorial integrada por representantes de PCM, MINSA, MEF, PRODUCE, MINAGRI, MINEDU, INDECOPI. Como parte del recojo de información, se realizaron entrevistas con autoridades y burócratas que tuvieron a su cargo la reglamentación de la Ley durante el gobierno del presidente Humala. Las personas entrevistadas, quienes solicitaron que su identidad sea tratada de manera confidencial, coincidieron en señalar que habían dos facciones en el Ejecutivo. Por un lado, los sectores “sociales” (MINSA, MINEDU, MINAGRI) se inclinaban por una interpretación más amplia sobre el alcance de la ley y su ámbito de aplicación. Por otro lado, los sectores “productivos” (MEF, PRODUCE, INDECOPI) tenían una visión más restrictiva de cómo operacionalizar la política y

consideraban que muchas de las propuestas del MINSA incurrieran en una sobre-regulación (comunicación personal, 14 de septiembre del 2021).

Frente a estas posturas discrepantes, hizo falta la figura de un mediador que pudiera fomentar el consenso y orientar las discusiones hacia la toma de acuerdos. Ello fue explicado por un Exdirector General de Promoción de la Salud quien señaló lo siguiente, “PCM hizo un buen trabajo moderando, coordinando, pero no asumía decisiones” (comunicación personal, 14 de septiembre del 2021). Como se explicará en la sección 5.2, esta función resultó fundamental para lograr la aprobación del Reglamento definitivo durante el gobierno del presidente Kuczynski. En cambio, durante el gobierno del presidente Humala, la propuesta de Reglamento no llegó al Consejo de Ministros, sino que se prepublicó como una Resolución Ministerial del sector Salud en julio del 2016.

Sin perjuicio de lo señalado, el factor que resultó decisivo para frenar la reglamentación durante el gobierno del presidente Humala fue la mayor capacidad que tuvo el Frente empresarial para trasladar sus preferencias a la arena de toma de decisiones. Ello se explica, principalmente, debido al mayor nivel de cohesión que tuvo este Frente, a comparación de la coalición rival. Como se adelantó, las empresas del sector de alimentos y bebidas ultraprocesados se organizaron a través del Comité de Alimentos y Bebidas de la SNI, que convocó a reuniones con frecuencia para articular una postura gremial. Este punto fue resaltado en la entrevista con el presidente de dicho Comité: “Nosotros decidimos que la posición debía ser gremial. Llamábamos a reuniones técnicas y legales con las empresas y de ahí salía la posición” (A. Daly, comunicación personal 5 de marzo del 2021). Ello fue corroborado en entrevistas con los representantes del gremio de panadería y pastelería (ASPAN) y del gremio de refrescos y bebidas sin alcohol (ABRESA), quienes explicaron que las empresas de su sector contaron con una participación activa en la SNI (P. Pantoja, comunicación personal, 29 de junio del 2021; M. Málaga, comunicación personal, 30 de junio del 2021).

Los funcionarios del MINSA entrevistados que tuvieron a su cargo la reglamentación durante este periodo declararon haber sentido la presión de los gremios empresariales. Por ejemplo, una funcionaria de alto rango afirmó lo siguiente: “Desde el gremio alimentario de producción hubo muchísima presión para [...] ver si podrían meter el tema de reglamentación por esa dinámica eterna de discusión y sin promulgación” (comunicación personal, 16 de agosto del 2021). En la misma línea,



otro funcionario se refirió a las estrategias de presión tanto difusa como directa que utilizaba la industria para persuadirlos de que la Ley N°30021 no era conveniente, incluyendo el envío de oficios e informes técnico-legales, y el despliegue de una estrategia de comunicación basada en redes de opinión y testimonios de expertos (comunicación personal, 27 de agosto del 2021). Incluso, en una entrevista con el periodista Augusto Álvarez Rodrich días antes del cambio de gobierno, el presidente Humala atribuyó la demora en la reglamentación de la Ley N°30021 a la presión de la industria, como se refleja en la siguiente cita:

“Hemos dado una ley nosotros, pero las grandes empresas que venden comida chatarra han hecho una presión y lobbies tremendos [...] estamos para sacar la reglamentación después de haber conformado una comisión que se ha demorado tiempo. Al final, cuando ya tenemos el acuerdo, ahora vienen con una leguleyada que es que hay que prepublicarlo por noventa días [...] Yo le recomiendo al Sr. Kuczynski que respete la prepublicación y apruebe el reglamento para demostrar que un gobierno gobierna para el pueblo y no para intereses privados” (Latina Noticias, 2016).

En cambio, los actores de la sociedad civil que promovían la reglamentación durante este periodo presentaban las características de lo que Weible et al (2019) denominan una “coalición desconectada o potencial”. Es decir, “un escenario en que un número relativamente grande de actores políticos que comparten creencias participan en la política sin coordinar su comportamiento” (p.14, traducción propia). Estos actores ejercieron presión, principalmente, de manera difusa, a través de manifestaciones públicas y la difusión de sus posturas en medios de comunicación. Por ejemplo, en diciembre del 2015, el autor principal de la ley, Jaime Delgado, lideró a un grupo de congresistas de diferentes bancadas y representantes de la sociedad civil, quienes acudieron al Palacio de Gobierno para exhortar al presidente Humala a reglamentar la Ley (Chinchay, 2015). Sin embargo, distintos funcionarios del MINSA durante aquella época sostuvieron no haber percibido una actuación articulada por parte de este grupo de actores. En palabras de un Exdirector General de Promoción de la Salud:

“Al inicio participación activa de la sociedad organizada de esta forma personalmente no vi. Lo que vi era, a través de un congresista [Jaime Delgado] que tenía contacto con algunos grupos sociales porque él había participado de algunos de ellos, sí habían algunas manifestaciones” (comunicación personal, 14 de septiembre del 2021).

Entonces, durante este primer periodo presidencial, el sector empresarial tiene mayor éxito en trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de



decisiones. Ello se ve reflejado en los resultados de la reglamentación descritos en la sección 4.2. Primero, la coalición de actores promotores de la Ley cuestiona los primeros parámetros técnicos propuestos por el MINSA (RM N°321-2014-MINSA) por considerar que son demasiado permisivos con la industria. Más adelante, se aprueba un reglamento de parámetros técnicos (DS N°007-2015-SA) que se ajusta a las recomendaciones de la Consulta de Expertos, pero no al Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS que esta coalición defendía. Finalmente, la decisión de prepublicar la segunda propuesta de Reglamento tres días antes del cambio de gobierno, fue interpretada como señal de falta de determinación (E. Jacoby, comunicación personal, 30 de junio del 2021; J. Delgado, comunicación personal, 30 de junio del 2021; S. Mauricio, comunicación personal, 1 de julio del 2021). Además, si bien esta prepublicación sí incorpora los parámetros del Perfil de Nutrientes OPS, la propuesta fue criticada por no definir el formato para las advertencias publicitarias (Villalobos, 2016).

### 5.2 Gobierno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski

Cuando inició el gobierno del presidente Kuczynski en julio del 2016, habían pasado tres años desde la adopción de la Ley; no obstante, la reglamentación aún estaba pendiente. Durante este periodo presidencial, se aprueba el Reglamento de Ley definitivo (DS N°017-2017-SA), que define los parámetros técnicos referentes al alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas. No obstante, la entrada en vigor de estos parámetros y las especificaciones técnicas para consignar las advertencias publicitarias quedan pendientes. Ello porque, si bien se prepublica la propuesta de MAP con etiquetado octogonal, la publicación oficial de este documento no llega a concretarse. Más aún, el Congreso aprueba una autógrafa que propone modificar la Ley N°30021, reemplazando las advertencias publicitarias por un etiquetado híbrido tipo semáforo. A continuación, se argumenta que el balance de este periodo se explica por: (i) el alto nivel de compromiso político del MINSA, que permitió impulsar la aprobación del Reglamento y prepublicación de MAP; (ii) el logro de puntos mínimos de consenso en el gabinete ministerial, que permitió la aprobación del Reglamento, aunque con modificaciones a la propuesta original; y (iii) el hecho de que ambas coaliciones fueron parcialmente exitosas en trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones.

Con respecto al primer factor, cabe señalar que durante la gestión de la ministra Patricia García (julio 2016-septiembre 2017), hubo un alto compromiso por parte del MINSA con esta política pública. Ello fue corroborado por una nutricionista del equipo técnico a cargo de la reglamentación, quien afirmó que la aprobación del Reglamento fue una prioridad: “Esto fue impulsado desde la autoridad máxima” (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021). En ese sentido, la ministra García encargó la conformación de un equipo técnico de diferentes instancias del sector Salud (CENAN, DIGESA, DGPS, DGENT, oficina jurídica, etc) y asignó una asesora del despacho ministerial, la doctora María Inés Sánchez Griñán, como encargada de liderar este tema. Una alta funcionaria, quien solicitó mantener su identidad en reserva, señaló que el equipo técnico trabajó de la mano con consultores de la OPS invitados específicamente para asistir con la elaboración del Reglamento. Esta autoridad afirmó lo siguiente: “nosotros la hemos peleado con sangre, sudor y lágrimas y ¿por qué? Porque yo soy una salubrista y porque sí creía en eso” (comunicación personal, 23 de agosto del 2021). El alto nivel de compromiso durante la gestión de la ministra García permitió impulsar la aprobación del Reglamento en junio del 2017 y dejar prepublicada la propuesta del MAP en agosto del 2017, pese a las resistencias que enfrentó el sector.

Como se adelantó en la sección 4.2.2, la ministra García dejó el cargo tras la crisis total del gabinete en septiembre del 2017. Durante el periodo restante del gobierno, hubo dos ministros de Salud: Fernando D’Alessio (septiembre 2017- enero 2018) y Abel Salinas (enero 2018- abril 2018). Ambos ministros mantuvieron la postura institucional, pronunciándose públicamente a favor del etiquetado frontal con octógonos y acudiendo al Congreso a respaldar la propuesta de MAP (Díaz, 2021; Reyes, 2018). No obstante, si bien los equipos técnicos continuaron con la labor de recoger y sistematizar los comentarios de la prepublicación del MAP, no hubo avances significativos durante sus breves gestiones. Como señaló una funcionaria que lideró el equipo técnico del MINSA, fue recién cuando la ministra Silvia Pessah asume el cargo durante el gobierno del presidente Vizcarra que el sector retoma la aprobación del MAP como una prioridad (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021).

A continuación, se desarrolla el factor de análisis sobre el grado de consenso en el gabinete ministerial. Como ya se adelantó, al ser la Ley N°30021 una política multisectorial, la propuesta de Reglamento elaborada por el MINSA requería el aval de los sectores competentes del Ejecutivo. Así pues, el MINSA tuvo que dedicar una

cantidad importante de recursos para absolver las observaciones que hacían los demás ministerios (sobre todo MEF, PRODUCE y MINCETUR) a través del CCV, así como resolver los cuestionamientos durante reuniones extensas entre los equipos técnicos (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021). Incluso, como se detalló en la sección 4.2.2, tanto MINCETUR (ministro Eduardo Ferreyros) como PRODUCE (ministros Bruno Giuffra y Pedro Olaechea) remitieron opinión favorable a la Comisión de Defensa del Consumidor, respecto del PL que buscaba eliminar las advertencias publicitarias respaldadas por el MINSa. Esta situación de disenso en el gabinete generó un impasse a nivel del Poder Ejecutivo, que dilató la aprobación del Reglamento de Ley.

La implicancia de estas posiciones discrepantes al interior del gabinete es que el MINSa tuvo que hacer concesiones a los demás ministerios (sobre todo a los que tienen mayor poder en la toma de decisiones) para lograr que se apruebe el Reglamento de Ley. En ese sentido, algunos funcionarios de alto nivel, así como burócratas de rango medio que trabajaron en la reglamentación durante el periodo 2016-2018 explicaron que tuvieron que ceder en múltiples aspectos para lograr el aval de los sectores competentes. Un primer aspecto respecto al cual se cedió fue retirar algunos temas de la propuesta de Reglamento que iban más allá del alcance de la Ley como, por ejemplo, regulaciones respecto de los edulcorantes o los sucedáneos de la leche materna<sup>25</sup>. En palabras de un miembro del equipo técnico:

“Queríamos que se coloque en la advertencia ‘contiene edulcorantes’. Ahí sí definitivamente ningún ministerio, sobre todo los del MINCETUR, estuvieron de acuerdo [...] También habíamos incorporado el tema de la comida rápida aprovechando esto. Ah sí, y el tema de las fórmulas maternizadas, de los sucedáneos de la leche materna y el añadido del azúcar [...] Con mucha pena tuvimos que retirarlo porque no estaba en la Ley. Lo dejamos en realidad, pero lo sacaron” (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021).

En segundo lugar, el MINSa logró que se aceptaran los parámetros técnicos diseñados durante la gestión de la ministra García, siguiendo el modelo chileno (ver tabla 6). Sin embargo, frente a las resistencias tanto al interior del gabinete como desde el sector empresarial, el MINSa tuvo que ceder respecto a los plazos para que la implementación sea más gradual. Esto fue explicado en una entrevista con una persona de muy alto rango en el ministerio.

---

<sup>25</sup> No obstante, como se detalló en la sección 4.3, el Poder Judicial emitió una sentencia en noviembre del 2021, exhortando al Poder Ejecutivo a modificar el Reglamento de Ley para anular la disposición que exceptúa a los sucedáneos de la leche materna de llevar las advertencias publicitarias.

“Yo creo que lo que tomó tiempo, -lo que tomó más tiempo porque fue toda una lucha-, fue que no se querían esos niveles. Querían bajarse, pero eso para mí era no negociable. Una vez que ya habíamos visto que técnicamente se requería, los tiempos podrían ser, pero teniendo un tiempo mucho más corto para la primera fase porque si no nunca se comenzaba” (comunicación personal, 23 de agosto del 2021).

La misma persona explicó que, una de las razones por las que finalmente se optó por dividir la implementación en etapas, fue para otorgar un periodo de adecuación tanto al consumidor como a la industria. Otro factor, que habría sido clave para la decisión de dividir la entrada en vigencia de los parámetros en dos fases, fue la postura del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Resulta que el gobierno estaba distribuyendo, a través de programas sociales como Qali Warma, productos que tendrían que llevar las advertencias publicitarias por exceder los parámetros contemplados en la propuesta de Reglamento elaborada por el MINSA. Como señaló el ex-Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, hubiera sido incoherente que el gobierno apruebe el Reglamento y esté, al mismo tiempo, distribuyendo productos altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas.

“El MIDIS decía: oye, si salimos con una visión extrema, todos los programas alimentarios sociales que tenemos se van a caer porque no podemos cumplir. Es más, te diría que ese fue como de los temas más fuertes para buscar la reglamentación, digamos, que tuviera un periodo de implementación que fuera por partes” (F. Zavala, comunicación personal, 18 de agosto del 2021).

Por otro lado, es importante reiterar que, cuando se aprobó el Reglamento de la Ley en junio del 2017, aún no había suficiente consenso en el gabinete para llegar a un consenso sobre el formato de las advertencias publicitarias. En palabras de una ex-asesora: “Hubo resistencias que no pudimos defender. No había realmente manera de definir cómo debieran ser esos etiquetados frontales” (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021). Por lo tanto, un último aspecto en el que el MINSA tuvo que ceder es el hecho de no haber incluido el octógono en el texto del Reglamento y señalar, más bien, que el formato de etiquetado sería definido en un documento posterior: el Manual de Advertencias Publicitarias. Fue en ese sentido que se realizó el estudio cualitativo comentado en la sección 4.2.2 para conocer las percepciones de la población y poder sustentar la propuesta de etiquetado con octógonos rojos contenida en la prepublicación del MAP (ver figura 8). Esta decisión fue explicada también por una funcionaria que formó parte del equipo técnico del MINSA que elaboró el Reglamento.



“Entonces, en el caso del reglamento, del punto específico de la advertencia, todavía no se tenía en ese momento como un sustento de qué funcionaba, cuál iba a ser este ícono [...] Así que yo creo que por eso es que también se coloca esta especie de Manual de Advertencias Publicitarias, y eso también tiene mucho que ver con decisiones políticas” (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021).

Es importante señalar el papel que jugó la PCM para resolver el impasse a nivel del Ejecutivo. En un contexto donde las instituciones formales de coordinación intersectorial resultaban insuficientes para llegar a un consenso, el Premier Zavala actuó como “policy broker” para reconciliar las posturas discrepantes. Como explicó una asesora del despacho ministerial, el Premier dispuso la conformación de una comisión ad hoc para reunir a los equipos de trabajo de los sectores competentes, donde hubo un trabajo muy arduo para buscar acuerdos sobre el Reglamento: “Sostuvimos una serie de reuniones muy intensas porque eran realmente largas y agotadoras en la casa matriz de la PCM con varios de los sectores” (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021). Esta experiencia también fue descrita por una funcionaria del equipo técnico del MINSA:

“Realmente ahí me di cuenta de que la PCM en ese sentido tenía la potestad para poder decidir qué hacer y cómo hacerlo. Ahí se trabajó por tres días más o menos tratando de conciliar algunas cuestiones técnicas [...] Entonces, ha sido bastante difícil pero sí entiendo y he podido verificar, constatar, que para llegar a un consenso la PCM juega un rol importante” (L. Pillaca, comunicación personal, 17 de agosto del 2021).

Un elemento adicional por destacar es la actitud pragmática que prevaleció en el gabinete bajo el liderazgo del Premier Zavala al momento de consensuar la propuesta final de Reglamento. En una entrevista con el titular de la PCM, este señaló lo siguiente: “La verdad que eran puntos demasiado disímiles, eran extremos [...] Entonces, fue un término medio de parámetros y un término medio en plazos de implementación [...] Yo sentía que teníamos que avanzar” (F. Zavala, comunicación personal, 18 de agosto del 2021). Ese sentido de urgencia fue también reiterado por una alta funcionaria del MINSA quien afirmó lo siguiente: “algunas cosas que terminaron estando en el Manual responden a que todavía no lo teníamos tan claro y no podíamos esperar” (comunicación personal, 23 de agosto del 2021). Entonces, el resultado fue la aprobación del Reglamento de Ley oficial, cuyo contenido refleja los puntos mínimos que se lograron consensuar entre los sectores competentes.

En cuanto al tercer factor de análisis, ambas coaliciones fueron parcialmente exitosas durante este periodo en trasladar sus referencias de política a los espacios



de toma de decisiones. Por el lado de la sociedad civil, fue clave la conformación de la Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS), que permitió a esta coalición alcanzar un mayor nivel de cohesión, en comparación al periodo presidencial anterior. La PAS es una instancia de coordinación conformada por más de 50 organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales destacan la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), el Colegio de Nutricionistas del Perú (CNP), el Colegio de Médicos del Perú (CMP), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Liga Peruana de Lucha contra la Diabetes, entre otras (Díaz, 2021). Durante el gobierno del presidente Kuczynski, los integrantes de la PAS coordinaron sus esfuerzos para hacer contrapeso al Frente empresarial y ejercer presión difusa a favor de la reglamentación: emitieron pronunciamientos en conjunto<sup>26</sup>, organizaron manifestaciones, recolectaron firmas, y coordinaron plazos para sus acciones de incidencia (S. Mauricio, comunicación personal, 1 de julio del 2021; J. Delgado, comunicación personal, 30 de junio del 2021).

En especial, la PAS aprovechó la coyuntura suscitada por el caso Pura Vida para abrir una discusión pública respecto a la regulación de la venta y publicidad de los productos ultraprocesados. En junio del 2017, la autoridad sanitaria de Panamá (AUPSA) determinó que el producto Pura Vida del Grupo Gloria no podría ingresar más a dicho país bajo el rótulo de leche, debido a que contiene elementos distintos a la bebida natural en su composición (RPP, 2017a). Este caso despertó críticas por parte de la PAS y sus integrantes, quienes denunciaron una vulneración del principio de veracidad publicitaria contenido en la Ley N°30021 y llamaron la atención sobre la necesidad de contar con información clara en el etiquetado y publicidad de los productos ultraprocesados (Gestión, 2017; RPP, 2017a, 2017b). La estrategia fue criticar a la industria, pero también ejercer presión sobre el gobierno y responsabilizar a las autoridades por la demora en la reglamentación de la Ley (J. Delgado, comunicación personal, 30 de junio del 2021). Según las declaraciones de una funcionaria quien lideró el equipo técnico del MINSA, este evento habría abierto una ventana de oportunidad para que la propuesta de Reglamento pueda elevarse al Consejo de Ministros.

“Realmente eso abre una oportunidad de discusión sobre el tema de alimentos procesados [...] Además estábamos en medio del Niño. Habían varias crisis en

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, ver el pronunciamiento institucional publicado en la página de Facebook de la PAS en junio del 2017, rechazando los parámetros técnicos del Reglamento de Ley: <https://www.facebook.com/plataformasaludable/photos/a.1867297870169777/1946532882246275>

ese momento y lo de Pura Vida ya era la gota que derramaba el vaso [...] dio pie a que entrara de alguna manera a Consejo de Ministros esta primera versión de reglamento en la cual ya se habían hecho ajustes” (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021).

Sin embargo, pese al hito que significó la aprobación del Reglamento de Ley en junio del 2017 (DS N°017-2017-SA), esta coalición no fue del todo exitosa en trasladar sus preferencias a los espacios de toma de decisiones. Ello se vio reflejado en el hecho de que el Reglamento aprobado no incorporó los parámetros técnicos que defendía esta coalición, ni tampoco definió el formato para consignar la advertencia publicitaria. Como ya se adelantó, el Reglamento de Ley no se ajustó a las recomendaciones del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS, sino que incorporó los parámetros técnicos de Chile, que son menos estrictos (ver ANEXO D). Como ya se adelantó, el MINSA justificó esta decisión luego de hacer una revisión de las experiencias internacionales y de constatar que la implementación de los parámetros chilenos había sido exitosa.

El Ministerio de Salud de Chile realizó un estudio en el 2018 para conocer las percepciones de los consumidores respecto de los octógonos de advertencia, para lo cual se encuestó a una muestra representativa de mayores de 18 años de distintas regiones del país (MINSAL, 2018). Los resultados fueron que el 92.9% de los encuestados declaró entender la información que entregan los octógonos. Además, el 48.1% declaró que compara los sellos de advertencia a la hora de realizar compras y, de este último grupo, el 79.1% afirmó que dicha comparación afecta su decisión de compra. En la misma línea, un artículo publicado en la revista *The Lancet* encontró que la implementación de la ley chilena con los parámetros de la fase 1 se asoció con una reducción de compra de alimentos etiquetados “altos en” azúcar (-26.7%), sodio (-36.7%), grasas saturadas (-15.7%) y calorías (-23.8%) (Smith et al, 2021). En ese sentido, una funcionaria que lideró el equipo técnico del MINSA explicó que, frente a las resistencias hacia los parámetros de la OPS, se optó por seguir el modelo chileno, que había demostrado tener éxito:

“Entonces, para el 2017 Chile ya tenía poco más de medio año de aprobado su reglamento con octógonos que eran menos rigurosos que los puntos de corte que la OPS describía originalmente, que se habían conversado entre el periodo 2013 y 2016. Sin embargo, había realmente una resistencia muy fuerte a estos puntos de corte. Entonces, se documenta preliminarmente un estudio en Chile [...] Tenían ya evidencia de que la gente estaba desviando sus decisiones hacia los productos que no tenían octógonos y Chile no tenía los parámetros de OPS, tenía los que son los nuestros en fase 1. Entonces, eso nos dio a nosotros

alguna suerte de seguridad de que podíamos avanzar, si bien no era con la exigencia de OPS, podíamos llegar mínimamente a la fase 1 de lo que Chile había avanzado” (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021).

Pese a la justificación del MINSA, la PAS cuestionó el Reglamento de Ley y criticó, además, que se haya dispuesto la elaboración de un Manual de Advertencias en lugar de incluir el octógono desde un primer momento. Incluso, el CMP y el CNP presentaron acciones populares<sup>27</sup>, denunciando el Reglamento ante el Poder Judicial (La República, 2017a, 2017b; S. Mauricio, comunicación personal, 1 de julio del 2021). Además, como miembros de la PAS, estos actores emitieron un pronunciamiento en conjunto, señalando que los parámetros aprobados eran ilegales por contravenir la primera disposición complementaria transitoria y exhortando al gobierno a incorporar los parámetros de la OPS (PAS, 2017). Por lo tanto, los funcionarios del MINSA entrevistados, quienes solicitaron mantener su identidad en reserva, coincidieron en señalar que la Plataforma no fue precisamente una aliada durante la elaboración y aprobación del Reglamento (comunicación personal, 23 de agosto del 2021; comunicación personal, 16 de septiembre del 2021).

Por su parte, la coalición de actores empresariales también fue parcialmente exitosa en trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones. Si bien no alcanzó un nivel de coordinación equivalente al de la PAS, las empresas de cada sector sí se articularon bajo sus respectivos gremios, lo que les permitió incidir en la toma de decisiones sobre la reglamentación. Por un lado, esta coalición ejecutó estrategias de presión directa, buscando influir en los funcionarios responsables de elaborar y aprobar el Reglamento de Ley. En ese sentido, los funcionarios del MINSA entrevistados afirmaron haber dedicado una gran cantidad de energía y recursos para responder a las observaciones provenientes de los gremios empresariales. En particular, resaltaron dos estrategias de presión directa: (i) el envío de oficios a distintas direcciones del Ministerio en simultáneo y (ii) las solicitudes de extensión de plazos para presentar comentarios adicionales durante las fases de prepublicación (comunicación personal, 23 de agosto del 2021). Como señaló una funcionaria de la UFANS:

“Cada vez que de pronto se quería avanzar había algunas cartas, algunos oficios, dispositivos legales [...] Entonces, eso un poco obstaculizaba porque había que responder. [...] Yo creo que por eso el reglamento demoró en salir.

---

<sup>27</sup> Estas dos acciones populares, sumadas a la que presentó el Ministerio Público en el año 2017 son la base de la sentencia de la Corte Suprema emitida en noviembre del 2021, cuyo contenido se detalla en la sección 4.3 del presente trabajo.

Básicamente por eso, ciertas presiones que habían y que no necesariamente pasaban por lo técnico” (J. Mariaca, comunicación personal, 25 de junio del 2021).

A esta estrategia de presión directa, se sumó una estrategia de presión difusa a través del Congreso de la República. Cuando el Congreso que aprobó la Ley 30021 estaba en funciones, habría sido muy difícil impulsar una modificación de la norma. Por lo tanto, la industria se centró en el Ejecutivo como campo para la gestión de intereses. Sin embargo, durante el siguiente periodo legislativo, que empezó en julio del 2016, hubo una recomposición del Congreso, conformado por una mayoría perteneciente al partido Fuerza Popular, financiado por empresarios del sector de alimentos y bebidas ultraprocesados<sup>28</sup> (La República, 2019). En este entorno más favorable, la industria empezó a presionar a través del Congreso para modificar la Ley N°30021.

De hecho, en julio del 2017, el gerente de asuntos regulatorios de la SNI indicó durante una exposición realizada para sus asociados que dicho gremio evaluaba mecanismos para modificar o eliminar la Ley N°30021 (Villalobos, 2017c). Esta presión indirecta a través del Congreso consumió una cantidad importante de recursos del MINSA. En palabras de una alta funcionaria: “Fue todo un problema porque, además, tuvimos que dividir nuestras fuerzas para tratar de buscar aliados dentro del Congreso” (entrevista personal, 23 de agosto del 2021). Este punto fue reconocido por el Premier, quien comentó las implicancias que tuvo el debate en el Congreso para la aprobación del Reglamento: “Como estaba esta ley que venía del Congreso, [...] había que calibrar también los tiempos en términos de qué podías aprobar y hasta dónde podías aprobarlo (F. Zavala, comunicación personal, 18 de agosto del 2021).

Entonces, si bien la presión de esta coalición no logró que el MINSA cambie de postura, sí consumió una gran cantidad de sus recursos. Además, como ya se mencionó, sus posturas fueron adoptadas por los sectores productivos del gabinete (MEF, PRODUCE y MINCETUR), que suscribieron las observaciones presentadas por la industria a las propuestas de Reglamento y MAP. Por último, si bien la autógrafa del

---

<sup>28</sup> En el marco de la investigación del caso Lava Jato, se revelaron aportes no registrados por parte de líderes de la industria alimentaria como Dionisio Romero (Grupo Romero-Alicorp) y Vito Rodríguez (Grupo Gloria) a la campaña electoral de Keiko Fujimori, presidenta del partido Fuerza Popular. Dichos aportes han sido asociados a la gestión de intereses en el Congreso durante el periodo 2016- 2019 para evitar la implementación de los octógonos de advertencia que regulan la publicidad de los productos ultraprocesados que comercializan ambas corporaciones (La República, 2019; Hoyos et al, 2020). Ver Diaz (2021) para una descripción más detallada de las denuncias e investigaciones en curso.



Congreso propuso un modelo de etiquetado híbrido que no coincidía del todo con la propuesta inicial de la industria, ésta fue considerada como una alternativa preferible a los octógonos. Como explica Diaz (2021), “inicialmente varios gremios de la industria de alimentos, principalmente la SNI y ABRESA, no respaldaron la propuesta de semáforos nutricionales [...] Sin embargo, posteriormente, el sector industrial decidió apoyar mayoritariamente la propuesta del Congreso” (p.iii). Ello fue corroborado en una entrevista con el presidente del Comité de Alimentos y Bebidas de la SNI, quien destacó que el etiquetado híbrido del Congreso incorporaba las principales características del sistema GDA (A. Daly, comunicación personal, 5 de marzo del 2021).

### 5.3 Gobierno del Presidente Martín Vizcarra

Como se explicó en la sección 4.2.3, la aprobación del MAP oficial tuvo lugar en junio del 2018 durante el gobierno del presidente Vizcarra, quien observó la autógrafa de Ley aprobada por el Congreso a pocos días de haber asumido el sillón presidencial. Pese a que la CODECO aprueba un dictamen de insistencia en mayo del 2018, este no llega a ser debatido por el Pleno del Congreso. Con la aprobación del MAP (DS N°012-2018-SA) culmina la fase de reglamentación de la Ley N°30021 y se dispone la implementación de las advertencias publicitarias con octógonos a partir de junio del 2019. En lo que resta de la sección, se argumentará que dicho resultado fue posible debido a: (i) la presencia de altos funcionarios y burócratas en el MINSA comprometidos con la aprobación del MAP; (ii) el respaldo del presidente y los sectores competentes del Poder Ejecutivo; y (iii) el éxito de la PAS en trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones.

En cuanto al primer factor de análisis, cabe destacar el importante nivel de compromiso político por parte de la ministra de Salud, Silvia Pessah (abril 2018- enero 2019), quien también fue Viceministra de Salud Pública durante la gestión de la ministra Patricia García, cuando se aprobó el Reglamento y la prepublicación del MAP. El alto nivel de compromiso por parte del sector Salud durante esta etapa fue corroborado en una entrevista con una alta funcionaria del MINSA, quien afirmó lo siguiente: “Empujamos con todo [...] Lo que queríamos era sacar el Manual de Advertencias Publicitarias y lo sacamos [...] nosotros teníamos muy claro que esto era una prioridad” (comunicación personal, 28 de junio del 2021). Similarmente al periodo



anterior, fue importante la presencia de un conjunto de burócratas que, en este caso, ayudó a impulsar la aprobación del MAP, incluso pese a la oposición del Congreso y los cambios de ministros. En palabras de una funcionaria de la UFANS:

“Yo ubico dos niveles. Uno es el nivel técnico, que es donde yo me encuentro y los equipos técnicos apostamos todos por la misma línea. [...] en el transcurso de dos años después del reglamento, hubieron muy pocas personas, todas muy conocedoras del tema, me refiero al equipo técnico, que empujó el tema hasta llegar hoy día a tener un Manual de Advertencias y un etiquetado frontal” (J. Mariaca, comunicación personal, 25 de junio del 2021).

Con respecto al segundo factor, hubo un entorno más favorable al interior del gabinete ministerial durante este periodo frente a la aprobación del MAP propuesto por el MINSA. En ese sentido, según lo señalado por una integrante del equipo técnico, fue clave el respaldo del presidente Vizcarra y del Premier César Villanueva como líderes del Ejecutivo (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021). Asimismo, fue muy importante el cambio de postura institucional del sector Producción. Como se explicó anteriormente, PRODUCE estuvo liderado entre mayo del 2017 y enero del 2018, por el ministro Pedro Olaechea, quien como presidente de la SNI (2009-2012) y congresista (2016-2019) se manifestó públicamente en contra de las advertencias publicitarias (La República, 2018). En enero del 2018, el ministro Olaechea deja el cargo y, tras las breves gestiones de los ministros Lieneke Schol y Daniel Córdova (ver ANEXO B), Raúl Pérez-Reyes asume el cargo. Como señala Díaz (2021), el nombramiento de Pérez-Reyes en abril del 2018 llevó a un cambio en la postura institucional de PRODUCE que resultó más favorable para la búsqueda de consensos respecto al MAP.

Al igual que con la aprobación del Reglamento, el MINSA tuvo que ceder y hacer ajustes a la propuesta del MAP para recibir el aval de todos los sectores competentes. Los principales ajustes fueron la variación del color del octógono de rojo a negro, el retiro del nombre del MINSA del sello de advertencia, la extensión de plazos de adecuación para las MYPEs, la eliminación del tamaño más pequeño de las etiquetas, entre otros factores (Díaz, 2021; J. Mariaca, comunicación personal, 25 de junio del 2021). Es decir, se modificaron algunos detalles, pero el MINSA logró mantener el elemento central de su propuesta: la implementación de octógonos de advertencia como ícono para consignar las advertencias publicitarias.

Finalmente, se analiza la capacidad de los actores sociales para incidir en la toma de decisiones sobre la reglamentación. Durante este periodo de gobierno, los

actores de la sociedad civil tuvieron mayor éxito para trasladar sus preferencias de política a la arena de toma de decisiones. Primero, la PAS mantuvo el alto nivel de cohesión presentado durante el periodo presidencial anterior, lo que le permitió a esta coalición generar incidencia a favor de la aprobación del MAP. Por ejemplo, en marzo del 2018, la PAS presentó un pedido formal con 11,500 firmas ciudadanas recolectadas a través de la plataforma Change.org, solicitando a presidente Vizcarra observar la autógrafa de Congreso y aprobar el MAP con octógonos (CNP, 2018; S. Mauricio, comunicación personal, 1 de julio del 2021). Asimismo, esta Plataforma publicó un pronunciamiento en mayo del 2018 criticando la aprobación de dictamen de insistencia aprobado por la CODECO (PAS, 2018).

Un cambio importante fue que, a diferencia del periodo de gobierno anterior, donde hubo discrepancias entre el MINSA y la PAS respecto de los parámetros técnicos del Reglamento, en este periodo ambos defendieron los octógonos como formato para las advertencias publicitarias. En ese sentido, hubo un acercamiento entre las PAS y el MINSA, que establecieron una comunicación fluida en defensa de la Ley N°30021 y la aprobación del MAP (Díaz, 2021). Tal es así que, en septiembre del 2018, la ministra Pessah anunció la instalación de una mesa de trabajo permanente entre la PAS y el MINSA para monitorear la implementación de esta política pública (MINSA, 2018). Este cambio en la relación entre el MINSA y la coalición de actores de la sociedad civil fue descrito por una asesora del despacho ministerial, quien solicitó mantener su identidad en reserva:

“Para entonces, ya en ese nuevo tramo la sociedad civil, ante el riesgo de cuestionar los octógonos, de eliminarlos como formato de etiquetado frontal, ya la sociedad civil del Colegio de Nutricionistas y de estas personas de la Plataforma no les quedó sino sumarse [...] porque de lo contrario iban a salir semáforos, los cuales ellos tampoco estaban de acuerdo. Es ahí donde ellos se convierten en acompañadores de este proceso” (comunicación personal, 16 de septiembre del 2021).

En cambio, la coalición empresarial vio disminuida su capacidad para influir en la toma de decisiones sobre la reglamentación. Como bien señala Díaz (2021), la presión de la industria de alimentos y bebidas durante esta etapa no logró cambiar la postura institucional del MINSA. Ello fue corroborado en una entrevista con una alta funcionaria quien explicó que, si bien la presión directa de la industria consumió una cantidad importante de los recursos del sector, no se retrocedió en la intención de aprobar el MAP con octógonos.

“Se respondió técnicamente porque nuestra propuesta era clara y no cambió [...] pero eso no quiere decir que no se invirtió un montón de tiempo en responder. El Ministerio no cambió de posición, pero a lo que yo me refiero, trabajamos una barbaridad ¿por qué?, porque todo el mundo le ponía algo al documento [...] y eso es, francamente, una pérdida de energía y de focalizar en otras cosas” (entrevista personal, 28 de junio del 2021).

Por otro lado, la presión indirecta ejercida a través del Congreso no fue suficiente para modificar definitivamente la Ley N°30021 ni detener la aprobación del MAP. Ello se reflejó en el hecho de que el dictamen de insistencia de la CODECO no llegó a ser debatido en el Pleno. Como se explicó en la sección previa, los congresistas de Fuerza Popular optaron por no impulsar este dictamen debido a la presión mediática en contra de la modificación de la Ley y su efecto en la opinión pública (J. Gonzáles, comunicación personal, 25 de agosto del 2021; M. Elías, comunicación personal, 28 de agosto del 2021). En la misma línea, Díaz (2021) entrevistó al presidente de la CODECO, Miguel Castro, y afirmó lo siguiente: “El entrevistado comenta que, debido a lo politizado de la discusión, decidió no sustentar o buscar la insistencia en el Pleno” (p. 50). Entonces, en línea con lo señalado por Urteaga (2017), el hecho de que la modificación de la Ley haya estado sujeta a un alto nivel de escrutinio público durante este periodo, le restó efectividad a las estrategias de presión de la coalición empresarial. A partir de junio del 2019, entró en vigor la obligación de consignar las advertencias publicitarias.

## 6. Conclusiones

A través del caso de estudio, esta investigación ha analizado una etapa fundamental pero poco considerada en el ciclo de las políticas públicas: el proceso de reglamentación. La Ley N°30021 fue aprobada por el Congreso en mayo del 2013. El artículo 10 de esta norma dispuso la aplicación de advertencias publicitarias en los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas. Para hacer efectiva esta medida, hacía falta aterrizar los lineamientos generales de la ley en disposiciones concretas; es decir, reglamentar la política. En el caso del artículo 10, son dos los elementos que se disputan durante la reglamentación: (i) los parámetros técnicos que establecen los límites de sodio, azúcar y grasas saturadas; y (ii) el formato de las advertencias publicitarias. Estos componentes se operacionalizan a través del Reglamento de Ley y del Manual de Advertencias (MAP), respectivamente.

El proceso de reglamentación inició durante el gobierno de Ollanta Humala, luego de la promulgación de la Ley. Durante este periodo, el MINSA publicó tres propuestas de parámetros técnicos en el 2014, 2015 y 2016 (ver tablas 3, 4 y 5), pero no llegó a aprobarse el Reglamento de Ley definitivo. En junio del 2017, el gobierno del presidente Kuczynski aprueba el Reglamento oficial, aunque con unos parámetros técnicos menos estrictos que las recomendaciones de la OPS. Además, este documento dejó pendiente las especificaciones técnicas sobre el formato para consignar las advertencias publicitarias. Estas especificaciones fueron desarrolladas en la propuesta del MAP, cuya pre-publicación se efectuó en agosto del 2017. En paralelo a la labor del Ejecutivo, el Congreso debatió y aprobó en marzo del 2018 una autógrafa de Ley que proponía modificar el artículo 10 para reemplazar las advertencias publicitarias por un etiquetado híbrido tipo semáforo nutricional.

Tras la renuncia de Kuczynski, el presidente Vizcarra asume el gobierno y, en respaldo a la postura del MINSA, observa la autógrafa de ley. En mayo del 2018, la CODECO aprueba un dictamen de insistencia, desestimando las observaciones del Poder Ejecutivo. No obstante, este dictamen no llegó a ser debatido por el Pleno. Finalmente, en junio de ese mismo año, el gobierno del presidente Vizcarra aprueba el MAP oficial, disponiendo la aplicación de los octógonos negros como formato para consignar las advertencias publicitarias. Con la publicación del MAP,



culmina la etapa de reglamentación y se dispone la implementación de los octógonos a partir de junio de 2019. Haciendo un recuento, la operacionalización del artículo 10 fue un proceso sumamente largo y complejo, que transcurrió entre mayo del 2013 y junio del 2018, abarcando tres gobiernos distintos. Esta tesis analizó dicho periodo con el objetivo de explicar los factores que impulsaron o frenaron la reglamentación de esta política pública. En ese sentido, destacaron tres factores.

El primer factor fue el nivel de compromiso del MINSA como ente rector y, por lo tanto, sector encargado de elaborar la propuesta técnica de Reglamento y MAP. Como se argumentó en la sección 5, la reglamentación de la Ley avanzó cuando los altos funcionarios priorizaron la operacionalización de esta política en la definición de sus objetivos y asignación de recursos. Ello se evidenció en las gestiones de las ministras Patricia García y Silvia Pessah, durante las cuales el MINSA aprobó el Reglamento y el MAP, respectivamente. En cambio, el proceso de reglamentación se dilató en dos momentos. Durante las gestiones de los ministros De Habich y Velásquez, la elaboración del Reglamento se mantuvo en agenda. Sin embargo, el sector enfrentó dificultades externas que disminuyeron los incentivos para impulsar la reglamentación, frente a otros temas concurrentes que también exigían atención y recursos. El segundo momento fue durante las gestiones de los ministros D'Alessio y Velásquez. En ambos casos, se mantuvo la postura institucional de respaldo hacia los octógonos y continuaron trabajando los equipos técnicos, pero no hubo avances significativos en cuanto a la aprobación del MAP, debido a la corta duración de sus gestiones (cuatro y tres meses, respectivamente). Entonces, si bien los seis ministros respaldaron esta política, la variación en cuanto a la prioridad que asignó cada gestión a la reglamentación tuvo un impacto en su avance.

El segundo factor fue el grado de consenso entre los sectores competentes del Ejecutivo, respecto de cómo operacionalizar la política pública. Si bien durante el periodo de estudio hubo una alta rotación de ministros, fue posible identificar una tendencia general de dos posturas en el gabinete. Por un lado, los sectores sociales (MINSA, MINEDU, MINAGRI, MIDIS) mantuvieron una visión más estricta respecto a la regulación. Por otro lado, los sectores productivos (PRODUCE, MINCETUR, MEF) presentaron observaciones respecto al impacto que podría tener la ley en el comercio y la economía nacional. Así, durante el gobierno del



presidente Humala, la falta de consenso en la Comisión Multisectorial, llevó a un impasse que impidió la aprobación del Reglamento de Ley. Durante el gobierno del presidente Kuczynski, hubo posiciones discrepantes; sin embargo, fue clave el rol de la PCM para orientar la búsqueda de consensos y permitir la aprobación del Reglamento. En el gobierno del presidente Vizcarra, hubo un entorno más favorable al interior de gabinete respecto a la aprobación del MAP, para lo cual fue clave el respaldo presidencial y el cambio de titular en PRODUCE. Cabe resaltar que, tanto en el caso del Reglamento como del MAP, el MINSA tuvo que hacer concesiones a los sectores productivos del gabinete, que suelen tener mayor poder en la toma de decisiones. No obstante, los componentes fundamentales de la propuesta técnica del MINSA se mantuvieron.

El tercer factor fue la capacidad de los actores sociales para trasladar sus preferencias de política a los espacios de toma de decisiones. Durante el periodo de estudio se articularon dos coaliciones rivales. Por un lado, el Frente empresarial liderado por la SNI, cuestionó los parámetros técnicos propuestos por el MINSA, así como el etiquetado frontal de advertencia. Esta coalición promovió la modificación de la Ley a través del Congreso, defendiendo, inicialmente, el etiquetado GDA y, posteriormente, la propuesta de etiquetado híbrido de la CODECO. Por otro lado, la Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS) se articuló como una instancia de coordinación entre diversas asociaciones de la sociedad civil promotoras de la salud y los derechos del consumidor. Esta coalición defendió el etiquetado con octógonos negros y la incorporación de los parámetros técnicos recomendados por la OPS. La capacidad de ambas coaliciones para incidir en la toma de decisiones varió durante el periodo de análisis. Hasta fines del gobierno de Humala, el Frente empresarial presentó un mayor nivel de cohesión entre sus miembros, quienes coordinaban sus acciones a través de las instancias gremiales. Los funcionarios del MINSA durante este periodo comentaron haber sentido la presión directa de este Frente, lo que contribuyó a bloquear el avance de la reglamentación. En cambio, la coalición rival se encontraba aún desarticulada y fracasó en trasladar sus preferencias.

Durante la gestión del presidente Kuczynski, hubo un cambio importante en el nivel de cohesión de esta última coalición, debido a la conformación de la PAS. Esta Plataforma se constituyó como un importante espacio de coordinación que permitió a sus miembros ejercer presión para la aprobación del Reglamento,

especialmente, en el contexto de la coyuntura suscitada por el caso Pura Vida. Sin embargo, la PAS no fue del todo exitosa en persuadir a los tomadores de decisiones, puesto que el Reglamento aprobado incorporó los parámetros técnicos chilenos en lugar de los de la OPS. Más aún, la aprobación de la autógrafa, producto de la presión ejercida por el Frente empresarial a través del Congreso, amenazó con eliminar las advertencias publicitarias. Finalmente, durante el gobierno de Martín Vizcarra, la PAS tuvo mayor éxito en hacer valer sus preferencias, para lo cual fue importante el cambio en su relación con el MINSA. A diferencia del gobierno anterior donde hubo discrepancias respecto de los parámetros técnicos, en este periodo tanto el MINSA como la PAS defendieron los octógonos como formato para las advertencias publicitarias. Este acercamiento permitió impulsar la aprobación del MAP. En contraste, las estrategias de presión del Frente empresarial no fueron suficientes para lograr la modificación definitiva de la Ley a través del Congreso, ni consiguieron tampoco consiguieron frenar la aprobación del MAP.

Es importante resaltar que el análisis también demostró una interrelación entre los factores. Por ejemplo, se comentó que el compromiso político del MINSA es una condición necesaria pero no suficiente para la reglamentación. Ello porque, incluso en escenarios donde el sector titular prioriza la elaboración del Reglamento, la aprobación de las políticas multisectoriales requiere del refrendo de los demás ministerios competentes. Asimismo, en situaciones donde hay una fuerte oposición del gabinete y los actores sociales, lo más probable es que hayan pocos incentivos para que el sector titular asuma los costos políticos de impulsar la reglamentación. De la misma manera, cuando la coalición que se opone a la reglamentación logra persuadir a por lo menos un sector de los tomadores de decisiones, será más difícil llegar a un consenso a nivel del gabinete ministerial. La interrelación compleja entre estos y otros factores tendrá que ser analizada caso por caso para identificar las variables con validez empírica más allá de lo señalado en el presente trabajo.

Los hallazgos de la investigación refuerzan las conclusiones de Diaz (2021), respecto de los factores que permitieron la aprobación del MAP y añaden algunos aportes tanto a nivel teórico como empírico. En primer lugar, se extiende el alcance del análisis para estudiar el periodo completo de la reglamentación, incluyendo tanto la aprobación del Reglamento de Ley como del MAP. Ello permitió explicar cómo interactúan las variables analizadas en la sección 5, ya sea para frenar o

impulsar la reglamentación de la política entre los años 2013 y 2018. Como consecuencia, se incorporan una serie de hallazgos a nivel empírico que complementan el trabajo de la autora. Por ejemplo, se demostró que la alianza entre la PAS y el MINSA se dio recién a partir de la defensa de los octógonos como modelo de etiquetado, ya que, durante el periodo de debate y aprobación del Reglamento, estos actores tuvieron posturas discrepantes respecto de los parámetros técnicos. En la misma línea, este trabajo incorpora el debate sobre los parámetros técnicos, incluyendo las distintas propuestas y sus implicancias. En ese sentido, aporta un análisis sobre un aspecto fundamental para la operacionalización del artículo 10, puesto que es a través de estos parámetros que se determina si un producto es considerado “alto en” sodio, azúcar y/o grasas saturadas.

A nivel teórico, cabe destacar algunas diferencias en cuanto a los factores explicativos y el marco de análisis. Primero, el presente trabajo incluye un factor que no se contempla como variable de análisis en la investigación de Diaz (2021): el nivel de compromiso o voluntad política del MINSA como sector encargado de la reglamentación. Este factor es importante porque, como se mencionó anteriormente, el seguimiento de las políticas se ve afectado por las prioridades e incentivos de los políticos y burócratas. Segundo, esta tesis profundizó en el rol que jugó la PCM, y en especial el Premier, para lograr consensos mínimos en el gabinete ministerial, de cara a la aprobación del Reglamento. Este análisis sobre las instituciones formales e informales de coordinación intersectorial es clave para el estudio de las políticas multisectoriales como la Ley N°30021. Tercero, la presente investigación se apoyó en el marco de análisis de las coaliciones promotoras para estudiar la variación en la capacidad de los actores sociales para trasladar sus preferencias a los espacios de toma de decisiones. En ese sentido, mientras que Diaz (2021) hace un análisis del tipo de actores y sus recursos, el presente trabajo optó por estudiar el nivel de cohesión de los actores y el tipo de presión que ejercen.

Si bien los hallazgos son particulares al caso de estudio, este trabajo deja importantes lecciones sobre la fase de reglamentación. Un primer punto es la relevancia de este proceso para hacer efectiva la política pública. Por ejemplo, en el caso de estudio, el texto de la ley contiene únicamente las frases de advertencia. Los aspectos que hoy en día estructuran la implementación -los límites de

nutrientes críticos, el ícono de la advertencia, el tamaño de las etiquetas, etc- fueron definidos en el Reglamento y el MAP. Entonces, la reglamentación es una etapa que puede ayudar a explicar la distancia entre el texto de la ley y la ley efectiva; es decir, las denominadas brechas de implementación. Incluso, es posible identificar una serie de casos hoy en el Perú, donde las políticas adoptadas no pueden implementarse, debido a que la aprobación del Reglamento de Ley aún está pendiente (ver ANEXO E). Este es el caso de la Ley Nacional del Cáncer, la Ley del Deportista de Alto Nivel, y muchas otras cuyos beneficiarios siguen a la espera.

Una segunda lección es la importancia de sostener las políticas adoptadas durante las etapas posteriores del ciclo, más allá de los cambios de gobierno y de funcionarios. Este punto es particularmente relevante en un escenario político tan volátil como el peruano. Como se planteó en el marco teórico, el enfrentamiento de posiciones por dar contenido a las normas no termina con la adopción. Más bien, habrá actores que buscan eliminar, modificar o mitigar los impactos de las regulaciones durante la etapa de reglamentación. El caso de estudio es un ejemplo donde la permanencia de la política estuvo en juego. Por lo tanto, su análisis transmitió la importancia de ver la reglamentación no solo como un proceso técnico de operacionalización sino también como una etapa inherentemente política.

En línea con lo señalado, un tercer aporte de la investigación es que permitió comprender mejor las características particulares de esta etapa. Por lo general, la elaboración y aprobación de los Reglamentos y normas complementarias se debate en la arena del Ejecutivo. Es en ese sentido, la tesis profundizó en la importancia de analizar el Estado como un actor heterogéneo, integrado por sectores con metas, posturas y grados de poder distintos. Además, a diferencia de otros casos en donde la reglamentación es poco visible, la Ley N°30021 fue particular porque se abrió una discusión paralela en el Congreso sobre la modificación de esta norma. Entonces, este caso demuestra que la arena donde se formuló la política puede ser reactivada durante la reglamentación, debido a la incidencia de actores que gestionan intereses en múltiples espacios de toma de decisiones. Incluso, como se explicó en la sección 4.3, tanto el sector empresarial como las organizaciones de la sociedad civil han hecho uso de la vía legal-administrativa (Poder Judicial e INDECOPI) para disputar la implementación de esta política.

Finalmente, cabe señalar algunas futuras líneas de investigación para el caso de estudio. La N°30021 es una regulación que busca abordar un problema de salud pública: el sobrepeso y la obesidad infantil. El balance de la reglamentación ha sido positivo con relación a los objetivos de la norma ya que, si bien la aprobación del Reglamento y el MAP se dilató, hoy en día se encuentran vigentes los octógonos de advertencia con los parámetros chilenos que han demostrado un resultado favorable para reducir el consumo de los productos ultraprocesados en dicho país (MINSAL, 2018; Smith et al, 2021). En ese sentido, una línea de investigación pendiente es el estudio de la implementación de esta política, por ejemplo, el nivel de cumplimiento y la variación en su aplicación (enforcement). Este punto es especialmente relevante considerando que, más allá de las advertencias publicitarias, esta política contempla otras medidas que apuntan a promover la alimentación saludable y que también requieren de seguimiento. Además, dado que esta ley repercute en el funcionamiento de una industria con un peso muy importante en el país, otra línea de investigación pendiente sería profundizar en el estudio del poder empresarial (lobbies, puertas giratorias, conflictos de interés, etc). Por último, teniendo en cuenta el contexto regional en el que se inserta esta política, otra línea de investigación por explorar es la mirada comparada de las regulaciones afines en América Latina.



## 7. Bibliografía

Amengual, M. (2016). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316476901

Amengual, M. & Dargent, E. (2020). The Social Determinants of enforcement: Integrating politics with limited state capacity. En Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press (pp.161-182).

Andina (2022, enero 6). Bombolete Marmoleado y Panetón Bell's volverán al mercado si no contienen Grass trans. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-bimbolete-marmoleado-y-paneton-bells-volveran-al-mercado-si-no-contienen-grasas-trans-876036.aspx>

Aquino-Vivanco, Ó., Aramburu, A., Munares-García, Ó., Gómez-Guizado, G., García-Torres, E., Donaires-Toscano, F., & Fiestas, F. (2013). Intervenciones para el control del sobrepeso y obesidad en niños y adolescentes en el Perú. *Revista peruana de medicina experimental y salud pública*, 30(2), 275-282

Armada, F., Iturria, I., & Bacigalupo, J. (2019). Determinación social de la salud: Interferencia de la industria de alimentos en las políticas de etiquetado gráfico innovador de alimentos procesados en Suramérica.

Asociación de Bebidas y Refrescos Sin Alcohol (2017). <http://abresa.pe/wp-content/uploads/2017/02/Carta-de-Abresa-a-la-Comisi%C3%B3n-de-Defensa-del-Consumidor-del-Congreso.pdf>

Augusto, M.C., & Ganoza, C. (2021). Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia. Consorcio de Investigación Económica y Social. Disponible en: [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/1.\\_dp\\_gobernabilidad.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/1._dp_gobernabilidad.pdf)

Bennet, A. y Checkel, J. (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*. New York: Cambridge University Press.

Berrosipi, M. S., & Sánchez Flores, A. (2018). Factores que la industria de alimentos procesados en Lima Metropolitana debe considerar para lograr una implementación exitosa de los lineamientos de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. *Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas*.

Capano, G., & Howlett, M. (Eds.). (2020). *A Modern Guide to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.

Capano, G. & Pritoni, A. (2020) Policy Cycle. En: Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C.S., Binderkrantz, A.S. (Eds.) (2020). *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, 1-7.

Centenera, M. (2021, octubre 27): Argentina cambia el etiquetado frontal de los alimentos procesados para combatir obesidad. Recuperado de:

<https://elpais.com/sociedad/2021-10-27/argentina-cambia-el-etiquetado-frontal-de-los-alimentos-procesados-para-combatir-la-obesidad.html>

Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (s/f). Observatorio Nacional de Estudio del Sobrepeso y la Obesidad. Recuperado de: <https://tablerodemandando.ins.gob.pe/desnutricion/aguda/departamentos>

Chinchay, M. (2015, abril 28). Alimentación Saludable sin fecha de aplicación. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/873317-reglamento-de-ley-de-alimentacion-saludable-sin-fecha-de-aplicacion/>

Colegio de Nutricionistas del Perú (2018, abril 2). Presentan pedido formal con 11,500 firmas de los ciudadanos a favor de la ley de Alimentación Saludable [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: <https://cnp.org.pe/presentan-pedido-formal-11500-firmas-los-ciudadanos-favor-la-ley-alimentacion-saludable/>

Congreso de la República (2014). Congresista Jaime Delgado cuestiona propuesta de Reglamento de Ley de Alimentación Saludable. Recuperado de: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/8AE2E7E797F1AFA805257D1C00795486/?OpenDocument>

Cortez, M y Maillet, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional* (94): 3-25.

Decreto Supremo N°149-2005-EF. Dictan disposiciones reglamentarias al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio en el ámbito de bienes y al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en el ámbito de los servicios, de la OMC. 8 de noviembre del 2005. El Peruano.

Decreto Supremo N°027-2016-SA. Establecen medidas destinadas a promover la alimentación saludable en el marco de la Ley N°3002, ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes. 22 de julio del 2016. El Peruano.

Decreto Supremo N°033-2016-SA. Aprueban el Reglamento que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas tras en los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados industrialmente. 26 de julio del 2016. El Peruano.

Decreto Supremo N°017-2017-SA. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. 17 de junio del 2017. El Peruano.

Decreto Supremo N°012-2018-SA. Aprueban Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido en la Ley N°30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°017-2017-SA. 16 de junio del 2018. El Peruano.

Decreto Supremo N°015-2019-SA. Modifican el Reglamento de la Ley N°30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, y el Manual de Advertencias Publicitarias. 14 de junio del 2019. El Peruano.

Decreto Supremo N°021-2020-SA. Decreto Supremo que amplía el plazo dispuesto en el subnumeral 8.3 del numeral 8 del Decreto Supremo N°012-2018-SA, Decreto Supremo que aprueba el Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido en la Ley N°30021. El Peruano.

Decreto Supremo N°018-2021-SA. Amplíese, hasta el 31 de marzo de 2022, el plazo que permite a los productos importados el uso de adhesivos con las advertencias publicitarias dispuesto en el subnumeral 8.3 numeral 8 del Manual de Advertencias Publicitarias aprobado por el Decreto Supremo N°012-2018-SA. El Peruano.

Defensoría del Pueblo (2017). 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 N° 30021 y su reglamento. [Informe N° 07 -2017-DP/AMASPPI.SP]. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/IA-07-2017-Informe-Opinion-PdL-Alimentacion-Saludable.pdf>

Delgado, J. (2021, julio 5): Pugnar por el etiquetado frontal en Colombia: Un resultado incierto. Recuperado de: <https://saludconlupa.com/opinion/pugna-por-el-etiquetado-frontal-en-colombia-un-resultado-incierto/>

Díaz, L. B. (2021). *Haciendo viable una política pública: Un análisis de los factores que permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias* (Tesis de Licenciatura). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/20174>

Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *Perú Hoy: la gran continuidad*, 19-56.

Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Fondo Editorial de la PUCP.

El Comercio (2017a, junio 18). Cuestionan los nuevos parámetros de la ley de alimentación saludable. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/ley-alimentacion-saludable-cuestionan-nuevos-parametros-435457-noticia/?ref=signwall>

El Comercio (2017b, noviembre 8). Ley de alimentación saludable: Defensoría en contra de cambios de etiqueta. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/ley-alimentacion-saludable-defensoria-cambio-etiqueta-noticia-472367-noticia/>

El Comercio (2021a, mayo 11). CCL pide que se permitan stickers con “octógonos” en lugar de imprimirlos en el empaque. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/ccl-pide-que-se-permitan-stickers-con-octogonos-en-lugar-de-imprimirlos-en-el-empaque-nndc-noticia/?ref=ecr>

El Comercio, (2021b, diciembre 4). Cheese Tris, Bimbolete y Paneton Bell's: Las medidas adoptadas por las empresas tras orden de INDECOPI Recuperado de:

<https://elcomercio.pe/economia/cheese-tris-bimboletes-y-paneton-bells-medidas-anunciadas-por-las-empresas-tras-orden-de-indecopi-nndc-noticia/>

El Comercio, (2022, enero 13). Gremios piden mantener uso de stickers para octógonos. Recuperado de: <https://www.pressreader.com/peru/diario-el-comercio/20220113/281831467093005>

Encinas, D., & Vergara, A. (2016). Continuity by surprise: explaining institutional stability in contemporary Peru. *Latin American Research Review*, 159-180.

Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M.S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge.

Gestión (2014, mayo 21). Hasta julio se opinará sobre reglamento de ley de comida chatarra. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/julio-opinara-reglamento-ley-comida-chatarra-60637-noticia/>

Gestión (2017, junio 7). Gloria admitió que Pura Vida en tarro “no es tan nutritivo” como la leche 100% pura. Recuperado de: <https://gestion.pe/tu-dinero/gloria-admitio-pura-vida-tarro-nutritivo-leche-100-pura-136763-noticia/?ref=gesr>

Gestión, (2018, 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/>

Grindle, M.S. (2009). La brecha de implementación. En Marinez, F. & Garza, V. (Eds.) (2009). *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. Fondo de Cultura Económica (pp.33-48).

Holland, A. C. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.

Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2016). Moving policy theory forward: connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65-79.

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. Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo; Bogotá.

Huerta, E. (2017, junio 19). La ley de alimentación saludable y una oportunidad perdida. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/ley-alimentacion-saludable-oportunidad-perdida-435784-noticia/>

Huerta, E. (2022, enero 17). La salud pública vs. las industrias, un enfrentamiento de larga data. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/elmer-huerta-salud-publica-industrias-anteponen-intereses-particulares-a-sociedad-noticia/>



Inga, C. (2019, enero 1). Desafíos del consumo masivo: Nuevas fórmulas y etiquetado. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/desafios-consumo-masivo-nuevas-formulas-etiquetado-noticia-592887-noticia/?ref=ecr>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). Enfermedades no Transmisibles y Transmisibles, 2018 (Estudio). Recuperado de [https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2018/SALUD/ENFERMEDADES\\_ENDES\\_2018.pdf](https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2018/SALUD/ENFERMEDADES_ENDES_2018.pdf)

La República (2017a, julio 11). Presentan demanda contra reglamento de ley de alimentos. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1060625-presentan-demanda-contra-reglamento-de-ley-de-alimentos/>

La República (2017b, julio 20). Presentan nueva denuncia contra reglamento de comida chatarra. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1063939-presentan-nueva-denuncia-contra-reglamento-de-comida-chatarra/>

La República (2018, junio 3). Cuestionan conflicto de intereses de Olaechea y Torres. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/1254747-cuestionan-conflicto-intereses-olaechea-torres/>

La República (2019, noviembre 20). FP buscó eliminar octógonos para favorecer productos de Gloria y Grupo Romero. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2019/11/21/keiko-fujimori-dionisio-romero-fuerza-popular-busco-eliminar-octogonos-para-favorecer-productos-de-gloria-y-grupo-romero/>

La República (2021, septiembre 8). Indecopi declaró en última instancia que etiquetado de octógonos no constituye barrera burocrática ilegal. Recuperado de: <https://larepublica.pe/economia/2021/09/08/indecopi-declaro-en-ultima-instancia-que-etiquetado-de-octogonos-no-constituye-barrera-burocratica-ilegal/>

Lasswell, H.D. (1956). *Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, MD: University of Maryland.

Lasswell, H.D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, NY: Elsevier.  
Lieverink, Duncan, Bas Arts and Pieter Leroy (2006). 'The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron'. In *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, 45–68. Dordrecht: Springer

Latina Noticias (2016, julio 26). Ollanta Humala: entrevista completa con Augusto Álvarez Rodrich para Latina. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=2cxT1RslK8Q>

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010). Variación en la fortaleza institucional. *Revista de sociología*, (24) (pp.31-56).

Ministerio de Salud de Chile (2018). Informe de Evaluación de la Implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad. (Artículo).



Recuperado de <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Implementaci%C3%B3n-Ley-20606-febrero-18-1.pdf>

Ministerio de Salud del Perú (2018, septiembre 24). MINSA y Sociedad Civil comprometidos con la puesta en marcha de la Ley de Alimentación Saludable [Nota de Prensa]. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/19288-minsa-y-sociedad-civil-comprometidos-con-la-puesta-en-marcha-de-la-ley-de-alimentacion-saludable>

Ministerio de Salud y Protección Social (2021, junio 17). Colombia ya cuenta con etiquetado nutricional [comunicado de prensa]. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-ya-cuenta-con-etiquetado-nutricional.aspx>

Mohammed, A. K. (2020). Does the policy cycle reflect the policymaking approach in Ghana? *Journal of Public Affairs* (14723891), 20(3), 1–15. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1002/pa.2078>

Morón, E., & Sanborn, C. (2007). Los Desafíos del Policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego. Universidad del Pacífico. *Documento de Trabajo N 77. Lima, Perú*

Organismo Andino de la Salud – Convenio Hipólito Unanue (2019). *Plan Andino para la Prevención y Control de las Enfermedades No Transmisibles 2018-2022*. Recuperado de: <http://orasconhu.org/portal/sites/default/files/file/webfiles/doc/PUBLICACI%C3%93N%20PLAN%20ANDINO%20ENT%20%282%29.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. FAO.

Organización Panamericana de la Salud (2011). Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas. Recuperado de: [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Experts-Food-Marketing-to-Children-\(SPA\).pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Experts-Food-Marketing-to-Children-(SPA).pdf)

Organización Panamericana de la Salud (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. 53º Consejo Directivo de la OPS. 66ª Sesión del Comité Regional de la OMS. Washington D.C.

Organización Panamericana de la Salud. (2015). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e Implicaciones para las políticas públicas. (Artículo). Recuperado de [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645\\_esp.pdf?sEque](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf?sEque)

Organización Panamericana de la Salud (2016). Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737\\_spa.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf)

Organización Panamericana de la Salud (2017, 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 [Comunicado de Prensa]. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/3-11-2017-comentario-tecnico-implicaciones-potenciales-introduccion-sistema-advertencias>

Organización Panamericana de la Salud (2018, junio 8). Exministros de Salud respaldan etiquetado octogonal. Comunicado de Prensa. Recuperado de: [https://www3.paho.org/per/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4047:ex-ministros-de-salud-respaldan-etiquetado-octogonal&Itemid=900](https://www3.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=4047:ex-ministros-de-salud-respaldan-etiquetado-octogonal&Itemid=900)

Organización Panamericana de la Salud. (2019). Alimentos y Bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones normativas (Artículo). Recuperado de: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51523/9789275320327\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51523/9789275320327_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Organización Panamericana de la Salud (2021). *Cumplimiento de la normativa de inclusión de advertencias publicitarias en envases de productos alimenticios en el Perú*. Recuperado de: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54421/OPSNMHRF210011\\_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54421/OPSNMHRF210011_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Ortiz, C. (2017, noviembre 16). El polémico etiquetado que aprobó la Comisión de Defensa del Consumidor. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/1146448-el-polemico-etiquetado-que-aprobo-el-congreso/>

Panorama (2017, junio 18). Ministra Patricia García responde tras la polémica por reglamento de Ley de Alimentación Saludable. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=7X0NW8Ww34c>

Patashnik, E. M., & Zelizer, J. E. (2013). The struggle to remake politics: Liberal reform and the limits of policy feedback in the contemporary American state. *Perspectives on Politics*, 11(4), 1071-1087.

Péres, J. (2021, marzo 12). Etiquetado en Brasil: un manual de lobby. Recuperado de: <https://bocado.lat/etiquetado-brasil-lobby/>

Perú 21 (2013, mayo 4). Sectores empresariales rechazan ley contra comida chatarra. Recuperado de: <https://peru21.pe/economia/sectores-empresariales-rechazan-ley-comida-chatarra-104930-noticia/>

Perú 21 (2018, abril 2). Presidente Vizcarra observó la Ley de Alimentación Saludable que elimina advertencias octogonales. Recuperado de:

<https://peru21.pe/economia/presidente-vizcarra-observo-ley-alimentacion-saludable-elimina-advertencias-octogonales-401929-noticia/>

Pinedo, V. I. & Estrada, E.L. (2020). Comparación de tres modelos de etiquetado nutricional frontal de productos industrializados en el Perú. *Perspectivas en Nutrición Humana*. 22 (1), 35-45.

Plataforma por la Alimentación Saludable (2017, junio 19). 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>

Plataforma por la Alimentación Saludable (2018, mayo 15) Implicancias De Modificar La Ley De Alimentación Saludable 30021. Recuperado de: <https://www.facebook.com/1856798641219700/posts/2108658432700385/?extid=0&d=n>

Resolución Ministerial N°251-2013-PCM. Aprueban Reglas Generales de la Comisión de Coordinación Viceministerial y dejan sin efecto la RM N°229-2002-PCM. Viernes 27 de septiembre del 2013. *El Peruano*.

Resolución Ministerial N°301-2013-MINSA. Conformen Comisión Sectorial encargada de elaborar proyecto de Reglamento de la Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes. 26 de mayo del 2013. *El Peruano*.

Resolución Ministerial N°321-2014-MINSA. Disponer que la Oficina General de Comunicaciones efectúe la prepublicación del Proyecto de Reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados referente al alto contenido de azúcar, sodio y grasas trans y de la reducción gradual de grasas trans, establecido en la Ley N°30021 en el Portal Institucional del Ministerio de Salud. 24 de abril del 2014. *El Peruano*

Resolución Ministerial N°524-2016-MINSA. Disponer que la Oficina General de Comunicaciones efectúe la publicación del proyecto el Reglamento de la Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, y el proyecto de Decreto Supremo que lo aprueba, en el Portal Institucional del Ministerio de Salud. 25 de julio del 2016. *El Peruano*.

Resolución Ministerial N°683-2017-SA. Proyecto de Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido por la Ley N°30021. 17 de agosto del 2017. *El Peruano*.

Resolución Ministerial N°195-2019-MINSA. Aprueban el Documento Técnico: Lineamientos para la promoción y protección de la alimentación saludable en las instituciones Educativas Públicas y Privadas de la educación básica. 2 de marzo del 2019. *El Peruano*.

Resolución Suprema N°210-2013-PCM. Crean Comisión Multisectorial encargada de proponer el proyecto de Reglamento de la Ley N°30021, Ley de Promoción de la

Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes. 18 de junio del 2013. El Peruano.

Romainville, M. (2017, 19 de junio). Ley de Alimentación Saludable: Los nuevos límites que dispone la ley. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/ley-alimentacion-saludable-reacciones-nuevos-435789-noticia/>

RPP (2017a, junio 6). Cómo empezó la polémica sobre la leche envasada en el Perú. Recuperado de: <https://rpp.pe/lima/actualidad/caso-pura-vida-como-empezo-la-polemica-sobre-la-leche-ensvasada-en-el-peru-noticia-1055938?ref=rpp>

RPP (2017b, junio 9). Colegio de Nutricionistas Recomienda Consumir Leche de Vaca. Recuperado de: <https://rpp.pe/peru/arequipa/colegio-de-nutricionistas-recomienda-consumir-leche-de-vaca-noticia-1056785?ref=rpp>

RPP (2019, febrero 25). Ley de Alimentación Saludable: Gobierno sólo cumplió 37.5% de sus deberes para implementarla. Recuperado de: [https://rpp.pe/economia/economia/ley-de-alimentacion-saludable-gobierno-solo-cumplio-375-de-sus-deberes-para-implementarla-noticia-1182697#:~:text=El%20gobierno%20peruano%20s%C3%B3lo%20cumpli%C3%B3,Contribuyentes%20del%20Per%C3%BA%20\(ACP\).](https://rpp.pe/economia/economia/ley-de-alimentacion-saludable-gobierno-solo-cumplio-375-de-sus-deberes-para-implementarla-noticia-1182697#:~:text=El%20gobierno%20peruano%20s%C3%B3lo%20cumpli%C3%B3,Contribuyentes%20del%20Per%C3%BA%20(ACP).)

Reyes, S. (2018, marzo 1). Ministro de Salud ratifica la utilización del octógono en el control de la alimentación saludable. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1205107-ministro-de-salud-ratifica-la-utilizacion-del-octogono-en-el-control-de-la-alimentacion-saludable/>

Saavedra-García, L., Meza-Hernández, M., Yabiku-Soto, K., Hernández-Vásquez, A., Kesar, H. V., Mejía-Victorio, C., & Díez-Canseco, F. (2020). Oferta y publicidad de alimentos y bebidas en instituciones educativas y entornos escolares de Lima Metropolitana. Un estudio exploratorio. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 37, 726-732.

Salazar, E. (2020, junio 18). Fallo del Indecopi favorece a la industria de alimentos ultraprocesados. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/1908/fallo-del-indecopi-favorece-industria-de-alimentos-ultraprocesados#:~:text=Fallo%20del%20Indecopi%20favorece%20a%20la%20industria%20de%20alimentos%20ultraprocesados,-Comisi%C3%B3n%20t%C3%A9cnica%20declar%C3%B3&text=El%20Instituto%20Nacional%20de,etiquetado%20de%20alimentos%20no%20saludables.>

Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish states: nonliterate leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44.

Smith, L., Bercholz, M., Popkin, B., Reyes, M., Colchero, M. A., & Corvalán, C. (2021). Changes in food purchases after the Chilean policies on food labelling, marketing, and sales in schools: a before and after study. *The Lancet Planetary Health*, 5(8), e526-e533.



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

Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *PS: Political Science and Politics*, 40(4), 765-772.

UNICEF (2021a). Experiencias sobre el diseño y la implementación del etiquetado nutricional y de advertencia en América Latina y el Caribe. (artículo). Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/media/29596/file/Experiencias-regionales-etiquetado.pdf>

UNICEF (2021b, septiembre 13). *3 de cada 10 niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe viven con sobrepeso: En el contexto de la pandemia, UNICEF hace un llamado para prevenir el sobrepeso infantil*. [Comunicado de Prensa] Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/3-de-cada-10-ninos-ninas-y-adolescentes-en-america-latina-y-el-caribe-viven-con-sobrepeso>

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

Vargas (2012, mayo 27). Proyecto de ley sobre alimentación saludable solo busca proteger a niños. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-proyecto-ley-sobre-alimentacion-saludable-solo-busca-proteger-a-ninos-413894.aspx>

Villalobos, M. R. (2016, agosto 24). Gremios de alimentos y bebidas en polémica de parámetros de ley. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/gremios-alimentos-bebidas-polemica-parametros-ley-223559-noticia/?ref=ecr>

Villalobos, M. R (2017a, junio 20). Colegio de Nutricionistas: “No estamos en contra de la industria”. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/colegio-nutricionistas-industria-436157-noticia/>

Villalobos, M. R (2017b, junio 20). ¿Qué posición tiene la industria sobre la ley de alimentación saludable? Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/posicion-industria-ley-alimentacion-saludable-436121-noticia/>

Villalobos, M. R (2017c, julio 20) SNI evalúa mecanismos para limitar la Ley de Alimentación Saludable. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/sni-evalua-mecanismos-limitar-ley-alimentacion-saludable-443782-noticia/>

Weible, C. M., & Heikkila, T. (2017). Policy conflict framework. *Policy Sciences*, 50(1), 23-40.

Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening advocacy coalitions. *Policy studies journal*, 48(4), 1054-1081.

World Cancer Research Fund International (2019). Building momentum: lessons on implementing a robust front-of-pack food label. Recuperado de:

<https://www.wcrf.org/wp-content/uploads/2021/03/PPA-Building-Momentum-2-WEB.pdf>

Zelaya Saenz, L. E. (2017). Análisis de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. *Universidad Nacional Agraria La Molina*.



8. Anexos**Anexo A: Relación de Personas Entrevistadas**

<b>Persona entrevistada</b>	<b>Institución</b>	<b>Fecha de entrevista</b>
Alejandro Daly	Sociedad Nacional de Industrias	5 de marzo del 2021
Aníbal Velásquez	Ministerio de Salud	27 de agosto del 2021
Anónima	Ministerio de Salud	14 de septiembre del 2021
Enrique Jacoby	Organización Panamericana de la Salud	30 de junio del 2021
Fernando Zavala	Presidencia del Consejo de Ministros	18 de agosto del 2021
Jaime Delgado	Congreso 2011-2016 y ASPEC	30 de junio del 2021
Juan Carlos Gonzáles	Congreso 2016-2019	25 de agosto del 2021
Julie Mariaca	Ministerio de Salud	25 de junio del 2021
Lady Pillaca	Ministerio de Salud	17 de agosto del 2021
Anónima	Investigadora de la UPCH	7 de septiembre del 2021
Anónima	Ministerio de Salud	28 de junio del 2021
Anónima	Ministerio de salud	16 de septiembre del 2021
Maria Luisa Málaga	ABRESA	30 de junio del 2021
Anónima	Ministerio de Salud	16 de agosto del 2021
Miguel Ángel Elías	Congreso 2016-2019	28 de agosto del 2021
Anónima	Ministerio de Salud	23 de agosto del 2021
Pio Pantoja	ASPAN	29 de junio del 2021
Saby Mauricio	Colegio de Nutricionistas del Perú	1 de julio del 2021

Fuente: Elaboración propia

## Anexo B: Normas Publicadas por el Ejecutivo con Relación al Artículo 10

Norma	Fecha publicación	Sumilla
Resolución Ministerial N°321-2014-MINSA	24 de abril de 2014	Dispone que la Oficina General de Comunicaciones efectúe la prepublicación del Proyecto de Reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados referente al alto contenido de azúcar, sodio y grasas trans y de la reducción gradual de grasas trans
Decreto Supremo N°007-2015-SA	17 de abril de 2015	Aprueba el Reglamento que establece los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados referentes al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas
Decreto Supremo N°027-2016-SA	22 de julio de 2016	Dispone que el Ministerio de Salud mediante Resolución Ministerial elabore y actualice periódicamente un listado informativo de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas que tengan alto contenido en azúcar, sodio y grasas saturadas
Resolución Ministerial N°524-2016-MINSA	25 de julio de 2016	Dispone que la Oficina General de Comunicaciones efectúe la publicación del proyecto el Reglamento de la Ley N°30021, y el proyecto de Decreto Supremo que lo aprueba, en el Portal Institucional del Ministerio de Salud
Decreto Supremo N°033-2016-SA	26 de julio de 2016	Aprueba el Reglamento que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas tras en los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados industrialmente
Decreto Supremo N°017-2017-SA	17 de junio de 2017	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N°30021
Resolución Ministerial N°683-2017-SA	17 de agosto de 2017	Proyecto de Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido por la Ley N°30021
Decreto Supremo N°012-2018-SA	16 de junio de 2018	Aprueba el Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido en la Ley N°30021 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°017-2017-SA.
Decreto Supremo N°015-2019-SA	14 de junio de 2019	Modifica la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N°30021 y el numeral 8 del Manual de Advertencias Publicitarias.
Decreto Supremo N°021-2020-SA	12 de junio de 2020	Amplía el plazo dispuesto en el subnumeral 8.3 del numeral 8 del Decreto Supremo N°012-2018-SA, Decreto Supremo que aprueba el Manual de Advertencias Publicitarias.
Decreto Supremo N°018-2021-SA.	2 de julio de 2021	Amplía, hasta el 31 de marzo de 2022, el plazo que permite a los productos importados el uso de adhesivos con las advertencias publicitarias dispuesto en el subnumeral 8.3 numeral 8 del Manual de Advertencias Publicitarias aprobado por el Decreto Supremo N°012-2018-SA.

Fuente: Elaboración propia



### Anexo C: Listado de Ministros de los Sectores Competentes Durante el Periodo de Reglamentación de la Ley N°30021

Ministerio	Gobierno	Ministro/a	Inicio de gestión	Fin de gestión
Salud (MINSA)	Ollanta Humala	Midori de Habich Rospigliosi	23-07-2012	05-11-2014
		Aníbal Velásquez Valdivia	05-11-2014	28-07-2016
	PPK	Patricia García Funegra	28-07-2016	17-09-2017
		Fernando D'Alessio Ipinza	17-09-2017	09-01-2018
		Abel Salinas Rivas	09-01-2018	02-04-2018
	Martín Vizcarra	Silvia Pessah Elijay	02-04-2018	05-01-2019
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Ollanta Humala	Juan Jiménez Mayor	23-07-2012	29-10-2013
		César Villanueva Arévalo	31-10-2013	24-02-2014
		René Cornejo Díaz	24-02-2014	22-07-2014
		Ana Jara Velásquez	22-07-2014	02-04-2015
		Pedro Cateriano Bellido	02-04-2015	28-07-2016
	PPK	Fernando Zavala Lombardi	28-07-2016	15-09-2017
		Mercedes Aráoz Fernández	17-09-2017	02-04-2018
	Martín Vizcarra	César Villanueva Arévalo	02-04-2018	08-03-2019
Economía y Finanzas (MEF)	Ollanta Humala	Luis Miguel Castilla Rubio	28-07-2011	14-09-2014
		Alonso Arturo Segura Vasi	14-09-2014	28-07-2016
	PPK	Alfredo Eduardo Thorne Vetter	28-07-2016	22-06-2017
		Fernando Zavala Lombardi	23-06-2017	17-09-2017
		Claudia María Cooper Fort	17-09-2017	02-04-2018
	Martín Vizcarra	David Tuesta Cárdenas	02-04-2018	04-06-2018
		Carlos Oliva Neyra	07-06-2018	30-09-2019
Producción (PRODUCE)	Ollanta Humala	Gladys Triveño Chanján	14-05-2012	24-02-2014
		Piero Eduardo Ghezzi Solis	24-02-2014	28-07-2016
	PPK	Bruno Giuffra Monteverde	28-07-2016	25-05-2017
		Pedro Olaechea Álvarez-Calderón	25-05-2017	09-01-2018
		Lieneke Schol Calle	09-01-2018	02-04-2018
	Martín Vizcarra	Daniel Córdova Cayo	02-04-2018	25-04-2018
		Raúl Pérez-Reyes Espejo	30-04-2018	10-03-2019
Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Ollanta Humala	Magali Silva Velarde-Álvarez	24-07-2013	28-07-2016
	PPK	Eduardo Ferreyros Küppers	28-07-2016	02-04-2018
	Martín Vizcarra	Rogers Valencia Espinoza	02-04-2018	18-12-2018
Educación (MINEDU)	Ollanta Humala	Patricia Salas O'Brien	28-07-2011	31-10-2013
	Ollanta Humala & PPK	Jaime Saavedra Chanduví	31-10-2013	18-12-2016
	PPK	Mariúl Martens Cortés	08-12-2016	17-09-2017
	PPK	Idel Vexler Talledo	17-09-2017	02-04-2018
	Martín Vizcarra	Daniel Alfaro Paredes	02-04-2018	11-03-2019

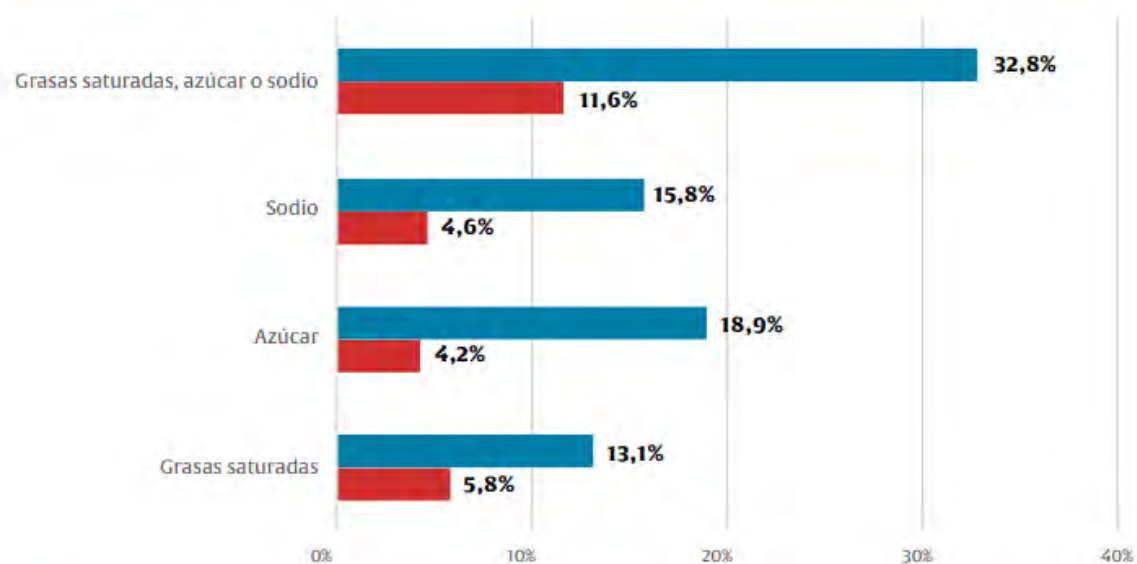
Agricultura y Riego (MINAGRI)	Ollanta Humala	Milton Martín Von Hesse La Serna	23-07-2012	24-02-2014
		Juan Manuel Benites Ramos	24-02-2014	28-07-2016
	PPK	Juan Manuel Hernández Calderón	28-07-2016	09-01-2018
		José Arista Arbildo	09-01-2018	02-04-2018
Martín Vizcarra	Gustavo Mostajo Ocola	02-04-2018	11-03-2019	
Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Ollanta Humala	Mónica Rubio García	24-07-2013	24-02-2014
		Paola Bustamante Suárez	24-02-2014	28-07-2016
	PPK	Cayetana Aljovín Gazzani	28-07-2016	27-07-2017
		Fiorella Molinelli Aristondo	27-07-2017	09-01-2018
		Jorge Meléndez Celis	09-01-2018	02-04-2018
	Martín Vizcarra	Liliana La Rosa Huertas	02-04-2018	11-03-2019

Fuente: Elaboración propia



## Anexo D: Comparación Parámetros Técnicos del Modelo de Perfil de Nutrientes OPS con Parámetros del Reglamento de la Ley N°30021

**Figura 6.** Proporción de productos que contienen una cantidad excesiva de grasas saturadas, azúcar y sodio de acuerdo con los parámetros de la OPS, pero que no están obligados por la normativa de Perú a incluir advertencias publicitarias sobre esos nutrientes



- Productos con CANTIDADES EXCESIVAS de grasas saturadas, azúcares o sodio según la OPS que NO se incluyen en la categoría "ALTO EN" en el primer plazo de entrada en vigencia de la normativa
- Productos con CANTIDADES EXCESIVAS de grasas saturadas, azúcares o sodio según la OPS que NO se incluyen en la categoría "ALTO EN" del segundo plazo de entrada en vigencia de la normativa

Fuente: OPS (2021): 6



### Anexo E: Ejemplos de Normas Cuya Reglamentación se Encuentra Pendiente

Sector	Norma	Título	Emisión	Vencimiento
Defensa	Ley N°29643	Ley que otorga protección al personal con discapacidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú	31-12-2010	01-03-2011
Educación	Ley N°30432	Ley que promueve y garantiza la práctica del deporte y la educación física en los diferentes niveles de la educación básica pública	14-05-2016	13-07-2016
Economía	DL N°1333	Decreto Legislativo para la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados	06-01-2017	06-04-2017
Salud	Ley N°30846	Ley que crea el plan nacional de cuidados paliativos para enfermedades oncológicas y no oncológicas	19-09-2018	18-12-2018
Educación	Ley N°30994	Ley del deportista de alto nivel	16-08-2019	15-10-2019
Ambiente	DU N°022-2020	Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de pasivos ambientales	24-01-2020	27-03-2020
Salud	Ley N°31091	Ley que garantiza el acceso al tratamiento preventivo y curativo de la enfermedad por coronavirus SARS-COV-2 y de otras enfermedades que dan origen a emergencias sanitarias nacionales y otras pandemias declaradas por la organización mundial de la salud	18-12-2020	02-01-2021
Salud	Ley N°31189	Ley para fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas	04-05-2021	02-08-2021
Salud	Ley N°31312	Ley que incorpora y modifica artículos de la Ley 30681, ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados	25-07-2021	25-09-2021
Salud	Ley N°31336	Ley nacional del cáncer	10-08-2021	11-10-2021

Fuente: elaboración propia en base a información de la Matriz de Seguimiento de Reglamentos de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (al 26 de febrero de 2022).