



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Manifestar profunda preocupación por las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo de la Nación en la reglamentación de la Ley N° 27.642 - de Promoción de la Alimentación Saludable, mediante las Disposiciones N° 11362/2024 y N° 11378/2024 de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), que desvirtúan el espíritu de la ley, diseñada para garantizar el derecho a la salud a través del acceso de parte de consumidores y consumidoras a información nutricional simple y comprensible de los alimentos envasados y bebidas analcohólicas para promover la toma de decisiones asertivas y activas. Dichas Disposiciones promueven información confusa, la publicidad de alimentos no saludables, habilitan el acceso de los mismos en espacios que se encontraban prohibidos por la Ley N° 27.642, entre otras acciones, desprotegiendo especialmente a grupos en mayor situación de vulnerabilidad por la exposición a la mercadotecnia como las niñas, niños y adolescentes.

Solicitar al Poder Ejecutivo que, a través del Ministerio de Salud de la Nación como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 27.642 de acuerdo al Decreto Reglamentario N° 151/2022, informe los criterios de valoración jurídica empleados para llevar a cabo estas modificaciones, acompañados de la evidencia científica que respalda dichas decisiones, así como una evaluación clara sobre el impacto en la salud pública como consecuencia de las Disposiciones N° 11362/2024 y N° 11378/2024 de la ANMAT.

FIRMA: **Mónica Fein**
Acompaña: **Esteban Paulón**

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La Ley N° 27.642, también conocida como Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, fue sancionada por el Congreso de la Nación Argentina a fines de octubre de 2021, tras un extenso y profundo debate que logró un amplio consenso entre las diversas fuerzas políticas y contó con la activa participación de organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo principal de esta norma es garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada para la población. Para ello, establece una serie de pautas, instrumentos y restricciones orientados a:

- Promover una alimentación saludable.
- Proteger los derechos de las y los consumidores.
- Prevenir la malnutrición y reducir los factores de riesgo asociados a enfermedades crónicas no transmisibles (ENT).
- Promover entornos escolares saludables, por tratarse (niñas, niños y adolescentes), de una población en situación de vulnerabilidad frente a la mercadotecnia de alimentos no saludables.

El eje central de la ley es proporcionar información nutricional clara, sencilla y comprensible sobre los alimentos envasados y las bebidas alcohólicas. De este modo, busca alertar sobre el exceso de componentes críticos como azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías. A través de esta información accesible y veraz, se fomenta la toma de decisiones asertivas y activas en la ciudadanía en materia de consumo alimentario.

La Ley se reglamentó el 22 de marzo de 2022, a través del Decreto Reglamentario N° 151/2022, en donde -entre otras cuestiones- se establecieron dos etapas para su implementación. La primera etapa correspondiente a los productos elaborados por grandes empresas, entró en vigencia el 20 de agosto de 2022; mientras que la segunda etapa comenzó el 20 de febrero 2023 para los productos elaborados por las pequeñas y medianas empresas. Desde mayo del año pasado se encuentra completamente en vigor.

El sistema de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase -mecanismo aprobado por la norma- se inscribe en el catálogo de políticas y medidas a adoptar por parte de los Estados con el fin de promover una dieta saludable en la población, en el marco del plan de acción de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la prevención y control de las enfermedades no transmisibles (ENT) 2013-2020.

A su vez, organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), promueven el etiquetado frontal de advertencias entre las líneas de acción recomendadas a los Estados para la prevención de la obesidad, especialmente en la niñez y la adolescencia.

En conjunto, la Ley N° 27.642 busca reducir la incidencia de malnutrición en todas sus formas y promover estilos de vida más saludables, alineándose con estándares internacionales en el combate contra las enfermedades crónicas y la mejora de la calidad de vida de la población.

En lo que hace a la Argentina en particular, la Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS 2) del año 2019, revela que la proporción de la población que refiere consumir diaria o frecuentemente alimentos no recomendados por poseer alto contenido de azúcar, grasas y sal y bajo valor nutricional, tales como bebidas azucaradas (artificiales), productos de copetín, golosinas y productos de pastelería, es alarmante. Como contrapartida, el consumo diario de alimentos saludables, como frutas frescas y verduras, carnes, leche, yogur o quesos, se encuentra muy por debajo de los niveles recomendados e impacta significativamente en los grupos de niveles educativos bajos y en los de menores ingresos.

Estos patrones de consumo inadecuados son aún más acentuados en niñas, niños y adolescentes (NNyA). Este grupo consume, en promedio, un 40% más de bebidas azucaradas, el doble de productos de pastelería, galletitas dulces y productos de copetín, y hasta el triple de golosinas en comparación con las personas adultas. Diversos factores contribuyen a este fenómeno, entre ellos:

- Marketing dirigido específicamente al público infantil y adolescente.
- Entornos escolares obesogénicos, caracterizados por una oferta predominante de productos altos en azúcar, grasas y sodio, y una limitada disponibilidad de opciones saludables como frutas, verduras y agua segura.

De hecho, según información del estudio mencionado, en el año 2019 se estimaba que un 70% de niñas, niños y adolescentes, independientemente de su nivel socioeconómico, consumía a diario alimentos no recomendados, predominantemente bebidas azucaradas, golosinas y productos de pastelería que suelen estar disponibles en los entornos escolares.

Diversos estudios recientes vinculan la doble carga de malnutrición con el patrón de consumo inadecuado, caracterizado por un alto consumo de ultraprocesados con contenido excesivo de grasas, sodio y azúcares y carentes de nutrientes esenciales. Este patrón de consumo se encuentra impulsado por el sistema alimentario y el entorno poco saludable.

Organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la FAO y UNICEF destacan el etiquetado frontal de advertencia como una política prioritaria para transformar los entornos alimentarios y promover una alimentación más saludable.

El principal objetivo regulatorio del etiquetado frontal es garantizar que los consumidores puedan:

- Identificar de manera correcta, rápida y sencilla los productos con excesos de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.
- Tomar decisiones informadas que favorezcan una dieta equilibrada y disminuyan los riesgos asociados a enfermedades no transmisibles.

El etiquetado frontal se posiciona como una herramienta clave para mejorar los hábitos alimentarios de la población, reducir la prevalencia de enfermedades crónicas y transformar el entorno alimentario en un espacio más saludable.

La política de etiquetado frontal se sustenta en el marco conceptual desarrollado por Grunert et al. (2010). Este sistema busca informar a los consumidores de manera clara y visible sobre los riesgos asociados al consumo de ciertos alimentos, como el exceso de azúcares, sodio o grasas saturadas. Su objetivo principal es influir en el comportamiento de compra, activando valores relacionados con la salud y el bienestar personal y colectivo.

Para que esta política sea efectiva, es fundamental que los consumidores conozcan el sistema y lo visualicen en los productos al momento de realizar sus compras y entiendan la información proporcionada, facilitando una interpretación rápida y precisa.

El impacto del etiquetado frontal en los hábitos de consumo es evidente, y la información local respalda estas observaciones.

De acuerdo con el “Informe de resultados: Estudio de opinión pública sobre la implementación de la Ley 27.642”, elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación en 2023, se observaron datos alentadores respecto a la percepción y uso de los sellos de advertencia por parte de la población:

- 4 de cada 10 personas declararon considerar los sellos al momento de adquirir productos.
- La mayoría de las personas encuestadas coincidió en que la información proporcionada en el frente de los envases es clara, simple y suficiente para determinar si un producto es saludable.

Esto adquiere especial relevancia en el marco del objetivo central de la ley, que es "garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada (...) brindando información nutricional simple y comprensible (...) para promover decisiones informadas y responsables".

Asimismo, en mayo de 2024, UNICEF y Fundación InterAmericana del corazón - FIC Argentina publicaron el documento "*Valoración de los efectos de la Ley de Promoción de Alimentación Saludable*"¹, cuyo objeto fue evaluar los efectos inmediatos de la política sobre el conocimiento y valoración de los consumidores sobre la existencia de la ley, la comprensión de la población sobre la calidad nutricional de los productos, la percepción y decisión de compra antes y después de la implementación.

Los resultados muestran una respuesta favorable, beneficiosa y en línea con los resultados esperados de dicha política pública, que tiene como objetivo principal brindar información clara y simple sobre el contenido en exceso en nutrientes críticos para promover decisiones de compra más saludables, protegiendo especialmente a las infancias.

A 9 meses de implementada la ley, la mayoría (76,4%) de la población indicó conocer la Ley de Promoción de la Alimentación saludable (PAS) y encontrarse de acuerdo o muy de acuerdo con el etiquetado frontal (93,9%).

Se observó una disminución significativa en la intención de compra y en la percepción de saludable en los productos testigo analizados, los cuales contienen exceso en al menos un nutriente crítico y/o la presencia de cafeína y/o edulcorante y, por tanto, luego de implementada la Ley presentan sellos. Esta tendencia se observó para todos los productos evaluados, en las diferentes regiones de residencia y niveles socioeconómicos.

Asimismo, el 55,9% de los encuestados refirió usar los sellos en la compra siempre o casi siempre. Entre estas personas, el 63,1% refirió haber cambiado su decisión de compra para bebidas, el 61,9% para yogur y el y el 49,7% para galletitas.

Estos hallazgos son consistentes con la experiencia de países como Chile, donde la implementación de una legislación similar condujo a una reducción en la venta de productos con sellos y un incremento en la compra de aquellos sin sellos, reflejando una sustitución dentro de la misma categoría de productos. Este efecto también se observó en todos los niveles socioeconómicos, lo que sugiere que la efectividad del sistema no depende del ingreso de los consumidores.

A pesar de la sólida evidencia sobre los beneficios del etiquetado frontal, terminando el año 2024 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) introdujo modificaciones a la reglamentación de Ley N° 27.642 - de Promoción de la Alimentación Saludable.

¹ UNICEF/FIC Argentina (2024). Valoración de los efectos de la Ley de Promoción de Alimentación Saludable, mayo de 2024, UNICEF/FIC Argentina

Mediante las disposiciones N° 11378/2024 y N° 11362/2024, publicadas el 26 de diciembre en el Boletín Oficial, se realizaron ajustes en el Manual de Aplicación de la Ley de Etiquetado Frontal y se establecieron nuevas regulaciones para la publicidad de los alimentos que contienen al menos un rótulo por excedentes de nutrientes críticos.

Estas modificaciones podrían tener implicaciones en la implementación de la ley y su capacidad para seguir impulsando cambios en los hábitos alimentarios de la población, por lo que será crucial evaluar sus efectos en los próximos años.

Con escasa fundamentación técnica que avale las decisiones que se toman, la Disposición N° 11362/2024 refiere a cuestiones formales tales como que *“el Artículo 3° del Decreto N° 151/22 establece que el MINISTERIO DE SALUD, como autoridad de aplicación, queda facultado para dictar las normas complementarias y/o aclaratorias que fueren necesarias para su efectiva implementación”* y da a entender que el hecho de que *“la mencionada ley y su decreto reglamentario se encuentran completamente implementados”* es necesaria una *“actualización de la Disposición ANMAT N° 2673/22”*, es decir, la actualización de una norma que no tiene ni 1 año de vigencia absoluta y que aún así ha probado su efectividad.

La Disposición N° 2673/22 crea el Sistema de Declaración de Sellos y Advertencias Nutricionales, que se integra al Sistema de Información Federal para la Gestión del Control de Alimentos (SIFeGA) y tiene como objetivo gestionar los procedimientos establecidos por la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable y su Decreto Reglamentario N° 151/2022.

Entre las principales disposiciones de la normativa se incluyen:

- Declaración Jurada de Nutrientes Críticos: Los fabricantes deben declarar el contenido de nutrientes críticos de sus productos a través del sistema, facilitando la identificación de aquellos que requieren sellos de advertencia.
- Calculadora de Sellos Pública: Se implementa una herramienta de acceso público que permite calcular si un producto excede los límites establecidos para nutrientes críticos, determinando la necesidad de incluir sellos de advertencia.
- Buscador Público de Productos: Se pone a disposición una base de datos pública que permite a los consumidores consultar cuáles productos contienen sellos de advertencia y leyendas precautorias, promoviendo decisiones de compra informadas.
- Gestor de Prórrogas: Se establece un mecanismo para que las empresas soliciten extensiones de plazo en la implementación de los sellos, especialmente en casos especiales como envases retornables con rótulos litografiados o pintados.

Además, la disposición detalla los procedimientos, plazos y especificaciones respecto a la declaración jurada, las solicitudes de prórroga y la adecuación de rótulos y materiales de empaque existentes, en concordancia con el cronograma de implementación de la ley y su decreto reglamentario.

En resumen, la Disposición N° 2673/2022 establece un marco operativo para la implementación efectiva del etiquetado frontal de advertencias nutricionales en Argentina, facilitando tanto a las empresas como a los consumidores el acceso a información clara y precisa sobre la calidad nutricional de los productos alimenticios.

La “actualización” propuesta por el ejecutivo implica la modificación de 1 de sus 11 artículos, y la derogación de 8 artículos más que implican la supresión de la Declaración Jurada, el Gestor de prórrogas y el buscador; y además agrega un extenso manual en el que se detalla cómo quedarán las etiquetas a partir de ahora.

En líneas generales, lo que los consumidores verán a la hora de comprar los alimentos, es que los rótulos informarán solamente los ingredientes añadidos durante la elaboración del producto.

A modo de ejemplo; con estos cambios, ciertos fiambres, salchichas o hamburguesas, que actualmente informan el exceso de grasas totales, grasas saturadas y sodio, solo declararán el exceso de sodio.

Voceros del gobierno dijeron a diversos medios que la nueva reglamentación continúa basada en el perfil nutricional establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pero introduce un cambio clave: el cálculo de nutrientes excesivos, como grasas, azúcares, sodio y calorías, indicados únicamente los ingredientes añadidos durante la producción, no los intrínsecos de los alimentos.

Sin embargo, tal cual afirma FIC Argentina, las metas de ingesta de nutrientes críticos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) no distinguen entre intrínsecos y agregados, como lo hace el manual del INAL. Existe un límite de ingesta de nutrientes críticos que no se deberían superar y eso es lo que establecen las metas de OMS, que es en lo que se basa el sistema de perfil de nutrientes de la OPS.

El impacto en la salud es el mismo al consumir azúcares naturales o añadidos, ya que el cuerpo no diferencia entre ellos. Metabólicamente, actúan de manera idéntica.

Asimismo, según trascendidos, el gobierno sostiene que se debió ajustar la implementación de los sellos para que permitan identificar *“cuáles son los excesos en la industrialización y que la población pueda discernir mejor qué comprar y qué no comprar dentro de un mismo grupo de alimentos”*. Sin embargo, para que el consumidor conozca el porcentaje total de nutrientes críticos que integran un producto, los intrínsecos y los

agregados, ahora debe asociar la información del sello con la presente en la tabla nutricional que se encuentra en el reverso de la etiqueta. Este método es confuso y forma parte fundamental de las razones por las cuales en muchos países del mundo se optó por el etiquetado frontal, ya que los consumidores abandonan el cálculo de excesos contenidos en un producto al momento de la compra, intentando interpretar información fragmentada.

Otro punto que el gobierno afirma a través de sus voceros, es que la implementación vigente de la Ley confunde a las y los consumidores, porque no diferencia entre los distintos grados de excesos que puedan tener. Aseguran que al calificar a muchos alimentos de la misma manera, cuando tienen diferentes grados de componentes, no incentiva a comer sano, porque no hace diferencias.

Si el espíritu de las modificaciones fuese aportar información para promover la diferenciación entre alimentos naturalmente densos en nutrientes (menos procesados y con menos nutrientes críticos añadidos) y alimentos alterados por procesos industriales, para que las y los consumidores puedan tomar decisiones más informadas; el tipo de rotulado ideal sería uno que permita una diferenciación clara entre ambos tipos de nutrientes², no la disminución de las etiquetas. La medida no facilita una visión más completa del impacto del procesamiento sobre el producto.

Según afirman algunos medios de comunicación, desde el gobierno sostienen que las empresas no contarán con plazos para adaptar los rótulos de sus productos, ya que la normativa está plenamente implementada; al mismo tiempo que admitieron que esta es una medida que va en sintonía con lo que venía expresando la industria alimentaria.

Asimismo resulta pertinente mencionar que es técnicamente imposible, a través de metodología analítica, distinguir aquellos ingredientes intrínsecos de aquellos añadidos en el proceso de elaboración del alimento, impidiendo una posible fiscalización futura de parte de los organismos correspondientes.

Por otro lado está la N° Disposición N° 11378/2024 -que deroga la Disposición N° 6924/22 de la ANMAT sobre la publicidad, promoción y patrocinio de productos con uno o más sellos-.

La Disposición N° 6924/2022, publicada el 30 de agosto de 2022, establecía regulaciones para la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos y bebidas alcohólicas envasadas que contuvieran al menos un sello de advertencia, incluyendo las leyendas precautorias sobre edulcorantes y/o cafeína.

Entre sus principales disposiciones, la norma derogada prohibía dirigir este tipo de publicidad especialmente a niños, niñas y adolescentes. Además, se establecía que los

² Puede llevarse adelante a través de un Rotulado de Advertencia con Diferenciación Específica, a través de un Semáforo Nutricional Detallado, o a través de Tablas Descriptivas Complementadas con Iconos Visuales.

anuncios no debían incluir personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas, mascotas, elementos interactivos, ni la entrega o promesa de obsequios, premios o regalos que fomentaran el consumo del producto.

El nuevo marco regulatorio para la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos y bebidas no saludables implica la flexibilización de dichas regulaciones que facilitan estrategias publicitarias más agresivas para los productos con sellos de advertencia permitiendo que aumente la posibilidad de exposición a publicidad engañosa o menos regulada, especialmente en públicos vulnerables como niños y adolescentes.

Entre otras cuestiones, la Disposición N° 11378/2024 habilita el uso de la publicidad comparativa³, permitiendo a las empresas que presenten productos como "menos dañinos" o "más saludables" que otros, sin necesariamente ser beneficiosos para la salud. Esto puede generar confusión en el consumidor al elegir productos basándose en información parcial o sesgada.

Además, se especifica que se considera dirigida a niños (menores de 13 años) y adolescentes (entre 13 y 16 años) cuando la comunicación incluye hábitos, comportamientos, estilos de vida, lenguaje, colores, bandas sonoras y/o temas que despierten su interés. Esta aclaración no estaba presente en la normativa anterior. Aunque la disposición prohíbe explícitamente la publicidad dirigida a menores, las definiciones más flexibles sobre cómo identificar esa intención (por ejemplo, "estilos de vida, colores o temas que despierten interés") podrían ser explotadas por las marcas para atraer de forma indirecta a este grupo vulnerable.

Asimismo, se suprime la exigencia de presentar una declaración jurada para publicitar productos que no cumplieran con ciertos requisitos establecidos en el Decreto N° 151/2022. Esto podría dificultar el control de las prácticas publicitarias por parte de las autoridades, disminuyendo la protección del consumidor frente a posibles abusos.

Se detallan excepciones a la responsabilidad de los titulares de productos respecto al contenido generado por terceros en medios digitales, como cuando el contenido es creado sin conexión con una campaña vigente, está destinado a mercados exteriores o no cuenta con patrocinio del titular. Las excepciones en medios digitales, como el contenido generado por terceros, podrían abrir la puerta a campañas de marketing encubiertas o "influencers" promoviendo productos poco saludables sin cumplir estrictamente con la regulación.

En síntesis, las medidas propuestas fomentan: a) la información engañosa, ya que, al considerar únicamente los nutrientes añadidos y no los intrínsecos de los productos, se oculta información crucial sobre su composición nutricional real; b) la publicidad engañosa,

³ La nueva disposición elimina la prohibición de utilizar técnicas de comparación en la publicidad, permitiendo ahora afirmar que un producto tiene atributos o características superiores o que representa una única alternativa posible dentro del rubro.

por las razones previamente mencionadas; c) una menor protección para niñas, niños y adolescentes, ya que la reducción de la edad límite para su resguardo frente a la publicidad de productos ultraprocesados y la permisividad en el uso de estrategias de marketing dirigidas a este grupo vulnera sus derechos; y d) menor transparencia, debido a que la eliminación de las declaraciones juradas implica una preocupante falta de transparencia, ya que se reduce el control sobre la información nutricional, dejando a los consumidores en una posición dependiente de la buena fe de las empresas⁴.

Por todas las razones expuestas es que los cambios propuestos generan serias dudas sobre su capacidad para alcanzar los objetivos establecidos en la ley, principalmente porque su objeto va en detrimento del espíritu de la misma. Es probable que a partir de las nuevas regulaciones, existan más productos con menos sellos vulnerando el derecho a la información de las y los consumidores para tomar decisiones de compra, e incentivando, de forma indirecta, la elección de productos menos saludables, lo que socava los avances logrados.

Es fundamental impulsar políticas públicas integrales y complementarias que mejoren los entornos alimentarios, garantizando el acceso sostenible e inclusivo a alimentos saludables, promoviendo prácticas alimentarias adecuadas y asegurando el derecho a la información, a una alimentación adecuada y a la salud, especialmente en niñas, niños y adolescentes. En este sentido, el etiquetado frontal de los alimentos desempeña un rol crucial para que los consumidores tomen decisiones informadas. La información proporcionada, que ya ha demostrado ser eficaz para modificar patrones de consumo, debe priorizar la protección de la salud de la población.

FIRMA: **Mónica Fein**
Acompaña: **Esteban Paulón**