

ideas verdes

Número 18
Mayo 2019

ANÁLISIS POLÍTICO

En el debate sobre la *comida chatarra*: derrota de la sociedad civil a manos de la industria

Carlos Cortés, José Luis Peñarredonda





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género así como la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actores en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

| | |
|----|---|
| 2 | Siglas |
| 3 | Introducción |
| 4 | Capítulo I. El fallido impuesto a las bebidas azucaradas |
| 7 | Capítulo II. La pelea contra la <i>comida chatarra</i> |
| 7 | El pulso de la publicidad |
| 8 | El proyecto de ley |
| 11 | Capítulo III. La derrota en el Congreso |
| 15 | Capítulo IV. El debate en medios y la presión ciudadana |
| 15 | El cubrimiento periodístico |
| 17 | La sociedad civil versus los poderosos |
| 18 | La comida 'chatarra' y la obesidad |
| 18 | La necesidad de las etiquetas |
| 19 | El debate y las elecciones: un tema marginal |
| 19 | Las redes sociales |
| 21 | La gente' versus los poderosos |
| 22 | Ecos de la campaña presidencial |
| 22 | Debate: libertad versus buena información |
| 23 | La cuestión de la utilidad de la medida |
| 23 | Más allá de las etiquetas: cambio de hábitos |
| 23 | La etiqueta #LeyComidaChatarra |
| 25 | Conclusiones |
| 27 | Referencias bibliográficas |

Siglas

| | |
|-------------------|---|
| Andi | Asociación Nacional de Empresarios de Colombia |
| Asomédios | Asociación de Medios de Comunicación |
| CDO | Cantidades Diarias Orientativas. En inglés, GDA: Guideline Daily Amounts |
| Dejusticia | Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad |
| Ensin | Encuesta Nacional de Situación Nutricional |
| ENT | Enfermedades No Transmisibles |
| Fenalco | Federación Nacional de Comerciantes |
| FIAN | FoodFirst Information and Action Network. |
| GDA | Guideline Daily Amounts. En español, CDO: Cantidades Diarias Orientativas |
| Invima | Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud |
| Red PaPaz | Red de padres y madres |
| SAC | Sociedad de Agricultores de Colombia |
| SIC | Superintendencia de Industria y Comercio |

En el debate sobre la *comida chatarra*: derrota de la sociedad civil a manos de la industria

Introducción

Desde 2016, se vienen debatiendo en Colombia medidas que buscan reducir el consumo de bebidas azucaradas y de comidas con un alto contenido de azúcar, sodio o grasas saturadas (conocidas coloquialmente como *comida chatarra*). Ese año, el Ministerio de Salud impulsó sin éxito un impuesto para desincentivar el consumo de productos como gaseosas, tes y bebidas de fruta, azucaradas. Uno de los principales opositores de la medida fue el entonces senador y hoy presidente del país Iván Duque.

Entre 2017 y 2018, la organización Red PaPaz (Red de padres y madres), con el apoyo de varias organizaciones, entre ellas, el Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad (Dejusticia), Educar Consumidores y la FoodFirst Information and Action Network (FIAN) Colombia, impulsó el proyecto de ley 019 de 2017 que buscaba, entre otras medidas, prohibir la venta de estos alimentos en escuelas primarias, regular su publicidad en televisión abierta e indicar con un etiquetado frontal si un producto es alto en grasas, sodio, azúcar o grasas saturadas. El problema no es menor. Según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin) de 2015, la incidencia del sobrepeso y la obesidad aumentó en todos los grupos de edad con respecto a 2010 (véase recuadro)

En su mayoría, los estudios científicos en la materia coinciden en que existe una correlación entre el consumo de productos ultraprocesados y la obesidad y el sobrepeso (Poti, Braga y Qin, 2017). Un reporte de 2015 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) afirma que los productos ultraprocesados

son «motor de la epidemia de obesidad en América Latina» (OPS, 2015). Por esa razón, los indicios del aumento en su consumo son preocupantes: según la OPS y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el consumo de comestibles ultraprocesados en Colombia aumentó en un 100 % entre 2000 y 2013 (OPS, 2015).

AUMENTO DE SOBREPESO Y OBESIDAD, POR GRUPOS DE EDAD

Entre 2010 y 2015, la incidencia del sobrepeso y la obesidad aumentó en niñas y niños con edades entre cero y cuatro años de 4,9 %, a 6,3 %; en personas menores con edades entre 5 y 12 años, creció de 18,8 %, a 24,4 %; en adolescentes de entre 13 y 17 años, aumentó de 15,5 %, a 17,9 %; y en personas adultas, se incrementó de 51,3 % a 56,4 %. (Instituto Nacional de Salud, 2017).

El poder legislativo bloqueó el proyecto de ley propuesto para empezar a enfrentar ese problema al cambiar sus elementos esenciales. Antes de eso, el debate de la iniciativa se dilató varias veces y, en los momentos clave de la discusión, se hicieron presentes en el Congreso decenas de lobistas: algunos de ellos, lejos de los reflectores, intentaron influir en el trámite de la discusión y en la decisión de los congresistas. Otros, desde la tribuna misma del Senado, impusieron narrativas descontextualizadas y lograron enmarcar la discusión en sus términos.

El objetivo de este documento es analizar esos momentos clave para ilustrar la manera como la discusión terminó permeada por intereses particulares. Específicamente, intenta describir la acción de *poderes fácticos* y su incidencia decisiva en el resultado. Francisco Aceves González define los poderes fácticos como grupos de presión que emplean mecanismos de movilización y confrontación para que sus intereses prevalezcan en la toma de decisiones públicas. Estos grupos,

aparecen como un nuevo tipo de actor social, [que emerge] como entidades o actores que procesan las decisiones propias de un régimen político, al margen de las reglas del juego democrático (Aceves, 2013).

En este sentido, los poderes fácticos contrastan con los grupos de interés: mientras estos últimos operan –o intentan operar– dentro de un cauce institucional, los primeros despliegan su influencia de manera indirecta o subrepticia. Sin embargo, en la

práctica, no es fácil distinguir a unos de los otros. Como veremos, el debate del proyecto de ley 019 estuvo marcado por acciones simultáneas –y, por momentos, coordinadas– de los representantes visibles de la industria y los agentes ocultos.

Así mismo, este texto sitúa el problema en el contexto previo y paralelo a la presentación y debate del proyecto de ley, en medio del cubrimiento que dieron los medios de comunicación y del debate en redes sociales.

El primer capítulo describe el escenario anterior al proyecto, que fue la fallida propuesta de crear un impuesto a las bebidas azucaradas; el segundo, la pelea contra la *comida chatarra*, desde dos ángulos: el de las campañas publicitarias y el del proyecto de ley 019 de 2017; el tercer capítulo, quizá el más importante, describe la forma como la iniciativa terminó derrotada en el Congreso; el cuarto aborda, a partir de un ejercicio de monitoreo, el debate público en medios de comunicación y redes sociales. Por último, el capítulo de las conclusiones ofrece unas últimas reflexiones sobre este caso.

Capítulo I. El fallido impuesto a las bebidas azucaradas

En noviembre de 2016, cuando el gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos se preparaba para presentar en el Congreso una nueva reforma tributaria, se debatió la conveniencia de incluir un impuesto a las bebidas azucaradas. El Ministerio de Salud impulsó y respaldó abiertamente la iniciativa. Según escribió el ministro de esa cartera Alejandro Gaviria, los que él llamó *impuestos saludables*, como el de las bebidas azucaradas, el tabaco o el alcohol, «están fundados en un principio básico de equidad: las personas que, por cuenta de sus hábitos o comportamientos —respetados, por supuesto— demandan más recursos del sistema, deben pagar más» (Gaviria, 2016).

La propuesta inicial de gravar cada litro de bebida azucarada con un impuesto de 300 pesos despertó un amplio debate nacional. Sin embargo, encontró obstáculos de trámite y abierta hostilidad en el Congreso, que desestimó por anti-técnicos, desenfocados e injustos los argumentos de salud pública y conveniencia económica. En palabras del diario económico *Portafolio*, los congresistas opositores consideraron que el impuesto a las bebidas azucaradas iba a «afectar a los más pobres, debido a que las gaseosas hacen parte de los productos básicos que consumen a diario; además, de que no garantiza la disminución del índice de obesidad» (*Portafolio*, 2016).

Quizá la cara más visible de esta oposición fue la de Iván Duque, senador primíparo del Centro Democrático. En diversas intervenciones en medios de comunicación (*La W Radio*, 2016) y en sus propias redes sociales, Duque planteó tres argumentos que fundamentaron el rechazo de ese sector a la medida:

- los altos índices de obesidad se deben al sedentarismo y a malos hábitos alimentarios, más que al consumo de bebidas gaseosas.
- Los principales afectados serían los colombianos de menores ingresos.
- En México, una medida semejante ocasionó la quiebra de miles de tenderos (Duque, 2016):

Que no nos metan “gato por liebre” que esto es el mecanismo para enfrentar la obesidad – afirmó Duque–. Claro que tenemos que enfrentar la obesidad, pero hagámoslo con una política pública integral y no vendiendo la falacia de que ese impuesto es el mecanismo.

En el punto sobre el quiebre de los tenderos, Duque citó las mismas cifras que utilizó la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), que también se oponía a la medida. El medio digital *La Silla Vacía* las rebatió en su momento basándose en una publicación mexicana:

los cierres [de las tiendas de barrio] se debieron a varios factores además del impuesto, como la inseguridad, la desaceleración económica, una reforma tributaria y la competencia de tiendas de cadena como Oxxo (Lewin, 2016)¹.

Así mismo, César Rodríguez, director de la organización de la sociedad civil Dejusticia, contradujo en todos los puntos los argumentos de Duque. Señaló,

1 Véase también García (2016).

entre otros aspectos, que se necesitaban entre cinco y diez años para evaluar el impacto de la medida, por lo que resultaba apresurado decir que había tenido efectos negativos en México (Rodríguez, 2016).

Durante el debate se cuestionó el rol de algunos medios de comunicación. Se señaló a RCN Radio, RCN Televisión y al diario La República –propiedad del grupo Ardila Lulle, que también es dueño de la empresa de bebidas Postobón– de defender los intereses de su propietario y de omitir los conflictos de interés que tenían. En una de las emisiones de la época, el noticiero de televisión de RCN comparó las calorías de una gaseosa con las de algunas comidas típicas colombianas que se comen como platos principales (Noticias RCN, 2016). Esto despertó la crítica de algunos columnistas y, en general, de la gente en redes sociales. Daniel Coronell escribió:

los ciudadanos tienen derecho a conocer que en algunos temas los dueños de los medios tienen intereses en las informaciones que presentan y, aún más, que esos intereses –particulares y legítimos– pueden ir en contravía del interés público (2017).

Otras voces también alertaron sobre la forma como el lobby de la industria logró cambiar la posición de algunos congresistas. Según contó el portal Las 2 Orillas, algunos legisladores se reunieron personalmente con altos ejecutivos de empresas como Coca Cola-Femsa o el Grupo Ardila Lulle para inclinar la balanza en contra del impuesto:

La presión a través de experimentados lobbistas para interactuar con el Congreso fue tan efectiva que la iniciativa salió del proyecto del gobierno antes de que empezara su trámite en las comisiones económicas (Las2Orillas, 2016).

El impuesto se incluyó en varias proposiciones en Senado y Cámara, pero salió derrotado. Esto llevó la discusión a los círculos académicos de políticas públicas. En un evento, en noviembre de 2017, un año después, el ministro Alejandro Gaviria dijo que el país «debe retomar el debate sobre el impuesto a las bebidas azucaradas» (Suárez y Fernández, 2018a). Por otro lado, dos artículos académicos ofrecieron argumentos adicionales a favor del impuesto. Uno de ellos aseguraba que un tributo del 20 % a estas bebidas podría bajar su consumo en casi 1.200 millones de litros cada año y aumentaría en 1 % el recaudo anual (Caro y otros, 2017). El otro planteaba que un impuesto de 75 centavos por mililitro podría reducir significativamente el sobrepeso y la obesidad, incluso, en estratos socioeconómicos altos (Vecino-Ortiz y Arroyo-Ariza, 2018).

En noviembre de 2018, la discusión volvió tangencialmente al debate público; nuevamente, con ocasión de una reforma tributaria. Afirmó Dejusticia:

Aunque un impuesto a las bebidas azucaradas permitiría aumentar el recaudo y ayudaría a reducir la obesidad, la Ley de Financiamiento no incluye esta medida y en cambio impone un IVA a los productos saludables de la canasta familiar (2018b).

La situación había cambiado radicalmente: unos meses antes, Iván Duque, el joven senador que se opuso a la medida en 2016, se convertía en presidente de Colombia. Esta vez, el gobierno no tenía ningún interés en impulsar una medida semejante.

Las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, llevaban meses trabajando en una estrategia distinta. Una vez descartado el impuesto a las bebidas azucaradas –que, según las recomendaciones de la OMS y la OPS, es la medida más efectiva para combatir el riesgo de obesidad–, se concentraron en las siguientes en la lista: la publicidad y el etiquetado de alimentos ultraprocesados.

Capítulo II. La pelea contra la *comida chatarra*

El pulso de la publicidad

En agosto de 2016, cuando apenas se empezaba discutir la idea del impuesto a las bebidas azucaradas, la organización Educar Consumidores inició una campaña bajo el eslogan ‘Cuida tu vida, tómala en serio’. Su propósito era promover entre la ciudadanía hábitos saludables de alimentación y ambientar ante la opinión pública la propuesta del impuesto.

Como parte de la iniciativa, Educar Consumidores lanzó un mensaje audiovisual que alertaba sobre los riesgos de consumir azúcar en exceso. Una parte del mensaje, que incluía, entre otros elementos, imágenes de personas con sobrepeso y diabetes, decía:

Parece algo inofensivo, pero todas estas bebidas azucaradas [suman] en un solo día (...) mucho azúcar adicional que puede provocarte grandes problemas de salud, [incluidas] la obesidad que causa diabetes, enfermedades del corazón y algunos tipos de cáncer. No te hagas daño tomando bebidas azucaradas: mejor, toma agua, leche o aromática sin azúcar².

Tratándose de una publicidad paga, como cualquier otra, Educar Consumidores emitió el comercial informativo en el Canal Uno y el 11, canales de televisión por suscripción. Los canales RCN y Caracol, por su parte, se negaron a hacerlo. Seguidamente,

la empresa Postobón presentó una denuncia contra Educar Consumidores ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), con el argumento de que la organización estaba suministrando información engañosa al público.

Como consecuencia de la acción de Postobón, la SIC ordenó en septiembre de 2016 el retiro del comercial. En uno de sus apartes, la decisión señalaba:

Para la Superindustria, la pieza publicitaria contiene afirmaciones de carácter objetivo que, al parecer, no cuentan con soporte científico o médico que permitan demostrar la veracidad de las consecuencias nocivas que según el comercial de televisión se derivarían directamente del consumo de ciertas bebidas con azúcar (SIC, 2016).

La decisión de la SIC resultaba bastante extrema, no solo por el estándar de veracidad que le imponía a este mensaje, en contraste con los productos que comúnmente se publicitan: también, porque se trataba de una medida de control previo de contenidos, que ponía a los canales en posición de censurar un contenido antes de su publicación –lo que reñía con la Constitución–. Con este argumento principal, varias organizaciones de la sociedad civil presentaron dos acciones de tutela contra la entidad.

En enero de 2017, la justicia le dio finalmente la razón a la sociedad civil: la campaña era de carácter

2 Todo el mensaje puede verse en Asociación Educar Consumidores de Colombia (2016).

3 En revisión posterior, la Corte Constitucional confirmó la decisión del juez de instancia.

informativo y no comercial y no podía censurarse (sentencia T-543 de 2017)³. Pero, para ese entonces, ya la discusión del impuesto había terminado.

Un año después, la organización Red PaPaz se encontró con la misma barrera. En octubre de 2017, lanzó la campaña «No comas más mentiras», enfocada en la publicidad de *comida chatarra* dirigida a menores de edad. Un fragmento del mensaje de campaña decía:

La publicidad de productos ultraprocesados induce a nuestros hijos a su consumo habitual. Estos productos incrementan el riesgo de obesidad, generan malos hábitos alimentarios desde la infancia y aumentan el riesgo de aparición temprana de diabetes y otras enfermedades graves en la edad adulta⁴.

Y terminaba con un llamado a la acción: «saquemos la publicidad de *comida chatarra* de su mundo».

Nuevamente, y con los mismos argumentos, los canales RCN y Caracol se negaron a emitir el comercial. Pero, esta vez, se sumaron también el canal por cable Win Sports —del que RCN es el principal accionista—, Blu Radio y el Canal Uno. Y, una vez más, la justicia le dio la razón a la sociedad civil: en junio de 2018, se resolvió una tutela a favor de Red PaPaz que obliga a los canales a emitir la campaña⁵. Los canales apelaron ese fallo, pero el juez de segunda instancia también falló, en julio de 2018, a favor de emitir el comercial. Esa nueva decisión se apeló ante la Corte Constitucional, que se pronunció de manera definitiva en abril de 2019 y ordenó a los canales emitir el comercial (*El Espectador*, 2019).

Paralelamente, Red PaPaz llevaba a cabo otras acciones legales. Primero presentó, en diciembre de 2017, dos quejas ante la SIC por la publicidad engañosa de Hit (bebida de Postobón) y de Fruper (de Alpina). Según la organización, mensajes como «fruta de verdad», «te hace crecer y aprender», «es jugo» e «ideal para niños», no solo incentivan el consumo por parte de niños, sino que resultan fraudulentos:

Este tipo de mensajes ha sido criticado por especialistas en nutrición quienes han identificado que

los mensajes son engañosos y riesgosos, toda vez que promueven productos con altas concentraciones de azúcar que tienen un efecto dañino sobre la salud (Dejusticia, 2018a).

Por otro lado, en septiembre de 2018, Red PaPaz presentó una acción de tutela contra la SIC y el Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) por omitir su obligación de inspección y control.

El resultado fue agrí dulce para Red PaPaz. Por un lado, el juez negó la tutela (decisión que se confirmó en segunda instancia), por considerar que había una actuación administrativa en curso que hacía que la tutela no tuviera objeto. En enero de 2019, Red PaPaz y Dejusticia le pidieron infructuosamente a la Corte Constitucional revisar ese fallo. Pero en febrero, tras la insistencia de la magistrada Diana Fajardo, la Corte decidió revisarlo y en este momento se encuentra en estudio.

Por el otro, el Invima sí sancionó a Postobón. En septiembre de 2018, la entidad de vigilancia inspeccionó a la empresa y a partir de esa labor concluyó: «el producto alimenticio no se puede publicitar dando a entender que es natural» (Invima, 2018). En respuesta a la sanción, Postobón produjo y emitió una nueva versión del comercial, tras lo cual afirmó públicamente que su publicidad se ajustaba a la ley (Jugos Hit, 2018). Sin embargo, a juicio de Dejusticia, la nueva versión del aviso «sigue generando falsas impresiones respecto a la verdadera naturaleza y composición del producto» (Rodríguez D, y otros, 2019).

El proyecto de ley

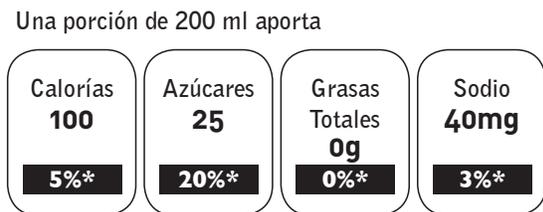
El objetivo inicial del proyecto de ley 019 de 2017, que luego, como se verá, cambió, fue «establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras Enfermedades No Transmisibles (ENT)» mediante el etiquetado de alimentos, la información para la alimentación saludable, la información en salud pública y la participación ciudadana. En particular, el proyecto buscaba que en Colombia se adoptara el sistema de clasificación de alimentos Nova, en lugar del que actualmente se utiliza, conocido como Cantidades Diarias Orientativas (CDO, o Guideline Daily Amounts, GDA).

4 Este tema se abordó el 11 noviembre de 2017 en La Mesa de Centro, espacio de opinión del portal *La Silla Vacía*, conducido por Carlos Cortés, coautor de este texto. véase Cortés, (s. f.).

5 La decisión favoreció a la organización en ambas instancias. Véase Red PaPaz (2018).

La industria de comestibles procesados adoptó voluntariamente el sistema GDA para mostrar la información nutricional de sus productos. Este sistema muestra la cantidad total de cada una de las calorías y nutrientes (grasas totales, grasas saturadas, sodio y azúcar) en una porción de alimento y la proporción porcentual de cada uno de esos micronutrientes con respecto a los valores recomendados para una dieta de 2 mil calorías (véase imagen 1). A juicio de la industria, los consumidores obtienen mediante este sistema la información que les permite saber qué contienen los productos, de manera que puedan tomar su decisión de cuándo, cuánto y cómo cubrir las necesidades diarias de calorías y nutrientes, de acuerdo con el estilo de vida de cada persona (Durán, 2018).

Imagen 1. Etiquetas frontales según el estándar GDA



Fuente: Stern y otros, 2011.

La comunidad de profesionales de salud pública en Colombia ha elevado varias críticas a esta forma de rotular los alimentos. Por una parte, dice que el parámetro de 2 mil calorías es un valor que probablemente se acomoda a las necesidades de un adulto promedio, pero que no funciona bien para entender las necesidades de un niño, o de cualquier otra persona que tenga requerimientos nutricionales diferentes, bien sea por motivos de salud o de edad (Mora y otros, 2018).

Por otra parte, indica la misma comunidad que la información que se aporta es insuficiente para entender las necesidades nutricionales de las personas. La cantidad recomendada de algunos nutrientes, como la grasa, el sodio o el azúcar, es un máximo, mientras que, en el caso de otros, como la fibra, la cantidad recomendada es un mínimo. El sistema GDA no distingue entre estas dos cosas, lo que puede llevar a «promover un consumo nocivo de grasas saturadas, azúcares y sodio, así como una baja ingesta de fibra» (Mora y otros, 2018, p. 2).

La sociedad civil ha hecho pruebas para ilustrar la dificultad de este sistema de etiquetado. Según un estudio de 2018 de Red PaPaz y de la organización

Vital Strategies, el 87 % de las personas encuestadas en Colombia no pudo determinar, a partir del etiquetado GDA, si un producto es alto en grasa, sodio, calorías o azúcar, y el 70 % consideró «que las etiquetas actuales son difíciles de entender y no brindan información útil» (Suárez y Fernández, 2018b). En otras palabras, el sistema GDA no es ideal para que la ciudadanía entienda el riesgo que supone para su salud el consumo de comestibles ultraprocesados.

El sistema Nova, por su parte, divide los alimentos en cuatro grandes grupos, de acuerdo con la intensidad del procesamiento que hayan tenido:

- alimentos no procesados o mínimamente procesados
- ingredientes culinarios procesados
- alimentos procesados
- alimentos ultraprocesados.

La Organización de Naciones Unidas, la OMS y la OPS han recomendado el sistema Nova, que además se adoptó en Brasil, donde las autoridades de salud plantearon a la población la siguiente regla de oro a la hora de consumir alimentos: «siempre preferir alimentos naturales o mínimamente procesados y platos y comidas frescas y recién hechas, a los productos ultraprocesados» (Monteiro y otros, 2016).

Basándose en el sistema Nova, el proyecto de ley proponía una nueva manera de etiquetar los alimentos ultraprocesados según su contenido de grasas, sodio y azúcares (artículo 7). De manera similar al modelo chileno, se trata de unos hexágonos negros que muestran en la parte delantera de las etiquetas si un alimento tiene un aporte excesivo en estos componentes (véase imagen 2), con la siguiente leyenda: «su consumo frecuente es nocivo para la salud».

La forma de calcular el aporte para saber si es o no excesivo es la siguiente:

- **Sodio:** si tiene al menos 1 miligramo por cada caloría.
- **Azúcares:** si al menos el 10 % de las calorías del producto son aportadas por azúcares libres (es decir, azúcares añadidos o azúcares naturales de jugos de fruta, concentrados de jugos de fruta, miel o jarabes).
- **Grasas totales:** si al menos el 10 % de las calorías del producto son aportadas por grasas.

- **Grasas saturadas:** si al menos el 10 % de las calorías del producto son aportadas por grasas saturadas.
- **Grasas trans:** si al menos el 1 % de las calorías del producto son aportadas por grasas trans.
- **Edulcorantes:** si el producto tiene edulcorantes (sustancias que dan sabor dulce) diferentes a azúcar, en cualquier cantidad.

El proyecto también buscaba prohibir la publicidad abusiva de productos ultraprocesados (artículo 9). Es decir,

[la que] sea discriminatoria, que incite a la violencia, que explote el miedo o la superstición (...) o que pueda inducir al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad (artículo 2).

En consecuencia, obligaba a las autoridades a regular los contenidos promocionales de productos ultraprocesados de modo «que su enfoque sea la salud, el consumo de alimentos saludables y agua potable»

(artículo 9). De haberse aprobado, esta medida le habría dado dientes al regulador para casos como el de Hit y Fruper.

Sobre los ambientes escolares, el proyecto de ley proponía obligar a las escuelas y colegios a «garantizar la oferta de alimentos saludables y naturales», «prohibir la promoción o publicidad de alimentos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional», «realizar campañas informativas y educativas incentivando al consumo de alimentos saludables» (artículo 10) y establecer programas en los que se haga «actividad física de 30 minutos diarios» durante la jornada escolar (artículo 12). Con la derrota de 2016 a cuestas, los promotores del proyecto no incluyeron ningún impuesto a los comestibles ultraprocesados.

Imagen 2: Etiquetas frontales similares a las propuestas por el proyecto de ley



Fuente: Educar Consumidores.

Capítulo III. La derrota en el Congreso

En julio de 2017, un grupo de cinco senadores y ocho representantes, encabezados por Óscar Ospina Quintero, del Partido Verde, radicó el proyecto de ley 019⁶. En agosto de ese mismo año, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, encargada de los temas de salud, tramitó sin cambios el proyecto. Sin embargo, según el representante Ospina, la industria de alimentos y bebidas estaba pendiente de la iniciativa. «El proyecto se lo querían llevar a otra comisión, donde no se manejan los temas de salud pública», afirmó Ospina. Tramitarlo en otra comisión era la estrategia para hundirlo.

Al siguiente mes, otro grupo de representantes inició el trámite del proyecto de ley 022 de 2017. Este buscaba exclusivamente regular la publicidad de productos ultraprocesados, pero era mucho más agresivo que el proyecto de ley 019: entre otras cosas, prohibía la publicidad de *comida chatarra* en medios de comunicación entre las 6 de la mañana y las 11 de la noche, o en cualquier hora en medios dirigidos a población infantil; el uso de caricaturas, personajes, deportistas, figuras públicas, juguetes, láminas o incentivos como parte de su mercadeo; el patrocinio de actividades culturales o deportivas por parte de las empresas productoras de comestibles ultraprocesados o sus marcas y el uso de mensajes de respaldo al producto por parte de asociaciones médicas o científicas.

Ese proyecto también despertó el interés de los cabilderos de la industria y sumaba a un opositor adicional: los medios de comunicación. Según contó su ponente, Víctor Correa del Polo Democrático, desde el comienzo se opusieron la Asociación de Medios de Comunicación (Asomedios) y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi)⁷. Era predecible el hundimiento de esta iniciativa en la Comisión Sexta, encargada —entre otros— de los temas de regulación de medios de comunicación: al no tener legisladores con conocimiento en temas de salud pública, el debate era muy vulnerable a la influencia de los lobistas.

Mientras tanto, el proyecto de ley 019 siguió su curso, pero, después de salir de la comisión, no se había puesto en la agenda para debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Los congresistas impulsores del proyecto y quienes lo promovían en la sociedad civil empezaron a temer que la iniciativa quedara sepultada en la agenda legislativa. Sospechaban que Rodrigo Lara, del partido Cambio Radical, entonces presidente de la Cámara, no quería incluirlo en el orden del día.

La agenda legislativa sí tenía temas clave reza-gados. El debate de la *comida chatarra* competía con el de la implementación del acuerdo firmado entre el Estado y las Farc, cuyas leyes se estaban tramitando con un procedimiento especial conocido como *fast track*.

6 A menos de que se indique lo contrario, todas las citas y alusiones a Ospina en los siguientes párrafos hacen parte de una entrevista hecha para la elaboración de este documento por José Luis Peñarredonda a Óscar Ospina el 28 de septiembre de 2018 en Bogotá.

7 A menos de que se indique lo contrario, todas las citas y alusiones a Correa hacen parte de una entrevista hecha para la elaboración de este documento por José Luis Peñarredonda a Víctor Correa el 9 de noviembre de 2018 en Medellín.

Así, la prioridad se volvió también una excusa. En palabras de Correa, con eso «justificaban la dilación de los proyectos de iniciativa parlamentaria». Eventualmente, Correa llegó a un acuerdo con la vicepresidenta de la Cámara Lina María Barrera y el proyecto entró en el orden del día de la sesión de 17 de abril de 2018, ocho meses después de haberse aprobado en comisión.

Las dilaciones no pararon ahí. Entre abril y junio, el proyecto se puso en la agenda y volvió a ponerse trece veces, por todo tipo de razones. Según Ospina, se diluía el quórum, se cambiaba el orden del día o se incluían proposiciones para congestionar la agenda. «La vez pasada se suspendió la votación y estábamos en votación», dijo el representante Correa en la plenaria de 17 de mayo. «No lo dilatemos más. Ya van muchas semanas y no hemos podido darle debate a este importante proyecto». Por su parte, Jorge Tamayo, representante del Partido de La U, se refirió a las presiones y demoras en el trámite: «Huele raro», afirmó⁸.

Finalmente, entre el 17 de mayo y el 12 de junio de 2018, el proyecto se debatió en distintos momentos de la plenaria de la Cámara. Las posiciones quedaron demarcadas rápidamente: los congresistas de línea más conservadora, en particular, el Centro Democrático, se opusieron al proyecto, mientras que aquellos de línea liberal y de izquierda, lo apoyaron. La estrategia de la oposición fue similar a la que había planteado en 2016 el entonces senador Iván Duque. En términos generales, los argumentos se agrupaban en tres narrativas: la satanización de la industria, la libertad del consumidor y el quiebre de los tenderos. Adicionalmente, algunos congresistas dispersaron la conversación hablando del problema de las drogas ilícitas y de la guerrilla de las Farc.

María Fernanda Cabal, representante del Centro Democrático, hoy senadora, afirmó:

Todas estas regulaciones con nuestras conductas de consumo, no me gusta que se satanicen; porque yo creo que a ustedes se les olvidó su infancia. Yo fui muy feliz: yo creo que me comí todas las nucas, todas las papitas, todas las chokolatinas, todas las gaseosas del universo (...). Y eso, no nos afectó (Cámara de Representantes, 2018).

El representante Oscar Darío Pérez, del mismo partido, añadió: «no estamos buscando informar al consumidor, ¡sino asustar al consumidor! ¡Eso es distinto! Con esos sellos de tipo hexagonal: “Pare”, “peligro”, “cuidado”, “se suicida”». Eduardo Díazgranados, del Partido de la U, aseveró: «yo he compartido la necesidad de informar, no la de asustar».

En los mismos términos, hablaron los gremios. Bruce Mac Master, presidente de la Andi, afirmó en la plenaria de 6 de junio: «[h]acemos un llamado para que no se hagan informaciones (...) que asusten a la gente». Según Mac Master, la alternativa de los hexágonos «termina siendo disuasiva y, además, asusta». Guillermo Botero, presidente de Fenalco y hoy ministro de Defensa, adhirió: su gremio estaba comprometido con una regulación que diera información clara y oportuna, «pero que bajo ningún motivo o circunstancia satanice el producto».

El argumento de la satanización venía de la mano con el planteamiento de que no se debía restringir la libertad del consumidor. Establecer un etiquetado denotaba un Estado intervencionista y sofocante que se inmiscuía en asuntos que no le correspondían. Vinieron de políticos que apoyaban la prohibición de la dosis mínima de la droga y que se oponían a ciertas libertades individuales —como el matrimonio entre parejas del mismo sexo o la adopción de personas solteras—, esta posición era, al menos, paradójica. «Nos van a venir luego a regular la salchicha, al señor que vende perros en la esquina, a los chicharrones de los paisas», afirmó Cabal. El representante del Centro Democrático Samuel Hoyos dijo algo similar: «van a pretender también prohibirnos comer carne porque a los vegetarianos les parece que hace daño o van a prohibirnos tomar licor porque a los ojos de los abstemios hace daño».

Los opositores al proyecto volvieron a poner sobre la mesa el argumento de los tenderos. «¿ustedes por ejemplo son conscientes de que castigando a la industria de las azúcares el 70 % de nuestros tenderos se quebraría en sus negocios?», dijo Margarita Restrepo del Centro Democrático, quien, a continuación, se refirió al caso mexicano —cuyas conclusiones, como vimos, son cuestionables—. El representante Hoyos también se sumó en este punto y dijo que su postura era «defender a los miles y millones de colombianos que dependen de las empresas».

Por último, varios opositores llevaron el debate a un supuesto dilema moral: mientras se buscaba

8 El debate puede verse en Cámara de Representantes (2018).

atacar a la industria, había una posición permisiva frente a las drogas. El representante Carlos Chacón, del Partido Liberal, aseguró que algunos de los promotores de la iniciativa «fomentan y no critican (...) el consumo de la dosis personal». Restrepo, por su parte, dijo: «mientras se pretende legalizar las drogas, se sataniza la industria de las azúcares». Y la representante Cabal consideró que antes de las calorías estaba «el consumo de sustancias psicotrópicas, que esas sí afectan no solo al niño, sino a sus familias y a su entorno». E hizo un llamado: «¡sean coherentes si quieren proteger a los niños!».

Por momentos, el debate giró en torno a los argumentos de salud pública a favor de la iniciativa. Por ejemplo, el profesor de la Universidad Javeriana y Phd en Salud Andrés Vecino explicó la relevancia informativa de las etiquetas y el escaso valor alimenticio de la *comida chatarra*; el representante Inti Asprilla, del Partido Verde, alertó sobre los riesgos de salud del consumo azúcar y el representante Jorge Eliecer Tamayo, del Partido de la U, puso el énfasis en la información que necesitaba un ciudadano para tomar una decisión informada: «poner en conocimiento de una persona para que sepa qué tipo de alimentos, de composiciones (...) pueden ser nocivas para la salud, es lo mínimo que podemos hacer».

Pero, a medida que el *lobby* de la industria de productos ultraprocesados en el debate se iba haciendo evidente, el foco de las intervenciones de los defensores del proyecto viró en ese sentido. El veterano legislador Germán Navas Talero, del Polo Democrático, dijo en su intervención que al Congreso «le tiembla todo» a la hora de atacar a Ardila Lulle, grupo propietario de Postobón. Tamayo también mencionó las maniobras dilatorias de la Cámara en su intervención. «Pasó lo mismo cuando [se habló] del consumo del tabaco: se movieron, de todas las maneras, los lobistas».

Estos congresistas no estaban exagerando. Según numerosas fuentes consultadas y los mismos testimonios públicos de los congresistas, durante los debates, la actividad de cabildeo que se dio alrededor de este proyecto fue inusualmente intensa. Algo mucho más patente en el debate del 6 de junio⁹. Por cuenta de ese *lobby*, ese día, como tituló *El Espectador*, «le quitaron el alma» a la iniciativa (Monsalve, 2018).

Durante los debates anteriores, se había autorizado el ingreso al capitolio de representantes de la industria y de la sociedad civil para participar en la discusión. El 6 de junio, en particular, estuvieron presentes, por parte de la sociedad civil, el profesor Vecino y Lina María Saldarriaga, de Red PaPaz; y Mac Master, de la Andi; Guillermo Botero, de Fenalco y Jorge Enrique Bedoya, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).

Los demás representantes de la sociedad civil veían el debate desde la tribuna. En cambio, sumados a las caras visibles de la industria, había decenas de lobistas en la plenaria. Su labor era sencilla: cambiar el rumbo del proyecto. «contamos 66 lobistas», aseguró el representante Ospina. Muchos de ellos «eran los mismos con los que yo ya había tenido debates en el marco del proyecto de ley 022», recordó Correa.

«Por lo general, es gente joven; en algunos casos, mujeres muy simpáticas, muy hermosas físicamente, muy bien presentadas, muy bien habladas», agregó Ospina. Pueden venir directamente de gremios de la producción o de agencias de lobby. Los medios de comunicación han identificado a algunas, por ejemplo, Valure, dirigida por el exrepresentante a la Cámara Nicolás Uribe y por Axis (Lewin, 2010).

En una entrevista posterior con uno de los autores de este documento, el representante explicó:

Están llenos de mañas. Van desde dañar o cambiar el orden del día, poner a congelar un proyecto de ley, dañar el quórum en las comisiones, meterse a poner proposiciones para bloquear, o citar audiencias para que se hunda el proyecto.

Fue evidente el malestar de varios congresistas de diferentes tendencias políticas por esa situación. En más de una oportunidad, hubo mociones de orden para que salieran de la sala las personas que no estaban autorizadas para estar allí. El representante Óscar Darío Pérez, del Centro Democrático, afirmó en una ocasión: «suspendamos la sesión hasta que terminen todas estas reuniones paralelas». Según Angélica Lozano, del Partido Verde, «ha sido vulgar la obstrucción que los gremios, con mentiras, han hecho a este debate». Ospina, en su primera intervención en esa sesión, dijo:

⁹ El debate del 6 de junio en la plenaria, en Cámara de Representantes (2018b).

Yo he aprendido en estos cuatro años que cuando uno trae proyectos a favor de la salud, contra el tabaco, contra el alcohol (...) siempre pasa lo que está pasando con el proyecto de ley.

Por su parte, Óscar Hurtado, del Partido Liberal, afirmó: «ese es el *lobby* que no nos gusta, el *lobby* soterrado, que ofrece dádivas, que tiene intereses económicos».

Según testimonios recogidos para este documento, el *lobby* de la industria fue determinante para cambiar el curso del debate. Luego de la plenaria de 17 de mayo, Ospina y otros representantes aceptaron que un grupo de parlamentarios revisara el proyecto para hacerle algunos cambios. Entre otros legisladores, en ese grupo estaban Samuel Hoyos, del Centro Democrático; Didier Burgos, del Partido de La U, y Carlos Guevara, del partido Mira. Fue allí donde se decidió eliminar varios de los artículos, especialmente, los relacionados con las tiendas escolares y la publicidad de productos ultraprocesados. En ese punto, se mantuvo, sin embargo, la implementación del sistema Nova y el etiquetado frontal con los hexágonos.

Más adelante, el propio Burgos –que había firmado la proposición que salvaba el etiquetado frontal– y Ciro Ramírez, del Centro Democrático, presentaron otra proposición que imponía el sistema GDA y eliminaba los hexágonos. En lugar de decir si un producto es alto en grasa saturada, sodio o azúcares, la proposición planteaba que el etiquetado frontal indicara las proporciones de cada nutriente con respecto

al valor diario orientativo. Además, obligaba a que las etiquetas no superaran el 20 % del tamaño total de la cara frontal del empaque. Esa proposición se aprobó con, entre otros votos, los de Burgos y Hoyos: «los tipos se echaron para atrás», recordó Ospina.

Para el representante Ospina, los artículos de esa proposición los «había escrito la industria». Fuentes de la sociedad civil afirman que los lobistas fueron quienes entregaron esos cambios directamente a algunos representantes, para que ellos los radicarán y respaldaran¹⁰. Más allá de eso, es claro que el cambio en el proyecto de ley representa fielmente la visión de los gremios sobre el etiquetado de alimentos. Para las organizaciones promotoras del proyecto, esta nueva versión del mismo es preocupante: de una parte, convierte el sistema GDA en un estándar legal, lo que hará más difícil su modificación en el futuro (recordemos que, en este momento, es una iniciativa de autorregulación de la industria). De otra parte, en la definición de *alimento* se incluyen varios productos que no lo son –como la goma de mascar– y que podrían afectar la salud. En conclusión, el proyecto que quedó, terminó fortaleciendo la *comida chatarra*.

La plenaria de la Cámara del 12 de junio de 2018 aprobó el proyecto en su nueva versión. Para su paso por el Senado, se radicó con el número 256 de 2018. Hasta el momento de redacción de este documento, no hay fecha establecida para el debate en la Cámara alta. A juicio de la sociedad civil y de los legisladores que impulsaron el proyecto, el mejor desenlace posible sería que se hundiera. Ahora, ese es el objetivo de los promotores.

10 Buscamos varias veces al representante Hoyos para que nos contara su versión de lo sucedido, pero no quiso darnos una entrevista.

Capítulo IV. El debate en medios y la presión ciudadana

Mientras que en el Congreso terminó imponiéndose el tándem de los representantes de la industria y los lobistas, en las redes sociales (específicamente en Twitter y en Facebook) —y, en menor medida, en los medios de comunicación— se abrió el abanico de aspectos en la conversación. La ciudadanía adoptó la posición de Red PaPaz o, en ocasiones, simplificó la narrativa de los elementos en juego y con ello ejerció una vigilancia crítica tanto del proyecto de ley 019 de 2017, como de lo sucedido con los mensajes de Red PaPaz.

Aunque al final la derrota de la iniciativa del proyecto de ley fue la derrota de la mayoría de la sociedad civil, las voces de representantes de organizaciones como Red PaPaz o Educar Consumidores sí tuvieron influencia en el trámite de la discusión, como se verá en el aparte de las redes sociales.

El cubrimiento periodístico

El grueso del *corpus* elegido de contenidos noticiosos y de opinión en el período estudiado (1° de mayo a 30 de junio de 2018) se dedicó a los debates que ocurrieron en el Congreso. En algunas de esas piezas periodísticas hubo intentos aislados de poner la discusión en un contexto más amplio, pero, analizados en conjunto, los enfoques generales de lo publicado o emitido se circunscribieron a la discusión del proyecto de ley en el legislativo. Además, el momento en el que sucedió el debate en el Congreso y se tomaron las decisiones judiciales sobre el comercial de Red PaPaz (que incluyó la elección

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

El análisis que presenta este documento se adelantó a partir de combinar metodologías de investigación periodística, análisis de discurso e investigación digital.

- Para entender los antecedentes de la discusión y el desarrollo del debate en el Congreso, los autores hicieron una investigación periodística tradicional: levantaron un archivo de documentos y evidencias y llevaron a cabo entrevistas con gente experta, legisladoras y legisladores y personas cercanas a la discusión, tanto *on the record*, como *off the record*.
- El estudio de los contenidos alrededor del debate del proyecto de ley y de la polémica alrededor del comercial de Red PaPaz, encontrados en los medios y en las redes sociales cubiertas, se hizo por medio de un análisis de discurso, de la siguiente manera:
 - Para definir el *corpus* de este análisis, se realizó una búsqueda con las palabras claves: «comida chatarra» «bebidas azucaradas», «Andi», «Red PaPaz», «Educar Consumidores» y «etiquetado AND (comida OR alimentos)», tanto en Google, como en los buscadores internos

de cada uno de los medios analizados: *El Tiempo*, *El Espectador*, RCN Televisión y La W Radio. El período estudiado comprende entre los días 1° de mayo y 30 de junio de 2018.

- Luego, ese corpus se analizó siguiendo un árbol de categorías a priori, con el que se buscaba entender cómo eran representados los actores y los argumentos de la discusión.
- En un segundo análisis, el objetivo fue identificar patrones en las maneras en las que estos agentes eran representados.
- Finalmente, se hizo un análisis textual (qué se decía) y de redes (quién lo decía y con quién está conectado) de la etiqueta #Ley-ComidaChatarra en Twitter por medio de la herramienta Sysomos, con el objetivo de extraer evidencias.

presidencial y el mundial de fútbol) también incidió en el volumen de cubrimiento y en su importancia relativa en la agenda de los medios: estas dos historias coparon la atención, los recursos y los espacios mediáticos en el momento, dejando poco espacio para cubrir otros hechos.

Hubo un volumen reducido de cubrimiento en los medios analizados. Por una parte, en los sitios web de La W Radio y Noticias RCN no encontramos evidencia de cobertura de estos temas en el período estudiado¹¹. Esto no quiere decir, necesariamente, que el canal y la emisora no hayan tocado el tema en absoluto: no sabemos si hicieron cubrimiento en sus transmisiones radiales y televisivas, porque este estudio se concentró en sus páginas web. Por otra parte, en *El Tiempo* y en *El Espectador* encontramos, en cada periódico, seis piezas periodísticas, entre noticias, análisis, editoriales y columnas de opinión (véase tabla 1).

Tabla 1. Lista de piezas periodísticas de *El Tiempo* y *El Espectador* encontradas entre mayo y junio de 2018.

| | TÍTULO | MEDIO | FECHA | TEMA | GÉNERO |
|----|---|---------------|-------------|--------------------------------|----------------------|
| 1 | Una solución a las tablas nutricionales que pocos entienden. | El Tiempo | 9 de mayo | Ley Comida Chatarra | Reportaje o análisis |
| 2 | Tomemos decisiones informadas. | El Tiempo | 30 de mayo | Ley Comida Chatarra | Columna de opinión |
| 3 | La batalla contra el tabaquismo. | El Espectador | 31 de mayo | Impuestos a bebidas azucaradas | Editorial |
| 4 | Juez ordena a canales privados emitir comercial sobre comida chatarra de RedPapaz | El Espectador | 5 de junio | Comercial Red Papaz | Noticia |
| 5 | Canales privados tendrán que emitir mensaje contra la comida chatarra. | El Tiempo | 5 de junio | Comercial Red Papaz | Noticia |
| 6 | La censura de la comida chatarra. | El Espectador | 7 de junio | Comercial Red Papaz | Columna de opinión |
| 7 | Comercial de Red Papaz ya se emite por canales privados. | El Tiempo | 9 de junio | Comercial Red Papaz | Noticia |
| 8 | El futuro de la salud en el gobierno de Duque o Pedro. | El Espectador | 12 de junio | Impuestos a bebidas azucaradas | Reportaje o análisis |
| 9 | Le quitaron el alma al proyecto de ley contra la comida chatarra. | El Espectador | 19 de junio | Ley Comida Chatarra | Reportaje o análisis |
| 10 | La comida chatarra gana la batalla, por ahora. | El Tiempo | 23 de junio | Ley Comida Chatarra | Reportaje o análisis |
| 11 | Ojo a la comida «chatarra». | El Espectador | 27 de junio | Ley Comida Chatarra | Editorial |
| 12 | Sobrepeso mortal. | El Tiempo | 30 de junio | Impuestos a bebidas azucaradas | Editorial |

11 RCN Televisión y La W ya habían cubierto con algún detalle hechos anteriores de este debate: el canal de TV dedicó abundante espacio a la fallida iniciativa de impuestos a las bebidas azucaradas de 2016 (muchas veces, con el sesgo mencionado) y La W abordó en septiembre de 2017 el origen del proyecto de ley y les dio espacio tanto a Red PaPaz, como a representantes de la industria para explicar sus posiciones.

En la muestra de los artículos de prensa, según se observa en la tabla 1, tres piezas son noticias cortas y ninguna de ellas tiene que ver con el proyecto de ley 019 de 2017, sino con la decisión judicial que ordenó a los canales privados emitir el comercial de Red PaPaz (tema desarrollado en la primera parte del capítulo dos). Cuatro contenidos, que sí se refieren al proyecto, son reportajes o análisis y hacen un cubrimiento noticioso más extenso y con un mayor número de fuentes. De ellos, tres se dedican a explorar el debate entre la sociedad civil y los gremios de industriales y empresarios sobre el etiquetado de la *comida chatarra* y uno menciona el rol de estos debates en la contienda presidencial. Finalmente, se encontraron cinco contenidos de opinión, entre columnas y editoriales. En ellos, se intenta contextualizar la discusión (como se verá más adelante).

Como se sugirió antes, el cubrimiento limitado y poco extenso hecho por los medios se explica en parte por la prevalencia de la elección presidencial en la agenda noticiosa. El período de estudio incluyó las dos vueltas de la elección (la de mayo y la de junio de 2018) y los medios de comunicación dedicaron el grueso de sus recursos a seguir el proceso electoral. Además, el Mundial de Fútbol comenzó el 14 de junio, lo que también se llevó buena parte de la atención de los medios.

Agrupamos el cubrimiento de los medios en tres ejes narrativos que, finalmente, enmarcaron la discusión pública e influyeron en el debate en redes sociales:

- la confrontación de la sociedad civil y los poderosos.
- El nexo entre la *comida chatarra* y la obesidad.
- La pregunta por la necesidad del etiquetado.

Adicionalmente, analizamos una ausencia notable:

- la pregunta por el tema en el contexto de la campaña presidencial.

A continuación, abordamos cada eje.

La sociedad civil versus los poderosos

En el cubrimiento noticioso, Red PaPaz se presentó como la principal impulsora y defensora del proyecto de ley 019 de 2017 y como la abanderada

de la necesidad de modificar el etiquetado de la *comida chatarra*. A su turno, los sectores representantes de la industria, como la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y, especialmente, la Asociación Nacional de Empresarios (Andi), fueron mencionados directa o indirectamente por sus posturas y sus acciones en contra de la iniciativa. La lógica casi siempre fue de antagonismo, de «batalla» —como tituló una de las piezas— entre estos dos sectores; los argumentos de parte y parte eran enfrentados y enmarcados como los puntos en contienda en el debate.

En las piezas de opinión, como era previsible, cada una de las partes insistió en sus propios discursos. Una de ellas, firmada por Santiago Durán Otero, director ejecutivo de la Cámara de la Industria de Bebidas de la Andi, habla de la intención de los industriales de «ser parte del esfuerzo conjunto (...) para promover cambios que impacten en la calidad de vida de los consumidores» (pieza 2). En contraste, una columna de César Rodríguez Garavito, director de Dejusticia, en *El Espectador*, se refirió a las «presiones» de la industria a los medios «recordándoles que pueden perder su lucrativa pauta publicitaria» y al «cabildeo», que logró la modificación sustancial del proyecto de ley 019.

El Congreso y el poder ejecutivo no tuvieron roles protagónicos en el cubrimiento, a pesar de que fueron los escenarios en los que se tomaron muchas de las decisiones que conciernen a este análisis. El poder legislativo se mostró en ese cubrimiento como un agente pasivo, con pocos testimonios. Una de las voces que apareció fue crítica frente al rol que este poder estaba jugando: «algunos representantes les hicieron el mandado a las industrias y dejaron el proyecto sin ninguna sustancia», afirmó el representante Óscar Ospina en una nota de *El Espectador* (pieza 9).

El ejecutivo, por su parte, no tuvo mayor mención en las situaciones particulares del proyecto de ley y del comercial, aunque sí se mencionó en editoriales de los dos periódicos como un agente que debería tomar el liderazgo en este debate. Por ejemplo, El Tiempo concluía que «ojalá los nuevos gobernantes y el Congreso consideren que el ataque frontal contra el sobrepeso y la obesidad debe enmarcarse en una política de Estado» (pieza 12).

La comida chatarra y la obesidad

Hubo un consenso que atravesó todo el cubrimiento y que sirvió como una especie de línea de base del debate: la obesidad en la población colombiana es muy preocupante. La Encuesta Nacional de Situación Nutricional (Ensin) se citó constantemente como evidencia de esta situación. En particular, en cuatro piezas diferentes (piezas 1, 10, 11 y 12), se señaló el dato de que el 24,4 % de los menores entre los 5 y los 12 años padece sobrepeso.

Así mismo, los editoriales tanto de *El Tiempo* como de *El Espectador* utilizaron la Ensin como argumento para decir que es una «peligrosa tendencia» (pieza 12), o «un problema que puede poner en vilo a un sistema de salud como el nuestro, ya de por sí sobrecargado» (pieza 11). En el cubrimiento, la abundancia de adjetivos y de señales de alarma y la ausencia de evidencias u opiniones que contradijeran esa perspectiva denotan que esta es aceptada y reconocida como un problema.

Partiendo de esa base, en buena parte de las piezas se asumió o se dijo explícitamente que había una relación entre la obesidad y la *comida chatarra*. Por ejemplo, se dijo que el proyecto de ley 019 «tenía el fin de combatir la obesidad, especialmente en niños» y que, luego de que Chile cambió el etiquetado, «el 66 por ciento de los ciudadanos ha cambiado sus hábitos de alimentación» (pieza 1).

El Espectador se alineó con esa postura en dos editoriales. En uno de ellos, calificó la iniciativa de Red PaPaz como «una legislación efectiva para regular y desincentivar su consumo [el de la *comida chatarra*], especialmente en niños» (pieza 11). En el otro, aseguró que ha tenido efectos positivos la combinación de impuestos y las restricciones al empaque y al etiquetado de cigarrillos y productos de tabaco, lo que «debería servir como insumo para otros debates que se vienen dando en el país, particularmente el relacionado con la obesidad y los impuestos a la *comida chatarra* y las bebidas azucaradas» (pieza 3).

Pero, no todas las menciones al problema de la obesidad se mostraron automáticamente como una evidencia en favor de un mejor etiquetado de alimentos. La postura anti-etiquetado se basaba en que la *comida chatarra* no era el único factor que impulsaba la obesidad y que, por lo tanto, la ley no conducía a resolver el problema. Por ejemplo, se

mencionó que, según los empresarios, «asumir que la causa del sobrepeso radica principalmente en el consumo de comestibles industrializados, sin tener en cuenta que el origen de la obesidad es multifactorial (dieta, sedentarismo, nivel socioeconómico, políticas públicas, etc.)» es un «error de fondo» (pieza 10).

Un editorial de *El Tiempo*, publicado el 30 de junio de 2018, parece haber asumido esa última posición. Señaló que el aumento en la obesidad que actualmente vive Colombia se debe a los malos hábitos alimentarios, el sedentarismo, y a «factores que equivocadamente se relacionan con la disponibilidad industrial de alimentos procesados, bebidas azucaradas y una cultura del consumo hipercalórico». Incluso, mencionó la posición del entonces senador Iván Duque, quien «señaló en su momento que, en vez de un impuesto, lo mejor sería promover buenos hábitos en salud» (pieza 8).

La necesidad de las etiquetas

Otro filón del debate fue la pregunta por si las etiquetas son necesarias para ayudar a solucionar el problema de la obesidad. En la cobertura, apareció el argumento de Red PaPaz, de que «cerca del 70 por ciento de los colombianos encuestados consideraron que las etiquetas actuales son difíciles de entender y no brindan información útil» (pieza 1).

Otras fuentes reforzaron esta postura. Por ejemplo, una nutricionista citada en una nota de *El Tiempo* dice: «[p]ara mí sería suficiente con el sistema de etiquetado que tenemos actualmente si la población supiera leerlo. Pero no es así» (pieza 10). Y una exfuncionaria del gobierno de Chile dijo que la medida tiene un apoyo mayoritario de la ciudadanía de ese país, que las empresas se han acogido a ella y que ya ha ayudado a cambiar los hábitos alimentarios.

La Andi respondió con dos argumentos. Por una parte, dijo que no era necesario cambiar las etiquetas para ayudarles a los consumidores a tomar decisiones informadas, pues la información que actualmente se imprime en los empaques «les permite saber qué contienen los productos, de manera que puedan tomar su decisión de cuándo, cuánto y cómo cubrir las necesidades diarias de calorías y nutrientes» (pieza 2). En concreto, propusieron un

etiquetado menos directo, «con información sobre la cantidad de azúcares totales, grasa saturada, sodio y energía (calorías) contenidos en una porción del producto y su porcentaje frente al valor de referencia recomendado por OMS».

Por otra parte, los industriales expresaron su rechazo a «los mensajes que asusten a los consumidores» (pieza 9). Insinuaron que las medidas propuestas iban «en detrimento de su propia autodeterminación» (pieza 2) y que, incluso, buscaban la «prohibición». En las notas, no queda claro a qué se refieren exactamente con esa palabra: el proyecto de ley sí restringía la publicidad de esos alimentos a ciertas horas del día y prohibía su comercialización en escuelas primarias, pero no obligaba a su salida del mercado, ni restringía su consumo a la ciudadanía.

Esa ambigüedad era en realidad una herramienta retórica: la Andi logró instalar la idea de que el proyecto de ley buscaba en últimas prohibir el consumo de *comida chatarra* y bebidas azucaradas, a pesar de que ese no era un propósito de la iniciativa. De todos modos, como se verá más adelante, ese fue el mensaje que, de buena o de mala fe, terminaron adoptando algunos congresistas y que, probablemente, caló entre un sector de la población.

En esos términos, la postura de oposición al proyecto terminó siendo representada como lesiva a unos actores, a intereses determinados: la Andi consideraba que era «una intromisión a la libertad de empresa» (pieza 2). En ese marco retórico, la defensa de la iniciativa quedó retratada como una bandera indeterminada y acaso ingenua.

El debate en medio de las elecciones presidenciales: un tema marginal

A pesar del rol que jugó el entonces senador y candidato presidencial Iván Duque en el debate de los impuestos a las bebidas azucaradas, el debate de la *comida chatarra* no fue parte de la campaña electoral. El poco volumen de cubrimiento es una primera evidencia de eso. Una segunda es que solo hubo una nota de análisis que mencionó esta cuestión en el contexto de la campaña.

En esa nota se mencionó el rol de Duque en el debate de los impuestos y se indicó que su postura –según la cual es mejor promover hábitos saludables que gravar alimentos– «no es consistente con la evidencia» (pieza 8). La pieza analítica, que firman Johnattan García y Amanda Glassman, personas expertas en salud, es bastante crítica de la postura del hoy presidente y argumenta en contra de las posiciones que sostuvo en su época como congresista.

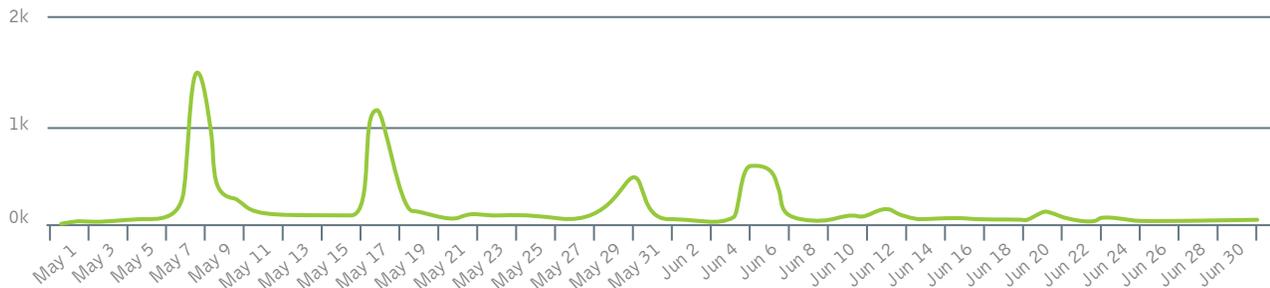
Por ejemplo, dicen los analistas que el impuesto sí tiene el potencial de reducir el sobrepeso y que, «contrario a lo que Duque sostiene, [la mayor beneficiada sería] la población de menores ingresos». Igualmente, sostiene que es «posible y no deseable» que el candidato se oponga a medidas que busquen modificar el etiquetado de la *comida chatarra*.

Es interesante advertir que, en lo visto en el cubrimiento, a Duque no se le cuestionaron estas posturas en los diferentes debates de la carrera presidencial. A pesar del evidente problema de salud pública que es la obesidad y de que la discusión se estaba dando en el Congreso al tiempo que ocurría la campaña, no encontramos evidencias de pronunciamiento alguno de los candidatos sobre el particular. Sencillamente, el tema no formó parte de la agenda.

Las redes sociales

El tema despertó un intercambio de alguna magnitud en las redes sociales colombianas. Según varios testimonios surgidos en el escenario del Congreso de la República, los pronunciamientos en las redes tuvieron una incidencia importante en el trámite del proyecto, pues presionaron a la Cámara a que lo debatiera abiertamente. «[l]os congresistas tenían que asumir un costo político muy alto por hundir este proyecto», afirmó el representante Víctor Correa. Efectivamente, el hashtag #LeyComidaChatarra tuvo picos de participación durante los días en los que el proyecto se debatió en el Congreso: 17, 18 y 30 de mayo de 2018, 5, 6 y 12 de junio del mismo año (véase imagen 3).

Imagen 3. Frecuencia de uso en Twitter de la etiqueta #LeyComidaChatarra



Fuente: Sysomos

El intercambio en redes sociales sobre el proyecto de ley también coincidió con la orden judicial a los canales privados para que emitieran la campaña de Red PaPaz «No comas más mentiras» (véase la primera parte del segundo capítulo). La percepción de que se trataba de una victoria contra la censura arrastró la tendencia y generó mayores reacciones.

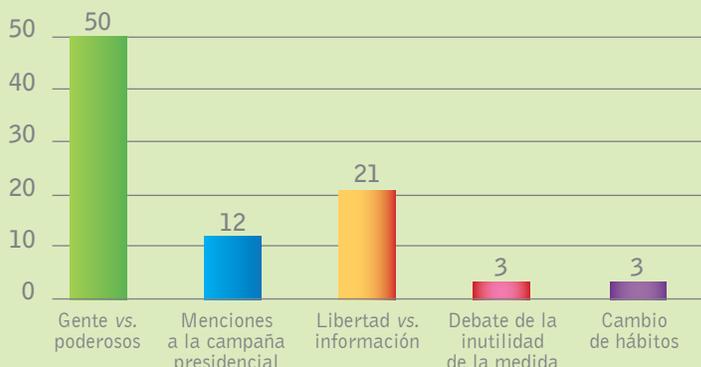
En relación con las redes sociales, agrupamos los discursos en cinco narrativas, identificadas alrededor de los mensajes e interacciones relacionadas con el proyecto de ley 019 de 2017:

- Gente vs. poderosos: discursos de usuarios que interpretan lo sucedido como una acción de una minoría poderosa en contra de una mayoría.
- Menciones a la campaña electoral: respuestas en el contexto de la elección presidencial.
- Libertad vs. información: opiniones de quienes se oponían al proyecto de ley 019 de 2017 diciendo que coartaba la libertad de los consumidores y de quienes lo defendían diciendo que permitía que tomaran decisiones informadas.
- Cambio de hábitos: menciones de ese enfoque de la discusión.

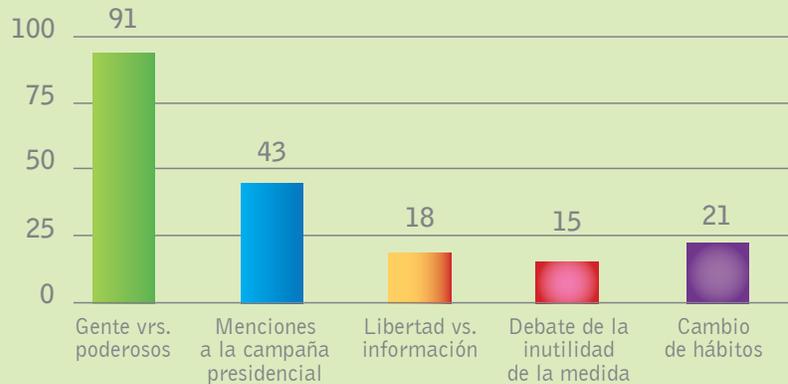
DISTRIBUCIÓN DE LOS DISCURSOS EN TWITTER Y EN FACEBOOK, SEGÚN CATEGORÍAS ELEGIDAS

Se analizaron 222 tuits, publicados como respuesta a otros 68, en los que se compartieron enlaces a las notas analizadas en el cubrimiento periodístico (tabla 1). En esos tuits, encontramos que el enfoque principal de la discusión fue el de un enfrentamiento entre 'la gente' y 'los poderosos', como se observa en la gráfica 1. En la gráfica están incluidos los 89 tuits que entraban en la clasificación.

Gráfica 1. Análisis de tuits. Distribución de los discursos.



En Facebook, se tomaron 686 comentarios a 12 publicaciones que se enlazaban a las notas de prensa analizadas (que se señalan en la tabla 1) y se incluyeron 189 respuestas:



«La gente» vs. los poderosos

Esta retórica se repitió en redes sociales. En sus comentarios, muchos usuarios plantearon una rivalidad entre el Congreso, los lobistas y la industria, de un lado, y los activistas y los promotores del proyecto de ley, del otro. Este discurso se vio tanto en los contenidos relacionados con el proyecto,

como en los que tenían que ver con la controversia del comercial de Red PaPaz. Esos usuarios representaron lo sucedido como una acción de una minoría poderosa (los congresistas, la industria, los lobistas o los canales de televisión) en contra de un «pueblo» mayoritario. Este discurso confrontacional fue el más representativo en la muestra estudiada.

¿Quién es **la gente**? Los 'usuarios de a pie': "el pueblo", "nosotros", la gente.

¿Quiénes son **los poderosos**? La industria, Ardila Lulle, los canales de TV, el Congreso, los lobistas, "unos pocos"...

¿Por qué **se enfrentan**? Porque las acciones de los poderosos van en contravía de los intereses de "la gente": los envenenan, los engañan, etc.

Andrea Martínez Ahí está, el bien de unos pocos para el perjuicio de muchos. En este caso la comida, pero así es con todo. Ellos ponen los gobernantes, los financian y promocionan con engaños para que el pueblo embobado los elija y después que se perjudique el pueblo. Ya va camino a la extinción la tutela, l y en fila la reforma pensional.
Like · Reply · 13w

JoS Arcz @Tatan_987 - Jun 20
Replying to @elespectador
Que tristeza. Este gobierno prefiere ver morir a la ciudadanía con comida No saludable y ellos seguir enriqueciéndose. :(
Translate Tweet
3

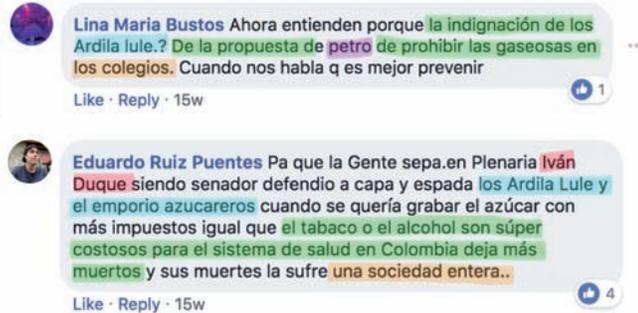
Elsa Meneses Es que a estos personajes, lo que menos les importa, es el bienestar y la salud del pueblo, lo importante para ellos es llenar sus bolsillos, con la ayuda del gobierno.
Like · Reply · 13w

Pedro Ordoñez Ponce Hay están pintados esos canales de m..., Lo único que les interesa es tener la gente engañada con sus mentiras!! No más Caracol y RCN son un verdadero cancer para nuestro país!!!
Like · Reply · 15w

Ecos de la campaña presidencial

A diferencia de los medios, que no introdujeron este debate en la campaña, muchas personas en las redes sociales sí lo hicieron. Específicamente, recordaron el papel que desempeñó Iván Duque en la discusión sobre el impuesto a las bebidas

Los usuarios mencionaron el rol del entonces candidato **Iván Duque** en la caída al impuesto de las bebidas azucaradas en 2016. Aunque en la ley de etiquetado no se hablaba de ese tema, los usuarios conectaron los dos temas, e identificaron a **Gustavo Petro** con la posición anti-industria y pro-consumidores.



azucaradas. A menudo, esta crítica se combinaba con el discurso confrontacional explicado antes. En esas muestras, Duque se señala como el representante del establecimiento y Gustavo Petro, el candidato presidencial de la izquierda, como un representante de las minorías (véase el registro de los tuits).

Debate: libertad vs. buena información

Algunos usuarios de las redes sociales que se manifestaron en contra del proyecto de ley 019 de 2017 emplearon el argumento de que los consumidores (o sus padres) son libres y responsables por sus decisiones alimentarias y el proyecto de ley o el comercial de la Red PaPaz atentan contra esa libertad, incluso de maneras ofensivas con las personas. Como se señaló antes, algunos de los congresistas que se opusieron a la medida utilizaron este argumento en forma decisiva.

Otros usuarios de las redes que defendían la iniciativa respondieron muchos de esos comentarios. La respuesta más común fue que las medidas no buscaban coartar esa libertad, sino, precisamente, ayudar a las personas a

que la ejerzan con información completa y proteger a quienes no cuentan con los elementos suficientes para decidir. Quienes se oponían a la iniciativa capturaron este ángulo de la información como piedra angular de la libertad de elección: para estas personas, el etiquetado actual –que para los promotores del proyecto resulta ininteligible– ofrece información más que suficiente (véanse imágenes de los tuits).



El argumento de la libertad: El proyecto o el comercial atentan contra la libertad de los consumidores, incluso de maneras ofensivas para las personas.

Decisiones informadas: Las medidas no buscan coartar esa libertad, sino precisamente hacer que las personas la ejerzan con información completa.

La cuestión de la utilidad de la medida

Otro debate que tuvo alguna resonancia en redes sociales fue si las medidas que proponía el proyecto original de ley 019 de 2017 tenían el potencial de disminuir el consumo de productos ultraprocesados.

De nuevo, usuarios que estaban a favor del proyecto de ley contestaron los argumentos en contra. Los opositores decían que eran inútiles, mientras que los defensores decían que, tal como ocurrió con el consumo de tabaco, las medidas de etiquetado sí disuaden el consumo. Este discurso fue, sin embargo, minoritario.

La medida es inútil: Como pasa con el tabaco, que se advierta sobre sus efectos nocivos no evita que la gente lo siga consumiendo.

Medidas similares han funcionado: Pero, como también pasa con el tabaco, una mejor información ha ayudado a que se consuma menos y a que se amortigüen los costos de salud que generan.



Christopher Saenz Tengo los suficientes como para saber lo que es bueno y no lo es, además yo solo digo la verdad. No mas con lo de los cigarros cuanta campaña no les han hecho para que la gente deje de fumar, hasta en las cajetillas ponen las consecuencias que generan a largo plazo y uno los ve allá fumen y fumen como putas en comisaría. Igual con los licores y demas, de igual manera si les aumentarán los impuestos a la comida chatarra, dudo que la gente deje de consumir ese tipo de alimentos. Eso si tengalo por seguro.

Like · Reply · 15w



Carmelo Cogollo Christopher Saenz si vieras la cantidad de gente que ha dejado de fumar, antes eso era muy común y las propagandas han sido efectivas

Like · Reply · 15w



Más allá de las etiquetas: cambio de hábitos

Algunas personas aprovecharon la discusión para hacer referencia a sus hábitos alimentarios privados o a sus actitudes frente a los alimentos. Más allá del debate del proyecto de ley, la discusión les dio la oportunidad de expresar su intención o la necesidad de tener una alimentación más saludable.

Algunos usuarios expresaron que estaban cambiando sus hábitos alimenticios y los de sus familias.



Follow

Replying to @CarlosCortes

Sencillo, desde la casa se debe inculcar a los niños y adolescentes a comer más frutas y verduras, menos paquetes, desde hace más de 10 años esa ha sido nuestra consigna en mi casa. Pero carlos, no le pidas a los industriales que eduquen, ellos necesitan un pueblo inculto.

Translate Tweet

La etiqueta #LeyComidaChatarra

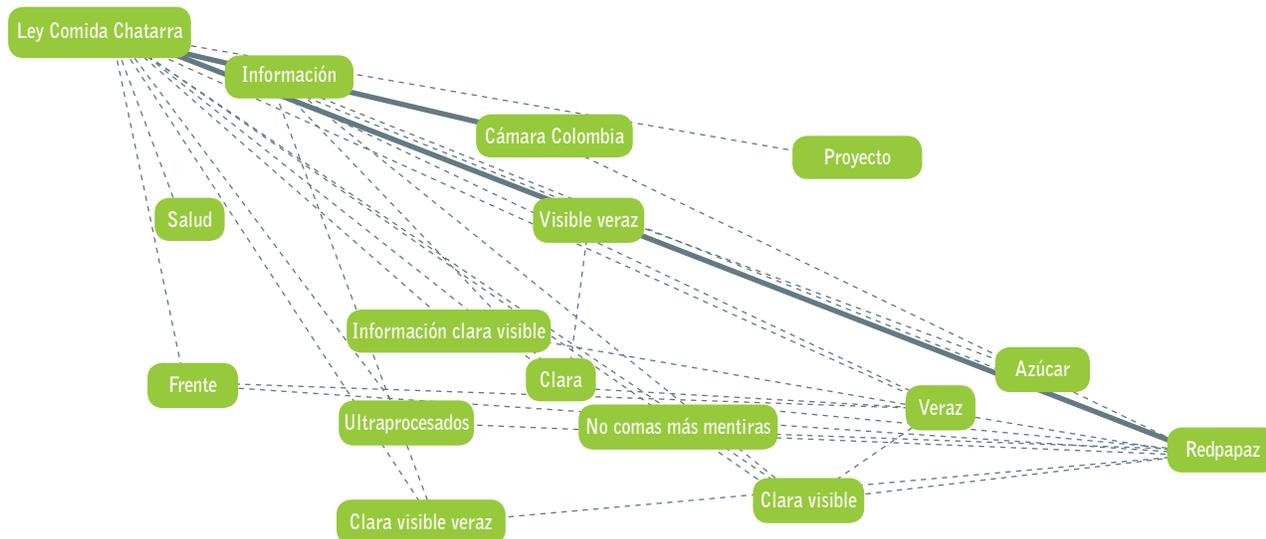
Lo más relevante en los tuits con la etiqueta #LeyComidaChatarra fue el mensaje promovido por Red PaPaz según el cual la ley impulsada en el proyecto 019 de 2017 buscaba ofrecerle información clara y visible a los consumidores. El análisis muestra que las palabras y expresiones que aparecieron con mayor frecuencia junto a la etiqueta están relacionadas con el mensaje que quería promover la organización

del problema de salud pública y la información para tomar decisiones adecuadas¹².

La imagen 4 muestra palabras o expresiones que a menudo son mencionadas juntas en un mismo tuit. Entre más veces sean mencionadas las dos expresiones en el mismo mensaje, más gruesa es la línea.

¹² Monitoreo elaborado con Sysomos.

Imagen 4. Análisis de términos frecuentes en los tuits que incluyen la etiqueta #LeyComidaChatarra.

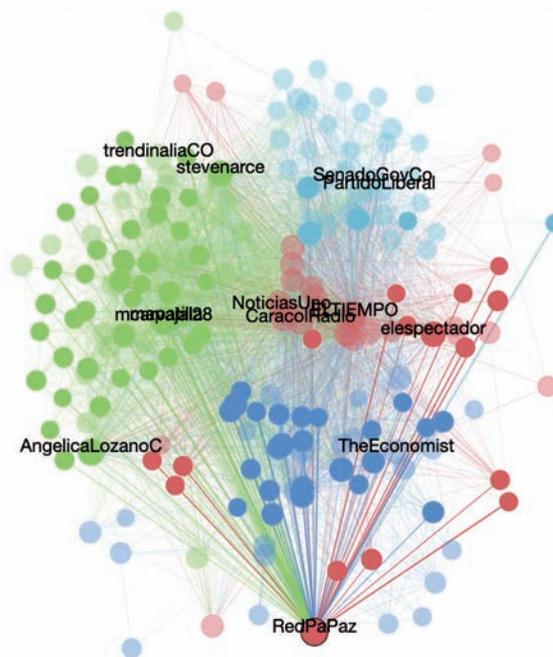


Fuente: Sysomos

Como puede verse en la imagen 4, Red PaPaz hizo parte de las palabras clave de esa conversación en Twitter. La comunidad que se formó alrededor de esta red fue la más importante y la que movió los mensajes más característicos de apoyo al proyecto de ley 019 de 2017. Se involucró con instituciones públicas como la Cámara de Representantes, funcionarios del orden nacional como Karen Abudinen, entonces directora del Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar; candidatos presidenciales como Sergio Fajardo, medios nacionales como el diario La República y RCN Radio y periodistas influyentes como Fidel Cano o Héctor Abad (véase imagen 5). Cada color representa una ‘comunidad’ de cuentas de Twitter que está relacionada entre sí, cada punto es una cuenta, y cada línea es una relación entre dos cuentas (se siguen, se han mencionado o se han retuiteado).

Imagen 5. «Nube» de comunidad en la discusión de la etiqueta #LeyComidaChatarra.



Fuente: Sysomos

Conclusiones

En redes sociales, el debate del proyecto de ley 019 de 2017 se enfocó, sobre todo, como un enfrentamiento entre ‘la gente’ y ‘los poderosos’, rasgo que sirve para ilustrar el problema que enfrentó la sociedad civil en ese momento. Por un lado, los poderes fácticos que operaron en el Congreso no pasaron desapercibidos para quienes siguieron los sucesos. Más allá de las simplificaciones y generalizaciones, quienes se opusieron a las medidas eran los actores más influyentes de términos económicos y políticos y así lo hicieron saber. Por otra parte, la dinámica de la discusión generó una polarización clara: en una esquina, los promotores del proyecto y, en la otra, los opositores. Las soluciones intermedias, los matices en aras de combatir un problema de interés público, no tuvieron lugar.

El contexto previo de este tema también sirve para ilustrar los factores de poder que enfrentaba la iniciativa de la sociedad civil. Además del músculo directo que había mostrado previamente la industria del azúcar, los medios de comunicación también desempeñaron un rol relevante. En el peor de los casos, algunos de ellos tenían un interés directo en el impacto de las medidas –en particular, RCN y la Organización Ardila Lulle–. En otros escenarios distintos a los conflictos de interés, los medios tomaron decisiones que terminaron por darle un lugar en la agenda y un enfoque determinado a la iniciativa. En particular –y por diversas razones, como expone este documento– el proyecto de ley 019 ocupó un lugar secundario en la agenda durante las semanas decisivas.

Existe cierto grado de consenso en considerar a los medios de comunicación como un poder fáctico.

Según un informe de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) que recoge la percepción de líderes de la región sobre los medios, si bien estos los califican como fundamentales en el control democrático, su papel también lo califican como nocivo:

Los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias (p. 156).

Silvio Waisbord explica que los medios de comunicación ocupan un lugar protagónico en la política latinoamericana: «Cualquier institución corre con desventaja frente a ‘los medios’ en términos de capacidad de conectar públicos masivos, rápida y constantemente» (2013, p. 16). Ante la creciente debilidad de las instituciones sociales y políticas –la Iglesia, los partidos, las asociaciones–, los medios se convirtieron en el articulador de lo público.

En el caso que nos ocupa del proyecto de ley 019 de 2017, no encontramos intentos deliberados de los medios de comunicación de desviar la discusión –como sí sucedió con RCN durante el debate del impuesto a las bebidas azucaradas–. Así mismo, la omisión y el escaso cubrimiento –reiteramos– pueden obedecer a distintos factores. Sin embargo, entre el cubrimiento mediático y la discusión en redes sociales hay un evidente contraste de enfoques, puntos de vista, actores y profundidad de las informaciones.

Visto en perspectiva, el revés que sufrió el proyecto de ley era previsible por varias razones. Para empezar, el Congreso, que había descartado el impuesto a las bebidas azucaradas en 2016, era el mismo que iba a debatir esta iniciativa –con un elemento adicional: el gobierno entraba en su último año y no parecía tener interés, ni músculo político, para impulsarla–. Por otro lado, la industria había dado muestras de organización e influencia en el poder legislativo, pero también en entidades de control como la SIC. Y, para rematar, los momentos clave del debate llegaron cuando las elecciones presidenciales ocupaban toda la atención del público y la perspectiva de un gobierno del Centro Democrático permeaba los cálculos políticos de los congresistas.

El debate alrededor de la *comida chatarra* ilustra un escenario difuso en el que los poderes institucionales operaron a la vez como poderes fácticos: la industria desplegó su influencia en medios de comunicación y manifestó su posición oficial desde el podio del Congreso, pero también –y, sobre todo– influyó en el debate mediante operadores y lobistas, a la vez visibles e invisibles. Visibles, porque estuvieron presentes en los momentos clave de la discusión; pero también invisibles, porque, a la postre, no era posible saber a qué y a quiénes respondían.

Más allá del *lobby*, la industria logró amplificar un mensaje que terminó poniéndose en el mismo nivel de los que sustentaban el proyecto: las etiquetas frontales «asustan» a los consumidores. Quienes estaban en contra de la iniciativa no utilizaron este argumento sino hasta después de la intervención de Bruce Mac Master ante la plenaria de la Cámara: entonces, muchos representantes lo repitieron. A la ‘satanización’ subyace una narrativa estructural con la que muchas veces se defiende el sector privado: ciertas iniciativas resultan anti-empresariales y, por ende, se acercan a una militancia peligrosa de izquierda.

No son extrañas al pensamiento conservador. Las estrategias de los sectores que se opusieron a la iniciativa y que desplegó con éxito Iván Duque

cuando se opuso en 2016 al impuesto a las bebidas azucaradas. Albert Hirschman (1991) advierte que las respuestas a las políticas progresistas suelen ser el desarrollo de una de tres tesis: la de la ‘perversidad’, la del ‘peligro’ o la de la ‘futilidad’. Es decir, cualquier acción propuesta para mejorar algún aspecto del orden social, político o económico solo sirve para *exacerbar* un problema existente, para *empeorarlo* o para dejar las cosas *igual* (véase Hirschman, 1991).

Queda sobre la mesa la duda de si los promotores del proyecto optaron por una estrategia demasiado ambiciosa. ¿Habría sido mejor concentrar el proyecto de ley únicamente en el etiquetado? Según una de las fuentes de la sociedad civil, se trata de un dilema político sin salida: cuando se persiguió una estrategia única –como el impuesto a las gaseosas–, la respuesta fue que se necesitaba una política integral y no propuestas incompletas. Y cuando se optó por un paquete más robusto de medidas –sin meterse con el tema sensible del tributo–, hubo que enfrentar el rechazo por querer hacer cambios tan radicales.

El vaso, sin embargo, también está medio lleno. La sociedad civil mostró una gran capacidad de organización y movilización. En medio de un contexto tan adverso, llevar la discusión hasta el punto que llegó es un antecedente para tener en cuenta. El decidido activismo que hicieron organizaciones como Red PaPaz y Educar Consumidores –antes y durante el debate desde las barras del Congreso– incomodó a algunos representantes. Edward Rodríguez, del Centro Democrático, por ejemplo, se quejó de la presencia de las organizaciones en una sesión. Dirigiéndose al representante Óscar Ospina, preguntó: «¿para usted, el *lobby*, cuando es de allá, es bueno, pero cuando es de este lado, es malo?». Según el representante Víctor Correa, la presión ciudadana y de la sociedad civil –en las barras y en las redes sociales– hizo que la Cámara se viera abocada a debatir un proyecto. En otras circunstancias, la iniciativa se hubiera sido hundido rápidamente y sin ninguna ceremonia. «Aunque no fue un debate nacional, tampoco fue un tema invisible», afirmó.

Referencias bibliográficas

- Aceves, F. (2017). Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual. Consultado el 16 de abril de 2019 en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191813722852>
- Cámara de Representantes. (2018a, 17 de mayo). Plenaria. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.youtube.com/watch?v=5IJa07EyE9c>
- Cámara de Representantes. (2018b, 6 de mayo). Plenaria. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.youtube.com/watch?v=IZWiGlsRONU>
- Caro, J., Ng, S., Bonilla, R., Tovar, J. y Popkin, B. (2017). Sugary Drinks Taxation, Projected Consumption and Fiscal Revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. *Plos One* 12. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189026>
- ComunicarRSE TV (2016, 12 de septiembre). *Campaña contra el consumo excesivo de azúcar en Colombia*. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://www.youtube.com/watch?v=3wBWkMcBdkY>.
- Coronell, D. (2017, 25 de noviembre). Dulce y amargo, *Revista. Semana*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.semana.com/opinion/articulo/daniel-coronell-opinion-sobre-intereses-economicos-y-politicos-por-el-tema-del-azucar/548417>
- Cortés, C. (s. f.). Dulce censura. *La mesa de centro*. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://youtu.be/f7G-tH7veHE>.
- Dejusticia. (2018a, 7 de septiembre). Red PaPaz demanda a la SIC y al Invima por no actuar frente a publicidad engañosa de bebidas Hit y Fruper. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://www.dejusticia.org/red-papaz-demanda-a-la-sic-y-al-invima-por-no-actuar-frente-a-publicidad-enganosa-de-bebidas-hit-y-fruper/>
- Dejusticia. (2018b, 19 de noviembre). *Se gravan las frutas y verduras, pero no las gaseosas: paradojas de la reforma tributaria*. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://www.dejusticia.org/se-gravan-las-frutas-y-verduras-pero-no-las-gaseosas-paradojas-de-la-reforma-tributaria>
- Duque, I. (2016, 21 de noviembre). #Video La verdad sobre el impuesto a las bebidas azucaradas. @IvanDuque. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://twitter.com/ivandunque/status/800697281062182913>
- Durán, S. (2018. 30 de mayo). Tomemos decisiones informadas. *El Tiempo*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/santiago-duran-otero/tomemos-decisiones-informadas-224034>
- El Espectador. (2019, 5 de abril). Corte Constitucional confirma fallo a favor de comercial de RedPaPaz sobre «comida chatarra.» *El Espectador*. Consultado el 10 de abril de 2019 en <https://www.elespectador.com/noticias/salud/corte-constitucional-confirma-fallo-favor-de-comercial-de-redpapaz-sobre-comida-chatarra-articulo-848992>
- García, J. (2016, 19 de octubre). Verdades a medias sobre el impuesto a bebidas azucaradas y el fin de las tiendas de barrio. *La Silla Vacía*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-social/historia/verdades-medias-sobre-el-impuesto-bebidas-azucaradas-y-el-fin-de-las>.
- Gaviria, A. (2016, 25 de septiembre). Reforma saludable. *La República*. Consultado el 3 de diciembre de 2018 en <https://www.larepublica.co/analisis/alejandro-gaviria-533846/reforma-saludable-2434566>.

- Hirschman, A. (1991). *The Rethoric of Reaction*. Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima. (2018, 28 de septiembre). Carta enviada a Red Papaz. Radicado 4300-6143-18. Incluye el acta de visita de 14 de septiembre de 2018. Consultado el 16 de abril de 2019 en <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/10/Carta-Invima-01102018.pdf>
- Instituto Nacional de Salud, INS. (2017). *Resultados Encuesta Nacional de Salud 2015*. Bogotá: Instituto Nacional de Salud.
- Jugos Hit. (2018). Propaganda. Consultado el 10 de abril de 2019 en https://www.instagram.com/p/BofZKUdHAmN/?utm_source=ig_share_sheet&igshid=a902tp4nvzfx
- La W Radio. (2016, 24 de noviembre). Impuesto a bebidas azucaradas no va a reducir la obesidad: Iván Duque, *La W Radio*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en http://www.wradio.com.co/escucha/archivo_de_audio/impuesto-a-bebidas-azucaradas-no-va-a-reducir-la-obesidad-ivan-duque/20161124/oir/3312556.aspx.
- Las 2 Orillas. (2016, 7 de diciembre). Iván Lizcano, el eficaz lobista del Grupo Ardila que se la ganó al ministro de Salud. *Las 2 orillas*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.las2orillas.co/ivan-lizcano-el-eficaz-lobista-del-grupo-ardila-que-se-la-gano-al-ministro-de-salud/>.
- Lewin, J. (2010, 7 de diciembre). Esta es la cara visible del lobby. *La Silla Vacía*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://lasillavacia.com/historia/esta-es-la-cara-visible-del-lobby-20459>
- Lewin, J. (2016, 28 de noviembre). Detector de mentiras al impuesto a las bebidas azucaradas. *La Silla Vacía*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://lasillavacia.com/historia/detector-de-mentiras-al-impuesto-las-bebidas-azucaradas-58931>.
- Monsalve, M. (2018, 19 de junio). Le quitaron el alma al proyecto de ley contra la comida chatarra. *El Espectador*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/salud/le-quitaron-el-alma-al-proyecto-de-ley-contra-la-comida-chatarra-articulo-795382>
- Monteiro, C., Cannon, G., Levy, R. y otros. (2016). Food Classification. Public Health NOVA. The Star Shines Bright. *World Nutrition*, 7, 28–38. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/5/4>
- Monteiro, Carlos A., Geoffrey Cannon, Renata Levy, Jean-Claude Moubarac, Patricia Jaime, Ana Paula Martins, et al., «Food Classification. Public Health NOVA. The Star Shines Bright», *World Nutrition*, 7 (2016), 28–38 Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/5/4>
- Mora, M., Gómez, L. Jalabe, W., Smith, L. y Popkin, B. (2018). *¿Por qué es prioritario implementar un adecuado etiquetado frontal en productos comestibles en Colombia?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Noticias RCN. (2016, 20 de octubre). *El impuesto a las bebidas azucaradas, uno de los más cuestionados del proyecto de reforma tributaria*. @NoticiasRCN. Consultado el 16 de abril de 2019 en <https://twitter.com/noticiasrcn/status/789282574300422144>
- Organización Panamericana de la Salud, OPS. (2015). *Los alimentos ultra procesados son motor de la epidemia de obesidad en América Latina, señala un nuevo reporte de la OPS/OMS*. Consultado el 30 noviembre de 2018 en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11180:ultra-processed-foods&Itemid=1926&lang=es

- Peñarredonda, J. L. (2018, 28 de septiembre). Entrevista a Óscar Ospina para la elaboración de este documento.
- Peñarredonda, J. L. (2018, 9 de noviembre). Entrevista a Víctor Correa para la elaboración de este documento.
- Portafolio (2016, 5 de diciembre). Los que no sobrevivieron a la ponencia de la tributaria. *Portafolio*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/sectores-con-impuestos-en-la-reforma-tributaria-2016-502087>.
- Poti, J., Braga, B. y Qin, B. (2017). «Ultra-processed Food Intake and Obesity: What Really Matters for Health—Processing or Nutrient Content?» *Current Obesity Reports*, 6, 420–31. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://doi.org/10.1007/s13679-017-0285-4>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. (Buenos Aires, PNUD, 2004). Consultado el 16 de abril de 2019 en <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>
- Red Papaz. (2018, 5 de junio). Canales privados de TV deberán permitir la emisión del mensaje salud pública «No Comas Más Mentiras». Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://www.redpapaz.org/red-papaz-gana-tutela-contr-a-canales-de-tv-privados/>
- Rodríguez, C. (2016, 29 de noviembre). César Rodríguez Garavito le contesta a Iván Duque sobre el impuesto a las bebidas azucaradas, Video. Consultado el 5 de diciembre de 2018 en <https://www.youtube.com/watch?v=IxksKgmzc90>.
- Rodríguez, D., Guarnizo, D., Barragán, M., Narváez, A. y Medina, J. (2019, 15 de enero). *Solicitud ciudadana [a la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional] de revisión del expediente T. 1.139.620*. Consultado el 10 de abril de 2019 en <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/01/Solicitud-ciudadana-de-revisi%C3%B3n-del-expediente-T-7.139.620-Red-PaPaz-SIC-Invima.pdf>
- Stern, D., Tolentino, L., y Barquera, S. (2011). *Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública
- Suárez, R. y Fernández, C. (2018a, 26 de marzo). La batalla pendiente por el impuesto a las bebidas azucaradas. *El Tiempo*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.eltiempo.com/vida/salud/estudio-que-dice-que-con-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-bajaria-el-consumo-198402>
- Suárez, R. y Fernández, C. (2018b, 5 de septiembre). Una solución a las tablas nutricionales que pocos entienden. *El Tiempo*. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://www.eltiempo.com/vida/salud/como-entender-las-tablas-nutricionales-y-que-hacer-para-que-otros-entiendan-215634>
- Superintendencia de Industria y Comercio, SIC. (2016). Superindustria ordena retirar comercial de TV sobre supuestos efectos nocivos del consumo de bebidas azucaradas. Consultado el 9 de abril de 2019 en <http://www.sic.gov.co/noticias/superindustria-ordena-retirar-comercial-de-tv-sobre-supuestos-efectos-nocivos-del-consumo-de-bebidas-azucaradas>
- Vecino-Ortiz, A. y Arroyo-Ariza, D. (2018). A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. *Social Science & Medicine*, 209, 111–16. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.05.043>
- Waisbord, S. (2013). *Vox Populista. Medios, periodismo, democracia*. España: Editorial Gedisa.

Proyectos de ley, sentencias

Proyecto de ley 019 de 2017. *Por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones.* Cámara de Representantes. Consultado el 30 de noviembre de 2018 en <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-08/P.L.019-2017C%20%28CONTROL%20DE%20LA%20OBESIDAD%29.docx>.

Proyecto de ley 022 de 2017. Por medio del cual se establecen medidas de promoción y protección para niñas, niños y adolescentes a través de la regulación de la publicidad de productos comestibles ultraprocesados y de alimentos que causan daños a la salud y se dictan otras disposiciones. Cámara de Representantes.

Sentencia T-543 de 2017. *Acción de tutela contra actos administrativos de trámite o preparatorios-Procedencia excepcional. Las acciones de tutela atacan un acto administrativo proferido por la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de sus facultades administrativas en materia de protección al consumidor.* Corte Constitucional. Magistrada ponente: Diana Fajardo. Consultada el 17 de abril de 2019 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-543-17.htm>

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



Número 11
Octubre 2018



Número 12
Octubre 2018



Número 13
Diciembre 2018



Número 14
Diciembre 2018



Número 15
Marzo 2019



Número 16
Abril 2019



Número 17
Abril 2019



Número 18
Mayo 2019

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá
Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

| | |
|-----------------------|--|
| Edición | Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia |
| Fecha de publicación | Mayo 2019 |
| Ciudad de publicación | Bogotá D.C. |
| Responsables | Florian Huber y Laura Villamizar Pacheco |
| Contenido | Carlos Cortés es cofundador de Linterna Verde. Es abogado de la Universidad de Los Andes y magíster en Media and Communication Governance de la London School of Economics. Fue director de políticas públicas de Twitter para América Latina, e investigador del Centro de Estudios en Libertad de Expresión de la Universidad de Palermo, Argentina. Trabajó como periodista en La Silla Vacía y fue director de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Creador de La Mesa de Centro. José Luis Peñarredonda es periodista e investigador digital. Actualmente es investigador en Linterna Verde y se concentra en entender cómo ocurre el debate público digital en América Latina. Ha trabajado con medios como la BBC, Radio Ambulante, Arcadía y Enter.co, y organizaciones de la sociedad civil como Tactical Tech, Fundación Karisma, FNPI y el Digital Forensic Research Lab. Es profesional en periodismo de la Universidad del Rosario y Magister en Cultura Digital y Sociedad del King's College de Londres. |
| Colaboración | Ángela Valenzuela Bohórquez |
| Revisión de textos | Luisa María Navas Camacho |
| Diseño gráfico | Rosy Botero |
| ISSN | 2590-499X |

Las opiniones vertidas en este paper son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia. Todos los artículos y fotografías se publican bajo la Licencia de Creative Commons: CC BY-NC-ND 3.0

