Boletín N° 9.680-11

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón y Guillier, que impone a los establecimientos comerciales que indica la obligación de entregar un servicio gratuito de agua potable ordinaria para el consumo de sus clientes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. SITUACIÓN INTERNACIONAL

El informe elaborado por la Representación en México de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), titulado "Los Impuestos a los Refrescos y a las Bebidas Azucaradas como Medida de Salud Pública", expresa de forma atingente los riesgos globales que representa la creciente alza de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) y, en particular, la obesidad. Dicho informe señala: "El mundo hace frente a una gigantesca pandemia de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), que según estimados de nuestra Organización ocasionan cerca de 37 millones de muertes prematuras cada año. Son más de una docena de condiciones crónicas que se agrupan bajo esa denominación general, sin embargo la alimentación inadecuada, el sedentarismo y el consumo de bebidas de alto contenido calórico, representan un factor determinante".

El precitado informe agrega: "La OMS ha sido clara en catalogar a la obesidad como un problema de salud pública de importancia internacional, cuyo crecimiento e interrelación con diversos padecimientos se ha transformado en un reto para los sistemas nacionales de salud desde el punto de vista de la oferta de los servicios médicos ..."

El reporte señala, adicionalmente, que el incremento del sobrepeso a la edad de 30 años a nivel global es preocupante y que la exposición a los principales factores de riesgo comienza generalmente durante la niñez.

II. SITUACIÓN NACIONAL

Chile destaca a nivel internacional por sus elevados índices relacionados al sobrepeso y también a la obesidad. Por una parte, cifras de la OMS, recopiladas por "visual.ly" en forma de gráficos comparados, sitúan a Chile entre los 10 países con más sobrepeso en el mundo, con un índice de masa corporal (IMC) promedio de 27,1 para los hombres y 28,5 para las mujeres, siendo el promedio nacional de IMC de 27,8. No obstante, dicho fenómeno es transversal y afecta incluso a los rangos etanos más jóvenes de nuestra sociedad, según un estudio de la Universidad de Washington. Dicho estudio establece que, en Chile, el 34,2% de las personas pertenecientes al rango etano de 2 a 19 años tiene sobrepeso, lo que nos sitúa entre los 10 países del mundo con más sobrepeso en menores de 20 años.

Por otra parte, en lo que respecta ahora a la obesidad, Chile nuevamente posee uno de los índices más elevados del mundo. Los últimos informes existentes del 2010 muestran que en nuestro país el 73,3% de las mujeres mayores de 15 años y el 64,4% de los hombres tienen sobrepeso o son obesos.

Hay múltiples fenómenos que están asociados al sobrepeso y a la obesidad. Una alimentación inadecuada, el sedentarismo y el consumo de bebidas de alto contenido calórico, representan un factor determinante. Cabe destacar, entre esos factores, el elevado consumo de azúcar en la población chilena.

Según un estudio de Wiggins, S. & Keats, S., que revisa estadísticas de la FAO, Chile se ubica en la posición 15 en el consumo de azúcar con una ingesta diaria de 60 gramos diarios por persona, duplicando los estándares recomendados por la OMS. Chile es uno de los consumidores de bebidas azucaradas más grandes del mundo y el segundo en Latinoamérica con un consumo de 121 litros por persona al año. Dicha situación es preocupante y requiere urgentemente de políticas públicas de salud para enfrentar este exceso de consumo y sus consecuencias negativas.

Este consumo de gaseosas tiene relación directa con el aumento de peso. Un informe del Instituto Nacional de Salud Pública de México identifica los numerosos riesgos y consecuencias del consumo excesivo de bebidas gaseosas, señalando:

"Las bebidas que contienen azúcares añadidos (sacarosa, jarabe de maíz alto en fructosa), se asocian con un mayor riesgo de aumentar de peso y por lo tanto, desarrollar sobrepeso y obesidad, así como otras enfermedades cardiovasculares como diabetes, síndrome metabólico, hipertensión.

La ingesta de azúcares libres o bebidas azucaradas es un determinante del peso corporal y su consumo ha sustituido la ingesta de leche, disminuyendo el consumo de calcio y otros nutrientes. El evitar consumir bebidas azucaradas o refrescos y sustituirlos por agua simple y bebidas no calóricas, ha demostrado que previene la ganancia de peso en individuos con sobrepeso. El efecto es muy pequeño en individuos con peso normal (...).

En el estudio longitudinal de Framingham, aquellos sujetos que consumían >1 refresco/día presentaron un 37% más riesgo de tener obesidad en comparación con los no consumidores.

Niños con consumo habitual de bebidas azucaradas entre comidas tuvieron 2.4 veces más probabilidad de tener sobrepeso al ser comparados con niños no consumidores ($p<0.05$)

El consumo elevado de bebidas azucaradas en niños y adolescentes predice ganancia de peso en la edad adulta.

La asociación genética con la adiposidad parece ser más pronunciada cuando hay un incremento en el consumo de bebidas azucaradas, especialmente en la población hispana. Existe interacción significativa entre un factor dietético importante -ingesta de bebidas azucaradas- y un marcador de predisposición genética, obesidad, y el riesgo de obesidad".

III. MEDIDAS ADOPTADAS A NIVEL INTERNACIONAL

Frente a este fenómeno, se evidencian varios avances a nivel internacional para luchar contra el excesivo consumo de bebidas. Así lo destaca el informe elaborado por la Representación en México de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), titulado "Los Impuestos a los Refrescos y

a las Bebidas Azucaradas como Medida de Salud Pública". Dicho informe señala que un número importante de países, como por ejemplo los Estados Unidos, Noruega, Samoa, Australia, Polinesia, Fui, Nauru, Finlandia, Hungría y Francia han aplicado impuestos para bebidas azucaradas como medidas de salud pública.

No obstante, el informe señala que no se trata de políticas homogéneas, ya que el tipo y el nivel de impuestos entre estos países son muy variados y se trata para la mayoría de una medida reciente. Por ende, la evidencia de los efectos de impuestos a la salud es reciente también. En ese sentido, el informe destaca 7 grandes conclusiones en conformidad con la evidencia publicada, siendo dos de ellas relevantes para los efectos de este proyecto de ley.

La primera conclusión afirma que el impuesto debe ser de al menos 20% para tener un impacto en la obesidad y en las enfermedades cardiovasculares. La segunda mantiene que los impuestos deben estar combinados con subsidios enfocados a familias pobres para aumentar la accesibilidad y disponibilidad de agua potable, promover un cambio hacia el consumo de bebidas y comida saludables, mejorar la atención a la salud y promover cambios en la agricultura e industria hacia comidas y bebidas saludables.

En lo concerniente a los impuestos a las bebidas con altos contenidos de azúcar, México se constituye como un referente para Chile al trabajar en la implementación de un impuesto especial equivalente a un peso mexicano por litro como lo dispone la "Ley del impuesto especial sobre producción y servicios" con el objetivo de reorientar esos recursos para combatir la obesidad. En dicha ley, una de las medidas con más aprobación es la implementación de bebederos en escuelas y lugares públicos, particularmente en zonas marginadas del país donde el acceso a agua bebible no está garantizado como lo destaca el artículo de prensa de CNN México, titulado "El impuesto a refrescos, ¿un buen inicio contra la obesidad en México?".

En suma, en Chile se están realizando diferentes iniciativas que buscan reducir el consumo de bebidas en la población o disminuir la tasa de azúcar contenidas en estas, o incluso aumentar los impuestos a las bebidas azucaradas. Sin embargo, la evidencia empírica no es clara en cuanto a los resultados de dicha medida en Chile, ya que un sistema impositivo en función de la tasa de azúcar contenido en las bebidas, podría producir que el consumidor migre de las bebidas azucaradas a las "light".

En esa misma línea, en recientes publicaciones científicas acerca del tema, no hay evidencia convincente en cuanto a los efectos positivos de esta "migración". Si bien algunos estudios científicos argumentan que habría una incidencia positiva en la disminución de peso, un estudio de la Escuela de John Hopkins afirma que los adultos con sobrepeso que consumen bebidas dietéticas comen significativamente más alimentos dulces que aquellos que toman bebidas con azúcar.

No obstante, cabe destacar que una de las medidas más costo-efectivas para combatir la obesidad no ha sido considerada por instituciones y universidades, probablemente por la escasez de referentes a nivel internacional. Se trata de establecer la obligación de los establecimientos de venta de comida preparada, tales como restaurantes, fuentes de soda, locales de comida rápida y otros similares, de mantener a disposición de sus clientes en forma permanente, en sus mesas o mesones o en proximidad a ellos, recipientes o dispensadores con agua ordinaria para el consumo inmediato.

Así ocurre en Francia, donde de acuerdo con el Decreto N° 25-268, promulgado el 8 de Junio de 1967, se establece que un establecimiento que sirva una comida (restaurant u otro similar) tiene la obligación de servir al mismo tiempo agua potable ordinaria gratis para acompañar el alimento. Si bien no hay una causalidad directa, Francia posee índices más bajos de consumo de gaseosas per cápita que Chile, así como de obesidad y sobrepeso.

Una disposición similar se observa en la Provincia de Buenos Aires, en la Ley 14.050, la cual estipula en su artículo 5°: "Todos los establecimientos y locales comprendidos en los artículos 1° y 2° deberán contar con la provisión gratuita y suficiente de agua potable en los lugares adecuados". Dicha ley además se complementa con la ley 4.407, promulgada el año 2013, que establece en su artículo primero que "los comercios comprendidos en el Anexo II Título 2 Sección 4 Capitulo 4.4 AD 700.10 del Código de Habilitaciones y Verificaciones, en los cuales se sirven o expenden comidas, que adicionen a la facturación de los productos ofrecidos, un monto extra o cargo con la descripción "servicios de mesa", "cubierto" o cualquier otra denominación equivalente, deben poner a disposición de los clientes dentro de los conceptos mencionados, los siguientes productos: 1) Un mínimo de 250 centímetros cúbicos de agua apta para el consumo, por persona; 2) Un producto de panera apto para celiacos o libre de gluten, de acuerdo a la definición del Art. 2° de la Ley 3373; 3) Sal modificada, libre de sodio como opción a la sal tradicional; 4) Pan tradicional y/o dietético a elección del cliente." Dicha ley obliga, por tanto, a que aquellos establecimientos que cobren el llamado "servicio de mesa" o "cubiertos" deban incluir un vaso de agua ordinaria en el servicio, lo que va en la misma línea con lo dispuesto por la legislación francesa.

Más recientemente, en México, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas a la Ley de Establecimientos Mercantiles, en las que se establece la obligación de los restaurantes de otorgar de manera libre y gratuita a los clientes agua potable para su consumo, además de instalar sistemas de purificación. Asimismo, en dicho país, la Cámara de Diputados "aprobó una reforma a la Ley General de Infraestructura Física Educativa, con la finalidad de que el gobierno federal instale bebederos de agua potable en las escuelas públicas, desde preescolar hasta bachillerato".

IV. MEDIDAS ADOPTADAS EN CHILE

En Chile ha habido varios avances en la lucha contra la obesidad. El proyecto Elige Vivir Sano, cuyos principios están reafirmados por la ley 20.670, es un ejemplo de buenas prácticas en esta materia. Este conjunto de políticas, orientadas a mejorar la calidad de la salud de las personas se realiza a través de 4 ejes: comer sano, mover el cuerpo, disfrutar al aire libre y disfrutar en familia. Ellas han logrado avances importantes en la toma de conciencia de la población. No obstante, si bien cumple un rol relevante en la promoción de la educación para una vida saludable, no profundiza en el acceso a comidas y bebidas saludables.

Afortunadamente, una de las mejoras complementarias que se hicieron en coordinación con el programa Elige Vivir Sano fue la modificación de los menús escolares JUNAEB donde, por ejemplo, se incentiva el consumo de agua ordinaria a través de la disposición obligatoria de agua en el servicio de almuerzo en todos los niveles.

Esta medida, tomando los referentes internacionales de Francia, Buenos Aires y el Distrito Federal en México, debería extenderse a todos los sectores de la sociedad, toda vez que resulta fundamental para los dos ejes en los que se debe seguir avanzando: garantizar un correcto acceso al agua potable, e incentivar el consumo de agua por sobre otros líquidos que en exceso pueden ser nocivos.

En la misma línea, un alza impositiva a las bebidas con alto contenido en azúcares no resulta per se una alternativa eficaz si no va acompañada con una batería de medidas complementarias, como las que se están implementando en México. En otras palabras, políticas públicas enfocadas únicamente en restringir la libertad de elección de los ciudadanos a través de los impuestos perpetúa la discriminación por parte del Estado.

En el mismo sentido, la OMS declara con claridad: "Para enfrentar la epidemia de la obesidad y sobrepeso, la evidencia científica muestra la importancia de un abordaje integral. Es decir, no hay una sola intervención que pueda resolver por sí sola el problema. Se requiere de la implementación de un conjunto de medidas integrales y de abordaje multisectorial. Las políticas fiscales idealmente deben estar acompañadas de otras políticas como la mejora en el etiquetado, control de la publicidad, mejor acceso a alimentos y bebidas saludables y políticas que faciliten la lactancia materna".

V. CONCLUSIONES

Chile es uno de los países con mayores tasas de obesidad y sobrepeso del mundo, tanto en adultos corno en niños. Una de las causas es el elevado índice de consumo de azúcar y, especialmente, el de bebidas azucaradas.

Por lo tanto, es fundamental proponer medidas complementarias que garanticen e incentiven el consumo de agua de diversas maneras. Por ejemplo, permitiendo a las personas elegir en plena libertad los líquidos que deseen consumir en los establecimientos de venta de comida preparada, tales como restaurantes, fuentes de soda, locales de comida rápida y otros similares. Por ello, mantener a disposición de sus clientes en forma permanente, en sus mesas o mesones, recipientes o dispensadores con agua ordinaria en las mesas o en proximidad de ellas para el consumo inmediato, es una medida complementaria fundamental como incentivo para la ciudadanía en este sentido.

No obstante, la presente medida no solo se trata de una herramienta de prevención del sobrepeso y la obesidad, sino además de una herramienta de educación para la población y para las generaciones más jóvenes, quienes podrán asociar el placentero momento pasado con el consumo de agua ordinaria, generando un círculo virtuoso en los hábitos nutricionales.

Es así como el presente proyecto de ley viene a introducir un nuevo artículo 102 bis al Código Sanitario, ya que se encuentra en relación directa con la salubridad de las personas.

Por las razones antes expuestas, vengo en someter a vuestra consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Agrégase el siguiente artículo 102 bis al Código Sanitario:

"ARTICULO 102 BIS: Los establecimientos comerciales donde se vendan y consuman alimentos preparados, tales como restaurantes, fuentes de soda y locales de comida rápida, deberán mantener a disposición de sus clientes en forma permanente y gratuita, en sus mesas, mesones o en proximidad a ellos, recipientes o dispensadores con agua potable ordinaria para el consumo inmediato.".