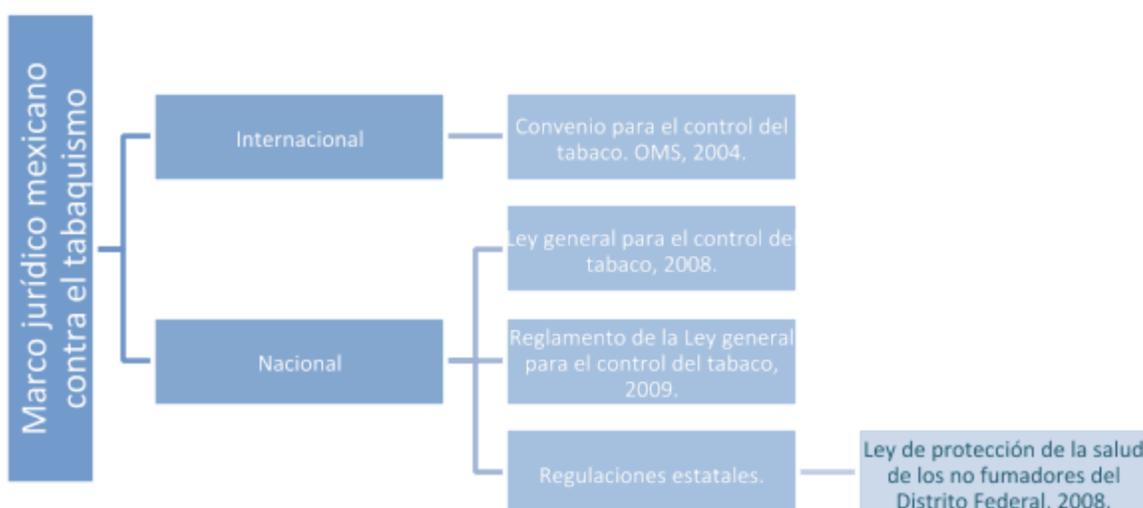


Casos sobre regulación de riesgos en la salud

Caso 1. Regulación del tabaco en México

Contexto

El tabaquismo es uno de los mayores retos a los que se enfrentan los sistemas de salud alrededor del mundo. Al grado que durante el marco de la Organización Mundial de la Salud en 2004 se llegó a un **Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco** con el propósito principal de proteger a la población de los países participantes en el convenio de las consecuencias económicas, sanitarias y sociales del tabaco. Como país signatario, México ha adoptado diversas medidas y sobretodo, emitido una serie de leyes que forman un marco jurídico aplicable a la lucha contra el tabaquismo.



Problema

El tabaquismo tiene un fuerte impacto en la salud de la sociedad. Entre los problemas principales encontramos que afecta a la salud de los fumadores y de los no fumadores por igual. Asimismo, su grado de repercusión se agrava en función de la posición económica de la población fumadora. En consecuencia, los gobiernos tienen la tarea de establecer medidas que procuren reducir la adicción al tabaco, así como reducir las consecuencias que estas adicciones tienen en el sistema de salud.

Desarrollo del caso

La regulación social tiene entre sus objetivos de trabajo la regulación de riesgos, particularmente orientada en temas ambientales, seguridad, cohesión social y de salud, tomando como base el aspecto social. A diferencia de la regulación económica, no tienen como objetivo principal

aspectos económicos, pues aunque no quedan del todo relegados no son el objetivo principal de las regulaciones en materia de salud. Sin embargo, se hace uso de instrumentos económicos con la finalidad de medir aspectos determinados de las regulaciones, como pueden ser:

- a. Los efectos en la eficiencia de la asignación de recursos.
- b. Los efectos en la equidad de la distribución de ingresos y de riqueza.

La función principal de la regulación es integrar medios para implementar y vigilar la eficiencia y la equidad en el mercado o sector que se interviene, cuando este no cuenta con ella *como un efecto natural de su funcionamiento*.

En el caso del tabaco, el mercado tiene características particulares entre las que se incluye la adicción y la enfermedad en el consumidor y en terceros. Lo anterior se debe a las fallas que existen en el mercado, y ante las cuales es necesaria la intervención gubernamental. Entre ellas podemos mencionar:

- La existencia de información asimétrica

Se refiere a la ausencia de información completa sobre los riesgos del consumo. Usualmente, esto se debe a que las tabacaleras omiten, ocultan o distorsionan la información. Un segundo punto es el tiempo que existe entre el inicio del consumo y la aparición de la enfermedad causada por éste, por ende la relación causa-efecto no tiene la visibilidad deseada que permita relacionar la enfermedad con el consumo del tabaco.

- Externalidades negativas al consumo

Con esto se hace referencia a las consecuencias que tienen los consumidores y los terceros no fumadores. Si bien el consumo del tabaco impone determinados costos al consumidor, los no consumidores también enfrentan una serie de consecuencias por la exposición al tabaco.

La intervención gubernamental para resolver este tipo de fallas se da a través de dos tipos de mecanismos: i) *first best*, es decir, los que atacan directamente la falla como campañas, etiquetas, etc; y ii) *second best*, que atacan indirectamente la falla como los impuestos y la regulación.

Resolución

La demanda de un producto se da a partir del precio, el ingreso del consumidor, el gusto y los atributos del producto. En el caso del tabaco, es consumido por diferentes esferas sin importar si el ingreso es alto o bajo; sin embargo, en algunos de los grupos el elevar el precio sí varía el consumo que se puede tener sobre él, por lo menos en el caso de los consumidores con ingreso más bajos. En México se ideó un mecanismo mediante el cual se establecía un aumento al precio del cigarrillo, y con él se aumentaría el costo, se disminuiría el consumo y favorecería la recaudación de impuestos. Este tipo de mecanismo también desalienta el cambio de un tipo de cigarrillos por otro más barato, pues el incremento de precios es más *parejo* de lo que se espera.

Los productos de tabaco en México se gravan a través del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios y el Impuesto al Valor Agregado (IEPS e IVA).

Otra medida utilizada por México ha sido la implementación de áreas o espacios 100% libres de humo de tabaco, las cuales eliminan la potencial exposición de los individuos no fumadoras a las sustancias que emite el tabaco. Asimismo, esta política persuade a los fumadores de salir o no a fumar, y con esto, se reduce el número de cigarrillos fumados por día. Uno de los problemas que presenta esta medida es que no tiene efecto en los hogares.

Elementos clave

- Efectos del tabaquismo en lo social y en lo económico.
- Información asimétrica.
- Externalidades negativas.
- Intervención gubernamental.
- Líneas de acción utilizadas para controlar el problema.

Caso 2. Regulación sobre etiquetados en los alimentos

Contexto

El etiquetado de comida surge como una herramienta en favor del consumidor, que le permite conocer las características básicas del producto que está comprando, como es el nombre, el peso, el contenido y los datos del fabricante. Los avances científicos también han permitido incorporar datos nutricionales (información nutricional) sobre el producto, lo que junto con la marca suele, en un escenario ideal, respaldar la calidad del producto.

Los etiquetados tienen dos puntos clave en su origen:

- i. La industrialización de alimentos del S. XIX.
- ii. La comercialización (importación/exportación) de alimentos.

Aún con los esfuerzos realizados y las regulaciones implementadas sobre los etiquetados, nos encontramos con dos retos: la falsificación (*misbranding*) y la mala obra del productor. El primero se refiere a que en muchas ocasiones terceras personas podrían alterar el producto, y el segundo a que el mismo productor puede alterar sus productos, lo que en ambos casos afecta al consumidor.

A diferencia del primer caso, el segundo suele ser aún más escandaloso, pues cuando un consumidor compra un producto sobre el que tiene el respaldo de la reputación del productor y este no cumple con sus expectativas, entonces se genera una asimetría de información. Esto se da en función de que el productor es quien mejor conoce de la calidad de su producto, sin embargo, con el respaldo de la buena reputación de su marca podría vender un producto con una calidad relativamente buena, pero más baja de lo que se espera al mismo precio o a uno mucho más elevado, lo que funciona así porque el consumidor no puede distinguir a simple vista la calidad del producto.

Problema

El etiquetado de productos alimenticios a lo largo de su desarrollo ha buscado mejorar o solucionar diversos problemas, entre los que hay un común denominador: el bienestar del consumidor.

Desarrollo del caso

Las marcas y las etiquetas se utilizan como un referente de la calidad y la reputación de los productos. Ellas orientan en gran medida el gusto y la preferencia de los consumidores sobre determinados bienes cuya calidad no puede apreciarse a simple vista. Asimismo, ellas ayudan a estandarizar los productos, es decir, a delimitar las características del mismo, lo cual da al consumidor cierta certeza sobre el producto en cuestión. Un ejemplo muy claro es que determinada etiqueta le permite al usuario saber que no enfermará al ingerir el producto, pues hay consumidores que respaldan su calidad.

La práctica de las marcas comenzó desde el siglo XIX, pues muchos productores de alimentos notaron que al expandir sus mercados, el uso de nombres/marcas hacía que los consumidores distinguieran mejor entre un producto y otro, así como entre calidades y precios. Para la industria, el efecto se vio reflejado en la producción, pues la producción industrializada permitió elevar el volumen, bajar costos y obtener mejores ganancias. Para los consumidores, el obtener alimentos de buena calidad a precios accesibles fue la ganancia de esta evolución.

En este ciclo, el consumidor toma a la marca como un referente sobre el producto, y como consecuencia, ya no es necesario hacer más investigaciones sobre el mismo, y así el consumidor sigue comprado dicho producto por la garantía y la satisfacción que le da. En este escenario, los competidores tardan bastante tiempo en obtener la confianza del consumidor, y durante ese periodo, en algunos casos la *marca posicionada* tiene la posibilidad de ofrecer al consumidor un producto de menor calidad al mismo precio o a uno más elevado, justificándose por la calidad que no mantiene.

El problema de la adulteración de los alimentos

Desde del siglo XVIII, existe una tendencia creciente a adulterar los alimentos, la cual se ha visto reflejada en las regulaciones sobre el etiquetado y en estudios realizados por químicos reconocidos de la época, como Frederick Accum, quien en 1820 publicó un tratado sobre la adulteración de alimentos y venenos culinarios. Por otra parte, gracias a los trabajos de Arthur Hill Hassall se introdujo en el Parlamento Británico un estatuto sobre la prohibición de la adulteración de comida y bebidas.

En Estados Unidos, el primer documento que trataba la adulteración de alimentos como tema de salud pública fue el informe de Lemuel Shattuck en 1850. En consecuencia, muchos estados en Estados Unidos aprobaron leyes estatales que prohibían la adulteración de los alimentos. Debido a la ineficacia de estas leyes, en 1879 E.R. Squibb propuso la creación de una Agencia Regulatoria Federal. Los productores argumentaban que las exigencias del etiquetado hacían ineficiente sus mercados, y que era necesario vigilar también los etiquetados que venían de fuera del territorio nacional.

Ya en el siglo XX, durante la década de los 60 se recalcó la necesidad de instaurar la educación nutricional como una política de salud pública. En 1969, la Casa Blanca recomendó a los productores dar a conocer la información del contenido nutricional de los productos, así como la sugerencia de las cantidades diarias recomendadas. La regulación en materia de etiquetado se volvió voluntaria, sin embargo, se estandarizó el contenido de las mismas, que incluía entre su contenido los nutrientes y aclaraciones sobre el valor nutricional.

A mediados de la década de los 80, al menos 50% de los productos en el mercado tenían la información que establecía la etiqueta, y para finales de esa misma década, 40% de los productos que ingresaban al mercado por primera vez tenían ya la información que requería la regulación del etiquetado.

La Agencia Reguladora de este tema en Estados Unidos llegó a la conclusión de que era necesario revisar la conexión entre la dieta y las enfermedades crónicas, y a partir de esto, reconsideró la opción voluntaria de los etiquetados. En consecuencia, se tomaron nuevas medidas y reglamentaciones entre las que se cuenta:

- El tamaño de la porción debe coincidir con la cantidad que un consumidor realmente debe comer.
- El tamaño de la porción debe darse en medidas del hogar, como tazas, cucharadas y medidas métricas.
- Incluir información extraña puede llevar a considerar un producto como mal etiquetado.
- Una etiqueta NO DEBERÍA inferir que el producto aporta los nutrientes que una dieta balanceada no puede aportar.

Retomando lo expuesto sobre la reputación y las marcas, es posible y muy dañino para el mercado que un productor cambie la información respaldándose en la confianza que le tiene el consumidor, alegando por ejemplo que cierto ingrediente o nutriente es dañino para la salud para promover su producto. De esta forma, crearía una mala reputación para otros productos, obteniendo mejores beneficios.

Resolución

Las regulaciones en materia de etiquetado tienen un fin muy bueno, que puede resumirse en brindar certeza e información al consumidor sobre el producto que está adquiriendo. Sin embargo lo anterior no garantiza que el productor sea completamente honesto sobre esta etiqueta y que el consumidor haga un uso razonable de la información que obtiene.

Elementos clave

- Diferentes usos que se le dio al etiquetado.
- Importancia del etiquetado.
- Problemas para regular un producto que sale del país.
- Preferencias del consumidor.
- Protección al consumidor.

Bibliografía

COFEMER (2012), TABAQUISMO EN MÉXICO: análisis y recomendaciones de mejora regulatoria, Recuperado de http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/14.05.2012/IAPA_COFEMER_TABAQUISMO_EN_MEXICO_2012.pdf

Salud Pública de México (2008), *Sobre la constitucionalidad de la regulación del tabaco en México*, vol.50. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342008000900009

Espinosa, S. (2014), *Regulación y consumo de drogas en México, una primera mirada al caso del tabaco y la marihuana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/Libro%2010.pdf>

Harvard University (2001), *Labeling Regulation: A Historical and Comparative Survey*. Recuperado de <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8965597/MooreM.pdf?sequence=1>

Trotter (2016), *Lawsuits Challenging Food Labels on the Rise, but Are They Good for Consumers?* Recuperado de <http://www.chicagotribune.com/business/ct-food-labeling-lawsuits-0506-biz-20160506-story.html>

NCC Staff (2015), *10 Important Supreme Court Cases about Food*. Recuperado de <http://blog.constitutioncenter.org/2015/10/10-important-supreme-court-cases-about-food/>

U.S. Department of Health and Human Services (2013), *A Food Labeling Guide*. Recuperado de <https://www.fda.gov/downloads/Food/GuidanceRegulation/UCM265446.pdf>

Golan, E. et. al, *Economics of Food Labeling*. Recuperado de https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/aer793/18885_aer793.pdf