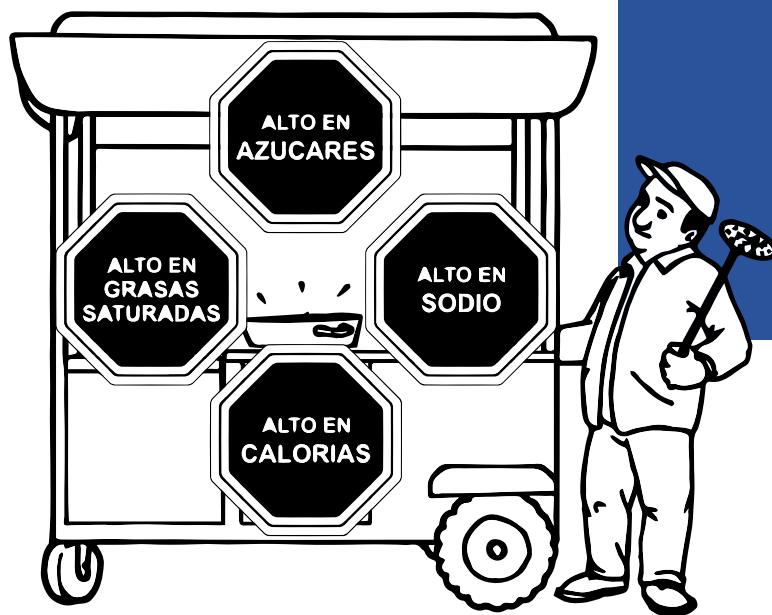


# Dilema 48

**Autores responsables:**

Óscar Landerretche  
Nicolás Blanco  
Óscar Jerez



Caso ficticio, creado con fines académicos.

## Libertad Individual o Planificación Central

¿A quién debe corresponder la palabra final?

Las sociedades actuales afrontan de manera cada vez más notoria la discusión sobre hasta qué punto pueden o deben las normas establecidas por el poder central, incidir en la libertad de acción y decisión de los individuos. Este tema se ha vuelto una de las principales aristas que marca diferencias entre candidatos que postulan a cargos de representación política. ¿Cuál es el área de incidencia de un organismo público?, ¿hasta qué punto pueden las políticas públicas definir los criterios de bienestar de la sociedad? Este debate plantea la disyuntiva entre medidas cuantitativas de bienestar, como salud o rendimiento escolar, y la valoración de la autonomía por parte de los ciudadanos. En este dilema, se analizarán las dimensiones que un organismo público debe considerar al diseñar políticas públicas enfocadas en mejorar la salud de la ciudadanía a través de la regulación de ciertos alimentos. La restricción a comidas altas en grasas ha sido objeto de debate en distintas partes del mundo, al presentar un interesante dilema entre mejoras colectivas de salud y la libertad individual de los consumidores. ¿Cómo una entidad planificadora debe diseñar sus regulaciones? ¿Cuáles son los límites de estas normativas, y cómo afectan la autonomía de los ciudadanos? Al enfrentar al organismo central y los ciudadanos, ¿quién debe tener la palabra final?

Los problemas de salud pública constituyen uno de los principales desafíos que enfrentan los organismos gubernamentales. Un claro ejemplo es la obesidad, que afecta a parte importante de la población, y representa un costo importante para el sector público. En Chile, el 64,7% de hombres adultos tiene sobrepeso y el 24,8%

sufre de obesidad (FAO, 2017). Para enfrentarla, se han propuesto distintas medidas y regulaciones que buscan reducir sus efectos negativos. En la Municipalidad de Santiago se ha propuesto establecer una regulación a la venta de comida chatarra en la calle, restringiendo la venta de productos altos en grasas y azúcar. El propósito

es reducir las altas tasas de obesidad, y también evitar las enfermedades asociadas a ésta, como la hipertensión, la diabetes o los problemas cardiovasculares.

Alejandro es un ingeniero comercial que acaba de ingresar a trabajar en la Municipalidad. Al llegar, lo incluyen en varios equipos de trabajo, siendo uno de estos aquel en que se discutirá la norma de venta ambulante de comida. Este equipo se formó en el contexto de la implementación del "Plan Comercio Justo" en la comuna, y tiene como objetivo definir una regulación para la venta de comida en las calles. Esta regulación consistiría en entregar permisos para la venta de comida ambulante solo a personas cuyos productos se encuentren certificados como *no dañinos para la salud* (Ministerio de Salud, 2015). Este criterio se aplica para la regulación de venta de comida en los establecimientos educacionales según la ley N° 20.606 (Ministerio de Salud, 2015) del año 2012, y se busca extenderla a toda la comuna. Adicionalmente, se aumentaría la fiscalización de los puestos de comida, con altas multas a quienes infrinjan las normas.

El debate en la municipalidad ha sido extenso al respecto. Hay varias personas que se verían afectadas por la medida, y muchos la critican por ser "paternalista" y restringir la libertad de algunos ciudadanos. La comisión a cargo debe debatir sobre la validez de la regulación, y si se justifica este grado de intervención para generar mejoras en salud (Mendoza, 2000). Dentro del equipo que tomará la decisión respecto de la aplicación de la norma, además de Alejandro se encuentran trabajando otros cuatro profesionales. Los integrantes son: Bernardo, quien es asistente social; Carmen, una experimentada abogada; David, un reconocido nutricionista, y Fernanda, recientemente titulada de ingeniera civil. Este equipo debe dirimir sobre la implementación de la regulación, y también la factibilidad política de ésta.

A partir de lo recién expuesto, se plantea una discusión sobre los alcances de la planificación e intervención de los organismos centrales. La mayoría de las regulaciones responden a precauciones que el poder central considera necesarias para mejorar el bienestar de los miembros de la comunidad. En este caso, los organismos planificadores establecen criterios sociales para definir las mejores políticas. Sin embargo, estas medidas limitan la libertad individual de muchos integrantes de la comunidad, lo que plantea un *trade-off* entre la

autonomía de los ciudadanos y el bienestar agregado<sup>1</sup>. De lo anterior, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto es necesaria la intervención del municipio? ¿se justifica la intervención de la municipalidad sobre la vida de los individuos con el fin de mejorar el bienestar social? ¿está el organismo capacitado para definir qué es lo "mejor" para sus ciudadanos?

### La Obesidad en Chile: Un problema contingente

Los niveles de obesidad en Chile han escalado en el último tiempo a niveles que lo sitúan como uno de los países con mayores índices a nivel regional y mundial<sup>2</sup>. Según un informe elaborado por la FAO y la OPS en el 2016, Chile es el país con mayores niveles de sobrepeso y obesidad en Latinoamérica, con un 63% de la población adulta que sufre de ellos (FAO, 2017). Además, según un estudio realizado por el IHME y la FAO el año 2015, Chile ocupa el décimo lugar mundial entre los países con mayores porcentajes de población mayor de 20 años con exceso de peso (66,7%) y el veinteaño lugar con respecto a la obesidad (25,3%). Por último, ocupa el quinto lugar entre los países con mayores niveles de exceso de peso en niños de entre 2 y 19 años (30,5%) y el décimo lugar en porcentaje de niños con obesidad (10,2%) (Yáñez, 2017).

Además de lo anterior, se estima que los niveles de gasto asociados a problemas de sobrepeso en Chile alcanzan actualmente el 2,4% del gasto en salud, debido en parte a que una persona obesa incurre un 67% más en gastos de salud que una persona de peso normal. Sumado a lo anterior, hoy se gasta en este asunto un 0,54% del PIB, es decir, una cifra cercana a 1,4 mil millones de pesos. Se proyecta que este gasto crecerá de manera considerable durante los próximos años, llegando a niveles del 1,6% del PIB para el año 2030, con un promedio anual de 455 millones de pesos de gasto en atenciones por causas de obesidad desde el año 2010 hasta el 2030 (Vargas, 2016).

Un elemento importante para prevenir el sobrepeso es la alimentación. Una dieta diversificada y baja en grasas es esencial para mejorar los índices de salud, siendo las verduras y cereales algunos de los alimentos más recomendados. A pesar de esto, el costo de consumir alimentos sanos es más elevado que el de productos altos en grasas y azúcares. Un informe de 2017, realizado por la FAO y la OPS, muestra que Chile es uno de los

1 En otras palabras, un mayor bienestar social se obtendría a un costo de menos autonomía.

2 Anexo 1: Niveles de obesidad adulta en América.

países donde el costo de calorías de la comida chatarra es menor al costo de calorías de frutas y verduras (FAO, 2017). Esta barrera económica puede representar un problema para el diseño de políticas públicas que fomenten una buena alimentación.

### **Extender la restricción o privilegiar la autonomía**

La comisión ya ha comenzado su trabajo. Las sesiones se dividieron de tal forma que una pareja de integrantes del equipo presidirá cada una de ellas, intentando abordar el tema desde la disciplina correspondiente. Alejandro sabe que está en una posición importante; la decisión que tome esta comisión afectará la vida de miles de personas. Para él, es relevante mejorar la salud de la población, pero cree que la autonomía de las personas se verá restringida.

En la primera sesión presentaron Bernardo y Carmen. Esta última comenzó comentando: *“La falta de fiscalización sobre estos puestos, que ha caracterizado a la comuna en el último tiempo, ha significado la entrada de un número importante de puestos informales de comida ambulante, los que en su mayoría no cumple con requisitos mínimos de salubridad, además de que no tributan. Adicionalmente, debemos considerar que estos puestos podrían eludir la fiscalización ya que pueden moverse con facilidad. En muchos casos, estos ofrecen comida chatarra y es lo que buscamos evitar”*.

Uno de los integrantes preguntó acerca de la posible impopularidad de la medida. Frente a esto, Bernardo comentó: *“Debemos tener claro que esta medida disminuirá la oferta disponible de comida para las personas que circulan diariamente. En este sentido, la medida restringe las preferencias de los ciudadanos. Será mucho más difícil comprar una sopaipilla o golosinas, y esto puede resultar impopular. Además, debemos considerar que estos puestos significan una fuente de trabajo relevante en la comuna, y su prohibición significará la pérdida de empleo de un número importante de personas. Más allá de que el trabajo sea legal o no, habrá costos asociados al desempleo. Por último, debemos considerar la viabilidad de modificar la oferta hacia productos ‘sanos’. ¿Estarán todos los vendedores dispuestos a hacer esto? Tal vez prefieran irse a otras comunas, y el problema no se solucionará realmente.”*

La segunda sesión fue presidida por David. Esta reunión se enfocó en los efectos sobre la salud que genera la venta de comida ambulante: *“La venta de comida en las calles se compone principalmente de comida ‘chatarra’. Esta es alta en azúcares, grasas y sal, lo que es muy perjudicial para la salud. El consumo cotidiano eleva los niveles de colesterol y triglicéridos, y también aumenta el riesgo de sufrir de diabetes, hipertensión o problemas cardíacos. Como ven, el problema no es solamente la obesidad, si no que muchas otras enfermedades que subyacen a la mala alimentación”*<sup>3</sup>.

Los argumentos del nutricionista muestran que se generan muchas externalidades negativas en el consumo de comida chatarra. A lo anterior, agrega: *“Creo que debemos preocuparnos. Chile está en una posición preocupante en cuanto a sus niveles de obesidad”*<sup>4</sup>. Además, *deben notar que el gasto en salud por este motivo es muy alto*<sup>5</sup>. *Estamos en una situación crítica y es muy importante que actuemos a la brevedad para enfrentar estas cifras. Creo que, tal como se ha hecho con el cigarro, debemos tomar un rol más activo con la regulación de la venta de comida. La grasa y el azúcar pueden ser muy nocivas para la salud.”*

David fue enfático en establecer regulaciones, y el equipo consideró bastante convincente su argumentación. Sin embargo, Fernanda levantó la mano y planteó la siguiente pregunta: *“¿Cómo podemos presentar esta política? Mucha gente consume estos alimentos ya que es lo único que tiene disponible. Debemos entender que, en muchos casos, las personas compran estos productos ya que son baratos y pueden ser consumidos rápidamente. A pesar de que las cifras muestran sus efectos negativos, creo que la factibilidad política de esta medida es compleja. Tal como se mencionó, es una medida que puede resultar impopular. Para corroborar esto, realizaré una encuesta y les presentaré los resultados en la próxima sesión.”*

Fernanda llegó a la siguiente sesión con datos sobre la valoración ciudadana de esta medida. Su objetivo era cotejar la medida planteada con las opiniones de las personas. Su presentación fue la siguiente: *“Tras haber realizado una encuesta en la comuna, creo que habrá un problema en la implementación de esta medida. Las personas creen que es positivo hacer mejoras en salud, pero la mayoría de los entrevistados afirma*

3 Para profundizar en este tema, revisar Linh (2017)

4 Para profundizar en este tema, revisar Yáñez (2017)

5 Para profundizar en este tema, revisar Vargas (2016)

*que ellos saben lo que es mejor para sí mismos. La principal preocupación que han manifestado es que la Municipalidad pueda estar adoptando una actitud paternalista.”*

Para complementar lo anterior, Fernanda presenta un video con la opinión de un popular dirigente vecinal. Su discurso resume la postura de parte importante de la ciudadanía, argumentando: *“El problema es que se sacrifica nuestra autonomía. El municipio está diciéndome que no puedo comer la comida que yo quiero. Yo tengo claro que al ingerir en exceso estos alimentos, tendré problema a la salud. Pero, ¿por qué no puedo decidir yo qué es lo que quiero consumir? A diferencia de las restricciones al tabaco, que yo consuma comida chatarra solamente me afecta a mí, y a nadie más. Además, muchas personas no tienen otras opciones para comer en el día, mientras trabajan o estudian. Se están restringiendo nuestras opciones y se limita nuestra libertad individual”*

Para enriquecer el debate, Fernanda presenta el caso paradigmático del ex-alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg. Durante su gestión, Bloomberg propuso muchas regulaciones contra el tabaco y la venta de bebidas azucaradas. Con respecto a estas últimas, se planteó una medida que prohibiera las bebidas “XL”, fundamentado como una medida de salud pública que buscaba disminuir la obesidad<sup>6</sup>. Sin embargo, la normativa fue desestimada al considerar que otorgaba al municipio una intervención desmedida en la vida de los ciudadanos (Weiner, 2013), además de ser muy impopular entre los habitantes de Nueva York. El argumento que esgrimieron los opositores fue que el municipio debe legislar, pero no decidir en nombre de las personas<sup>7</sup>.

Fernanda cerró su presentación con las siguientes palabras: *“Como pueden ver, debemos ser conscientes de las limitaciones del municipio. Podemos plantear esto como un problema de salud pública, pero muchas personas lo ven como un atropello a sus libertades. Si regulamos esta venta hoy, ¿cuáles serán las medidas a tomar en el futuro?, ¿cómo sabemos que el municipio no se inmiscuirá cada vez más en la vida de los ciudadanos?, ¿hasta qué punto tendremos la facultad de definir qué es mejor para la población?”*

Como reflexión final, Fernanda aludió al juez que denegó la medida propuesta en Nueva York: *“El municipio no debe transformarse en un ‘Leviatán administrativo’”*. De esta manera, se dieron por terminadas las sesiones de trabajo, y solo restaba la reunión para la votación final. Alejandro aun no decidía qué posición tomar.

### **Definiendo la votación**

Finalmente, llegó el día. Luego de las intensas sesiones de trabajo, el equipo debe tomar la decisión. Alejandro no ha decidido cuál considera como la mejor opción, y la votación comienza a llevarse a cabo. Carmen y David votan a favor de implementar la regulación, sustentados en los argumentos sobre los efectos nocivos para la salud causados por los productos del mercado de comida ambulante. Consideran que esta medida será un aporte a la disminución de los niveles de obesidad. Al mismo tiempo, podrían reducirse gastos en salud y contribuir al bienestar de muchas personas en la comuna.

Por otro lado, Bernardo y Fernanda votan en contra de la medida. Argumentan que la pérdida de empleo sería significativa, y la posibilidad de diversificar la venta ambulante hacia productos más sanos no parece viable. Además, consideran que la medida se encuentra en una línea paternalista por parte del municipio. Su principal preocupación es la dificultad para delimitar la intervención del organismo, y también la oposición que generará en la ciudadanía que no quiere ver su autonomía reducida.

*La votación debe definirse, y la responsabilidad recae en Alejandro. Tomando en consideración todo lo anterior, debe definir su posición.*

*¿Cuál debiese ser la decisión de Alejandro?*

*¿Qué implicancias éticas tiene su decisión?*

*¿Cuáles son los principales argumentos que fundamentan su decisión?*

*¿Qué falencias existen en la postura adoptada?*

6 El 58% de los neoyorquinos sufre sobrepeso u obesidad y el 30% consume al menos una bebida endulzada al día. Además, 5.000 neoyorquinos mueren al año por problemas de obesidad.

7 “New Yorkers need a Mayor, not a Nanny”: “Los neoyorkinos necesitan un alcalde, no una niñera”. Slogan de los opositores a la medida. Ver: [https://www.huffingtonpost.com/2012/06/04/nanny-bloomberg-ad-in-new\\_n\\_1568037.html](https://www.huffingtonpost.com/2012/06/04/nanny-bloomberg-ad-in-new_n_1568037.html)



# Anexos

## Anexo N° 1: Niveles de obesidad adulta en América

### ÍNDICE DE MASA CORPORAL

En mayores de 18 años

$$IMC = \frac{\text{masa (kg)}}{\text{Altura (m)}^2}$$

Delgadez leve	17-18,49
Normal	18,5-24,99
Sobrepeso	25,00-29,99
Obesidad	Igual o más de 30



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS).



EL PAÍS

Fuente: El País, 2016.

## Referencias

- FAO. (10 de octubre de 2017). Informe nutricional FAO/OPS: Mujeres chilenas lideran índice de obesidad en Sudamérica. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1042961/>
- FAO. (2017). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina 2016. Santiago.
- El País (2016). Chile batalla contra sus kilos de más. Las autoridades toman medidas contra las enfermedades provocadas por una dieta poco saludable y el poco ejercicio. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2016/02/23/america/1456262885\\_609445.html](https://elpais.com/internacional/2016/02/23/america/1456262885_609445.html)
- Linh, B. (29 de agosto de 2017). 10 consecuencias de abusar de la comida basura. Obtenido de Universia: <http://noticias.universia.es/cultura/noticia/2015/09/28/1131651/10-consecuencias-abusar-comida-basura.html>
- Mendoza, J. (2000). ¿Cuál es el rol del Estado? Revista de la Facultad de ciencias económica de la UNMSM, 45-62.
- Ministerio de Salud. (10 de septiembre de 2015a). Guía de kioscos y colaciones saludables. Obtenido de Minsal: [http://www.minsal.cl/kioscos\\_saludables/](http://www.minsal.cl/kioscos_saludables/)
- Ministerio de Salud. (13 de noviembre de 2015b). Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad. Obtenido de BCN: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>
- Vargas, S. (24 de noviembre de 2016). A 2030 se estiman 14.780 muertes a causa de sobrepeso y obesidad. Obtenido de Escuela de Salud Pública: <http://www.saludpublica.uchile.cl/noticias/128966/a-2030-se-estiman-14780-muertes-a-causa-de-sobrepeso-y-obesidad>
- Weiner, R. (11 de marzo de 2013). The New York City soda ban explained. Obtenido de The Washington Post: [https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2013/03/11/the-new-york-city-soda-ban-explained/?noredirect=on&utm\\_term=.8cad7bb7bec](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2013/03/11/the-new-york-city-soda-ban-explained/?noredirect=on&utm_term=.8cad7bb7bec)
- Yáñez, C. (12 de junio de 2017). Chile. entre los 10 países con más exceso de peso en el mundo. Obtenido de La Tercera: <http://www2.latercera.com/noticia/chile-los-10-paises-mas-exceso-peso-del-mundo>