

Rotulación de juguetes: evolución, nuevo escenario y derechos de los consumidores/as.

Resumen Ejecutivo

El Departamento de Estudios ha realizado, a la fecha, tres estudios temáticos de juguetes, ejecutados entre los años 2001 y 2004, e insertos en un escenario caracterizado básicamente por:

- La existencia de normas generales contenidas en la Ley 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores/as.
- Presencia de normas técnicas nacionales, de cumplimiento voluntario, algunas vigentes desde 1980 sin una actualización que garantizara su equivalencia con normas internacionales.
- Ausencia de un reglamento que resguardara adecuada y suficientemente el derecho de consumidores y consumidoras a un consumo seguro e informado.

En dicho contexto, el objetivo principal de las investigaciones apuntó a generar información que evidenciara la situación de desprotección que afectaba a los consumidores, de modo particular a los niños involucrados, por considerarlos un segmento esencialmente vulnerable.

Las estrategias implementadas en las tres investigaciones implicaron decisiones metodológicas para cumplir el objetivo. El primer estudio (2001), abarcó tanto aspectos de seguridad como de rotulación, considerando para el efecto pruebas de laboratorio en una muestra de juguetes que poseían características potencialmente riesgosas por toxicidad, inflamabilidad, por la presencia de partes pequeñas o con filo. Sus resultados evidenciaron que, si bien no hubo hallazgos significativos en los aspectos de seguridad específicamente investigados, las condiciones de información disponibles, daban cuenta de falencias graves, que incidían negativamente en la posibilidad del consumidor/a para adoptar una decisión de compra segura e informada.

Consecuente con los hallazgos del primer estudio, los dos siguientes (2003 y 2004), se focalizaron en la calidad de la información contenida en el producto o en su envase, a partir de una muestra representativas de juguetes para el segmento de niños y niñas de edades comprendidas entre 0 y 6 años de edad, que se encontraran a la venta en establecimientos del sector formal.

Al apreciar los resultados en la línea del tiempo, si bien se observó una positiva aunque insuficiente evolución, principalmente referida al mercado del producto en idioma castellano, indicación de edad mínima de uso del juguete y la presencia de partes pequeñas, la ausencia de un reglamento en materia de seguridad e

información continuaba siendo una debilidad que afectaba los derechos de consumidores y consumidoras.

Las acciones emprendidas por SERNAC a partir de los estudios realizados, consideraron tanto la publicación de los estudios, como la participación en mesas de trabajo orientadas a la reglamentación del producto y el inicio de acciones judiciales de denuncia por infracciones a la Ley 19.496. Paralelamente, se produjo la actualización de las normas técnicas nacionales de referencia.

El Reglamento de Seguridad de Juguetes, contenido en DS N° 114, del 17.06.2005, del Ministerio de Salud, cuya vigencia se inicia el próximo 14 de diciembre 2005, constituye un hito relevante para la seguridad en el consumo, al que SERNAC aportó desde sus áreas de competencia, de modo decidido e importante. Esta innovación reglamentaria cambia el escenario para el adecuado ejercicio de los derechos de los consumidores y consumidoras, aportando de modo especial:

- Al introducir la exigencia de un rotulado mínimo que debe permanecer disponible en el juguete o su contenedor –hasta el momento de su adquisición por el consumidor– en idioma castellano y en un tamaño y tipo de letra que permitan su lectura a simple vista.
- Al establecer requisitos para la inflamabilidad de carpas y casas de juguetes, disfraces, máscaras de fantasía, pelucas para disfraz y otros, antes carentes de regulación.
- Al prohibir en los juguetes la presencia de sustancias o preparados peligrosos en cantidades que pueden ser perjudiciales para la salud.
- Al establecer requisitos de temperatura máxima para las superficies directamente accesibles en los juguetes destinados a generar calor, de modo que no provoquen quemaduras al tocarlas.
- Al hacer de cumplimiento obligatorio las normas chilenas referidas a seguridad de juguetes (inflamabilidad, propiedades mecánicas y físicas), a los requisitos de rotulación y a los métodos de ensayo.

Sin embargo, para que ello se constituya en una mejora sustancial para la protección de los derechos de los consumidores, requiere validarse con acciones concretas de parte de los actores involucrados. En lo pertinente a SERNAC, se ha definido implementar acciones de tipo educativo y de difusión, perseverando en una línea de vigilancia, centrada en los aspectos innovativos del Reglamento.

En las páginas siguientes se entrega un análisis más detallado de los antecedentes aportados por los estudios realizados a la fecha.

Rotulación de juguetes: evolución, nuevo escenario y derechos de los consumidores/as.

En los estudios relativos al cumplimiento de requisitos de rotulación realizados por SERNAC los años 2001, 2003 y 2004, el marco de referencia lo constituyeron la Norma Chilena NCh 2788 Of.2003, “Juguetes- Requisitos de rotulación” (de cumplimiento voluntario) y la Ley N° 19.496 de los derechos del consumidor, dado que nuestro país no poseía una reglamentación específica para el tema.

El estudio realizado el año 2001 estuvo dirigido a evaluar la Seguridad y Rotulación en juguetes de moda y sus imitaciones, y para ello se seleccionaron juguetes potencialmente menos seguros, los que fueron sometidos a diversos ensayos de seguridad, entre ellos la migración de elementos; inflamabilidad; presencia de partes pequeñas; de bordes y puntas; de resistencia a las caídas, a la compresión y a la tracción.

Los resultados de laboratorio obtenidos en la oportunidad permitieron concluir que la rotulación de los juguetes de imitación que se vendían en la ciudad de Santiago era insuficiente y en muchos casos inexistente, lo que iba en desmedro del derecho de los consumidores a ejercer una elección informada en la adquisición de estos artículos.

Del total de las muestras seleccionadas para ese estudio el 77% de ellas, no proporcionaba información en idioma castellano, respecto de la identificación del fabricante, importador o distribuidor que se hiciera responsable de ellas, indicación de la edad del niño al cual están destinadas, ni señales de advertencia sobre posibles peligros e instrucciones de uso.

Si bien el estudio no mostraba resultados preocupantes desde el punto de vista de la seguridad, sí quedaban en evidencia serios problemas en materia de rotulación.

En la investigación realizada el año 2003, se buscó evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Consumidor aplicables a estos productos y de la NCh 2788 Of. 2003, “Juguetes – Requisitos de rotulación”. Los principales resultados del estudio fueron:

- Sólo el 29% de la muestra entregaba rotulación e información en castellano, es decir, sólo 1 de cada 3 juguetes analizados, cumplía con lo exigido por la Ley N° 19.496.

- El 80% de las muestras analizadas no identificaban al responsable de la importación. El porcentaje restante, lo hacía alcanzando apenas la categoría de suficiente.
- En el 9% de la muestra analizada no fue posible identificar el país de origen, ya que la rotulación no aportaba información en ese sentido.
- Sólo el 18,5% de los juguetes –que deben informar la presencia de partes pequeñas– lo hacía en idioma castellano. El restante 81,5% informaba en inglés o no informaba.
- El 100% de los juguetes que incluyen la advertencia de uso bajo supervisión de un adulto, lo hacía en idioma inglés, situación que determinaba la imposibilidad objetiva para el consumidor, de ser informado sobre la advertencia de uso seguro.

En función de los resultados obtenidos, SERNAC inició –con carácter prioritario– gestiones inter institucionales que permitieran establecer mecanismos para superar las deficiencias observadas en materia de información y seguridad de uso; ya que la ausencia de rotulación en castellano, así como la repetida indicación de diversas advertencias de uso en idioma inglés, impedían a los consumidores tomar decisiones de compra informada.

En el estudio realizado el año 2004, los resultados permiten señalar que se trata de un mercado dispuesto a superar las deficiencias señaladas:

- Con relación a lo estipulado en la Ley de los Derechos de los Consumidores, el 61,5 % de las muestras analizadas incluía información en castellano, mostrando una mejoría importante respecto del año anterior (29% el año 2003)
- En relación a las exigencias establecidas en la Norma técnica respectiva (de cumplimiento voluntario), los resultados fueron disímiles.
 - El 63% de las muestras analizadas no identificaba al responsable de la importación. La cifra era deficiente, aunque representaba una mejora respecto de la situación evaluada el año 2003, donde el 80 % de las muestras carecía de esa información.
 - La gran mayoría de las muestras cumplía con rotular el país de origen del juguete.
 - Si se considera exclusivamente el cumplimiento de la información referida a la edad mínima, sólo una pequeña parte de las muestras incumplían lo señalado en la norma.

- De acuerdo a la revisión de la información recogida, el 52% de los juguetes de la muestra que debiera informar la presencia de partes pequeñas, lo hacía en idioma castellano, lo que constituía un importante avance si se compara con el 18,5% obtenido el año 2003.
- De los juguetes que incluían la advertencia de uso bajo supervisión o requieren acciones previas de un adulto, el 100% lo hacía en idioma castellano. La situación difiere radicalmente de lo observado el año 2003, en que dicha información se encontraba en idioma inglés.
- Del conjunto de juguetes de la muestra que, de acuerdo a la norma técnica nacional, deben incorporar la advertencia de no apuntar a los ojos ni a la cara, sólo un tercio lo hace en idioma español. Este parámetro muestra una pequeña evolución respecto del año 2003, en que ninguno de estos productos informaba la advertencia en castellano.

Si bien las disposiciones de la Ley del Consumidor, constituyen un marco de exigencias obligatorias para todos los juguetes comercializados en el país, y lo observado en los estudios realizados por SERNAC; la ausencia de un reglamento específico en materia de información y seguridad de los juguetes constituía una debilidad que continuaba afectando a consumidores y consumidoras de nuestro país.

Aun así, en el estudio del año 2004 se evidenciaron mejoras en la rotulación de la muestra analizada. Especialmente en: el uso del idioma castellano en la información, la indicación de la edad mínima de uso del juguete, la información de partes pequeñas y, en menor medida, la información del responsable de la importación o distribución del producto.

Por otra parte, tales resultados evidenciaban diferencias importantes en el cumplimiento de las disposiciones; las que dependieron del **tipo de locales** en los que se había adquirido las unidades muestrales.

- Las multitiendas, en general, entregaban la información más completa.
- Los supermercados, el año 2004, habían complementado de buena forma la rotulación de los juguetes que expendían.
- Los fabricantes e importadores con locales de venta directa (Otto Kraus, Ansaldo y otros) presentaban deficiencias en la rotulación de los productos.

- En el comercio establecido, especialmente en sectores de alta afluencia de público como el de Estación Central y Patronato presentaban importantes deficiencias en la rotulación de los productos.

Previo a la entrada en vigencia del Reglamento de Juguetes, los aspectos de la Ley de los Derechos de los Consumidores (Ley N° 19.496) relativos a la información, aplicables son:

- Estar en idioma castellano.
- Sus pesos y medidas de acuerdo con el sistema métrico decimal.
- Ser veraz y susceptible de comprobación.
- No contener expresiones que induzcan a engaño.
- Incorporar advertencias para un empleo correcto y seguro.

Respecto de la **seguridad** de los productos, la Ley 19.496 señala que aquellos cuyo uso resulte potencialmente peligroso para la salud o integridad física de los consumidores o para la seguridad de sus bienes:

- Deben incorporar las indicaciones necesarias para que su empleo se efectúe con la mayor seguridad posible.
- Los fabricantes, importadores o distribuidores de bienes o servicios que después de su introducción en el mercado, evidencien peligros o riesgos no previstos, deben informarlos de inmediato a la autoridad competente y advertir de ello a los consumidores.

El año 2005 marcará un hito en la protección de los consumidores y consumidoras. La publicación del **Reglamento sobre seguridad de los Juguetes** (Decreto N° 114 Ministerio de Salud publicado el 17/06/2005) que entra en vigencia el 14 de diciembre de 2005, regula los requisitos y condiciones que éstos deben cumplir para no comprometer la seguridad o la salud de los usuarios.

Por ello, a partir de esa fecha, además de lo señalado en la Ley 19.496, deberán contener un rotulado mínimo que debe permanecer disponible en el juguete o su contenedor, hasta el momento de su adquisición, en idioma castellano y en un tamaño y tipo de letra que permitan su lectura a simple vista. Adicionalmente, el rotulado del producto debe contener al menos la siguiente información obligatoria:

- El nombre genérico del producto cuando este no sea plenamente identificable a simple vista por el consumidor.

- Modelo y/o código y número de serie y/o código.
- El nombre o razón social y domicilio del fabricante o importador del juguete.
- El país de origen del producto.
- Una leyenda o símbolo que indique la edad del usuario recomendada por el fabricante.
- Cuando sea necesario supervisar su uso, el juguete debe indicar **“advertencia, se debe utilizar bajo la vigilancia de un adulto”**.

En casos específicos, los juguetes deberán incluir información adicional:

- Juguetes inadecuados o peligrosos para niños menores de 3 años, deben llevar la advertencia, **“NO APROPIADO PARA NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS”**.
- Juguetes con partes pequeñas, que puedan ser ingeridas y/o inhaladas por niños menores de 3 años, deben advertir **“ NO APROPIADO PARA NIÑOS MENORES DE 3 AÑOS”** además de la indicación **“CONTIENE PARTES PEQUEÑAS.**
- Los implementos para jugar en el agua o transportarse dentro de ella (flotadores, botes, asientos, etc.) deberán llevar una leyenda - indeleble y de color contrastante con el cuerpo del juguete - que indique que **se trata de un juguete y que debe ser utilizado bajo la supervisión de un adulto.**

Respecto de la seguridad en el uso de los juguetes, el reglamento señala:

- Ningún juguete puede ser un elemento inflamable en el medio ambiente del niño. Carpas y casas de juguete; disfraces, máscaras de fantasía, pelucas para disfraz y otros, antes carentes de toda regulación, ahora **deberán ser confeccionados con materiales que no se quemen al quedar expuestos a llama o chispa u otro potencial agente de fuego, o, de no ser posible, ser de un material que arda lentamente y con poca velocidad de propagación de la llama.**
- Los juguetes **no podrán contener sustancias o preparados peligrosos** en cantidades que pueden ser perjudiciales para la salud.

- Las superficies directamente accesibles de los juguetes destinados a generar calor (planchas, cocinas, secadores, etc.), **no podrán alcanzar temperaturas que provoquen quemaduras** al tocarlas.

Otras exigencias indican:

- Los juguetes deben ser resistentes al uso, de modo que su eventual rotura o deformación no cause lesiones corporales.
- Los juguetes ni sus embalajes pueden representar riesgo de estrangulamiento, corte o asfixia.
- Los juguetes en los que se pueda entrar y que constituyan un espacio cerrado deberán tener un sistema fácil de abrir desde el interior.
- Los frenos de los juguetes móviles que los contengan (bicicletas, triciclos, etc.) deben ser diseñados de modo que el niño usuario no pueda –al accionarlo– resultar expulsado del vehículo o sufrir heridas.
- Los juguetes no deberán contener elementos o sustancias radioactivas.
- Los juguetes científicos deben contener indicaciones respecto de las sustancias químicas (nombre químico, nombre comercial en su caso; contenido; característica principal de la sustancia utilizada), indicando además, los primeros auxilios que deben administrarse en estos casos).

De acuerdo con la evolución que se ha observado en los últimos años (2001-2005), en que se ha evidenciado una lenta pero sostenida mejoría en la información y seguridad de los consumidores, marcada por diferencias sustanciales según el tipo de comercio involucrado; se espera que la próxima aplicación del Reglamento de juguetes mejore la información y seguridad en la compra y uso de éstos en todos los medios que el consumidor tiene acceso.