



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

Opinión de la ciudadanía uruguaya sobre la postergación de la entrada en vigencia del Decreto N° 272/018 relativo al rotulado de alimentos

Gastón Ares, Lucía Antúnez, Gerónimo Brunet

Núcleo Interdisciplinario “Alimentación y Bienestar”, Universidad de la República.

Montevideo, mayo de 2020

Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, en el informe se optó por utilizar términos genéricos como *los participantes o los ciudadanos*, sin que ello implique discriminación de género.

RESUMEN

El rotulado nutricional frontal es una de las políticas implementadas por el Estado uruguayo en los últimos años para reducir la carga sanitaria, social y económica de la alimentación no saludable en la población. En agosto de 2018 el Poder Ejecutivo aprobó, mediante el Decreto N°272/18, un sistema de rotulado nutricional basado en advertencias, el cual entró en vigencia el 1 de marzo de 2020. El día 11 del mismo mes, el Poder Ejecutivo otorgó, a través del Decreto N° 91/020, una prórroga de 120 días para su implementación. El objetivo del presente trabajo fue conocer la opinión de la ciudadanía uruguaya respecto a la postergación de la entrada en vigencia del decreto sobre rotulado nutricional frontal. Se realizó un estudio online con 2210 participantes entre el 17 y el 20 de abril de 2020. Los resultados del estudio indican un elevado nivel de aceptación respecto al decreto sobre rotulado nutricional frontal por parte de la ciudadanía uruguaya. La postergación de su entrada en vigencia fue percibida de forma negativa por una amplia mayoría de los participantes. Al indagar sobre las razones, los participantes se refirieron a la pérdida en el derecho a la información, el impacto perjudicial que el consumo de productos con exceso de azúcares, grasas y sodio representa para la salud de la población, y los perjuicios sufridos por las empresas que implementaron el rotulado dentro de los plazos previstos inicialmente. Una minoría de los participantes calificaron la medida de postergación de forma positiva. Los motivos declarados se remiten a que esta deriva en mayores posibilidades para la modificación de las etiquetas y/o la reformulación de la composición de los productos por parte de la industria alimentaria, así como a su carácter justificado en el marco de la emergencia sanitaria nacional generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19).

CONTENIDOS

RESUMEN	3
1. INTRODUCCIÓN	5
3. METODOLOGÍA	6
4. RESULTADOS.....	7
4.1. Conocimiento y percepción del rotulado nutricional frontal.....	7
4.2. Conocimiento y percepción de la postergación de la entrada en vigencia del rotulado	8
4.3. Percepción de la posibilidad de eliminar el rotulado frontal basado en advertencias.....	10
5. CONCLUSIONES	13
REFERENCIAS	14

1. INTRODUCCIÓN

Las enfermedades no transmisibles (ENT) son la principal causa de enfermedad y muerte prematura evitable, así como de la pérdida de años de vida saludables en la población uruguaya.^{1,2} Estas enfermedades representan la mayor parte de los costos evitables del sistema de salud, así como una elevada carga social y económica para el país.³ Ante esta situación, el país ha mostrado un fuerte compromiso con el objetivo de incidir sobre sus determinantes sociales y reducir sus impactos sanitarios, sociales y económicos.³

La alimentación no saludable constituye el principal factor de riesgo de las ENT⁴, lo que hace necesaria la implementación de estrategias multisectoriales orientadas a promover hábitos alimentarios saludables.⁵ En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la implementación de un paquete de políticas para motivar elecciones más saludables por parte de la población. El rotulado nutricional frontal forma parte de este conjunto de medidas.⁶ Este término refiere a rótulos que se incluyen en la parte frontal de los alimentos envasados con el fin de proporcionar un resumen de su composición nutricional.⁷

En línea con las recomendaciones de la OMS y en base a la evidencia científica generada en el país,⁸⁻¹² Uruguay aprobó el Decreto N°272/18 sobre rotulado nutricional frontal. En sintonía con el acuerdo elaborado por los Ministros de Salud del MERCOSUR,¹³ el decreto establece un sistema de rotulado basado en advertencias.¹⁴ El mismo expresa que todos aquellos alimentos envasados en ausencia del cliente a los que en su proceso de elaboración se les hayan adicionado azúcares, grasas o sal, deben incluir una advertencia si su contenido de azúcares, grasas, grasas saturadas o sodio supera los límites establecidos en base a una flexibilización del Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. El decreto incorpora sugerencias y comentarios recibidos durante la consulta pública por parte de las empresas sujeto de la regulación.¹⁵

El decreto estableció un período de 18 meses a partir de su publicación para que los productores, importadores y fraccionadores de alimentos se adaptaran a sus disposiciones. A 10 días de su entrada en vigencia, el 11 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo otorgó una prórroga de 120 días para su implementación.¹⁶

2. OBJETIVO

Conocer la opinión de la ciudadanía uruguaya respecto a la postergación de la entrada en vigencia del Decreto N° 272/018 relativo al rotulado de alimentos.

3. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio online con 2210 participantes, reclutados utilizando un aviso en Facebook e Instagram dirigido a usuarios residentes en Uruguay, mayores de 18 años. El estudio se realizó entre el 17 y 20 de abril de 2020. En la Tabla 1 se presenta la descripción de los participantes del estudio en términos de sus características sociodemográficas.

Tabla 1. Características sociodemográficas de los participantes del estudio (n=2210).

Característica	Porcentaje de los participantes (%)
<i>Género</i>	
Femenino	48
Masculino	51
Otro	1
<i>Edad</i>	
18-25	30
26-35	31
36-45	19
46-65	20
<i>Nivel educativo</i>	
Primaria	7
Secundaria	47
Estudios técnicos	9
Universidad completa	24
Estudios de posgrado	13
<i>Lugar de residencia</i>	
Montevideo	58
Interior	42

Se consultó a los participantes sobre su conocimiento acerca del decreto de rotulado nutricional frontal así como sobre la reciente medida de postergación de su entrada en vigencia. Adicionalmente, se solicitó que calificaran estas disposiciones utilizando una escala de 5 puntos (1: “Muy mala”, 2: “Mala”, 3: “Regular”, 4: “Buena” 5: “Muy buena”). Se utilizaron preguntas abiertas para explorar las razones de estas valoraciones. Se consultó qué medida debería tomarse respecto al rotulado nutricional frontal utilizando una pregunta de múltiple opción con las siguientes opciones de respuestas: “Dejarlos”, “Sustituirlos por otra medida” y

“Eliminarlos”. Finalmente, se consultó sobre potenciales consecuencias positivas y negativas derivadas de una eventual derogación del decreto de rotulado nutricional frontal basado en advertencias.

Los datos de las preguntas cerradas y múltiple opción se analizaron calculando el porcentaje de participantes que respondió cada una de las opciones de respuesta. En el caso de las preguntas abiertas se utilizó análisis de contenido basado en codificación inductiva para identificar temas emergentes.

4. RESULTADOS

4.1. Conocimiento y valoración respecto al rotulado nutricional frontal

El 93% de los participantes conocían el decreto sobre rotulado nutricional frontal. Como se observa en la Figura 1, el 93% calificó la medida como buena o muy buena, el 3% como regular y únicamente el 4% como mala o muy mala. La elevada aprobación de la normativa concuerda con los resultados obtenidos antes de la aprobación del Decreto N°272/18.¹⁷

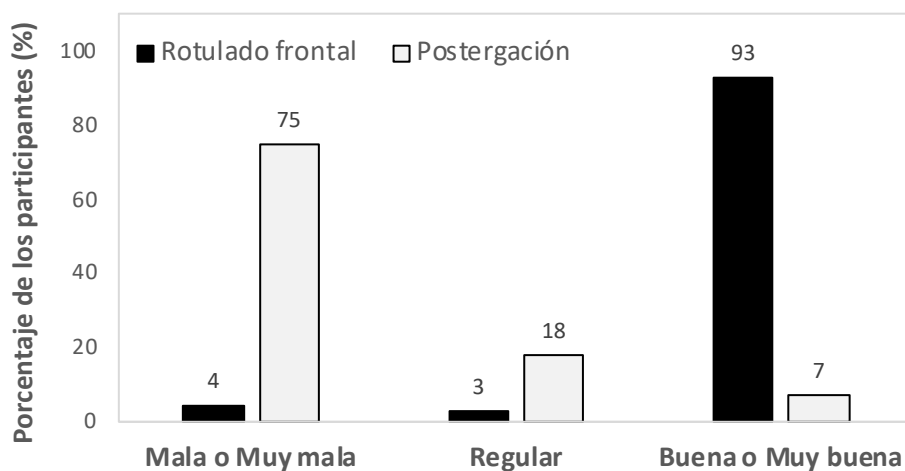


Figura 1. Valoraciones de los participantes respecto al rotulado frontal y a la medida de postergar su entrada en vigencia.

4.2. Conocimiento y valoración sobre la postergación de la entrada en vigencia del rotulado

El 41% de los participantes había escuchado hablar sobre la disposición de postergar la entrada en vigencia del rotulado frontal. El 75% de los participantes indicó que la decisión era mala o muy mala, mientras que únicamente el 7% la calificó como buena o muy buena (Figura 1).

Se indagaron las razones para las valoraciones otorgadas respecto a la postergación, las cuales se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Razones para las valoraciones otorgadas a la postergación de la entrada en vigencia del rotulado nutricional frontal.

Calificación de la postergación	Razón	Porcentaje de los participantes (%)
Mala o Muy mala (n=1665)	Necesidad del rotulado frontal para permitir una toma de decisiones informadas	49
	Perjudica la salud de la población	22
	Posterga una medida positiva para la población	13
	Atenta contra el derecho a la información de la ciudadanía	13
	Falta de necesidad de postergar la entrada en vigencia	11
	El gobierno cede a las presiones de la industria alimentaria	8
	Perjudica a las empresas que implementaron el rotulado en fecha	2
Regular (n=395)	No responde por desconocer el motivo de la postergación	38
	Necesidad del rotulado frontal	15
	Otorga más tiempo a la industria para modificar los envases y/o reformular los productos	12
	Postergación se justifica por la emergencia sanitaria	12
	Posterga una medida positiva para la población	10
	Falta de necesidad de postergar la entrada en vigencia	7
	El período de prórroga no modifica los impactos positivos del rotulado	5
Buena o muy buena (n=150)	El rotulado ya esté presente en muchos productos	4
	Otorga más tiempo a la industria para modificar los envases y/o reformular los productos	25
	Postergación se justifica por la emergencia sanitaria	22
	Desacuerdo con el rotulado frontal	13
	No es necesario implementar el rotulado frontal	13
	No responde por desconocer el motivo de la postergación	10
	La medida requiere ajustes	7
Necesidad de la medida	7	
Beneficia a las empresas elaboradoras	3	

Nota: Los porcentajes cada categoría no necesariamente suman 100% debido a que algunos participantes mencionaron más de una razón.

Razones para la valoración de la postergación como mala o muy mala

Los participantes que calificaron la medida de postergación como mala o muy mala resaltaron la necesidad de implementar el rotulado frontal para permitir una toma de decisiones informadas acerca de los alimentos que se consumen (Tabla 2). En particular, destacaron que el rotulado frontal es simple, visible y fácil de entender, en comparación con la información nutricional convencional, la cual se describe como difícil de encontrar, leer y entender. Asimismo, el 13% de estos participantes indicó que la postergación atenta contra el derecho a la información de la ciudadanía uruguaya.

El 22% de los participantes que calificaron la postergación como mala o muy mala indicó que la postergación perjudica la salud de la población uruguaya al no permitir la identificación de alimentos en exceso de azúcares, grasas y sodio. En este sentido, el 13% hizo referencia a que se posterga una medida positiva, que redundaría en beneficios para la salud y el bienestar de la población uruguaya.

El 11% de los participantes destacó que no existía necesidad de prorrogar la entrada en vigencia del rotulado (Tabla 2), argumentando que las empresas tuvieron tiempo suficiente para introducir modificaciones en sus envases y que muchas lo hicieron a tiempo, logrando incorporar los rótulos frontales. Algunos participantes mencionaron que las empresas que cumplieron con los plazos previstos inicialmente se ven perjudicadas por la postergación. Finalmente, el 8% de los participantes que calificaron la postergación como mala o muy mala indicó que la decisión de postergar la entrada en vigencia del decreto responde a un retraimiento en la postura del gobierno a raíz de presiones de la industria alimentaria (Tabla 2).

Razones para la valoración de la postergación como regular

El 38% de los participantes que calificó la postergación como regular declaró desconocer los motivos que llevaron al gobierno a tomar esa decisión (Tabla 2). El 15% de estos participantes destacó la necesidad de que se implemente el rotulado frontal y el 10% valoró esta medida como positiva para la población uruguaya.

Una de las razones más mencionadas (12%) para calificar la postergación como regular refiere a que otorga más tiempo a la industria para modificar los envases y/o reformular sus productos con el fin de evitar la utilización de advertencias (Tabla 2). Por otra parte, el 12%

de estos participantes mencionó que la postergación se justifica ante la emergencia sanitaria que enfrenta el país debido a la pandemia de coronavirus (COVID-19).

Razones para la valoración de la postergación como buena o muy buena

La principal razón argumentada para calificar la decisión de postergar la entrada en vigencia del rotulado como buena o muy buena fue que el aplazamiento otorga más tiempo a la industria para modificar los envases y/o reformular sus productos (Tabla 2). Además, el 22% de los participantes hizo referencia a la emergencia sanitaria que enfrenta el país como motivo justificado para la postergación.

Otros participantes que calificaron la prórroga como buena o muy buena manifestaron no estar de acuerdo con el rotulado frontal o con la necesidad de implementarlo (Tabla 2). Además, un 7% de estos participantes afirmó que la prórroga era necesaria para realizar ajustes en el rotulado frontal antes de su entrada en vigencia.

4.3. Opiniones respecto a las medidas ser adoptadas en materia de rotulación nutricional frontal

Al consultar la opinión de los participantes respecto a qué debería hacer el gobierno con los rótulos frontales en los envases de alimentos con exceso de azúcares, grasas y sodio, el 93% respondió que debían mantenerse (Figura 2). Por el contrario, únicamente el 4% manifestó la necesidad de eliminarlos y el 3% de sustituirlos por otras medidas.

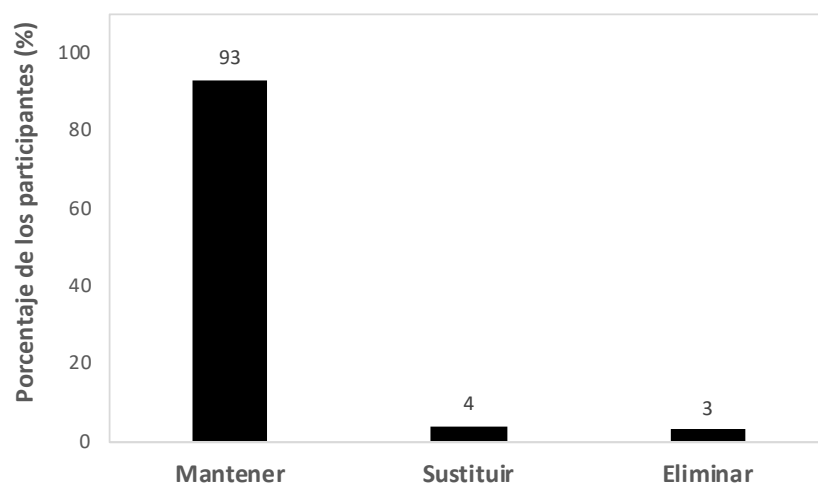


Figura 2. Medidas a ser adoptadas por el gobierno respecto al rotulado frontal basado en advertencias manifestadas por los participantes.

En la Tabla 3 se presentan las razones expresadas por los participantes para otorgar las respuestas mantener, sustituir y eliminar el rotulado frontal. El 35% de los participantes que afirmaron que el rotulado debería mantenerse hicieron referencia a que éste aporta información relevante sobre las características de los alimentos que se consumen. El 19% argumentó que la información del rotulado frontal se visualiza fácilmente en los envases y no presenta dificultades para su comprensión. Adicionalmente, algunos participantes afirmaron que el rotulado frontal permite tomar decisiones informadas sobre los alimentos que se consumen, concientizando a la población sobre su calidad nutricional, promoviendo mejoras en los hábitos alimentarios y contribuyendo al cuidado de la salud de la población uruguaya.

Tabla 3. Razones manifestadas por los participantes para las medidas a ser adoptadas respecto al rotulado frontal basado en advertencias.

Decisión sobre el rotulado	Razón	Porcentaje de los participantes (%)
Mantenerlo (n=2053)	Aporta información relevante	35
	Es fácil de visualizar y entender	19
	Permite decisiones informadas	13
	Concientiza sobre la calidad nutricional de los alimentos que se consumen	11
	Es una buena medida	10
	Contribuye a cuidar la salud de la población	10
	Mejora los hábitos alimentarios	6
	Alertan/advierten	4
	La ciudadanía tiene derecho a la información	4
	Tiene efectos positivos	4
Sustituirlo (n=81)	Se necesita educación nutricional	25
	Se requiere más información (cuantitativa)	17
	No funciona	15
	Modifican el diseño gráfico de las etiquetas	7
	No se necesita	4
	Se deben introducir cambios al etiquetado	8
	Se debe ampliar el etiquetado	7
	Otros	12
Eliminarlo (n=76)	No sabe/No contesta	10
	La información ya está en las etiquetas	26
	No funciona	22
	No se necesita	17
	Estigmatiza productos	14
	Es una interferencia del Estado	10
	Es una mala medida	5
	Disminuye las ventas	2
Se necesita educación nutricional	2	
No sabe/No contesta	15	

Nota: Los porcentajes cada categoría no necesariamente suman 100% debido a que algunos participantes mencionaron más de una razón.

La mayoría de los participantes que indicó que el rotulado debería ser sustituido hizo referencia a la educación nutricional como estrategia alternativa (Tabla 3). Éstos mencionaron la necesidad de implementar programas educativos para modificar los hábitos alimentarios de la población. El 17% de los participantes que consideran que el etiquetado frontal debe sustituirse indicó que se requiere información cuantitativa sobre la composición nutricional de los alimentos, mientras que el 15% afirmó que el rotulado frontal no funciona.

Por su parte, los participantes que manifestaron que el etiquetado frontal debería eliminarse afirmaron, en términos generales, que la información nutricional ya se encuentra incluida en la declaración de nutrientes de las etiquetas de alimentos, y que el rotulado frontal basado en advertencias no funciona al no ser utilizado por la población (Tabla 3).

Consecuencias derivadas de una eventual derogación del Decreto de rotulado nutricional frontal

Los participantes fueron consultados acerca de las consecuencias derivadas de una eventual eliminación del rotulado frontal basado en advertencias. El 81% identificó que esta decisión traería potenciales consecuencias negativas, mientras que únicamente el 3% identificó potenciales consecuencias positivas. Como se observa en la Tabla 4, las principales consecuencias negativas mencionadas por los participantes se refirieron a la falta de información para la toma de decisiones sobre los alimentos que se consumen, impactos adversos en la salud de la población, mantener hábitos alimentarios no saludables en la población uruguaya, y la eliminación de una oportunidad para que la población tome conciencia respecto a los alimentos no saludables que consume frecuentemente. Además, algunos participantes consideraron que la eliminación del rotulado frontal implicaría la pérdida de una política pública positiva y constituiría una pérdida de derechos para la ciudadanía.

En lo que respecta a las consecuencias positivas mencionadas por el 3% de los participantes se encontraron: evitar confusión en los consumidores, mayor libertad de elección, menos regulaciones y menos interferencia del Estado.

Tabla 4. Consecuencias negativas de la eventual eliminación del rotulado frontal mencionadas por los participantes.

Tipo de consecuencia	Consecuencia	Porcentaje de los participantes (%)
Negativa (n=1789)	Falta de información para tomar decisiones	62
	Consecuencias negativas en la salud de la población	34
	Mantener hábitos alimentarios no saludables	18
	Falta de conciencia sobre alimentos no saludables	12
	Pérdida de políticas públicas positivas	6
	Confusión en la población	6
	Pérdida de derechos de la ciudadanía	6

5. CONCLUSIONES

Los resultados del presente estudio permiten confirmar el mantenimiento de un elevado nivel de aceptación del rotulado nutricional frontal de alimentos por parte de la ciudadanía uruguaya. La postergación de su entrada en vigencia fue percibida de forma negativa por la amplia mayoría de los participantes, los cuales hicieron referencia a la pérdida en el derecho a la información, el impacto perjudicial que el consumo de productos con exceso de azúcares, grasas y sodio representa para la salud de la población, y los perjuicios sufridos por las empresas que implementaron el rotulado dentro de los plazos previstos inicialmente. Una minoría de los participantes calificó la medida de postergación de forma positiva, remitiéndose a que ésta deriva en mayores oportunidades para la modificación de las etiquetas y/o la reformulación de la composición de los productos por parte de la industria alimentaria, así como a su carácter justificado en el marco de la emergencia sanitaria nacional por la pandemia del coronavirus (COVID-19).

REFERENCIAS

1. Ministerio de Salud Pública (2019) *Mortalidad por enfermedades no transmisibles Uruguay, Diciembre 2019*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
2. Ministerio de Salud Pública (2019) *Morbilidad por enfermedades no transmisibles Uruguay, Diciembre 2019*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
3. Ministerio de Salud Pública (2019) *Interpelaciones y respuestas a las enfermedades no transmisibles en Uruguay: Documento de actualización sobre la situación de las ENT en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
4. GBD 2017 Diet Collaborators (2019) Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet* **393**, 1958-1972.
5. Mozaffarian D, Angell SY, Lang T, et al. (2018) Role of government policy in nutrition—barriers to and opportunities for healthier eating. *BMJ* **361**, k2426.
6. World Health Organization (2017) *Tackling NCDs: 'best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases*. Geneva: World Health Organization.
7. Dean M, Spence M, HOdgkins C, Raats MM (2015) Front-of-pack (FOP) labelling of foods and beverages. In *Advances in Food and Beverage Labelling*, pp. 113-118-131 [P Berryman, editor]. Duxford: Woodhead Publishing.
8. Arrúa A, Machín L, Curutchet MR, et al. (2017) Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutr.* **20**, 2308–2317 .
9. Ares G, Varela F, Machín L, et al. (2018) Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Qual Prefer.* **68**, 215-225.
10. Machín L, Aschemann-Witzel J, Curutchet MR, Giménez A, Ares G. (2018) Traffic Light System Can Increase Healthfulness Perception: Implications for Policy Making. *J Nutr Educ Behav.* **50**, 668-674.
11. Arrúa A, Curutchet MR, Rey N, et al. (2017) Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system *Appetite* **116**, 139-146.
12. Machín L, Aschemann-Witzel J, Curutchet MR, Giménez A, Ares G (2018) Does front-of-pack nutrition information improve consumer ability to make healthful choices? Performance of warnings and the traffic light system in a simulated shopping experiment. *Appetite* **121**, 55-62.

13. MERCOSUR (2018) Acuerdo N°03/18. Principios en el MERCOSUR para el etiquetado frontal de alimentos con contenido excesivo de grasas, sodio y azúcares. Asunción: MERCOSUR.
14. Ministerio de Salud Pública (2018) *Decreto N°272/18*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
15. Ministerio de Salud Pública (2019) *Consolidado de respuestas a los comentarios recibidos durante la consulta pública nacional e internacional al proyecto de decreto relativo al rotulado de alimentos envasados (2017), y a los comentarios recibidos por la notificación ante la Organización Mundial del Comercio del Decreto No 272/018 y proyecto de ley sobre rotulado frontal de alimentos y condiciones a la publicidad de alimentos con contenido excesivo de sodio, azúcares, grasas o grasas saturadas (2018)*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
16. Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2020) *Decreto N°091/20*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
17. Ares G, Aschemann-Witzel J, Curutchet MR, et al. (2018) A citizen perspective on nutritional warnings as front-of-pack labels: insights for the design of accompanying policy measures. *Public Health Nutr* **21**, 3450-3461.