

# ¿Qué comemos?

La mirada de la sociedad civil  
sobre el proceso de etiquetado  
frontal de alimentos



Diego Rodríguez Sendoya  
Lucía Martínez Gomensoro  
Raquel Sánchez Rodríguez

URUGUAY

# ¿Qué comemos?

La mirada de la sociedad civil  
sobre el proceso de etiquetado  
frontal de alimentos

*¿Qué comemos? La mirada de la sociedad civil sobre el proceso de etiquetado frontal de alimentos*

**Autores:** Diego Rodríguez Sendoya, Lucía Martínez Gomensoro, Raquel Sánchez Rodríguez

**Colaboradoras:** María Traversa Fresco y Patricia Molins

**Organizaciones que redactaron el presente libro:** CIET + Salud y Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas (AUDYN)

**Organizaciones que apoyan la publicación:** Alianza para el Control y Prevención de las Enfermedades No Transmisibles (Alianza ENT) y Consumidores y Usuarios Asociados (CUA)

#EtiquetadoUy  
#EsSaludableSaberlo

**ISBN impreso:** 978-9915-9484-0-9

**ISBN digital:** 978-9915-9484-1-6

Uruguay, 2022

**Producción editorial:** Susana Aliano Casales

**Impresión:** Mastergraf

Imagen de portada: creación y propiedad de la organización Red PaPaz (Colombia). Agradecemos por la colaboración para ilustrar el presente libro.

Los gráficos y las tablas, excepto que se indique lo contrario, son de elaboración propia del equipo de autores.

*Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se optó por utilizar términos masculinos genéricos, sin que ello implique discriminación de género.*

# Contenido

---

Sobre los autores.....	7
1. Introducción.....	9
2. El comienzo de la historia.....	13
2.1 Primeras acciones para promover hábitos alimentarios saludables .....	15
2.2 Entre marzo de 2020 y enero de 2021.....	19
2.3 Los primeros diez días de vigencia del Decreto 272/018 sobre EFA.....	20
2.4 Sucesivos cambios, hasta lograr lo que la industria quería ..	21
2.5 El efecto 034.....	24
3. Fiscalización: el gran problema.....	29
3.1 Fiscalización: ante la ausencia del Estado, la sociedad civil responde .....	31
3.2 Fiscalización del cumplimiento del etiquetado .....	33
3.2.1 Proceso de relevamiento de información.....	35
3.2.2 Información obtenida de los puntos de venta.....	37
3.2.3 Conclusiones del relevamiento.....	46
4. ¿Qué opina la población?.....	49
5. Interferencia de la industria .....	63
5.1 Principales acciones de la industria alimentaria.....	64
5.2 Las mentiras de la industria .....	70
5.2.1 Educación y actividad física.....	70
5.2.2 Armonizar con el Mercosur.....	72
5.2.3 Necesidad de tiempo para aplicar el etiquetado ...	74
5.2.4 Necesidad de tiempo para reformular.....	75
5.2.5 Afectaría las fuentes laborales.....	76
5.2.6 Costos económicos .....	77
5.2.7 Afectación a exportadores e importadores.....	79
5.2.8 Discurso de los publicistas.....	79

5.3	La industria y sus acciones de ofensiva .....	86
5.3.1	La industria contra la sociedad civil .....	86
5.3.2	Acciones legales contra el etiquetado .....	87
6.	Citados al Parlamento .....	91
6.1	Mientras tanto, ¿cuál fue la postura del Parlamento ante los cambios en el etiquetado? .....	91
6.2	¿Quiénes estuvieron presentes? .....	91
6.3	Explicaciones de los cambios.....	92
7.	Difusión del mensaje a la población .....	97
7.1	Campaña en redes sociales .....	100
7.2	Entrevista en medios.....	110
7.3	Campaña en TV .....	112
7.4	Campaña en vía pública.....	112
7.5	Campaña en radio .....	113
8.	Mientras tanto, a nivel regional .....	115
9.	Actores claves: quiénes son y qué opinan .....	121
9.1	Actores vinculados al rotulado nutricional frontal en Uruguay.....	122
9.1.1	Diseño e implementación del Decreto 272/18 (junio de 2016 a febrero de 2020) .....	122
9.1.2	Prórroga de la entrada en vigencia del Decreto 272/18 y aprobación del Decreto 246/20 (febrero a setiembre de 2020).....	126
9.2	Posición de los actores identificados .....	126
9.3	Relaciones entre los actores identificados .....	130
9.4	Expertos patrocinados.....	131
10.	Lo que falta por implementar .....	137
10.1	Perfil de nutrientes del EFA .....	137
10.2	Coherencia en los mensajes de los empaques.....	138
10.3	Ley, no decreto .....	138
10.4	Restricciones a la publicidad, la promoción y el patrocinio .....	139
10.5	Prohibir venta y publicidad en entornos específicos .....	141

10.6 Los azúcares.....	<u>141</u>
10.7 Advertir sobre edulcorantes .....	<u>142</u>
10.8 Advertir sobre cafeína .....	<u>142</u>
10.9 Mecanismos de evaluación y monitoreo .....	<u>143</u>
11. Consideraciones finales.....	<u>145</u>
12. Glosario de términos.....	<u>149</u>
13. Referencias .....	<u>151</u>



# Sobre los autores

---

## Diego Rodríguez Sendoya

Sociólogo. Magíster en Sociología. Analista en Marketing. Con formación en Políticas de Control de Tabaco, Gerencia Social y Etiquetado Frontal de Alimentos. Docente de la Universidad de la República. Investigador en temas del área social, sociología de la salud y evaluación de políticas de control de tabaco. Integrante del CIET y de la Alianza ENT Uruguay. Representante del CIET ante el Nodo Anticorrupción de la Organización de Estados Americanos y ante el grupo de trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas Transnacionales, de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

## Lucía Martínez Gomensoro

Licenciada en Educación Física. Magíster en Educación Física y Deporte. Investigación, planificación y desarrollo de proyectos relacionadas a la salud, la actividad física y los factores de riesgos de las enfermedades no transmisibles para el CIET, Uruguay. Coordinadora pedagógico-académica del Liceo Francisco Espínola. Docente universitaria de Didáctica y Aprendizaje Motor. Encargada de proyectos interárea para la Dirección General de Deportes del Gobierno de Canelones.

## Raquel Sánchez Rodríguez

Licenciada en Nutrición. Especialista en ENT. Docente de la Universidad de la República (UDELAR). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Escuela de Nutrición, UDELAR. Representante de AUDYN en la Alianza ENT Uruguay. Con formación en políticas alimentarias, derechos del consumidor y etiquetado frontal de alimentos.

Nota: los autores agradecen la invaluable colaboración de María Traversa Fresco y Patricia Molins.



1

# 1. Introducción

---

El presente libro propone la revisión, recopilación y el análisis de los principales hechos, evidencias y noticias detrás de la implementación de la política de etiquetado nutricional frontal de alimentos (EFA) en Uruguay, centrado desde la mirada de la sociedad civil y su rol en el proceso. A la vez, pretende ser un material de referencia para lectores de países que están comenzando este proceso o que transitarán por etapas similares en el futuro. Es un recurso que se ofrece a quien quiera interiorizarse en la temática y es un material de consulta para tomadores de decisión.

La construcción de los distintos capítulos se realiza desde la visión y experiencia de la sociedad civil vinculada a la defensa de derechos de salud y del consumidor, en la creación e implementación del EFA, presentando o considerando la diversidad de actores que han sido parte del proceso: autoridades, industria, sociedad civil, academia, legisladores, población, entre otros.

En este libro se encontrarán relatos sobre la evolución histórica del EFA en Uruguay, que integran evidencia científica, información pública y noticias en medios de prensa y redes sociales, que hacen foco, principalmente, en el período que va desde marzo del 2020 hasta marzo del 2022. También presenta las acciones que ha realizado la sociedad civil para defender la política ante los intereses económicos de la industria que pretendía eliminarla.

Las acciones realizadas por la sociedad civil se irán presentando a lo largo del libro en sus diferentes niveles de acción: las que buscaron transmitir a la población la importancia de la política y ofrecieron elementos para que esta se empoderara de su defensa, los momentos de reunión con actores claves en la definición de la política, la consulta y evaluación de la opinión de la población en torno al tema, así como la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente, una vez que esta fue definida.

El lector podrá encontrar, en los diversos pasajes del texto, evidencia científica libre de conflictos de intereses, generada sobre el EFA, a nivel nacional y regional. No es objetivo de este libro abarcar de forma exhaustiva toda la evidencia generada, ni tampoco toda la información y las noticias creadas en el transcurso del proceso de implementación de la normativa, sino que se toman aquellas de mayor relevancia para el análisis de la temática abordada en cada capítulo.

Para el abordaje de los distintos capítulos, se ha ido variando la forma de presentación de la información. En algunos casos se reproduce y comenta información generada por otros investigadores, organizaciones o instituciones; en otros casos, se realiza un relato de experiencias y en alguno de ellos se presenta la información en un formato similar a un artículo científico.

El segundo capítulo propone un relato de los acontecimientos vinculados al EFA, destacando lo sucedido a partir de marzo de 2020, momento en que las empresas debieron comenzar a cumplir con el primer EFA definido por el primer Decreto (272/018) del 2018. Narra la respuesta de la industria a esta normativa y cómo se sucedieron ciertas situaciones que llevaron a que esta sufriera varios cambios (Decreto 246/020) y que terminaron definiendo el Decreto (034/021) del 2021, actualmente vigente, el cual se analiza con profundidad en el tercer capítulo.

En el tercer capítulo se presentan los resultados de la fiscalización del EFA que debió realizar la sociedad civil en los puntos de venta, como forma de informar al consumidor qué productos estaban incumpliendo con la normativa. Acción que se debió realizar ante la ausencia de fiscalización e información a la ciudadanía, por parte del Estado.

El cuarto capítulo presenta el análisis de opinión de la población respecto del EFA.

El quinto capítulo presenta el análisis de cómo la industria alimenticia intentó e interfirió en la política, tratando de dejarla sin efecto, a través de estrategias de lobby evidenciadas en acciones concretas, discursos y ataques a la sociedad civil.

Los cambios realizados al EFA nunca fueron explicados por el gobierno hasta que se los citó desde el Parlamento Nacional para que dieran sus explicaciones. En el sexto capítulo se presentan los principales argumentos de esta comparecencia.

El séptimo capítulo ofrece, en forma sistematizada, la campaña comunicacional que se realizó desde la sociedad civil, con el fin de defender la política e informar a la población sobre esta, principalmente sobre la importancia de defender su derecho a la salud y a recibir la información necesaria para tomar decisiones al momento de comprar.

La situación regional respecto de otros países que ya tenían políticas similares, o también de aquellos países del Mercosur que no la tenían, influyó en la toma de decisiones locales, en el accionar de la industria y los discursos públicos de los principales actores involu-

crados al tema. El capítulo ocho presenta brevemente cuál era esta situación.

El capítulo nueve mapea los principales actores (academia, sociedad civil, industria, gobernantes, políticos) que estuvieron vinculados a la temática. Se realiza un análisis con base en la información pública disponible, tratando de mostrar su acuerdo o desacuerdo con la política del EFA.

Desde el primer decreto que definió al EFA en Uruguay hasta el que finalmente quedó vigente, se presentaron falencias respecto de las recomendaciones internacionales de salud pública, así como respecto de la evidencia científica generada, en la medida que no abarcaron de forma completa todos los aspectos que se debían regular vinculados a los alimentos procesados y ultraprocesados<sup>1</sup> envasados en ausencia del consumidor. Principalmente, dejaron desprotegidos a niños, adolescentes y jóvenes en cuanto a la información en los principales productos consumidos por este sector de la población, así como también en las campañas de publicidad y marketing dirigidos a esta población objetivo por parte de las empresas. Por lo que en el capítulo diez se proponen algunos aspectos a tener en cuenta para avanzar en la promoción de hábitos saludables y modificar los entornos obesogénicos.

1 Se entiende por *ultraprocesados* la definición del sistema NOVA de clasificación de alimentos. Son formulaciones de ingredientes, que incluyen habitualmente azúcar, aceite o grasas y/o sal, generalmente combinados con sustancias tales como jarabes de maíz, aislados de proteínas, aceites hidrogenados o interesterificados. Los aditivos usados son principalmente “cosméticos” (apariencia, sabor, textura) y conservadores. Hechos a partir de una serie de procesos industriales, tales como extrusión, prefrituras, fraccionamiento y modificación química de alimentos enteros hasta obtener sustancias. Uso de aditivos en varias etapas de los procesos. El fin último de los procesos y aditivos usados es principalmente generar productos (hiper) palatables y convenientes (listos para consumir, disponibles en góndola largo tiempo) maximizando ganancias (ingredientes baratos, vida útil muy larga, marketing).

2



A lo largo de los años se ha demostrado la importancia de la adecuada incorporación de la alimentación complementaria en los primeros años de vida para la formación de conductas alimentarias. Se gestan desde el período fetal y la lactancia materna y, posteriormente, en la niñez y en convivencia con los diversos entornos alimentarios que se transitan en la familia, la escuela primaria, la secundaria, los lugares de encuentro social y los espacios laborales, así como con la diversidad de formas de vincularse con los alimentos y con el entorno alimenticio que vamos adquiriendo con naturalidad, en relación con aquello que nos rodea. Es posible para cualquier uruguayo ver cómo esos entornos, por lo general, son de características obesogénicas.<sup>2</sup>

Uruguay cuenta desde el 2006 con el rotulado nutricional obligatorio de alimentos envasados en ausencia del cliente,<sup>3</sup> por resolución del Grupo Mercado Común del Sur (Resoluciones GMC 46/03 y 47/032), incorporado al Reglamento Bromatológico Nacional a través del Decreto 117/006. Diferentes encuestas realizadas a variados grupos de consumidores muestran que este no cumplió con los objetivos iniciales, ya que la mayor parte de los consumidores no lee la información que se declara en el envase, por el tamaño de la letra y por el uso de términos muy técnicos que no toda la población entiende. Esto motivó al gobierno y a la legislatura anterior a pensar medidas que contribuyeran a una lectura rápida y aportara información clara sobre la composición nutricional de los alimentos industrializados que se consumen, para mejorar su selección y disminuir el consumo de nutrientes críticos (grasas, grasas saturadas, azúcares y sodio), que son factores de riesgo para las ENT.

2 “Cuando se hace referencia al ‘ambiente obesogénico’, se diferencia entre dos niveles: ambiente macro, donde se contempla el diseño urbano de la ciudad, la localización y densidad de la zona residencial, comercial e industrial, el sistema de transporte, los medios de comunicación y la publicidad, la producción y distribución de alimentos, o el sistema de salud; y micro, que incluye espacios más próximos (trabajo, colegio, casa, barrios, tiendas de comida, restaurantes, o instituciones) donde grupos de personas se reúnen para fines específicos que implican frecuentemente la alimentación, la actividad física, o ambos” (74, p. 93).

3 Reglamento Bromatológico Nacional, Decreto 117/006 (abril del 2006), “Reglamento técnico Mercosur para Rotulación de Alimentos Envasados”, aprobado por Resolución 26/03 del Grupo Mercado Común del Mercosur y “Reglamento técnico Mercosur para la Rotulación Nutricional de Alimentos Envasados”, aprobado por Resolución 44/03 del Grupo Mercado Común del Mercosur.

## 2.1 Primeras acciones para promover hábitos alimentarios saludables

Frente a la situación epidemiológica descrita, resultaba imperioso reforzar y crear políticas de salud pública que abordaran estas problemáticas. Así, en el 2013 se aprobó la Ley de Protección de la Salud de la Población Infantil y Adolescente a través de la Promoción de Hábitos Alimenticios Saludables.<sup>4</sup>

En el marco de las acciones realizadas con el objetivo de promover hábitos de alimentación saludable, en el año 2016 se publica la Guía alimentaria para la población uruguaya (8), resultado de un proceso que había comenzado en 1998, el cual estuvo coordinado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) e integrado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Escuela de Nutrición y Dietética y la Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas (AUDYN). El trabajo se realizó siguiendo los lineamientos propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Esta guía es un instrumento educativo que adapta los conocimientos científicos sobre recomendaciones nutricionales y composición de los alimentos, en mensajes prácticos que facilitarán a las personas la selección y consumo de una alimentación saludable. Son una serie de mensajes breves, claros, concretos, culturalmente aceptables, fundamentados en los hábitos o costumbres alimentarias de la población, con el objetivo de promover la salud y reducir el riesgo de enfermedades nutricionales, tanto por déficit como por exceso. (109)

También en 2016, desde el MSP se convocó a la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional que comenzara a trabajar para crear una ley que informara al consumidor y regulara la exposición a ofertas alimenticias más saludables, en la medida que “durante

4 La Ley 19.140 “Protección de la Salud de la Población Infantil y Adolescente a través de la Promoción de Hábitos Alimenticios Saludables” de 2013, representa el marco legal para la promoción de intervenciones en los centros educativos, orientadas a mejorar los hábitos de los niños y adolescentes en relación a la alimentación y la actividad física. Esta ley otorga al Ministerio de Salud Pública la responsabilidad de elaborar la lista de grupos de alimentos y bebidas nutricionalmente adecuados. Ord. 116/014, además de prohibir la publicidad de ultraprocesados dentro de las instituciones educativas.



Ley de Alimentación Saludable en Centros de Enseñanza.



décadas, los enfoques para abordar la obesidad no han reconocido la influencia del sistema alimentario y el medio ambiente en la configuración de las preferencias alimentarias, socavando la capacidad de los niños y los padres de tomar decisiones informadas” (7).

Este grupo de trabajo consideró necesario generar evidencia científica que sustentara la toma de decisiones para la elaboración de políticas de salud. Se buscó que la normativa tuviera como base el análisis de información generada en Uruguay y contextualizar los hallazgos con los datos de otras partes del mundo, con el objetivo de “modificar el entorno alimentario para superar las barreras hacia una alimentación saludable y promover el consumo de productos saludables” (7).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) recomienda como instrumento para reducir el consumo de alimentos no saludables y prevenir las ENT, la aplicación de un etiquetado nutricional frontal de advertencia, el cual indique claramente en el frente de los paquetes cuándo el producto procesado o ultraprocesado contiene exceso de azúcares, grasas o sodio. Es un instrumento regulatorio, que no implica prohibiciones y que brinda más información al consumidor. No restringe libertades individuales, sino que amplía y garantiza una mayor libertad de elección.

El consumidor, al escoger sus alimentos, se enfrenta a muchas dificultades para acceder, comprender y evaluar la información nutricional que se presenta en la etiqueta. Desde una perspectiva de salud pública es indispensable, por lo tanto, que al considerar las principales características de un sistema de etiquetado nutricional frontal se incluya: la capacidad de atraer la atención del consumidor; la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información; y la influencia del sistema de etiquetado nutricional frontal en decisiones de compra más saludables (92).

Las investigaciones han demostrado que el principal objetivo de los consumidores en una situación de compra, especialmente en decisiones repetitivas, es elegir una opción satisfactoria con el menor esfuerzo cognoscitivo posible (92). Incluso, la evidencia científica disponible, indica que las decisiones de compra se toman en 22 segundos como máximo (110). Por lo tanto, se necesita un EFA claro y sencillo para facilitar esta decisión, en un menor tiempo.

Las investigaciones realizadas, tanto a nivel nacional como internacional, analizaron aspectos como la imagen gráfica (color y forma), el texto de la advertencia, así como el impacto del mensaje en la toma de decisiones del consumidor. De los resultados obtenidos se concluyó que se debía implementar un sistema de advertencia con un diseño octogonal, con fondo color negro, bordes y letras blancas,

que incluyera la palabra “exceso” cuando los productos procesados y ultraprocesados envasados en ausencia del consumidor presentaran exceso de azúcares, grasas totales, grasas saturadas y sodio agregados durante el proceso de elaboración, de acuerdo al *Modelo de perfil de nutrientes*<sup>5</sup> recomendado por la OPS. Este perfil de nutrientes establece valores de referencia límites para determinar cuándo los productos alimenticios contienen alguno o varios de estos nutrientes críticos en exceso.

El diseño gráfico elegido para la advertencia fue el que más captó la atención del comprador y el que reportó mejor capacidad de comunicar el concepto de que los productos que incluían esos octógonos eran poco saludables.

El gobierno del momento tenía planificado elaborar un decreto para implementar esta política, quizás como una forma de acortar los tiempos de aprobación que llevaría una ley. Al no ser una ley, la normativa tenía la debilidad de ser fácilmente modificable. De esta forma, en 2018 el Poder Ejecutivo aprobó el primer Decreto (272/018), que establecía un etiquetado frontal de advertencia con el aspecto gráfico mencionado anteriormente, pero con un perfil de nutrientes que resultó de una flexibilización del recomendado por la OPS. Los principales objetivos de la normativa eran: promover patrones de alimentación más saludables, promover elecciones informadas de alimentos a través de la identificación de productos con un contenido excesivo de nutrientes asociados con las ENT, proteger consumidores contra la información engañosa y contribuyendo a la prevención de la obesidad y las ENT.

En el proceso de elaboración de este decreto participaron el MSP, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Educación y Cultura, y el Ministerio de Desarrollo Social; además del INDA, la Intendencia de Montevideo (en representación del Congreso de Intendentes), la Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular y el sector académico, representado por el Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar de la Universidad de la República (UDELAR). También participaron organizaciones internacionales como: la OPS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la FAO. Una vez que se contó con una primera versión del decreto, se realizaron las consultas internacionales correspondientes (Organización Mundial del Comercio,



Documento con  
respuestas a la  
consulta pública.

5 “La finalidad de tener un perfil de nutrientes es proporcionar una herramienta para clasificar los alimentos y bebidas que contienen una cantidad excesiva de azúcares libres, sal, total de grasas, grasas saturadas y ácidos grasos trans”. Disponible en: <[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737\\_spa.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf)>.

OMC) y también se lo puso a consideración pública de la población y organizaciones nacionales e internacionales, interesadas en manifestar su opinión o elevar propuestas de cambio durante un período de 60 días (13). Durante la consulta pública del proyecto de decreto, realizada entre junio y agosto del 2017, se recibieron un total de 140 sugerencias, consultas, propuestas provenientes de ciudadanos, instituciones nacionales e internacionales, la academia, asociaciones académicas y gremiales, organizaciones de consumidores y de la industria de alimentos. Todos los aportes recibidos fueron debidamente analizados, como queda reflejado en el documento que consolida todas las respuestas a la consulta pública (13).

Con posterioridad a la firma del Decreto 272/018 sobre rotulado frontal de alimentos y del envío del proyecto de ley al Parlamento, el 29 de agosto del 2018, se notificó a la OMC, el 15 de noviembre del 2018. Se abrió, entonces, un período de comentarios hasta el 15 de febrero del 2019, que posteriormente se amplió hasta el 30 de marzo del 2019, a solicitud de los Estados miembros. Durante esta segunda instancia de consulta se recibieron 34 comentarios provenientes de instituciones nacionales e internacionales públicas y privadas, de la industria de alimentos y de la Comisión Europea (13).

Se recibieron comentarios favorables sobre el proyecto del decreto de parte de ciudadanos, asociaciones académicas y organizaciones nacionales e internacionales, que destacaron la utilidad de la medida para el control y la prevención de la obesidad y de las ENT. También se recibieron observaciones y sugerencias de modificaciones de parte de asociaciones gremiales y de la industria de alimentos (13).

En el ámbito del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas expresaron su preocupación por las posibles consecuencias negativas de la regulación en el comercio dentro del Mercosur, lo que se alineó con las críticas de la industria pública a la regulación (26).

En paralelo, tomaron un rol protagónico en destacar la importancia del EFA para la prevención de la obesidad y de las ENT tres agencias de la ONU (OPS, UNICEF, FAO). La academia también tuvo un rol protagónico en el diseño de la normativa, liderando todos los estudios que dieron sustento a la decisión tomada sobre el tipo de EFA a utilizar. El grupo de académicos que estuvo detrás de esta producción de evidencia científica tuvo un papel activo en los medios, brindando varias entrevistas para explicar la regulación y sus principales objetivos. En varios reportajes, la academia brindó argumentos en contra de las críticas a la regulación planteadas por representantes de la industria alimentaria (26).

La industria alimentaria fue la principal opositora a la regulación de las etiquetas de advertencia. Es así que, en junio de 2019, la Cámara de la Industria Alimentaria de Uruguay solicitó al MSP un aplazamiento de un año en la entrada en vigor de la política. La solicitud fue justificada por el tiempo insuficiente para modificar los envases y reformular los productos, así como por la falta de capacidad para imprimir los nuevos envases en el país (26).

En esta etapa inicial la sociedad civil tuvo un papel limitado en los medios de comunicación y sus integrantes destacaron la importancia de la política en el contexto de la prevención de la obesidad y las ENT (26).

## 2.2 Entre marzo de 2020 y enero de 2021

A pesar de que el primer Decreto (272/018) surgió de un trabajo intersectorial, con respaldo en evidencia científica y, además, fue puesto a consulta pública, el gobierno que asumió en 2020, el mismo día en que comenzaba a regir la obligatoriedad de cumplir con lo establecido en el Decreto (1.º de marzo), suspendió la aplicación de esta obligatoriedad, el 10 de marzo, y encomendó su revisión a los organismos del Estado competentes en la materia, de la que resultó: el cambio de la fórmula de cálculo y la modificación del perfil de nutrientes, quedando expresado en el Decreto 246/020. Situación que se repitió en setiembre de 2020, donde dejan sin efecto este último Decreto y vuelven a realizar modificaciones en el perfil de nutrientes.

El primer cambio se hizo público a través del Decreto 246/020 y llevó a que el perfil de nutrientes definitivamente se alejara de todas las recomendaciones planteadas por la OPS, además de darle una nueva prórroga a la industria para su implementación, hasta el 1.º de febrero de 2021. Pero meses más tarde, el 26 de enero de 2021 se dejó sin efecto este decreto y se publicó un tercer y nuevo Decreto 034/021<sup>6</sup> (segundo cambio), que implicó mayor flexibilización en el perfil de nutrientes y que, además, surgió a partir de una propuesta del MIEM, actualmente vigente, con más de un año de obligatoriedad para las empresas.

Las modificaciones realizadas y las decisiones tomadas por las autoridades del gobierno fueron el resultado de una fuerte interferencia de la industria alimentaria, que a través de la estrategia de lobby

6 Poder Ejecutivo, Consejo de Ministros, Decreto 034/021. Fecha de publicación: 01/02/021. Sustituye el Anexo del Decreto 246/020, de 2 de setiembre de 2020.

de la Cámara Industrial de Alimentos (CIALI) y de la Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén (AIMA), lograron debilitar la implementación de la normativa sobre el EFA, provocando una prórroga “de hecho” para la industria (14).

Las modificaciones significaron privar a la población de acceder a información nutricional de forma sencilla, flexibilizando el perfil de nutrientes y afectando principalmente a la información brindada en productos de consumo infantil. De estas decisiones no participó la sociedad civil organizada, ni las sociedades científicas, ni la academia. Además, es de destacar que presentaron cambios que no tenían sustento en evidencia científica, sin justificación y sin consulta, que generaron la alarma de distintos sectores de la sociedad y de diferentes organizaciones vinculadas a la salud.

### 2.3 Los primeros diez días de vigencia del Decreto 272/018 sobre EFA

Antes de adentrarnos en la trayectoria del decreto actualmente vigente, nos detendremos en el momento en que el primer Decreto (272/018) entró en vigencia. Ya en esa normativa, se empezó a vislumbrar la interferencia de la industria alimentaria realizada principalmente a través de los medios de prensa, difundiendo su discurso de presión para no ser regulados como se estaba proponiendo por el gobierno. Este discurso también lo dejaron asentado en la consulta pública que realizó el gobierno. Entre otras cosas, llegaban a solicitar que los plazos para el comienzo de la obligatoriedad de cumplir con la política fueran de aproximadamente tres años, argumentando problemas de logística y de empaquetado de sus productos. Desde el gobierno se tuvo en cuenta parte de los argumentos de realizados por la industria a través de su lobby, lo que llevó a que la obligatoriedad de cumplir con el Decreto 272/018 comenzara luego de dieciocho meses de firmado. Otro de los argumentos más relevantes fue que la industria manejaba la posibilidad de reformular sus productos antes de que el cumplimiento fuera obligatorio. Así, la normativa contempló dieciocho meses de plazo para que pudieran adaptarse al EFA, por lo que comenzó a ser obligatoria a partir del 1.º de marzo de 2020.

Dado que el EFA quedó definido por un decreto del Poder Ejecutivo y no por una ley, la normativa es fácilmente modificable por el gobierno de turno. Como parte de las acciones que realizaba la industria para interferir en la implementación de esta política, en los días previos a la asunción del nuevo presidente (1.º de marzo de 2020), se jugaron unas últimas cartas en acciones de lobby y lograron que

el Decreto 272/018 solo estuviera vigente por diez días. Los principales argumentos que se manejaron frente a las nuevas autoridades eran relativos a la “mejora” del etiquetado y la posibilidad de utilizar otro tipo de rotulado, como el “semáforo” (el cual la evidencia mostraba que era menos efectivo que el octogonal), alertando sobre el impacto que esta medida tendría en aspectos económicos y laborales, aspecto que incluso fue expresado públicamente, en televisión y prensa, como se verá en detalle en el capítulo 5.

Del 1 al 10 de marzo de 2020 estuvo vigente la obligatoriedad del primer decreto y, por ende, las empresas debían etiquetar sus productos en caso de que correspondiera, aunque en los hechos se pudo observar en los puntos de venta que esto no fue así y solo algunas cumplieron.

La corta duración de la vigencia se debió a que el nuevo gobierno propuso revisar la normativa, para lo cual emitió el Decreto 91/020<sup>7</sup> que suspendía la obligatoriedad durante 120 días para la revisión por parte de una Comisión Interministerial, de la cual no participaría la sociedad civil, ni sociedades científicas, ni la academia.

Durante los diez días de obligatoriedad, la UDELAR y UNICEF evaluaron el impacto del etiquetado en la toma de decisiones de las personas al momento de comprar los productos alimenticios. Constataron que la mayoría de las personas, al enfrentarse al EFA en los paquetes de los productos, elegían productos con menor cantidad de octógonos que indicaran “exceso en” o sin ellos, por ende, realizaban opciones de compra más saludables (15).

El 13 de marzo de 2020, los cambios de decretos quedaron en segundo plano, dada la emergencia sanitaria por propagación del COVID-19. La atención en la salud se dirigió a la prevención y atención de la pandemia.



Efectos inmediatos  
de la implementación  
del rotulado  
nutricional frontal en  
Uruguay, UNICEF.

## 2.4 Sucesivos cambios, hasta lograr lo que la industria quería

Pasada la primera ola de la pandemia por COVID-19, se retomó la tarea y se culminó el proceso de revisión de la normativa (Decreto 272/018). En setiembre de 2020 se anunciaron cambios al perfil de nutrientes (incluida la forma de cálculo de los excesos), a través de la publicación de un nuevo Decreto, el 246/020. A diferencia del pro-

<sup>7</sup> Prorroga el plazo establecido en el Art. 11 del Decreto 272/018, referente al rotulado de alimentos y la creación una comisión de trabajo multidisciplinaria.

ceso anterior, este nuevo decreto apareció públicamente sin dejar lugar a la sociedad civil y la academia de colaborar y participar, por lo que el análisis de este se disparó una vez que la normativa fue anunciada por las autoridades del momento. Esta nueva norma se alejaba aún más de las recomendaciones de la OPS, desconociendo la evidencia científica que respaldaba el proceso de creación del primer decreto.

Junto con el análisis que surgió de este segundo decreto que rotula el EFA, la industria volvió a usar sus estrategias de interferencia y logró una nueva prórroga, puesto que si bien el 246/020 fue anunciado en el mes de setiembre, la obligatoriedad sería al 1° de febrero de 2021. Durante este período, públicamente la sociedad civil se expresó sobre los nuevos límites permitidos para el rotulado frontal de alimentos, evidenciando a través de estudios realizados en el mundo y en la región el riesgo de flexibilizar las cantidades de nutrientes críticos y el impacto negativo en la salud. Sin embargo, la presión de la industria, una vez más, logró imponer parte de sus condicionamientos: en enero de 2021, a tan solo unos días de convertirse en obligatorio el cumplimiento del Decreto 246/020 (el segundo), apareció públicamente un tercer decreto, el 034/021, que pondría fin a la normativa anterior. Para sorpresa de la sociedad civil, la academia y la población, este decreto que tiene un impacto en la salud y la sanidad de la población uruguaya, no fue propuesto por el MSP, sino por el MIEM, a pesar de que luego fue ratificado en Consejo de Ministros.

Con el fin de entender cuáles fueron las modificaciones que estos sucesivos decretos propusieron, se presenta a continuación una tabla que ofrece una comparación de los cambios en los perfiles de nutrientes que se establecieron en las distintas normativas:

Tabla 1. Comparación de límites exigidos en Decretos 272/018, 246/020 y 034/021

Decreto	272/018	246/020		034/021	
Fecha	29/8/2018	8/9/2020		26/1/2021	
Base de cálculos	Calorías por porción	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos
Límites de grasas totales	35% de las calorías totales	9 g	4 g	13 g	4 g
Límites de grasas saturadas	12% del valor calórico de la porción	4 g	3 g	6 g	3 g

Decreto	272/018	246/020		034/021	
<b>Límites de azúcares</b>	20% del valor calórico total o 3 g cada 100 g	10 g  12 g/100 g en productos que cumplan las siguientes condiciones:  Máximo de hasta 80% de las calorías aportadas por azúcares y sin adición de edulcorantes no nutritivos.	3 g  5 g/100 ml en productos sin edulcorantes nutritivos.  7 g/100 ml en productos que cumplan:  Máximo de 80% calorías aportadas por azúcares y sin adición de edulcorantes nutritivos.	13 g	3 g  5 g en productos sin edulcorantes no nutritivos.  7 g en productos que cumplan:  Máximo de 80% calorías aportadas por azúcares y sin adición de edulcorantes no nutritivos.
<b>Límites de sodio</b>	500 mg cada 100 g o 8 mg por 1 caloría	400 mg	200 mg	500 mg	200 mg
<b>Excepciones</b>					
<b>Decreto 272/018</b>	Quedarán exceptuados de rotular por exceso de azúcares los productos que cumplan simultáneamente las siguientes tres condiciones: un contenido de azúcares menor o igual a 7 g/100 g; no contengan edulcorantes no nutritivos y las calorías provenientes de los azúcares representen menos del 80% del valor calórico total.				
	Se exceptúan la lactosa y azúcares naturalmente presentes en las frutas y verduras utilizadas como ingredientes en los alimentos.				
	Se exceptúan las grasas saturadas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.				
<b>Decreto 246/020</b>	Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.				
<b>Decreto 034/021</b>	Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.				
	Se exceptúan la lactosa y los azúcares naturalmente presentes en las frutas y verduras utilizadas como ingredientes en alimentos.				

Durante el período en el que se sucedieron las diversas modificaciones, desde la sociedad civil se intentó acceder a espacios de intercambio con personas claves en la toma de decisión sobre políticas de salud, sin obtener respuesta o recibiendo cancelaciones de reuniones acordadas. Las acciones realizadas, en especial desde la Alianza de la Sociedad Civil para el Control y Prevención de las Enfermedades No Transmisibles (Alianza ENT Uruguay), junto con los académicos, organismos internacionales (OPS, UNICEF y FAO) y profesionales destacados en la temática, lograron que se mantuviera



Las idas y vueltas del EFA.



el aspecto gráfico definido en el primer decreto, coincidente con el recomendado por OPS: la palabra “exceso en” y la advertencia octogonal con fondo negro y borde blanco.

### 2.5 El efecto 034

La falta de consulta a las diferentes organizaciones profesionales, académicas y sociedad civil, sostenida como forma de acción de las autoridades del momento, así como los cambios realizados a la normativa de EFA y la ausencia de respaldo en la evidencia científica disponible fue el *modus operandi* para las continuas modificaciones y flexibilización de las normas. A diferencia del proceso realizado para el primer decreto, no se realizaron procesos públicos y abiertos de consulta, ni se siguieron las recomendaciones internacionales de salud pública, así como tampoco se consultó a los organismos internacionales que podrían tener injerencia en el tema, evidenciando así la falta de transparencia en las tomas de decisiones.

En esta última modificación se fue en contra de la normativa armonizada del Mercosur (Resolución 36/19)<sup>8</sup> en cuanto a la defensa de los derechos de los consumidores, la cual, en el artículo 1 establece el principio de progresividad y no regresión, que indica que:

Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de los consumidores que se derivan de las normas internacionales y nacionales, sin retroceder en los estándares de tutela alcanzados en los niveles normativos de protección ni en la implementación de la política de protección del consumidor, considerando costos y beneficios de las medidas que se propongan. (107)

8 Buenos Aires, 29 de julio de 2019. La Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio Interior, comunicó la aprobación de dos resoluciones sobre los derechos de los consumidores por parte del Grupo Mercado Común del Mercosur, durante la última Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados, realizada en la provincia de Santa Fe los días 15, 16 y 17 de julio. La Resolución 36/19 establece 14 principios fundamentales para actualizar los sistemas de protección al consumidor de los Estados miembros; entre ellos, el principio de consumo sustentable y el principio antidiscriminatorio.

En el artículo 8, el principio de prevención de riesgos indica que:

Los proveedores actuarán preventivamente cuando exista probabilidad razonable de una amenaza derivada de productos o servicios que afecten la salud o la seguridad de los consumidores. (107)

En el momento de la concreción del último decreto y debido a la forma en que se sucedieron estos cambios fue inmediata la gestión espontánea de la alarma social desde distintos sectores y diferentes organizaciones vinculadas a la salud. Desde la sociedad civil (76): Alianza ENT (77), Sociedad Uruguaya de Cardiología, Sindicato Médico del Uruguay (SMU) (78), Escuela de Nutrición de la UDELAR (79), entre otros, alzaron su voz públicamente para manifestarse en contra de las modificaciones realizadas y plasmadas en el Decreto 034/021, además de reunirse con las autoridades gubernamentales pertinentes para expresarles la preocupación por la forma en cómo se tomaron las decisiones, que decantó en una conferencia de prensa que expresó públicamente el desacuerdo con las medidas tomadas en contra de la salud de la población uruguaya.



Conferencia de Prensa Alianza ENT, SMU, Sociedad Uruguaya de Cardiología, Alianza de Pacientes Uruguay, por cambios en el etiquetado.

Comenzaron a circular rumores de un nuevo cambio de decreto, que modificaba lo que ya había redactado y aprobado el mismo gobierno meses atrás, y que, efectivamente, se concretó. Esta situación

## 2. El comienzo de la historia

llevó a la convocatoria de una conferencia de prensa para transmitir a la población y a las autoridades las preocupaciones y los riesgos que implicaban estos cambios. El 3 de febrero de 2021 se llevó adelante la conferencia de prensa en la que participaron miembros de estas instituciones (80).

Luego de la conferencia de prensa, la Alianza ENT, el SMU y la Sociedad Uruguaya de Cardiología lograron una reunión, el 11 de febrero de 2021, con el presidente del Congreso de Intendentes de ese momento, el Sr. Carmelo Vidalín, y con el ministro de Salud Pública, Dr. Daniel Salinas.



Reunión con el ministro de Salud Pública, Dr. Daniel Salinas.



Reunión con el presidente del Congreso de Intendentes, Sr. Carmelo Vidalín.

Si bien desde las organizaciones se entendió que la entrada en vigencia del etiquetado con octógonos fue un avance en la materia, preocupaba la flexibilización de los valores y, más aún, cuando esta se realizó por parte del MIEM y modificó el Reglamento Bromatológico Nacional.

Estos planteos y la preocupación por la fiscalización del cumplimiento de la medida fueron realizados al presidente del Congreso de Intendentes y al MSP. El tema de la fiscalización fue uno de los puntos claves, pensando en el futuro. Desde el Congreso de Intendentes se mostraron abiertos a implementar un espacio de participación para colaborar desde la sociedad civil con insumos científicos para lograr una uniformidad en los controles de los departamentos de Bromatología de cada una de las intendencias departamentales.

Por su parte, el ministro Salinas también fue receptivo a las propuestas de conformar ámbitos de trabajo que incorporaran a representantes de la sociedad civil que pudieran realizar aportes, particularmente en el área de monitorización y fiscalización. También expresó su compromiso de evaluar y revisar la normativa, además de continuar con la política de “datos abiertos”.



Noticia La Diaria  
sobre cambio en el  
Decreto 272/018.



Reunión con  
Ministro y Congreso  
Intendentes. Web  
SMU.



Web de la Escuela  
Nutrición sobre  
cambio del decreto.



Conferencia de  
Prensa Alianza ENT,  
SMU, Sociedad  
Uruguaya de  
Cardiología, Alianza  
de Pacientes  
Uruguay. Web  
Alianza ENT.

3

### 3. Fiscalización: el gran problema

---

Aunque un país logre una excelente normativa que permita proteger la salud de su población, es necesario que exista una fiscalización efectiva de esta desde el organismo rector, con el suficiente personal, que se dedique específicamente a esa tarea y que se lo capacite respecto de la normativa que debe fiscalizar.

En el caso del EFA el organismo que debe velar por la fiscalización de la normativa es el MSP, en su rol de policía sanitaria que también implica coordinación con las distintas intendencias departamentales y con el organismo fiscalizador de la importación de productos, que en Uruguay es el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

Se debe tener en cuenta que cualquier falencia en la fiscalización puede llevar a no detectar incumplimiento de la normativa y eso significa que existirán empresas que no están cumpliendo, mientras otras sí lo hacen, lo que perjudica a aquellas que cumplen y plantea una situación de competencia desleal entre empresas. Es importante que la fiscalización se realice de la misma forma y con el mismo rigor tanto a productos nacionales como importados.

Es importante tener en cuenta cómo se realiza el registro de productos alimenticios, porque para poder fiscalizar el etiquetado es necesario contar con información de su composición, principalmente el contenido de azúcares. Actualmente no es obligatorio declarar la cantidad en los empaques y es fundamental para evaluar el exceso de azúcares. Los productos que se quieran vender en el mercado deben ser registrados y aprobados en cada intendencia correspondiente al territorio donde se quiera realizar la venta. Por lo tanto, para la fiscalización, las que deberían tener la información son las intendencias, aunque algunas categorías de productos también deben registrarse en el MSP, como por ejemplo, los productos *light*.

Igualmente, en cada intendencia existe un Departamento de Bromatología cuyo objetivo es “ejercer la función de policía higiénico sanitaria de la población departamental, sin perjuicio de la competencia que en este sentido pueda corresponder a otros organismos nacionales” (81) y deben fiscalizar que los alimentos cumplan con el Reglamento Bromatológico (sanidad de los alimentos), lo cual puede ser una buena estrategia para coordinar la fiscalización con el cuerpo inspectivo de estos departamentos.

Como quedó expresado en los medios de prensa:

El MSP está trabajando en la construcción del sistema de fiscalización. Deben articular con la Intendencia de Montevideo, que, según nos dijeron, fiscalizaría en los puntos de venta (almacenes, supermercados y kioscos, entre otros) mientras que el MSP fiscalizaría en las plantas industriales, donde se elaboran los productos. A su vez, el LATU fiscalizaría los productos importados. (82)

Las intendencias realizan el trabajo de campo, que consiste en el relevamiento en puntos de venta de mayor incidencia en cada localidad o departamento. Se identifica la presencia o no de rotulado frontal en los envases de alimentos y se registran los casos en los que se constata la ausencia del rotulado frontal. La información recabada por cada intendencia es digitalizada y se envía al MSP, responsable del análisis de los datos. (83)

Dada la relevancia de la fiscalización para que una política como la implementación del etiquetado realmente sea efectiva y cumpla con sus objetivos, desde la sociedad civil se le planteó la preocupación al ministro de Salud Pública, Dr. Daniel Salinas, en la reunión mantenida el día 11 de febrero de 2021. En esta se nos expresó que en cuanto la población alcanzara cierto nivel de vacunación de COVID, el ministerio tendría como una de sus prioridades redirigir recursos para la fiscalización de esta política.

El tiempo transcurrió y, en los hechos, no se dio prioridad a la fiscalización del etiquetado y no se evidenció a los ojos de la sociedad civil un aumento de personal para la fiscalización, como había sido comprometido por el ministro de Salud. Este último aspecto fue resaltado como falencia por el propio subsecretario de Salud (Luis Satdjian) cuando comparecieron en el Parlamento (84) y mencionó “se va a controlar. Si nos retrotraemos a marzo del año pasado [2021] con doce inspectores como todos saben que había en el Ministerio de Salud Pública, era muy difícil poder tener un control”. En reunión con la Alianza ENT, el ministro de Salud Pública expresó que se realizaría un llamado a concurso con el fin de fortalecer el cuerpo inspectivo, el cual todavía no se había realizado un año después de ser obligatorio el etiquetado y ser necesaria su fiscalización.

En el transcurso de todo este tiempo, distintas autoridades del MSP repitieron, una y otra vez, promesas sobre el comienzo de la fiscalización, pero el tiempo pasó y eso no sucedió hasta que la sociedad civil, representada en la Alianza ENT, tomó el rol de fiscalizar la política en los puntos de venta. Cuando esto sucedió, el Ministerio, luego



El País. El Ministerio brinda cifras sobre incumplimiento y menciona a quiénes está fiscalizando.

de un año en que varias empresas incumplieron con la normativa, presentó cifras parciales de fiscalización y dio evidencia de que este proceso se realizaba para un pequeño porcentaje de productos que están en el mercado. Además, para aquellos que estaban incumpliendo, luego de once meses de vigencia, en lugar de una sanción se les otorgó una nueva prórroga para que cumplan.

¿Qué mensaje se daba con esta noticia? Por un lado, hacia la población se le transmitía que “estaban fiscalizando”, lo cual evitaría críticas. Por otra parte, hacia las empresas, si la empresa no tenía productos de las categorías que se estaban fiscalizando, se les transmitía tranquilidad en que aún no serían detectadas en caso de incumplimiento. Incluso se les transmitía que, si llegaban a detectar alguna infracción, tendrían aún más tiempo para poder adaptarse.

Esta divulgación parcial de información por parte del Ministerio planteó algunas interrogantes para la sociedad civil: ¿cómo elaboraron la lista de productos a fiscalizar?, ¿cuál fue la fuente de información que permitió conocer los datos para la fiscalización de los productos?, ¿por qué la información de lo fiscalizado y de quiénes estaban incumpliendo no fue pública?

Es importante mencionar que desde la sociedad civil se reclamó que el proceso de fiscalización fuera transparente y que siguiera una política de datos abiertos, esto es, que la información y los datos vinculados a fiscalización fueran públicos y de libre acceso para la sociedad, dado que la población debía estar informada de quienes estaban incumpliendo. La sociedad civil también reclamó conformar y participar de una comisión asesora para el control y la implementación de este tipo de políticas, como es el ejemplo de la Comisión Asesora para el Control del Tabaco. Esto permitiría que todo el proceso fuera más transparente y de avance significativo en la implementación de políticas, a través del diálogo y la transparencia con todos los actores.

### 3.1 Fiscalización: ante la ausencia del Estado, la sociedad civil responde

Ante la ausencia de fiscalización por parte del Estado, la sociedad civil asumió por un tiempo ese rol, en el entendido de que la información a los consumidores es un derecho fundamental para la protección de su salud, que impacta en el cambio de conducta de la población respecto a sus hábitos alimentarios.



### 3. Fiscalización: el gran problema



Canales de consulta o denuncias por incumplimiento brindados por la Alianza ENT.

Esta fiscalización por parte de la sociedad civil consistió en verificar si los productos alimenticios que debían cumplir con la normativa de EFA incluían en sus empaques los octógonos indicando los “excesos” correspondientes. Aquellos que se detectaron en infracción se informaron a la sociedad y se pusieron en conocimiento del MSP.

Uno de los argumentos de la industria fue la imposibilidad de reformular y modificar el empaquetado, como forma de presionar al gobierno para extender de manera excesiva los plazos para el cumplimiento. Sin embargo, la información recabada durante el relevamiento de productos fue de gran relevancia frente a este discurso. Permitió evidenciar que el argumento de reformulación de los productos para evitar octógonos, a través de reducir los niveles de azúcares, sodio y grasas, era falso y sin fundamento, en la medida que no se reformularon y el solicitado por las empresas solo sirvió para que avanzaran en sus acciones de lobby con el fin de modificar y debilitar el EFA, y que especularan hasta último momento y esperaran, además, el cambio de gobierno, considerando que las

reformulaciones en los productos hasta ese entonces habían sido muy escasas y aisladas. Con respecto a este punto de la reformulación de los productos y los tiempos necesarios solicitados por la industria, si bien al momento de elaborar este documento no se ha logrado evaluar completamente la reformulación de los productos en su totalidad, se observó que, para algunos casos puntuales, sí lograron reformular sus productos en menos de seis meses, a partir de la obligatoriedad del etiquetado. Sin embargo, el presidente de la CIALI indicaba que necesitaban unos tres años para lograrlo (85), en un discurso contradictorio con lo que sucedió.

En términos de salud es importante destacar que la reformulación implica una reducción del contenido de sodio, azúcares o grasas, pero, a pesar de ello, los productos ultraprocesados continúan siendo no saludables y se debe evitar su consumo. Además, se debe tener en cuenta que en Uruguay, al no seguir las recomendaciones del perfil de nutrientes de la OPS, los límites para evitar tener octógonos en los paquetes fueron muy laxos respecto de lo recomendado, por lo que de haber adoptado el perfil de nutrientes de la OPS, en caso de que las empresas optaran por reformular sus productos, la reducción de estos nutrientes críticos hubiera sido aún mayor, lo que beneficiaría la salud de la población.

En Chile, donde este proceso de EFA lleva más tiempo que en Uruguay, el impacto del etiquetado ha sido positivo, excepto en aquellos casos donde la reformulación para bajar los niveles de azúcares de los productos llevó a la utilización excesiva de edulcorantes. Se puede ver en los estudios realizados en el país que la reformulación de los productos que la industria realiza para evitar los octógonos ha llevado, independientemente del nivel de compra de estos productos, a la reducción de los niveles de azúcares, sodio y grasas adquiridos por las personas mediante la compra de estos productos (86).



El País. La industria dice que le llevará tres años reformular productos.



Resultados de la aplicación del etiquetado en Chile.

## 3.2 Fiscalización del cumplimiento del etiquetado

En primer lugar, cabe resaltar que el proceso de fiscalización no estuvo exento de presiones de la industria hacia la sociedad civil, que, como en otros países (México y Colombia), realizó amenazas personales a integrantes de esta (117). En el caso uruguayo, uno de los miembros de la Alianza ENT fue objeto de cuestionamientos públicos (en redes sociales) sobre la tarea de control del cumplimiento del etiquetado y la información (97). La sociedad civil, en sus publicaciones semanales, siguió denunciando el incumplimiento del EFA por parte de las empresas.

3. Fiscalización: el gran problema

El relevamiento de información sobre los productos se hizo en tres momentos diferentes y con distintas normativas de etiquetado. Para la primera salida a campo el decreto vigente era el 246/020, mientras que en las dos salidas siguientes regía el Decreto 034/021.

En el mes de noviembre de 2021 (a 10 meses de la obligatoriedad), personal de una de las organizaciones integrantes de la Alianza ENT, concurrió durante cuatro semanas a los puntos de venta (supermercados y almacenes, de la capital e interior del país) para relevar información respecto del empaque de los productos alimenticios, de manera tal que permitiese evaluar la incorporación del Sistema de Advertencias Frontal en el envase, la composición nutricional declarada en la tabla nutricional y el listado de ingredientes. Esto se centró en relevar la mayor cantidad posible de productos, dentro de las categorías seleccionadas, en distintos puntos del país.

Las categorías de productos se seleccionaron teniendo en cuenta estudios previos realizados por la OPS (16) y estudios realizados por la UDELAR en relación con el EFA. Las categorías resultantes, fueron las siguientes:

Tabla 2. Categorías de productos relevados en los puntos de venta

Categorías de productos
Aderezos y salsas
Alfajores
Arroz saborizado
Barrita de cereales
Bebidas
Caldos / sopas
Cereales
Cocoa
Comida bebés
Dulces
Enlatados
Frutos secos y semillas
Galletas dulces rellenas
Galletas dulces sin relleno
Galletas saladas
Golosinas
Jugos
Jugos en polvo

Categorías de productos
Pastas secas o frescas envasadas
Polvo para preparar postres y tortas
Postres
Postres lácteos
Quesos
Snacks
Yogures

Si bien aparecen en la lista algunos productos lácteos, en el tercer relevamiento de datos no se relevó esta categoría, puesto que, en las evaluaciones previas del impacto de las modificaciones del etiquetado, mostraba que la gran mayoría, que con el primer decreto debería tener octógonos, con la flexibilización del Decreto 034/021 dejaba de tenerlos.

### 3.2.1 Proceso de relevamiento de información

Desde la sociedad civil se desarrolló un relevamiento de información sobre el cumplimiento del EFA en los puntos de ventas (grandes y pequeñas superficies, de la capital e interior del país). Se recorrieron 28 locales comerciales en las ciudades de: Canelones, Montevideo, Maldonado, San José y Treinta y Tres.

El personal de campo tomó fotos de los productos seleccionados teniendo en cuenta tres aspectos del paquete: frente del paquete, lista de ingredientes y tabla nutricional; hubo un cuarto requisito en casos de “productos para preparar”, con una foto del modo de preparación, para poder estimar los valores de los nutrientes críticos considerando el producto listo para consumir.

Una vez relevados los datos, se realizó el análisis de su composición nutricional y se verificó si los productos deberían llevar EFA.

Como parte de la acción de fiscalización, también se puso a disposición de la ciudadanía un canal de consulta vía web, basado en un formulario (113) disponible en la página [www.etiquetado.uy](http://www.etiquetado.uy), a través del cual cualquier persona podía consultar si un producto alimenticio debía llevar el/los octógonos que advertían si ese producto tenía exceso de azúcares, grasas y/o sodio. Este tipo de consultas también se podían realizar a través de las redes sociales de la Alianza ENT.

Tabla 3. Fuentes de información sobre productos alimenticios

Tipo de entrada de información		Modo de registro de información
Ingreso de la información	Externas	Ingreso de consulta al formulario web
		Ingreso de consulta por redes sociales
	Internas	Ingreso de datos de productos relevados en los puntos de venta

Se debe tener en cuenta que, más allá de las características del punto de venta que se consideraba (grandes, medianas y pequeñas superficies), el producto debía estar cumpliendo la normativa vigente en todo el país. El no cumplimiento en cualquier local implicaba estar en infracción.

Otro hecho que permitió evidenciar el relevamiento se relacionaba al argumento de la industria de no cumplir con el EFA porque los productos ya estaban en el mercado antes de que entrara en vigencia la normativa. Para evitar este problema de renovación de stock en los puntos de venta, la normativa habilitaba la posibilidad de colocar los octógonos como autoadhesivo y no impresos en el empaque, medida que principalmente aplicaba para los importadores y exportadores. Esta disposición intermedia resultó del efecto del lobby de la industria que planteaba la dificultad de tener que imprimir en el empaque los octógonos, tratándose de productos que procedían o debían exportar a otro país, donde la normativa no existía o tenía otro aspecto gráfico (medida que permitió a las empresas especular con el cumplimiento). Así, en los puntos de venta se evidenciaron dos situaciones: por un lado, muchas empresas no incluyeron los octógonos hasta muy avanzados los meses de obligatoriedad y, por otra parte, mientras el gobierno expresaba su intención de modificar la normativa, algunas empresas retiraron los autoadhesivos de sus empaques.

Durante el relevamiento también se presentó como barrera que las principales cadenas de supermercados comenzaron a dificultar la posibilidad de acceder a sus locales para realizar la fiscalización, llegando en algunos casos a prohibir la entrada del personal de campo. Esta no fue una situación que se dio desde el inicio, sino que a medida que fue avanzando el relevamiento, pareciera que existió una acción coordinada entre los distintos locales comerciales y las empresas de productos alimenticios para dificultar el acceso a fiscalizar.

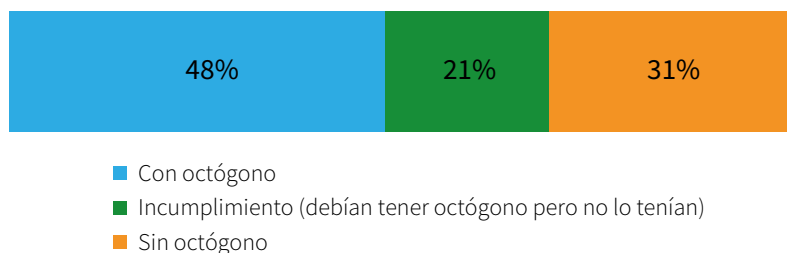
### 3.2.2 Información obtenida de los puntos de venta

En el primer y segundo relevamiento el centro estuvo en comparar la pérdida de etiquetas generada por el primer cambio de normativa, establecido en el Decreto 246/020. El principal resultado a destacar de esa evaluación fue que los productos más perjudicados fueron los productos lácteos dirigidos a niños y niñas. Gran parte de los productos que debieron llevar exceso con el Decreto 246/020, no lo llevan con el 034/021 por las flexibilizaciones realizadas.

En el tercer relevamiento el foco estuvo en evaluar el cumplimiento de la normativa por parte de las empresas. Se analizaron 1.815 productos relevados en los puntos de venta, de los cuales 864 (48%) tenían por lo menos un octógono de “exceso en”, 376 productos no tenían octógonos pero debían tenerlo (estaban incumpliendo la normativa) y 575 productos no tenían octógonos y estaba bien que no lo tuvieran.

Si se analizan solo los 951 productos que no tenían octógonos, los 376 productos que estaban incumpliendo representaban un 40%. Quiere decir que cuando la población se encontraba en una góndola con un producto sin octógonos, 4 de cada 10 de ellos, no lo tenían por estar incumpliendo con la normativa vigente.

Gráfico 1. Clasificación de los productos según si tenían octógonos y si estaban cumpliendo



Suponiendo una situación ideal donde ninguno de los productos hubiera estado en infracción, la proporción de productos con por lo menos un octógono hubiera sido 69%. Esto es, solo el 31% eran productos que no tenían excesos de sodio, azúcares o grasas, según la normativa de Uruguay. Esta situación nos mostró que, al momento de realizar las compras, era muy difícil encontrar opciones saludables, dado que 7 de cada 10 productos tenían algún tipo de exceso.

A esto se llama *entorno obesogénico*.<sup>9</sup> En los puntos de venta “estamos rodeados de productos chatarra” y es muy difícil “escapar” de ellos.

Basándonos en los productos que tenían los sellos de advertencia y tomando en cuenta aquellos que debían tenerlo, la cantidad de octógonos en el punto de venta hubiera sido la siguiente:

Tabla 4. Cantidad de productos analizados según cantidad de octógonos que debían tener

Cantidad de octógonos	Cantidad de productos	Porcentaje
0	575	32%
1	658	36%
2	295	16%
3	287	16%
<b>Total</b>	<b>1815</b>	<b>100%</b>

Es importante tener en cuenta, para evitar confusiones, que si un producto no tenía octógonos no significaba que fuera saludable, dado que se trataba de productos procesados y ultraprocesados. Casi el 60% de los productos que no estaban cumpliendo era porque debían llevar un octógono de exceso, mientras que al 17% le faltaba indicar tres excesos.

Tabla 5. Cantidad de productos que estaban en infracción según cantidad de octógonos que debían tener

Cantidad de octógonos	Cantidad de productos	Porcentaje
1	223	59%
2	90	24%
3	63	17%
<b>Total</b>	<b>376</b>	<b>100%</b>

9 “(...) obesogenicidad” de un entorno que se define aquí como “la suma de las influencias que el entorno, las oportunidades o las condiciones de vida tienen sobre la promoción de la obesidad en individuos o poblaciones”. El término “leptogénico” (leptos en griego significa delgado) podría usarse como el opuesto de obesogénico. Un entorno leptógeno es aquel que promueve la elección de alimentos saludables y fomenta la actividad física. En términos de factores predisponentes, habilitadores o de refuerzo (24), los elementos obesogénicos son las barreras y los elementos leptogénicos son los potenciadores para el mantenimiento de un peso saludable (75).

A continuación, se presenta en mayor detalle la cantidad de productos de las categorías analizadas de las principales empresas que no cumplían con el Decreto 034/021, según la empresa y marca del producto:

Tabla 6. Cantidad de productos que no cumplían con la normativa, según empresa y marca

Empresa y marca	Cantidad de productos
<b>LEOPOLDO GROSS = 59</b>	
Amor Mío	1
Bebeto	4
Bruggen	1
Caevendish & Harvey	11
Chio	7
Cupido	1
Heinz	10
Jumex	2
Piasten	3
Rice up	5
S&D	1
Skittles	1
Teriyaki	1
<b>TIPIAK = 2</b>	
Tipiak	1
Ultje	1
<b>VITALISIMO = 7</b>	
<b>PONTYN SA = 24</b>	
El Emigrante	16
Gullón	3
Hornex	4
Mammen Danablu	1
<b>MOLINO CAÑUELAS = 14</b>	
9 de Oro	8
Cañuelas	2
Paseo	4
<b>FERAL SA = 14</b>	
Campo Claro	1
Oderich	13



3. Fiscalización: el gran problema

Empresa y marca	Cantidad de productos
<b>DALFAMAR SA = 12</b>	
Lorenz	4
Smams	8
<b>EL TRIGAL = 11</b>	
Blue Thin	1
El Trigal	9
La Celestina	1
<b>ANTILUR SA = 10</b>	
Herr ´s	3
Santa Helena	3
Tuc's	3
Zeze	1
<b>BAUDUCCO = 10</b>	
<b>GRANIX = 10</b>	
Frutigran	2
Granix	8
<b>TROLLI = 9</b>	
<b>GUANGBONG = 9</b>	
Crispy	3
Pringles	6
<b>GUEMIPER SRL = 7</b>	
Acho	7
<b>NUTRY = 6</b>	
<b>AB MAURI = 5</b>	
Fleischmann	5
<b>PAPAS CHIPS SA = 5</b>	
Manolo	4
Quaker	1
<b>URUVEDE SA = 5</b>	
Regitas	5
<b>LIMAY = 5</b>	
<b>BAHIANO = 4</b>	
<b>PANDURATA = 4</b>	
Visconti	4
<b>DISTRIBUIDORA SAN JOSÉ SA = 4</b>	
Orieta	4
<b>LUIS G BONOMI Y CÍA = 4</b>	
Monte Cudine	4

<b>Empresa y marca</b>	<b>Cantidad de productos</b>
<b>RITTER = 4</b>	
<b>BAGGIO = 4</b>	
<b>NESTLÉ = 4</b>	
Nesfit	1
Nestlé	1
Nestum	2
<b>SILCOM SA = 4</b>	
La Abundancia	4
Durulte	3
Portezuelo	3
<b>DOÑA ELVIRA = 3</b>	
<b>FERNILAND SA = 3</b>	
KingMix	3
<b>GRUPO D'ARENBERG = 3</b>	
Lapataia	3
<b>MENU BRAND = 3</b>	
<b>CASAREDO = 3</b>	
<b>KELLOGG'S = 3</b>	
<b>PARATI = 3</b>	
<b>TOSTEX = 2</b>	
<b>DEVOTO = 2</b>	
<b>MARIZA FOODS = 2</b>	
<b>ARCOR = 2</b>	
<b>ESTRELA = 2</b>	
<b>LA SIN RIVAL = 2</b>	
Granetti	2
<b>MAESTROS CAFETEROS = 2</b>	

Algunas de las empresas que estaban incumpliendo con el Decreto 034/021 en el mes de noviembre de 2021 coincidieron con empresas que realizaron acciones legales contra el etiquetado, como ser marcas comercializadas por las empresas: Sebamar, Pontyn, Antilur y Feral.

Al analizar los incumplimientos por categoría, la mayor cantidad de incumplimientos de la normativa vigente se dieron en: snacks, galletas saladas, golosinas y galletas dulces. Si las galletas dulces se consideraran en su conjunto, serían las de mayor incumplimiento,

representando un 17,5% del total de productos en infracción, tal como se observa en la tabla a continuación:

Tabla 7. Cantidad de productos que no cumplían con el etiquetado según categoría

Categoría de productos	Cantidad de productos	Porcentaje
Snacks	54	14,4%
Galletas saladas	43	11,4%
Golosinas	43	11,4%
Galletas dulces sin relleno	38	10,1%
Galletas dulces rellenas	28	7,4%
Enlatados	26	6,9%
Cereales	22	5,9%
Polvo para preparar postres y tortas	21	5,6%
Dulces	16	4,3%
Aderezos y salsas	15	4,0%
Barrita de cereales	13	3,5%
Frutos secos y semillas	12	3,2%
Quesos	12	3,2%
Comida bebés	7	1,9%
Jugos	7	1,9%
Alfajores	5	1,3%
Cocoa	4	1,1%
Caldos / sopas	3	0,8%
Pastas secas o frescas envasadas	3	0,8%
Bebidas	1	0,3%
Postres	1	0,3%
Postres lácteos	1	0,3%
Yogures	1	0,3%
<b>Total</b>	<b>376</b>	<b>100%</b>

Es importante tener en cuenta que un mismo producto podía tener más de un exceso, por lo que, en tal caso, se debía considerar cada uno de los excesos que le faltaba indicar.

Tabla 8. Cantidad de productos que estaban incumpliendo con indicar exceso de azúcares, según categoría

Categoría	Cantidad de productos	Porcentaje
Golosinas	42	19,5%
Galletas dulces sin relleno	36	16,7%
Galletas dulces rellenas	27	12,6%
Cereales	21	9,8%
Polvo para preparar postres y tortas	20	9,3%
Dulces	16	7,4%
Barrita de cereales	12	5,6%
Comida bebés	7	3,3%
Enlatados	7	3,3%
Jugos	7	3,3%
Aderezos y salsas	5	2,3%
Alfajores	5	2,3%
Cocoa	4	1,9%
Frutos secos y semillas	2	0,9%
Bebidas	1	0,5%
Postres	1	0,5%
Postres lácteos	1	0,5%
Yogures	1	0,5%
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>100%</b>

En las galletas dulces, golosinas y cereales fue en las que mayormente faltaba indicar exceso de azúcares.

Tabla 9. Cantidad de productos que estaban incumpliendo con indicar exceso de grasas totales, según categoría

Categoría	Cantidad de productos	Porcentaje
Snacks	50	27,8%
Galletas saladas	34	18,9%
Galletas dulces sin relleno	30	16,7%
Galletas dulces rellenas	28	15,6%
Golosinas	12	6,7%
Aderezos y salsas	7	3,9%
Enlatados	6	3,3%
Alfajores	4	2,2%

3. Fiscalización: el gran problema

Categoría	Cantidad de productos	Porcentaje
Cereales	3	1,7%
Frutos secos y semillas	3	1,7%
Pastas secas o frescas envasadas	2	1,1%
Barrita de cereales	1	0,6%
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>100%</b>

En los snacks, galletas saladas y galletas dulces mayormente faltaba indicar exceso de grasas totales.

Tabla 10. Cantidad de productos que estaban incumpliendo con indicar exceso de grasas saturadas, según categoría

Categoría	Cantidad de productos	Porcentaje
Galletas dulces rellenas	26	33,8%
Galletas dulces sin relleno	16	20,8%
Snacks	16	20,8%
Galletas saladas	6	7,8%
Alfajores	4	5,2%
Frutos secos y semillas	3	3,9%
Barrita de cereales	2	2,6%
Aderezos y salsas	1	1,3%
Cereales	1	1,3%
Enlatados	1	1,3%
Pastas secas o frescas envasadas	1	1,3%
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>100%</b>

En las galletas dulces y los snacks fue en los que mayormente faltaba indicar exceso de grasas totales.

Tabla 11. Cantidad de productos que estaban incumpliendo con indicar exceso de sodio, según categoría

Categoría	Cantidad de productos	Porcentaje
Galletas saladas	32	26,7%
Snacks	29	24,2%
Enlatados	15	12,5%
Quesos	12	10,0%
Aderezos y salsas	10	8,3%
Frutos secos y semillas	9	7,5%
Cereales	4	3,3%
Caldos / sopas	3	2,5%
Pastas secas o frescas envasadas	3	2,5%
Barrita de cereales	1	0,8%
Galletas dulces sin relleno	1	0,8%
Polvo para preparar postres y tortas	1	0,8%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100%</b>

Las galletas saladas, los snacks, enlatados y quesos fueron los que mayormente no indicaron exceso de sodio.

En cuanto al origen de los productos que no estaban cumpliendo con el etiquetado, en los puntos de venta se logró observar lo siguiente:

Tabla 12. Cantidad de productos que estaban incumpliendo según origen

Origen	Cantidad de productos	Porcentaje
Importado	270	71,8%
Nacional	106	28,2%
<b>Total</b>	<b>376</b>	<b>100%</b>

En las categorías analizadas se pudo observar que el 72% de los productos que no estaban cumpliendo eran de origen importado. Aunque se debe tener en cuenta que en muchas de esas categorías era difícil encontrar productos que no fueran importados, lo cual relativiza este dato. Es importante tener presente que algunas empresas que se catalogaban como nacionales importaban gran parte de sus productos y no los fabricaban en Uruguay.

#### 3.2.3 Conclusiones del relevamiento

En primer lugar, se encontró en los puntos de venta que un 48% de los productos tenían octógonos, lo cual evidenciaba que la oferta de productos ultraprocesados y con excesos de nutrientes críticos estaban al alcance del consumidor. A su vez, puso en evidencia la presencia de entornos obesogénicos, es decir, que el consumidor en su convivencia diaria con la compra de alimentos tenía un acceso muy limitado a una alimentación saludable, puesto que el entorno se rodeaba de productos con octógonos. Este dato aumentó la preocupación, si se tiene presente que este porcentaje sería aún mayor si no hubiese productos en infracción. Así también, el porcentaje de productos con octógonos sería mayor si el perfil de nutrientes bajo el cual se determinaba la presencia o no del EFA hubiera sido más estricto.

A casi un año de la obligatoriedad, el 40% de los productos que no tenían octógonos en los puntos de venta estaban en infracción de acuerdo con la normativa vigente. Esta situación fue resultado de la confluencia de varios factores: especulación de las empresas, incumplimiento de la normativa por falta de fiscalización y omisión del MSP como policía sanitaria del Estado.

Otro punto para tener en cuenta es la postura del consumidor al momento de decidir la compra. Se vio enfrentado a publicidad e información engañosa cuando un producto que no tenía octógonos, que debería llevar, y podía ser interpretado como un producto saludable. Si a esta falta de rotulado se la acompaña con una buena estrategia de marketing en el empaquetado, entonces tendremos un consumidor confundido o engañado por la industria para lograr la compra, aunque esta vaya en contra de la salud y no cumpla con la reglamentación.

Desde el lado de las empresas responsables y que cumplieron a tiempo con la normativa, esto implicó una competencia desleal, dado que sus productos que llevaban octógonos, y que sí los tenían, estaban en desventaja frente a productos de la competencia que deberían tenerlos y no los tenían. Esta situación podía llevar a los consumidores a elegir el producto de la competencia, el cual, además de deber indicar algún tipo de exceso, incluso podría ser menos saludable.

Durante este proceso de relevamiento de información se logró detectar, desde la visión del consumidor, que fueron variadas las estrategias de la industria para evitar que los clientes vieran el etiquetado de sus productos al momento de comprarlos. Así, los octógonos se colocaban: en las partes menos visibles del frente del empaque, se presentaba el producto de forma tal que los octógonos quedaban

tapados, elaboraban empaques con doble frente y exhibían el que no tenía octógonos, usaban colores que no dejaban destacar el negro de la advertencia o de colores platinados para dificultar la lectura de la lista de ingredientes y valores nutricionales. Otra estrategia fue colocar los productos de partidas anteriores en el frente de la góndola, que todavía no poseían el rotulado.

Este tipo de estrategias no son nuevas, se han visto también en otros países de la región que ya cuentan con el etiquetado frontal de advertencia. Esto supuso un proceder de la industria con ciertos patrones de comportamiento frente a la misma situación y reveló una coordinación a nivel regional de las empresas, donde no solo se repitieron los mismos argumentos al momento del lobby, sino también las mismas estrategias de evasión del impacto del etiquetado.



4

## 4. ¿Qué opina la población?

Distintas organizaciones se han preocupado por conocer cuál era la opinión de la ciudadanía respecto del EFA, entre ellas, UNICEF (110) y el Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar de la Universidad de la República (112). La sociedad civil también se interesó en conocer esta opinión y contar con información actualizada sobre la misma, de acuerdo con los objetivos de las acciones que se realizarían para exigir al Estado que la política se implementara. Es así que en mayo de 2021, la organización CIET + Salud realizó para la Alianza ENT un relevamiento de la población residente en las capitales departamentales de Uruguay y área metropolitana, con el fin de conocer su opinión sobre aspectos vinculados al EFA y su posible conducta frente a este. A continuación, se presentan las características de la muestra y los principales resultados.

Total de casos: 701 personas

Ciudades: capitales departamentales y área metropolitana

Referencia temporal: Mayo 2021

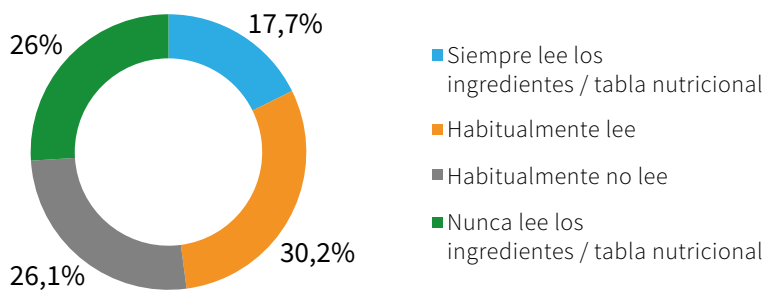
Tabla 13. Características de la muestra

Sexo	
Masculino	45%
Femenino	55%
Edad	
18 a 29	24%
30 a 44	26%
45 a 59	23%
60 o más	26%
Zona	
Gran Montevideo	62%
Interior	38%
Nivel socioeconómico	
Alto	19%
Medio y medio alto	35%
Bajo y medio bajo	47%

4. ¿Qué opina la población?

A continuación, se presentan los principales resultados del relevamiento de opinión sobre el EFA, realizado en mayo de 2021.

Gráfico 2. Frecuencia de lectura de la lista de ingredientes o la tabla nutricional, en los paquetes de los alimentos y bebidas



Más de la mitad de la población (52%) no lee los ingredientes o habitualmente no lo hace. Esto demuestra la importancia de que la información se pueda ver a primera vista y que sea entendible, en la línea del EFA, que se debe indicar en el frente de los envases.

Tabla 14. Frecuencia de lectura de tabla nutricional según edad

Frecuencia de lectura	Edad agrupada			
	18 a 29	30 a 44	45 a 59	60 o más
Siempre lee los ingredientes / tabla nutricional	9,4%	14,6%	16,8%	29,5%
Habitualmente lee	35,1%	28,6%	26,7%	30,1%
Habitualmente no lee	29,8%	31,4%	27,3%	16,4%
Nunca lee los ingredientes / tabla nutricional	25,7%	25,4%	29,2%	24,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: CIET. Mayo 2021.

La lectura de la tabla no parece tener mayores diferencias según la edad del consumidor.

Si bien las mujeres parecerían leer más frecuentemente la tabla nutricional, las diferencias no son tan marcadas respecto de los hombres.

Tabla 15. Frecuencia de lectura de tabla nutricional según sexo

Frecuencia de lectura	Sexo	
	Hombre	Mujer
Siempre lee los ingredientes / tabla nutricional	18,2%	17,3%
Habitualmente lee	24,8%	34,6%
Habitualmente no lee	27,4%	25,1%
Nunca lee los ingredientes / tabla nutricional	29,6%	23,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabla 16. Frecuencia de lectura de tabla nutricional según nivel educativo

Frecuencia de lectura	PI	PC	SI	SC	UI	UC	TI	TC
Siempre lee los ingredientes / tabla nutricional	21,4%	16,7%	15,6%	24,4%	0,0%	4,2%	17,9%	16,3%
Habitualmente lee	7,1%	31,9%	22,0%	28,0%	23,1%	25,0%	32,5%	39,2%
Habitualmente no lee	14,3%	12,5%	34,9%	20,1%	38,4%	29,2%	28,5%	30,1%
Nunca lee los ingredientes / tabla nutricional	57,1%	38,9%	27,5%	27,4%	38,5%	41,7%	21,2%	14,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Nota: PI: Primaria incompleta. PC: Primaria completa. SI: Secundaria incompleta. SC: Secundaria completa. UI: UTU incompleta. UC: UTU completa. TI: Terciaria incompleta. TC: Terciaria completa.

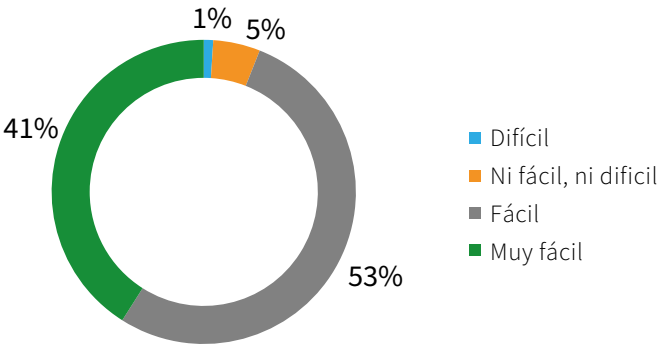
El nivel educativo parece mostrar una mayor diferencia de lectura, respecto de la edad o el sexo. Observando quienes “nunca leen” se puede deducir que los de menor nivel educativo serían quienes menos leerían la tabla nutricional.

Tabla 17. Frecuencia de lectura de tabla nutricional según nivel socioeconómico

Frecuencia de lectura	Nivel socioeconómico		
	Alto	Medio y medio alto	Medio bajo y bajo
Siempre lee los ingredientes / tabla nutricional	15,5%	17,5%	18,8%
Habitualmente lee	38,0%	30,5%	26,8%
Habitualmente no lee	27,9%	29,3%	23,1%
Nunca lee los ingredientes / tabla nutricional	18,6%	22,8%	31,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

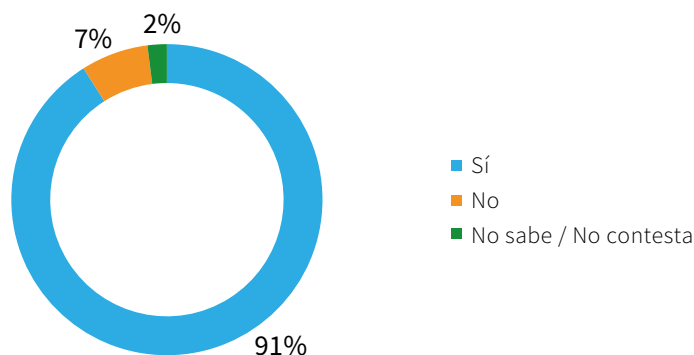
El nivel socioeconómico también podría mostrar indicios de diferencia en la frecuencia de lectura de la tabla. Si se hace foco en quienes “nunca leen”, el porcentaje es mayor en las personas de menor nivel socioeconómico (casi el doble que las de nivel alto). Por lo tanto, los resultados dan indicios de que el nivel educativo y, principalmente, el socioeconómico pueden influir en la frecuencia de lectura de la tabla nutricional.

Gráfico 3. Facilidad de entender el EFA



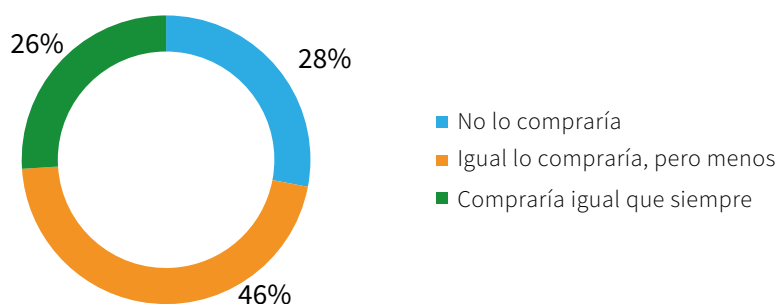
El 91,6% de los encuestados en mayo de 2021 ya había visto los octógonos en algún paquete o botella. De estos, el 94% indicó que les resultaban fáciles o muy fáciles de entender.

Gráfico 4. Opinión sobre si la inclusión de los sellos de advertencia (octógonos) en los paquetes son beneficiosos para la salud de las personas



El 91% de los encuestados señaló que incluir los octógonos en los alimentos con excesos de nutrientes críticos era beneficioso para la salud.

Gráfico 5. Posible comportamiento del consumidor si al momento de compra el producto tiene por lo menos un octógono de exceso de azúcares, sodio, grasas o grasas totales



Este resultado muestra que frente al etiquetado en un paquete, el 72% de las personas cambiaría su conducta: no comprándolo (26%) o reduciendo la frecuencia de compra (46%).

La edad y el nivel socioeconómico podrían influir en estas decisiones. Se observó una tendencia que a mayor edad habría mayor disposición al cambio de conducta al enfrentarse con el etiquetado, al igual que a mayor nivel socioeconómico, como se puede observar en las tablas a continuación.

Tabla 18. Intención de cambiar de conducta al momento de la compra, si el producto tiene algún octógono de advertencia de exceso, según grupo etario

Intención	Edad agrupada			
	18 a 29	30 a 44	45 a 59	60 o más
No lo compraría o reduciría la frecuencia o cantidad	70,2%	69,2%	72,7%	82,1%
Compraría igual que siempre	29,8%	30,8%	27,3%	17,9%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CIET Uruguay. Mayo 2021.

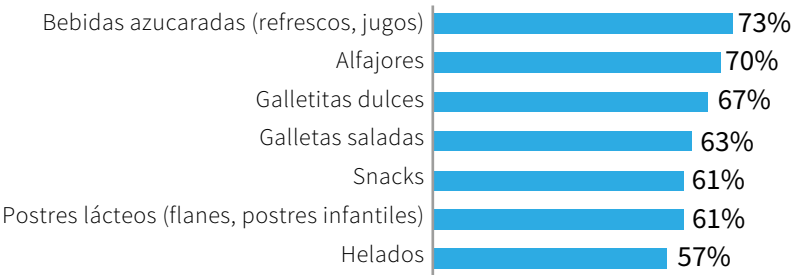
Tabla 19. Intención de cambiar de conducta al momento de la compra, si el producto tiene algún octógono de advertencia de exceso, según nivel socioeconómico

Intención	Nivel socioeconómico		
	Alto	Medio y medio alto	Medio bajo y bajo
No lo compraría o reduciría la frecuencia o cantidad	78,3%	76,7%	69,2%
Compraría igual que siempre	21,7%	23,3%	30,8%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: CIET Uruguay. Mayo 2021.

A aquellas personas que indicaron modificar su conducta en caso de que se enfrentaran a un octógono en el paquete o envase al momento de compra, se les consultó en qué productos afectaría su compra. El resultado se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfico 6. Productos que dejaría de comprar en caso de que en su paquete o envase presentaran por lo menos un octógono de advertencia

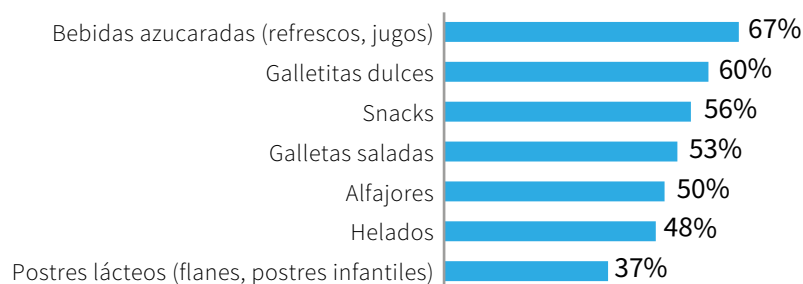


Nota: las personas podían responder más de una opción a la misma vez.

De quienes indicaron dejar de comprar un producto por tener por lo menos un exceso, el 73% mencionó que dejaría de comprar una bebida azucarada y un 70%, alfajores. El resto de los productos que más de la mitad dejaría de comprar fueron: galletitas, postres lácteos, snacks y, en menor medida, helados.

En próximas investigaciones habría que explorar si este cambio de conducta responde a si se vieron sorprendidos con la inclusión de octógonos en esos productos o no.

### Gráfico 7. Productos que reduciría la compra (frecuencia y/o cantidad) en caso de que en su paquete o envase presentaran por lo menos un octógono de advertencia



Nota: las personas podían responder más de una opción a la misma vez.

El 67% de las personas reduciría la compra de un producto que tuviera por lo menos un octógono de exceso. Se puede observar la mayor disposición a reducir las compras de productos con exceso que estarían en las bebidas azucaradas, galletas dulces y snacks.

En referencia a las personas que cambiarían su conducta de compra ante la presencia de una advertencia de excesos en los productos (gráfico 7), los cambios se dan mayormente en bebidas azucaradas y en galletas dulces.

Dado que los octógonos permiten darse cuenta de la presencia de excesos de azúcares, sodio y grasas, si bien no surge de los datos de la presente encuesta, se podría suponer que el impacto en los consumidores, principalmente, pueda darse en aquellos productos que se suponía no tenían excesos o se creían más saludables comparativamente respecto de otros, como por ejemplo, los productos que se publicitan como *diet* o *light*, entre otros. Siguiendo esta línea argumental, también podría suceder que la mención del cambio de conducta respecto a bebidas azucaradas quizás pueda estar asociado a jugos que se promocionan como “naturales”, en los que puede

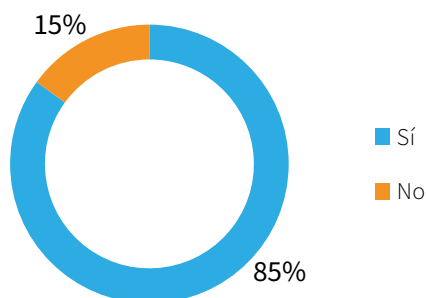


#### 4. ¿Qué opina la población?

no ser tan evidente la presencia de excesos, a diferencia de los refrescos.

A quienes indicaron no comprar un producto que tenga advertencia de exceso, se les consultó si buscarían otro producto del mismo tipo, pero sin advertencia de exceso. El resultado de las respuestas lo que muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 8. Proporción de personas que sustituirían el producto que compran, en caso de que en su paquete o envase presentaran por lo menos un octógono de advertencia, por otro del mismo tipo pero sin octógonos

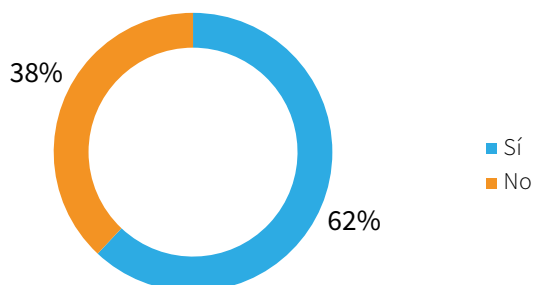


El 85% de las personas que no comprarían un producto por tener advertencia de excesos indica que sustituiría su compra por otro producto similar, pero sin estas advertencias.

Este resultado muestra la relevancia de que el MSP realice la fiscalización del cumplimiento de la normativa, dado que las personas tratan de evitar las advertencias y si un producto no está cumpliendo con el EFA, podría ser escogido solo por la ausencia de la advertencia, cuando en realidad es un producto que debería tenerla.

A aquellas personas que indicaron comprar igual un producto que tenga una advertencia de exceso, se les consultó si mantendrían esa decisión si el paquete o envase tuviera dos, tres o cuatro octógonos de advertencia de exceso. El resultado se presenta en el gráfico a continuación.

Gráfico 9. Proporción de personas que, a pesar de que el producto contenga un octógono lo compraría igual, pero podrían modificar su conducta si presentara más de un octógono

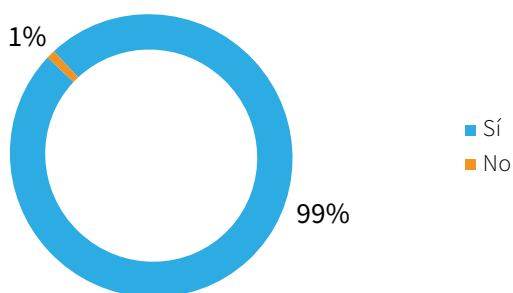


Aproximadamente 4 de cada 10 personas que indicaron que igual comprarían los productos que tienen una advertencia de exceso dijeron que cambiarían su decisión de compra si tuvieran dos, tres o cuatro advertencias. Los otros 6 igual comprarían el producto.

Estos resultados, teniendo en cuenta a toda la población consultada, indican que si los productos tienen dos o más advertencias de excesos, solo el 16% no cambiaría su conducta al momento de comprar, lo que significa que el 84% sí cambiaría la opción de compra o directamente no compraría el producto, tomando así decisiones más saludables.

En conclusión: si el producto tiene un octógono, el 74% cambiaría su conducta de compra y si el producto tuviera dos o más, ese porcentaje asciende a 84%.

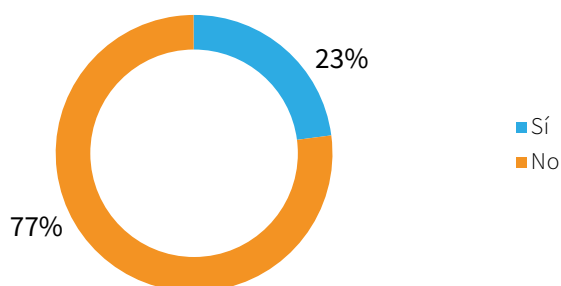
Gráfico 10. Proporción de personas a las que se les consultó acerca de su acuerdo sobre la importancia de que en los envases de los alimentos se indique claramente cuando no son recomendados para consumo en niños



#### 4. ¿Qué opina la población?

Casi la totalidad de las personas encuestadas están de acuerdo con que los alimentos indiquen cuando no son recomendados para consumo de niños.

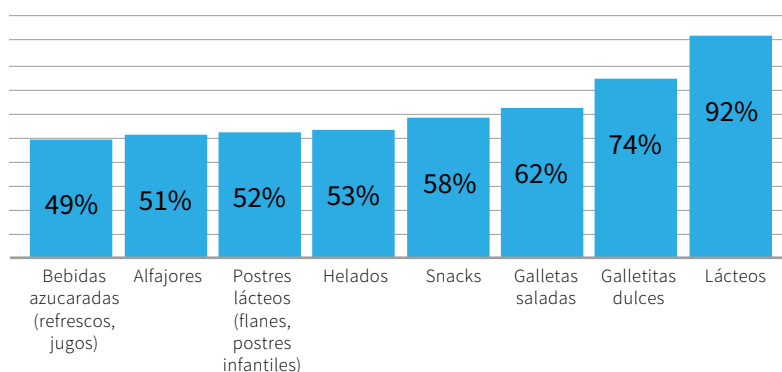
Gráfico 11. Proporción de personas que consideran que cuando las empresas elaboran los alimentos tienen en cuenta la salud de las personas



El 77% considera que las empresas no tienen en cuenta la salud de las personas al elaborar alimentos.

En aquellos hogares donde vivían personas menores de 19 años (jóvenes y niños) se les consultó sobre el tipo de consumo del hogar, de productos alimenticios procesados y ultraprocesados,<sup>10</sup> de ciertas categorías de interés para el estudio.

Gráfico 12. Proporción de hogares con menores de 19 años donde consumen productos procesados y ultraprocesados

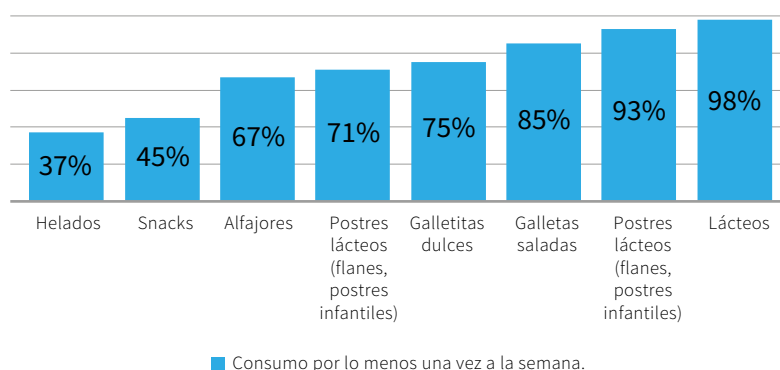


<sup>10</sup> Se incluyó la categoría de “lácteos”, si bien no todos los productos lácteos son procesados o ultraprocesados.

Más de la mitad de los hogares en los que residen jóvenes y niños consumen productos ultraprocesados. Los de mayor presencia son las galletas (dulces 74%, saladas 62%) y snack (58%). En el caso de los lácteos es necesario conocer en detalle qué tipo de lácteos, porque no todos son ultraprocesados. Se debe tener en cuenta que estas cifras incluyen hogares donde se consumen más de uno de estos productos a la vez. Por ejemplo, pueden consumir galletitas dulces, snacks y bebidas azucaradas.

Al consultarles si consumían estos productos por lo menos una vez a la semana, se observó lo siguiente:

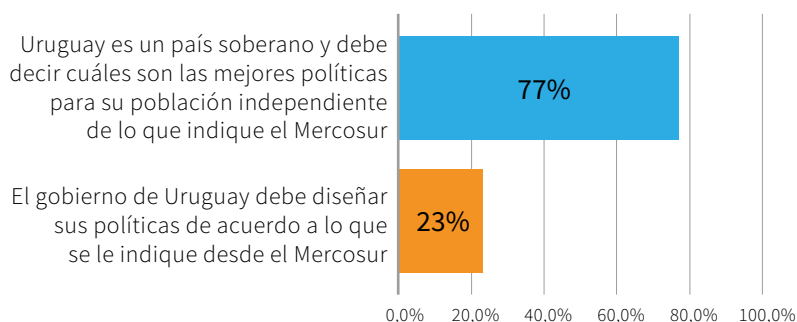
Gráfico 13. Proporción de hogares donde residen menores de 19 años, con frecuencia de consumo semanal de productos procesados y ultraprocesados



Al considerar la frecuencia de consumo semanal, se observa que, excepto en snacks y helados, la mayoría de los hogares consumen este tipo de productos por lo menos una vez a la semana.

Teniendo en cuenta que a nivel gubernamental se estaba participando del grupo de Mercosur donde se estaba discutiendo la posibilidad de armonizar el EFA y que este era uno de los principales discursos de la industria para evitar avanzar e implementar esta política ya definida por Uruguay, se decidió explorar cuál era la opinión de las personas al respecto, tal como se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 14. Proporción de personas que indican su acuerdo con la independencia de los gobiernos para decidir sus políticas o si se deben seguir los lineamientos del Mercosur

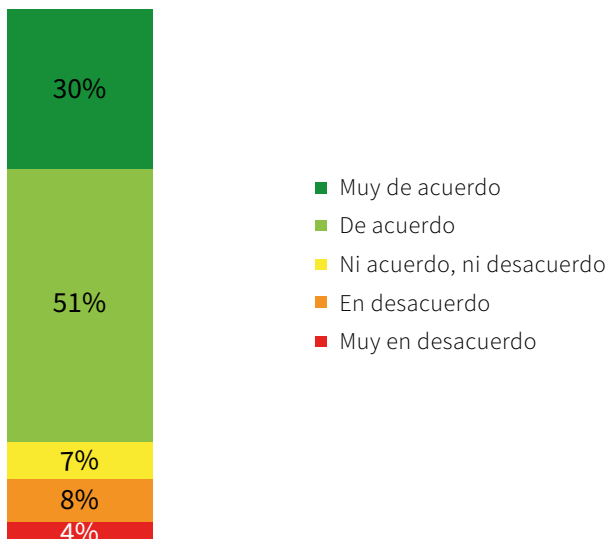


El 77% señaló que Uruguay es un país soberano y debe tomar sus decisiones, no necesariamente alineado con la postura del gobierno del Mercosur. Esta postura, que queda reflejada en la respuesta de los encuestados, resulta relevante para tener en cuenta en torno al discurso de la industria, que, acompañada por el gobierno, afirmaba la necesidad de ver primero qué se decidía en el Mercosur sobre el EFA, para luego establecer una norma para Uruguay que estuviera armonizada con el bloque regional.

Las políticas para desestimular el consumo de ultraprocesados son varias, entre ellas, el gravar con impuesto a las bebidas azucaradas. Dado que en referencia a los impuestos a los gobernantes les preocupa la opinión de las personas al respecto, es que se decidió consultar a las personas qué opinaban sobre esta política si lo recaudado se destinara a políticas para reducir la obesidad. El resultado es el que se observa a continuación.

El 81% de los encuestados indicó estar de acuerdo con incluir un impuesto a las bebidas azucaradas si este se destina a políticas para reducir la obesidad.

Gráfico 15. Nivel de acuerdo con incluir un impuesto a las bebidas azucaradas (refrescos y jugos), si lo recaudado se destinara a políticas para reducir la obesidad



5

## 5. Interferencia de la industria

---

Las políticas de salud pública que pueden afectar los intereses económicos de la industria generan la reacción de esta, que intenta evitar ser afectada, incluso contra el bienestar de la población. Las acciones de interferencia que realiza la industria para evitar la implementación de políticas como el EFA son de los principales obstáculos en la formulación e implementación de estas medidas (17).

Los fabricantes y distribuidores directos de productos comestibles ultraprocesados no son los únicos actores involucrados en la interferencia de la industria. Estos cuentan con importantes aliados comerciales indirectos, asociaciones empresariales nacionales y globales, grupos de fachada, expertos e institutos académicos y grupos comunitarios cooptados, que en muchos casos funcionan como portavoces de los intereses privados. Generalmente, estos aliados ocultan su afiliación real a los intereses de la industria y su principal objetivo es simular ser grupos independientes. Tienen una amplia gama de prácticas y tácticas para interferir en las políticas públicas.

A lo largo de todo este proceso recorrido en Uruguay, se pudo observar la diversidad de estrategias utilizadas por esta industria para obstaculizar los avances. Las experiencias de otros países ponen de manifiesto la repetición de las estrategias de interferencia de toda la industria, en particular, de algunas marcas que se ofrecen a nivel internacional.

Existen estudios previos (18) que han dedicado su atención a categorizar estas formas de interferencia de la industria y que indican esta similitud de estrategias puestas en marcha en los distintos países.

En Uruguay, la industria operó bajo los mismos lineamientos con los que incidió en el resto de los países en los que se discutió el etiquetado. Como explicó Kazarez, la estrategia siempre tiene a la dilatación de los tiempos como eje central, junto con la negación y la propuesta de alternativas sin evidencia científica. (14)



Artículo Bocado. La salud es lo primero.



## 5.1 Principales acciones de la industria alimentaria

Mialon *et al.* (2015) proponen una clasificación de las distintas estrategias de la industria alimentaria para incidir e interferir en las políticas de salud pública, que sistematizan en las categorías que se presentan en siguiente tabla.

Tabla 20. Clasificación de estrategias de interferencia en políticas de salud pública por parte de la industria alimentaria

Categoría	Descripción
1. Información y mensajes	Hace lobby para incidir en la legislación y regulación para que sea favorable para la industria.
	Destaca la importancia de la industria en la economía, los puestos de trabajo que genera y el dinero que aporta a la economía.
	Promueve la desregulación, demonizando al “Estado protector”. Amenaza con retirar inversiones.
	Aleja la culpa de la industria alimentaria y transfiere la responsabilidad a las acciones de las personas, como ser, el rol de los padres/madres y la inactividad física.
	Destaca que la industria tiene buenas intenciones y se preocupa por la salud de las personas.
	Financia investigaciones y actividades académicas.
	Paga a científicos como asesores, consultores o portavoces.
	Apoya la difusión y utiliza evidencia no revisada por pares o no publicada.
	Proporciona materiales educativos patrocinados por la industria.
	Evita que se difunda investigación contraria a sus intereses.
	Resalta los desacuerdos entre científicos e investigadores.
	Critica la evidencia científica y enfatiza su complejidad y grado de incertidumbre.
2. Incentivos económicos	Proporciona fondos, obsequios y otros incentivos financieros a políticos, partidos políticos y tomadores de decisiones.
3. Construcción de afinidades y apoyos	Establece relaciones con líderes de opinión y organizaciones de salud. Promueve las interacciones público-privadas, incluidas las relaciones filantrópicas. Apoya a las organizaciones profesionales a través de financiación o publicidad en sus publicaciones.
	Participa en la comunidad. Realiza acciones de responsabilidad social empresarial. Apoya iniciativas de actividad física. Apoya eventos (dirigidos a jóvenes o sobre arte, etc.) e iniciativas comunitarias.
	Establece relaciones con decisores políticos. Busca participación en grupos de trabajo, grupos técnicos y grupos asesores. Proporciona apoyo técnico y asesoramiento a los encargados de formular políticas. Usa la “puerta giratoria”, es decir, expersonal de la industria alimentaria trabaja en organizaciones gubernamentales y viceversa.
	Establece relaciones cercanas con periodistas e <i>influencers</i> .

Categoría	Descripción
4. Estrategia legal	Lleva a cabo acciones legales contra las políticas públicas o sus oponentes.
5. Políticas alternativas	Desarrolla y propone políticas alternativas.
6. Estrategia de fragmentación y desestabilización	Critica a los defensores de la salud pública.
	Crea múltiples voces contra las medidas de salud pública. Procura el apoyo de grupos comunitarios y empresariales para oponerse a medidas sanitarias.
	Se infiltra, monitorea y distrae a los defensores, grupos y organizaciones de salud pública. Monitorea las acciones y estrategias de los grupos y organizaciones defensoras de la salud pública. Apoya y coloca a personas afines a la industria dentro de las organizaciones de salud.

Fuente: Adaptado de Mialon *et al.*, 2015.

Si se recorren las categorías que proponen los autores, es posible identificar las siguientes acciones de la industria en Uruguay:

1) Información y mensajes

**Estrategia de brindar información** acerca de los beneficios de proteger a la industria nacional argumentado por lo que significa para la economía del país (puestos de trabajo, ingresos generados, inversión en infraestructura de las empresas), también que la medida de etiquetado implicaría un aumento de precios y perjudicaría a los consumidores. Las grandes compañías, además, continuaron resaltando sus acciones de responsabilidad social empresarial. Parte de este discurso se presenta en mayor detalle en la siguiente sección (5.2). En el capítulo 9, dedicado a presentar a los actores claves vinculados al etiquetado, se presentan en detalle las acciones de financiamiento de académicos que actuaron como portavoces o instituciones vinculadas financieramente a través de proyectos.

También se planteó, en reiteradas oportunidades, que la industria podía regularse a sí misma (autorregulación). Incluso, si bien la normativa definitiva no incluyó regulación de publicidad y marketing, la Cámara de Anunciantes mencionó que este tipo de regulaciones no son efectivas y que es mejor una **autorregulación**.

Dentro de las acciones de incidencia, la CIALI también presionó públicamente difundiendo el mensaje de que necesitaban mayor tiempo para aplicar la normativa, para adaptar sus productos (reformulándolos) o cambiando los *packaging* que ya estaban en el mercado.

Las dilataciones y marchas en reversa que tuvo el proceso dejaron en evidencia el poder de la industria so-

bre la salud. Desde 2018 hasta febrero de este año pasó de todo. Hubo prórrogas sobre la vigencia del decreto a merced de las empresas de ultraprocesados, se presentaron cerca de 10 recursos de revocación, se gestó todo un raid mediático principalmente protagonizado por representantes de la industria que presentaron sus argumentos en contra del etiquetado. (14)

### 2) Incentivos económicos

Esto también se puede observar en una segunda categoría al ofrecer **iniciativas de apoyo financiero** al MSP en momento donde estaba comenzando la pandemia como lo hizo Coca Cola donando una ambulancia y ofreciendo otros tipos de apoyo (87).



Donación de ambulancia.

Aunque el COVID no fue planificado, como sí lo fueron las tácticas que utilizó la industria a su favor, sirvió para que ciertas empresas pudieran hacer publicidad y ejercer presión “colaborando”. Coca-Cola, por ejemplo, donó una ambulancia al Ministerio de Salud Pública y McDonald’s ofreció sus productos comestibles de forma gratuita al personal de salud. (14)



Combo McDonald's gratis a médicos.

Si bien los productos elaborados por McDonald's no están incluidos en la normativa del EFA, aunque sí lo pueden estar los productos que utilizan en su elaboración, la acción de ofrecer de manera gratuita el “Menú McGracias” a los funcionarios de la salud en mayo 2020, que a cambio les solicitaban que estos cedieran sus derechos personales de imagen, muestra una de las formas de actuar de la industria alimentaria (88).

Coca-Cola también dio dinero, como se puede observar en la siguiente imagen, donde incluso participó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):



Reunión entre el MSP, PNUD y Coca-Cola, por donación de dinero.

Cuando el COVID llegó a Uruguay y se declaró la situación de emergencia, “el presidente a decir ‘hay que activar los motores de la economía’ y se armó el Fondo COVID” (111).

Ese fondo se creó para financiar las situaciones derivadas de la emergencia sanitaria y recibe, entre otros ingresos, aportes de empresas privadas. El diario uruguayo La Diaria solicitó mediante un pedido de acceso a la información pública el detalle de las empresas que donaron dinero al fondo, pero el gobierno se negó a brindar estos datos. (14)

### 3) Construcción de afinidades y apoyo

La industria realiza y difunde acciones de responsabilidad social empresarial, como la donación de “alimentos” (productos ultraprocesados), cuidado del medio ambiente y colaboración con los objetivos de desarrollo sostenible.

También participa en los grupos que discuten normativas globales sobre regulación de productos, como son las normas CODEX. Incluso participó en reuniones en las que se discutieron cuestiones sobre la normativa del etiquetado y en otras en las que planteó su visión sobre este tipo de políticas.

(...) después de casi tres años de dilataciones, se puso en marcha en este país una normativa que flaquea en sus exigencias hacia los fabricantes de ultraprocesados. Diálogos a puertas cerradas en Presidencia marcaron gran parte de las reglas del juego. (14)

Los *influencers*, en especial deportistas destacados y referentes uruguayos, asociaron su imagen con determinados productos ultraprocesados. Este mensaje se difundió en todos los medios de comunicación, incluso en redes sociales.

La afinidad con algunos medios de comunicación se pudo ver en el acceso diferencial a la prensa que tuvieron los representantes de la industria, respecto de la sociedad civil:

Desde que comenzó la discusión en torno al posible rotulado frontal en 2016 hasta que el Decreto 34 entró en vigencia el primer día de febrero de 2021, las idas y vueltas políticas estuvieron fuertemente determinadas por la injerencia incisiva y sostenida de la industria. Este sector contó con más minutos y caracteres en los medios de comunicación locales que los representantes de la sociedad civil que militaron a favor del rotulado. Como afirmó el sociólogo Rodríguez, “hubo un acceso diferencial en la prensa, porque ellos tienen la llegada y el poder económico”. (14)

### 4) Estrategia legal

Una vez concretado el EFA, la industria realizó **acciones legales**<sup>11</sup> contra este e inició recursos administrativos ante el Poder Ejecutivo y contra integrantes de la sociedad civil.

11 Expedientes en el MSP de Uruguay: 12/001/1/4998/2018, 12/001/1/6133/2018, 12/001/1/6135/2018, 12/001/1/1332/2019, 12/001/1/5194/2020, 12/001/3/5733/2020.

## 5) Políticas alternativas

Los voceros de la industria, en especial los representantes de la CIA-LI, repetían una y otra vez **propuestas alternativas** de etiquetado, como el GDA<sup>12</sup> o el semáforo,<sup>13</sup> cuando la evidencia científica local e internacional ya había demostrado que estas propuestas tenían peores resultados en conseguir los objetivos de información al consumidor sobre este tipo de productos con excesos en nutrientes críticos.

## 6) Estrategias de fragmentación y desestabilización

Estas estrategias se pueden ver en algunas acciones, como enviar correos electrónicos a nutricionistas con mensajes positivos, mostrando una acción de prevención y minimización de las críticas ofrecidas sobre los productos, lo que realizaron empresas de bebidas colas. Asimismo, el uso de la amenaza personal para generar miedo y apaciguar las acciones de representantes de la sociedad civil también fue un recurso de interferencia utilizado.

(...) se gestó todo un raid mediático principalmente protagonizado por representantes de la industria que presentaron sus argumentos en contra del etiquetado. (14)

Hablaron y difundieron un discurso contra esta política. La industria, representada en la CIALI y en la AIMA, salió públicamente a presionar en medios de prensa, con un discurso para asustar a la población de lo que podía pasar si el etiquetado se aplicaba. El entonces presidente de la CIALI, Fernando Pache, llegó a decir que el etiquetado podría llegar a determinar el cierre de empresas. Parte del discurso se reprodujo y utilizó desde el gobierno por el MSP y el MIEM. Los ministros lo utilizaron para justificar los cambios realizados en la política, cuando tuvieron que concurrir a dar explicaciones

12 Cantidades diarias orientativas (CDO, también conocidas a veces por la sigla en inglés GDA) monocromáticas: Aplican una reproducción en miniatura del cuadro de datos nutricionales en la etiqueta frontal (como los que utiliza la industria de productos ultraprocesados; indican el número de calorías, la cantidad de ciertos nutrientes y su aporte porcentual a la ingesta diaria) (92).

13 Sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos, también conocidos como “sistemas de semáforo”: Utilizan información textual múltiple asociada con códigos de color para indicar el nivel de concentración de nutrientes específicos (por ejemplo, el sistema ecuatoriano de cumplimiento obligatorio presenta el contenido de azúcares, grasas o sodio empleando texto, códigos cromáticos y barras de diferente tamaño para indicar el nivel de concentración de estos nutrientes en el producto como alto, medio o bajo) (92).

en el Parlamento Nacional, como se presentará en mayor detalle en el capítulo 6. Es de destacar que ninguno de estos argumentos tuvo sustento en evidencia científica, ni tampoco en recomendaciones internacionales de salud pública. Incluso hoy en día no han logrado sustentar desde la experiencia estos discursos, dado que a casi un año de estar en vigencia el EFA, no se ha observado que sucedieran situaciones como las que se habían citado.

Los voceros de los intereses de la industria alimentaria fueron varios, desde agremiaciones de publicistas hasta académicos.

### 5.2 Las mentiras de la industria

Las acciones de interferencia de la industria de alimentos ultraprocesados y bebidas refrescantes, contra las políticas de salud y los derechos del consumidor, son prácticas corporativas utilizadas para proteger objetivos comerciales. A pesar de las similitudes de estrategias, en cada país se adaptan al contexto de este y a cómo se desarrolla cada proceso (19).

Estas prácticas se expresan tanto en cooptación de organizaciones de la sociedad civil por medio de financiamiento de distintas actividades, como en incidencia en actores de gobierno para modificar o evitar la implementación de políticas, o a través de sus voceros, tratando de hacer llegar su discurso a toda la población por los medios de comunicación.



Argumentos de la industria contra el etiquetado.

A continuación, se presenta parte de los argumentos esbozados por estos actores, analizados desde la perspectiva de la sociedad civil. Una revisión exhaustiva de estos y otros argumentos también se pueden encontrar en el documento publicado en la *Revista Panamericana de Salud Pública*: “Argumentos de la industria alimentaria en contra del etiquetado frontal de advertencias nutricionales en Uruguay” (20).

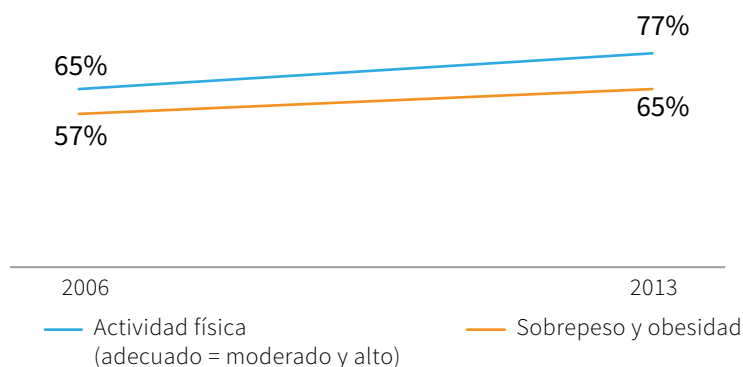
#### 5.2.1 Educación y actividad física

Uno de los argumentos que se maneja cada vez que se intenta regular a la industria alimenticia con relación a los problemas de salud que generan sus productos en los consumidores, se vincula a trasladar la “responsabilidad” de la enfermedad a la propia persona que la padece. No asumen que sus productos ultraprocesados son los que contribuyen y generan las ENT. En esta línea de “lavar sus culpas” es que uno de sus planteos propone que la solución a problemas como la obesidad, entre otros padecimientos, es exclusivamente realizar ma-

yor actividad física o educar sobre cómo se alimentan las personas. Por lo tanto, las políticas públicas deberían centrarse en mejorar estos dos aspectos y no, por ejemplo, en regular la publicidad y el marketing que realizan para que se consuman sus productos.

Si bien la inactividad física es uno de los factores de riesgo para estas enfermedades, cuando se observan las cifras oficiales, elaboradas por el MSP, se puede ver que si bien ha crecido la cantidad de personas que realizan actividad física, también ha aumentado la tasa de sobrepeso y obesidad, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 16. Comparación de tasas de actividad física y de sobrepeso y obesidad, entre 2006 y 2013



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades no Transmisibles 2013 y 2015 del MSP.

Esta tendencia en ambos indicadores no es algo exclusivo de Uruguay, sino que se está dando en otros tantos países de América, Europa, África y Asia, lo cual muestra que, por ejemplo, no es suficiente solo con aumentar la cantidad de personas que realizan actividad física, sino que la solución se debe abordar de forma integral con políticas que mejoren la situación alimentaria.

En cuanto al argumento de educar a las personas para que se alimenten mejor, si bien se puede ver el intento de los profesionales de la salud y, en particular, de la nutrición, en educar, guiar y concientizar a las personas sobre cómo deben alimentarse de forma saludable, no han resultado suficientes para lograr el cambio necesario. Sin duda, porque se trata ante una problemática que abarca múltiples dimensiones.



La prevalencia de ENT generadas por una alimentación no saludable ha continuado creciendo, por lo que resulta necesario que, de una vez, se controlen los productos de mala calidad que se le brindan a la población, en especial a niños y niñas.

### 5.2.2 Armonizar con el Mercosur

Uno de los argumentos que alegaron las autoridades para modificar el etiquetado fue el de armonizar la normativa con la de los otros países del Mercosur. Es el mismo argumento que utilizó la industria en su lobby para evitar que se implementara la política, planteándolo como una traba al comercio. Como se presenta en el capítulo 8 la situación regional es muy dispar e incluso al momento de escribir este libro, el único país del bloque que tiene un etiquetado obligatorio e implementándose es Uruguay. Argentina recientemente aprobó una ley que toma en cuenta las recomendaciones de la OPS, Brasil tiene una normativa que establece un EFA pero aún no comenzó su período de obligatoriedad e incluso la imagen gráfica que utilizan para este es muy diferente a la uruguaya. Por su parte Paraguay no ha tomado decisiones respecto del etiquetado y recién está evaluando su postura frente al tema. Entonces: ¿qué es lo que se quiere armonizar con el Mercosur?

Resulta extraño que para evitar el avance de una política de salud pública se esgriman estos argumentos, dado que los acuerdos firmados en el marco de la OMC reconocen el derecho de los Estados a legislar y tomar las medidas que consideren necesarias para proteger la salud y la vida de su población, como es el caso de las políticas que buscan prevenir la obesidad, el sobrepeso y las ENT asociadas a la mala alimentación, entre las que se encuentran la adopción de un EFA en productos comestibles no saludables (21).

Los derechos a la vida y a la salud tienen una jerarquía normativa superior que los derechos contenidos en acuerdos comerciales, lo que se desprende de la naturaleza de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos humanos y del objeto de regulación de dichos tratados internacionales de carácter multilateral (21).

Los acuerdos en el marco de la OMC disponen que la adopción de políticas que establezcan requerimientos especiales para el etiquetado de productos no saludables no constituye una barrera al comercio (21).

Cuando la industria y el gobierno hablaban de armonizar con el resto de los países del bloque, para Uruguay significaba un retroceso, porque el resto de los países no tenían nada definido, a la vez que

esto violaba la Resolución de Mercosur 36/2019 (89), que incluye el principio de progresividad y no regresión, en el que se expresa:

Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de los consumidores que se derivan de las normas internacional y nacionales, sin retroceder en los estándares de tutela alcanzados en los niveles normativos de protección ni en la implementación de políticas de protección del consumidor. (89)



Resolución Mercosur  
Defensa del  
Consumidor.

Asimismo, en el artículo 1.8 de la misma resolución se expresa el principio de prevención de riesgos, donde se explicita que:

Los proveedores actuarán preventivamente cuando exista probabilidad razonable de amenaza derivada de productos o servicios que afecten la salud o la seguridad de los consumidores. (89)

La manera en la que la industria contaba la historia presentaba una debilidad en el propio argumento. Es decir, si había que armonizar con el Mercosur, ¿con cuál de los países debía ser?

Igualmente, la aprobación de la Ley de Etiquetado en Argentina aleja aún más la posibilidad de armonizar en el Mercosur, dado que el resto de los países no tiene el grado de protección que brinda esa normativa, que principalmente sigue las recomendaciones de la OPS.

Lo que también resultaba extraño de este argumento de armonización es por qué se hacía tanto foco en armonizar el etiquetado, cuando ya sucede que hay otro tipo de etiquetados vigentes para la región que no están armonizados dentro del Mercosur, tal como lo expresa el documento elaborado por Global Health Advocacy Incubator:

El etiquetado frontal de advertencia no contradice las normas de armonización del Mercosur. Otras experiencias regulatorias similares de países del bloque confirman esta afirmación. Ejemplo de ello es el etiquetado de alérgenos y de transgénicos en el que avanzó Brasil de manera unilateral, los diferentes etiquetados de gluten que contienen los diversos países del bloque, y las variaciones en los etiquetados según los criterios de definición de chocolate de Argentina y de Uruguay. (22)

La industria utilizaba este argumento y solicitaba que Uruguay esperara a lograr esa etapa a nivel regional, para luego implementar un etiquetado y así evitar problemas de empaquetados de distintos entre países. Esto no tenía sentido, en la medida que el Decreto 272/018 ya incluía esta posibilidad, además de que el acuerdo entre países llevaría entre tres y seis años poder lograrlo, en caso de que se concretara.

Frente a esto cabe preguntar: ¿estamos dispuestos a seguir evitando la oportunidad de mejorar la salud de las personas?, ¿puede el Uruguay esperar seis años para comenzar a implementar una política en salud, esperando lo que resuelvan otros países? La comisión del Mercosur que se dedica específicamente al tema de alimentos, que funciona dentro del subgrupo de trabajo número 3, dedicado a “reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad”, es la que ha estado trabajando sobre el etiquetado frontal, y es la que trabaja todos los reglamentos que se armonizan a nivel de este organismo supranacional. Esta comisión no ha logrado arribar a una postura respecto al EFA, como refleja en sus actas públicas.

La industria utilizaba a Brasil y Chile como ejemplos, pero incluso entre esos países no tenían el mismo etiquetado y en el caso de Brasil ni siquiera estaba implementado. El aspecto gráfico que utiliza Brasil no es el más efectivo para comunicar las advertencias de productos con excesos, además de que cuenta con un perfil de nutrientes menos exigente que la propuesta de Uruguay. Y en el caso de Chile el perfil de nutrientes era mejor que el uruguayo. Además, su normativa regula la publicidad, el marketing y la venta a niños, lo que no sucede para la situación de Uruguay. También hay que tener en cuenta que Chile no es un Estado parte del Mercosur, sino un Estado asociado y esto agrega limitaciones.

### 5.2.3 Necesidad de tiempo para aplicar el etiquetado

Por la presión que hizo la industria antes de la definición del primer decreto (272/018), la normativa incluyó 18 meses para la obligatoriedad del cumplimiento. Una vez vigente este decreto, no cumplieron. No conformes con esto, presionaron al nuevo gobierno para cambiar el EFA, lo cual lograron (Decreto 246/020), solicitando nuevamente más tiempo para adaptarse. Sin estar conformes con esta nueva versión de la normativa, nuevamente presionaron para que se modificara, de lo que resultó el tercer y último Decreto 034/021, para el cual nuevamente solicitaron tiempo para adaptarse. En ese entonces, habían pasado ya dos años sin fiscalización y la industria lo tenía claro. El nuevo perfil de nutrientes que incluía esta última normativa era más débil que las versiones anteriores, por lo que, si

hubieran estado cumpliendo los anteriores decretos, también lo hubieran estado haciendo con el que finalmente quedó vigente hasta la actualidad.

Algunas de las empresas cumplieron desde el primer decreto, mientras otras especularon y no cumplieron aun un año después de la obligatoriedad. Esta situación de incumplimiento fue asumida públicamente por el presidente de la CIALI:

[Pedro Flores] No quiso dar nombres de compañías, pero aseguró que “las galletitas importadas de varias de esas firmas no estaban cumpliendo nada”, y que esas empresas representan prácticamente 50% del mercado. (90).

La situación de irregularidad también ha sido constatada por el MSP:

A casi un año de la obligatoriedad, el MSP detectó al menos 300 incumplimientos. (90)

Por lo tanto, a pesar de todo el tiempo que tuvieron, igualmente no cumplieron, incluso la empresa del actual presidente de la CIALI.



La Diaria.  
MSP detectó  
incumplimientos.

#### 5.2.4 Necesidad de tiempo para reformular

De los argumentos más intensos en el discurso de la industria fue el reclamo de que “necesitaban tiempo para reformular”. Sin embargo, otra vez el discurso se contradecía con los hechos. Una vez vigente el Decreto 034/021, de las empresas que se mostraron responsables con la medida, algunas etiquetaron y otras reformularon la composición de sus productos. En algunos casos, incluso, lograron realizarlo en pocos meses, al contrario de las declaraciones de representantes de la CIALI que expresaban públicamente la imposibilidad de hacer estos cambios en tiempos menores a tres años, tal como se cita a continuación:

Adaptar los productos a los requerimientos nutricionales para que no sean señalados con un octógono que indique exceso de grasa, sodio o azúcar, exige todo un trabajo de ingenieros en alimentos y mucho tiempo. Entre tres y cuatro años sería un “plazo lógico”, aseguran los industriales. (85)

### 5.2.5 Afectaría las fuentes laborales

Otros de los argumentos utilizados por los representantes de la industria fue el de la posibilidad de pérdida de la fuente laboral por la inclusión del etiquetado, puesto que los octógonos reportarían una baja en la venta de los productos que lo debieran incluir, por ende, una baja en los ingresos de las empresas y una afectación en los puestos laborales de quienes se dedicaban a la producción de estos productos procesados y ultraprocesados.

La evidencia científica generada en Chile por Paraje *et al.*, muestra que el discurso de la industria nuevamente no se condice con la realidad:

El empleo agregado en el sector de alimentos y bebidas aumentó de un promedio de 184.971 trabajadores en el período previo a la intervención a un promedio de 209.663 trabajadores durante el segundo período de intervención (un aumento del 13,3%). Los salarios reales medios también aumentaron entre estos dos períodos (aumento del 6,2%). (23)

Por lo tanto, la implementación de esta política no evidenció ningún efecto sobre el empleo agregado ni sobre el tamaño promedio de las empresas, mientras que se observaron efectos insignificantes sobre los salarios reales y el margen bruto de utilidad (como proporción de las ventas totales), a pesar de descensos significativos en el consumo de ciertas categorías (bebidas azucaradas, cereales para el desayuno, etc.). A pesar de las grandes disminuciones encontradas en las compras de alimentos no saludables, el empleo no cambió y los impactos en otros resultados económicos fueron pequeños.

Por ello, no es posible atribuir la falta de empleo o la pérdida de este a la presencia de octógonos en los productos a la venta. Como parte del mismo estudio se arribó a la conclusión de que:

La experiencia de Chile sugiere que si se adoptaran regulaciones similares en otros lugares, tendrían resultados similares, especialmente considerando que el sector de alimentos y bebidas en la mayoría de los países está dominado por las mismas empresas multinacionales, con una cartera de productos similar y procesos de producción comparables. (23)

### 5.2.6 Costos económicos

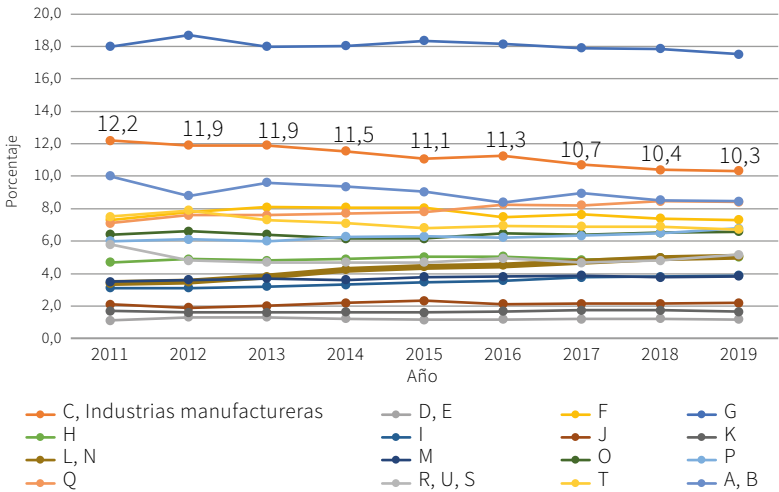
Uno de los argumentos que la industria utiliza para realizar lobby y evitar ser regulados es la idea de que el etiquetado tiene costos económicos para el país, en la medida que podría incrementar los costos de producción y el costo de los productos alimenticios que deban llevar los octógonos que indiquen “exceso”, además de hacer perder puestos de trabajo. Todos argumentos que la evidencia científica demostró que no tienen sustento.

En estas consideraciones, tanto por parte de la industria y por parte de los gobiernos que reproducen el mismo discurso, también muestran que su única preocupación son los intereses económicos de los empresarios, sin mostrar y poner en el centro de su preocupación los efectos de los productos con excesos de azúcares, grasas y sodio sobre la salud humana y los costos millonarios que las enfermedades generadas por el consumo de estos productos representan para el sistema de salud, el cual es sustentado por el aporte de todos los ciudadanos. Teniendo en cuenta que el EFA es una medida de prevención de las ENT y sus factores de riesgo, queda claro que en todo caso su efecto es de ahorro en gastos de atención por estas enfermedades, tanto para los Estados como para el “bolsillo” de las personas.

También se debe tener en cuenta que, en este sector de la industria, la pérdida de puestos de trabajo es un proceso que ya lleva años, es anterior al etiquetado y se debe a una progresiva automatización en la fabricación de sus productos, que poco a poco va sustituyendo mano de obra. La industria manufacturera es un sector que ya viene operando con una lógica de reducir personal, como es el caso del tabaco y de los ultraprocesados, que necesitan poca gente y más maquinaria.

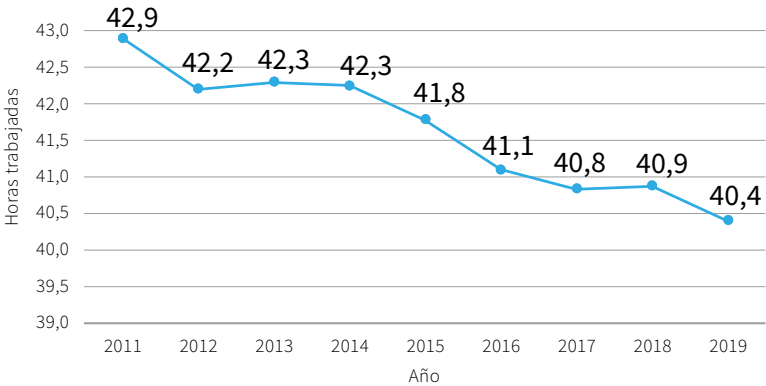
Como se puede ver en los siguientes gráficos, entre 2011 y 2019 la proporción de población ocupada disminuyó en 2 puntos porcentuales, lo que implica una disminución del peso relativo de este sector de actividad dentro del total de sectores en donde trabajan los habitantes de Uruguay. También se puede observar que para el sector manufacturero, en este período también disminuyó el promedio de hora trabajadas. Al mismo tiempo se puede considerar la información que brinda la OPS (91) respecto de que la tasa de ventas de ultraprocesados para Uruguay creció 146% en el período 2000-2013. Estas cifras pueden estar reflejando que este sector está produciendo más, pero empujando menos gente. Para una conclusión más acabada se necesitará información en mayor detalle, que permita hacer coincidir con exactitud los mismos períodos de tiempo y una mayor desagregación de información dentro en los datos de la industria manufacturera.

Gráfico 17. Distribución de la población ocupada, por sector de actividad, total país



Fuente: elaboración propia basada en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 18. Promedio de horas habituales trabajadas en la industria manufacturera



Fuente: elaboración propia basada en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Incluso teniendo en cuenta la evidencia científica, en Chile se demostró que el etiquetado tuvo un impacto neutro en el mercado laboral. En todo caso se estimuló el empleo de mano de obra en otros

sectores que producen productos más saludables. Incluso pueden ser sectores que comparten mejor la ganancia del negocio, por el tipo de producción que implican.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística, en el 2008 elaboró el índice de Herfindhal (108), que muestra la concentración de los sectores de la industria y evidencia que el sector de ultraprocesados está altamente dominado por pocas empresas (cerca del nivel de concentración de las tabacaleras en el país).

### 5.2.7 Afectación a exportadores e importadores

Para el sector de la industria que exporta e importa fue pensada la solución del *sticker*. En la normativa quedó estipulado que las empresas podían incluir los octógonos en forma de autoadhesivo en lugar impreso en los paquetes, principalmente por el planteo de importadores y exportadores respecto de tener que contar con dos paquetes diferentes dependiendo del mercado en donde se comercializara su producto. Esto les permite no tener que hacer modificaciones en el *packaging*. A pesar de esto, los voceros de la industria continuaron insistiendo en que la presencia del octógono en los paquetes de los productos los afectaría. Cabe agregar que Uruguay principalmente exporta materia prima, son muy pocos los productos manufacturados que salen de tierras uruguayas como producto acabado.

Tomando como referencia un análisis que encargó el Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales del Reino Unido se demostró que las empresas están modificando constantemente las etiquetas de sus productos y que las modificaciones obligatorias que estipula una nueva legislación representan, en promedio, menos del 14% de la sustitución de etiquetas. También se determinó que incluso las empresas más pequeñas cambian sus etiquetas muy a menudo para fines de promoción y publicidad (92).

### 5.2.8 Discurso de los publicistas

En su *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia* (56), la OPS instó a los gobiernos de los diferentes países a “establecer reglamentos para proteger a la población infantil y adolescente frente al efecto de la promoción y la publicidad de las bebidas azucaradas, la comida rápida y los productos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional”.

En el proceso de discusión del primer Decreto (272/018) estuvo sobre la mesa la posibilidad de regular la publicidad y marketing, pero



se decidió dejar afuera este aspecto, que en otros países como Chile y México han sido regulados por las normativas de etiquetado, dado que la Ley de Medios (Ley 19.307), sancionada en el 2015, en el artículo 33 literal E hacía referencia a tener en cuenta las recomendaciones de la OMS en cuanto a la publicidad de alimentos altos en grasa, azúcar y sodio. Ese artículo nunca se reglamentó, aunque algunos especialistas indican que no es necesario reglamentarlo, además la propuesta del actual gobierno es modificar esa ley y eliminar ese artículo, se hace necesario regular la publicidad y el marketing de los productos alimenticios en una normativa específica, por lo que la regulación de publicidad y marketing de productos alimenticios con excesos de nutrientes críticos se incluye en la propuesta de proyecto de ley Hábitos Saludables en la Alimentación del 2021 (114). Este proyecto, cuyo objetivo es promover entornos alimentarios saludables, entre las acciones, plantea regulaciones para reducir la exposición de la población infantil y adolescente a la publicidad de alimentos con excesos de azúcares, grasas y sodio.

El artículo 8 del proyecto expresa (114):

La publicidad de alimentos con exceso de azúcares, grasas, grasas saturadas y sodio no podrá en ningún caso:

- A) Promover el consumo excesivo o irresponsable u ofrecer dar una imagen negativa de las personas que no los consumen.
- B) Transmitir virtudes o ventajas para la salud pública o individual o por vía indirecta, generar representaciones equívocas respecto al consumo de dichos alimentos.
- C) Asociar su consumo con una mejora del rendimiento físico, intelectual o laboral.
- D) Exhibir o exteriorizar significados y comportamientos que expresen que el éxito social, profesional o sexual o que las situaciones de poder son generadas o potenciadas por el consumo de dichos alimentos.
- E) Utilizar argumentos, estilos, tipografía, voces, imágenes, diseños o cualquier otro elemento asociado a la cultura infantil o adolescente.
- F) Recoger directa o indirectamente toda otra forma o contenido no contemplado en los literales anteriores que incentiven su consumo.

El artículo 9 plantea prohibir la publicidad, la promoción y el patrocinio de alimentos con exceso de azúcares, grasas, grasas saturadas o sodio en establecimientos educativos, centros de salud, farmacias, oficinas públicas, y en el transporte público.

El Dr. Gastón Ares, uno de los principales referentes de la academia en la temática alimentación y, específicamente, en etiquetado, lo explica de la siguiente manera:

A nadie se le ocurre que la industria pueda poner una publicidad de un niño fumando o tomando whisky. Entonces, ¿por qué sí con un vaso de refresco? No se puede incitar a los niños y niñas a consumir productos que no son adecuados para ellos”. Para Ares, la regulación es necesaria, dado que “desde el punto de vista cognitivo los niños no pueden entender las estrategias que hay detrás, no son capaces de entender que lo que se está haciendo es promocionar un producto para venderlo. (93)

Por su parte, Vicente Plata, oficial a cargo de la FAO en Uruguay, hizo un planteo similar al del Dr. Ares, cuando expresó que en la infancia no se tiene aún “la suficiente educación como para poder analizar los alimentos que desean consumir” y, por lo tanto, se es “más fácilmente influenciable” (93).

Cuando en julio de 2021 se conoció públicamente la propuesta del proyecto de ley Hábitos Saludables en la Alimentación, el cual incluía la regulación de la publicidad y el marketing de productos procesados y ultraprocesados, las agremiaciones de publicistas y anunciantes (Cámara de Anunciantes del Uruguay, Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad y Círculo Uruguayo de Publicidad) salieron a cuestionarlo.

A los integrantes de estas agremiaciones los une un vínculo comercial con la industria y su postura y argumentación parecen ir en defensa de los intereses económicos que los involucra con la industria alimenticia, incluso por momentos han tomado el rol de voceros, mostrando una estrategia de alternancia en la exposición mediática para difundir el mismo mensaje. Esto queda reflejado en sus propias palabras:

La Cámara de Anunciantes tomó contacto con las empresas socias y con las cámaras de la región para conocer sus experiencias, enfoques y argumentaciones al respecto. “También nos reunimos con la Cámara Industrial de Alimentos (CIALI) para conocer sus inquietudes como industriales. Estamos trabajando con las empresas socias para poder aportar en los distintos ámbitos nuestros comentarios



El País. Marcas incumplen etiquetado.



Anunciantes y publicistas sobre el proyecto de ley.

al proyecto”, dijo a El Observador Nelson Loira, presidente de la cámara (105).

Asimismo, en una de las noticias de 2022, la CIALI expresó lo siguiente:

La gremial de alimentos de la Cámara de Industrias del Uruguay afirma que se está ocupando del proyecto” y “en lo que respecta a los artículos referidos a publicidad y promoción se está solicitando apoyo a la Cámara de Anunciantes. (93)

Desde esas declaraciones hasta el momento ni la Cámara de Anunciantes, ni la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad, ni el Círculo Uruguayo de Publicidad han mostrado interés en conocer y reunirse con la sociedad civil, para conocer los argumentos de ambas partes y actuar en conjunto para el bien de la salud uruguaya, lo cual marca un sesgo en su postura.



Publicistas se oponen a regular publicidad de cigarrillos.

Los argumentos utilizados por estas agremiaciones no son nuevos para la sociedad civil, ya que fueron utilizados por aquellas cuando se quiso regular la publicidad y el marketing de los productos de tabaco, que se opusieron a la prohibición de los avisos en cigarrillos (106). La forma de proceder genera preocupación por parte de la sociedad civil, que no ve en estas acciones una postura de protección de la salud de las personas y sí de los intereses de la industria.

Al igual que con el tabaco, plantean el acuerdo con que se realicen avances en la protección de la salud, pero posteriormente dicen que esos avances no deben implicar restricciones a la publicidad, encubriendo el impacto que esta y el marketing tienen sobre las personas y la potencial influencia sobre la toma de decisiones para consumir o seguir consumiendo los productos. Desconocer esto es negar el propio sustento por el que se realiza publicidad y marketing. Esta estrategia de argumentación para mostrar su oposición disfrazada de acuerdo con la política queda reflejada en la siguiente cita:

Si bien las gremiales están de acuerdo con los objetivos de colaborar con la promoción de hábitos saludables y de una mejor alimentación para la población —en particular de niños, niñas y adolescentes—, consideran que la “censura publicitaria” no es el camino para hacerlo. (105)

Las gremiales utilizan otros tantos argumentos para oponerse a la regulación de publicidad y marketing, como por ejemplo que un producto que es de venta libre debería permitirse publicitar libremente, sin restricciones. Argumento que también utilizaron cuando

se discutía la situación de la restricción de la publicidad de productos de tabaco. En ese entonces (año 2006), el presidente de la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad (AUDAP) dijo que “si algo se vende libremente, se puede publicitar libremente” (106). Es el mismo argumento que recientemente utilizó la Cámara Uruguaya de Agencias de Medios (CUAM) sobre la restricción de publicidad vinculada a productos alimenticios perjudiciales para la salud (93). El problema de este argumento es: ¿de qué libertad estamos hablando?, ¿libertad de incidir sobre las decisiones de las personas para que consuman productos perjudiciales para su salud? Si el consumidor no tiene toda la información necesaria para tomar decisiones informadas, ¿podemos hablar de libertad de elección? La libertad de elección es ejercida en su plenitud cuando las personas cuentan con toda la información necesaria para poder evaluar los beneficios y los perjuicios de esa decisión. Incluso no podríamos hablar de libertad de elección cuando en realidad la industria, en coordinación con las agencias de publicidad y marketing, dirigen mensajes persuasorios hacia los niños que aún ni siquiera tienen conciencia de lo que contienen sus productos, como es el caso de cereales, leches saborizadas, jugos con exceso de azúcares y colorantes, productos alimenticios con excesos y aditivos, cuyo único fin es captar clientes desde la niñez para fidelizarlos en sus marcas y adaptar su palatabilidad para que consuman ese tipo de productos. Desde que nacemos somos socializados en entornos obesogénicos, fomentados por la publicidad y el marketing que realizan estas agencias junto a la industria. Entornos que determinan nuestros hábitos alimenticios.

En estas condiciones no se puede hablar de libertad, principalmente no se puede hablar de libertad de elección, menos aún en niños y niñas que no poseen todavía las herramientas necesarias para poder comprender si un producto es saludable o no. Todo esto sin tener en cuenta que muchas veces la información que se nos da no es la correcta.

Las palabras del Dr. Ares apoyan esto, cuando sostiene que “la libertad de expresión [de la industria] tiene un límite cuando se daña a otra persona, y promocionar productos como adecuados para niños cuando no lo son, viola el derecho a la salud y a la información” (93).

Al igual que la industria alimenticia, las gremiales de publicistas también utilizan el argumento del impacto que estas regulaciones pueden tener en las fuentes de trabajo y en las ventas. Esta argumentación refleja un claro desconocimiento de la evidencia científica disponible, que muestra que esto no ha ocurrido en un país como Chile, precursor en el etiquetado de advertencia, como ya se expresó en secciones anteriores y como queda reflejado en las palabras del Dr. Ares:

(...) en los países que han implementado esta regulación no hay evidencia que demuestre que se genere pérdida de empleo”. Según explica, si se logra un cambio en los hábitos alimenticios, “perderán fuentes de trabajo algunos sectores, pero los van a ganar otros”. Lo que se busca es que “se migre el tipo de consumo”. Por ejemplo, “si la población deja de tomar refrescos y pasa a tomar solamente agua, las ventas de refresco van a bajar, pero las de agua van a aumentar” (...). De hecho, el estudio señala que la industria “mejoró la calidad de la oferta de alimentos, disminuyendo principalmente el contenido de azúcares y de sodio”. (93)

Estas gremiales también cuestionan la relevancia del impacto que puede tener la regulación de publicidad y marketing en medios difusión masiva como la televisión, dado el gran consumo de plataformas digitales y redes sociales por parte de niños y adolescentes, a través de las cuales incluso se exponen a publicidad transfronteriza (105). El presidente de la CUAM llegó a afirmar que “los niños y adolescentes no miran televisión” (93). Sin embargo, estas afirmaciones parecen no corresponderse con el volumen de publicidad dirigida a niños en la televisión. Por lo que cabe preguntarse: si la televisión no es tan importante, ¿por qué se continúa publicitando en ese medio si en realidad no tendría efecto en el público objetivo? Además, ¿por qué pautar en ese medio es tan caro?

La regulación de la publicidad y el marketing debe ser en todos los medios, tanto televisión y radio, como medios digitales. En este último, resulta más difícil visualizar el cómo de la regulación, pero ya existen formas de hacerlo, por ejemplo, la prohibición de vender o promocionar sustancias ilícitas.

En estos discursos de voceros de la industria se expresaba con claridad que la prioridad es el interés económico. Así lo mencionaba el representante del Círculo Uruguayo de Publicidad:

Hay mucho dinero en juego, porque la mayoría de los productos son ultraprocesados. (93)

Por su parte, el representante de CUAM expresaba:

Los alimentos ultraprocesados componen una categoría grande, que pauta muchísimo. (93)

Ante estas expresiones queda en evidencia que la prioridad no es la salud de las personas, sino exclusivamente el rédito económico.

Las agremiaciones de publicistas también han mencionado que sería mejor promover una autorregulación de la publicidad y el marketing, cuando en realidad eso ya existe. De esta autorregulación aún no se han visto resultados sobre cómo se ha protegido a niños y niñas de la exposición a la publicidad de productos que son perjudiciales para su salud, como es el caso de los ultraprocesados. La organización sin fines de lucro vinculada al tema es el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, fundado por la Asociación Uruguaya de Agencias de Publicidad y la Cámara de Anunciantes del Uruguay.

Entre las experiencias de países que también cuentan con autorregulación de publicidad está el caso de España, donde el propio gobierno ha dicho:

El sistema de autorregulación que lleva vigente desde 2005 se ha mostrado “insuficiente”, tal y como muestran los datos de sobrepeso y obesidad que afectan a los niños y niñas españoles y de los que la publicidad es una de las causas. (94)

Por lo que propone regular la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad, pero también se le permitiría tener su propia autorregulación a las empresas siempre y cuando supongan un marco de protección superior al de la propia norma.

En algunas declaraciones, como la anterior sobre la autorregulación, se evidencia el desconocimiento de las acciones o normativas ya vigentes, como se puede ver en la postura de la CUAM: “si un producto está obligado a llevar octógonos de advertencia en su empaquetado, se puede hacer lo mismo a nivel publicitario”. En esta expresión se observa que se desconoce que eso ya se debe realizar porque está vigente la Ley de Relaciones de Consumo (17.250), mediante la cual las empresas ya deberían estar cumpliendo que, si su producto debe llevar octógonos, estos deberían ser visibles en toda publicidad o marketing que se haga de ese producto. La pregunta que surge es: ¿no están cumpliendo esta normativa?

Como país, existe la experiencia de la regulación del tabaco, donde la industria utilizó las mismas estrategias de interferencia para debilitar la normativa. Hasta la fecha no hay evidencia que sustente que la puesta en marcha de la normativa de tabaco y lo que esta ha implicado en prohibición de promoción, publicidad y patrocinio, haya tenido los perjuicios mencionados por las agremiaciones de publicistas y anunciantes, ni que ello implicara un perjuicio para la población y el Estado uruguayo. La evidencia muestra que se logró reducir la prevalencia de consumo de tabaco y eso significa reducir



Regulación de  
publicidad en  
España.



Regulación de  
publicidad en  
Inglaterra.

la carga de atención en el sistema de salud por enfermedades generadas por este consumo.

En el caso de la publicidad de productos alimenticios también existe evidencia de que la prohibición de la publicidad de comida chatarra ha contribuido a la reducción de consumo de calorías en las compras no saludables de las personas. Así lo demostró un estudio realizado en Inglaterra (95). Sin embargo, parece que no se están queriendo tener en cuenta este tipo de evidencias favorables a la salud de todos.

### 5.3 La industria y sus acciones de ofensiva

La industria alimenticia de Uruguay, principalmente representada en la CIALI, entre las distintas acciones de incidencia que ha realizado, también recurrió a acciones legales contra la sociedad civil y contra las normativas establecidas.

No está claro a qué porcentaje de la industria representa la CIALI. Incluso en su Comisión Directiva, a lo largo de los años, se observa que se repiten nombres pero en diferentes posiciones, y también a los mismos nombres les han cambiado la designación de la empresa a la que representan, que en realidad son parte del mismo grupo económico.

Tampoco se conoce qué grado de representatividad queda reflejada en los voceros de la Cámara, dado que incluso se conoce, por expresiones públicas, que las posturas de sus voceros no han coincidido con alguna de las empresas que integran la Cámara, como ha sido el caso de Conaprole y su postura respecto del rotulado frontal. Dentro de esta agremiación se encuentran empresas nacionales y trasnacionales como: Mondelez, Coca-Cola, El Trigo, Conaprole, Bimbo, Fábrica Nacional de Cervezas, Azucarito, Danone, Haas, La Trigueña, Los Nietos, PepsiCo, Unilever, entre otras (96).

#### 5.3.1 La industria contra la sociedad civil

La primera acción legal de la industria contra la sociedad civil siguió una estrategia de personalización, como forma de evitar vincular a las organizaciones de los involucrados. Así, presidente de la CIALI, Fernando Pache, le realizó una denuncia por difamación e injurias contra un integrante de la sociedad civil (el activista Diego Rodríguez, integrante de la Alianza ENT Uruguay). Si bien Fiscalía citó a ambas partes, una vez en audiencia, se le expresó a Diego Rodrí-

guez que se lo había citado para aclarar la situación y poder acordar cómo expresarse en las redes sociales (97). El resultado fue que se desestimara la denuncia realizada por Pache.

Esto que parece ser una situación personal, dio indicios claros de que la industria pretendía intimidar a la sociedad civil y tomar acciones de censura. Evidencia de ello es cuando el propio presidente de la CIALI respondió, a través de Twitter, que esto “no te va a salir gratis”, haciendo referencia al activista. Una acción más que pretendió evitar la exposición del lobby que estaba desarrollando la industria para modificar el EFA o dejarlo sin efecto.

También el actual presidente de la CIALI (dueño de una de las empresas que cuyos productos que no cumplen con el etiquetado han sido expuestos en las redes de la Alianza ENT) ha realizado intervenciones en las redes sociales cuestionando a la sociedad civil y argumentando que las acciones de fiscalización en los puntos de ventas estaban mal realizadas y que se le mentía a la gente, intentando desacreditar a la Alianza ENT y sus organizaciones.

Otras amenazas concretas por parte de empresarios vinculados a la industria alimenticia llegaron cuando desde la Alianza ENT se comenzó a exponer en redes sociales los productos que no estaban cumpliendo con la normativa vigente. Primero recurrieron a insultar y agredir a través de mensajes privados en Instagram, y luego amenazando directamente al teléfono móvil de Diego Rodríguez.

El accionar de la industria alimenticia contra la sociedad civil no es solo un hecho aislado de Uruguay, sino que han existido otras situaciones a nivel regional contra activistas, en países como Colombia y México, que implicaron vigilancia de sus actividades, intimidaciones, acciones legales, amenazas e incluso intervención de sus teléfonos, como se detalla en el libro Mala leche, de Soledad Barruti (24).



La industria  
intimidando a la  
sociedad civil.



Amenazas  
entrevista en Lado  
B Tv Ciudad.

### 5.3.2 Acciones legales contra el etiquetado

Frente a la publicación oficial de los distintos decretos que fueron definiendo el EFA de Uruguay, la industria interpuso recursos administrativos ante el Poder Ejecutivo para dejarlo sin efecto. Incluso lo hicieron contra el Decreto 246/020, el cual había surgido como producto de la presión de la industria.

Las empresas que interpusieron recursos para revocar los decretos fueron las siguientes: Sarubbi, Schneck, Avanti Paysandú y 5 Estrellas.



Así también lo hicieron los siguientes importadores:

- Sebamar (productos: Garoto, Nestlé, Haribo, Splenda, Ambrosoli, Baggio, Chupa Chups, entre otros).
- Altama (productos: Barilla, Bonta Lucane, Maille, entre otros).
- Pontyn (productos: El Emigrante, Gullón, Calvo, Hornex, entre otros).
- Sector (productos: Cumbre).
- Antilur (productos: Santa Helena, Herr's, Riera).
- Feral (productos: CampoClaro, Oderich, Ritter, Pequeña Granja, Frutika, Jasmine, entre otros).
- Brocos (productos: Brokitas, Hojalmar, Nevares, Georgalos, entre otros).
- San Francisco (Manley's, Schar, Revelación, Bluemar, entre otros).

Otra de las acciones llegó en forma de recursos de revocación por parte de la empresa Juan Sarubbi SA y Sucesión Carlos Schneck SA. Ambas elaboran y exportan productos de origen animal, en su mayoría, embutidos que deberían llevar la advertencia por exceso de grasas y sodio. Estas firmas presentaron por separado recursos en 2018 con argumentos similares. Sostuvieron que el decreto limita los derechos a la propiedad, la industria, el comercio y la profesión, que, al estar garantizados en la Constitución, deberían ser limitados mediante una ley de “interés general” (14).

Este argumento fue rebatido desde la División de Servicios Jurídicos del Estado que, en respuesta al recurso presentado por Schneck, manifestó:



Empresas que  
realizaron acciones  
legales.

El derecho a la salud es un derecho fundamental inherente a la personalidad humana, siendo incluso pre-existente a la Constitución, y este tipo de derechos no precisan para su aplicación efectiva y vigencia que se haya dictado una ley.<sup>14</sup>

Entre los argumentos más curiosos está el planteado por las empresas Avanti y 5 Estrellas, que solicitaron ser eximidas de la aplicación de la normativa, tanto para las masas de empanadas como las de tartas, porque “no es posible conocer el relleno que elaborará el consumidor”, siendo que sus propios productos pueden ser ultra-

■ 14 Expediente 12/001/1/6135/2018 del MSP.

procesados con excesos en sí mismos, sin importar el “relleno” que se utilizará para la elaboración final (98).

Por otra parte, Schneck argumentó que la norma impedía la exhibición de la marca por quedar desplazada por las etiquetas. Argumento que tampoco tenía sustento, dado que la normativa no impide en ninguna parte la exhibición de la marca en el paquete.

En 2018 y 2020, un conjunto de empresas importadoras, representadas legalmente por Martín Montoro, presentó recursos de revocación contra los decretos de 2018 y 2020. El principal argumento sobre el que se apoyaron fue que el rotulado debía armonizarse con la normativa del Mercosur.

6

## 6. Citados al Parlamento

### 6.1 Mientras tanto, ¿cuál fue la postura del Parlamento ante los cambios en el etiquetado?

Ante los cambios en el EFA por segunda vez en cuestión de meses y dentro de la misma administración de gobierno, sin fundamentos y sin que los responsables salieran a explicar a la población los motivos, a iniciativa de las diputadas Cristina Lustemberg y Lucía Etcheverry, desde la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Diputados, se citó al ministro de Salud Pública y al ministro de Industria, para que dieran las explicaciones del caso, en el mes de febrero de 2021 (99).

A partir de la versión taquigráfica disponible en la web del Parlamento del Uruguay (84), en los siguientes apartados se presentarán las intervenciones realizadas en dicho encuentro. Luego, se hará un análisis de las respuestas brindadas en referencia a los cambios en el EFA.



Ministros citados al Parlamento.



Versión taquigráfica.

### 6.2 ¿Quiénes estuvieron presentes?

Presidió: Representante Silvana Pérez Bonavita.

Miembros: Representantes Lucía Etcheverry Lima, Cristina Lustemberg, Nibia Reisch y Alfredo De Mattos.

Delegados de sector: Representantes Luis Gallo Cantera e Iván Posada Pagliotti.

Asisten: Comisión de Industria de la Cámara de Representantes: Representantes Sebastián Cal (presidente), Martín Melazzi y Javier Umpiérrez. Representantes Silvia Ibarguren, Wilman Caballero, Rafael Menéndez y Martín Sodano.

Miembros de la Comisión de Industria, Comercio, Turismo y Servicios de la Cámara de Senadores: Senadores Silvia Nane y Guillermo Domenech. Miembros de la Comisión de Salud Pública de Cámara de Senadores: Senadora Carmen Sanguinetti.

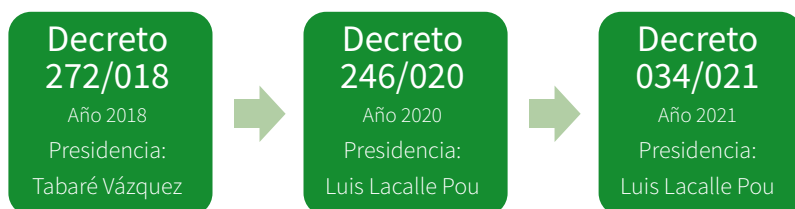
Invitados: Por el MIEM: Ing. Omar Paganini (ministro), Walter Verri (subsecretario), Ing. Washington Farías, Susana Pecoy (directora de Industrias) y Sabrina Sauksteliskis y Lucía Zeballos (asesoras). Por el MSP: Dr. Daniel Salinas (ministro), José Luis Satdjian (subsecretario), Carlos Ruiz (secretario de ministro y subsecretario), Lic. en Nut. Luis Galicia (asesor), Dra. María Luján Giudici (subdirectora de la Dirección General de Salud) y Quím. Farm. Graciela Mazzeo (asesora).

### 6.3 Explicaciones de los cambios

El ministro de Salud Pública comenzó presentando cuál era la situación en el Mercosur:

(...) ningún país del Mercosur tiene rotulado frontal de especie alguna. Argentina tiene un proyecto de ley con media sanción en la Cámara de Diputados; Brasil tiene una norma aprobada por Anvisa, que es la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria independiente del ministerio, que entrará en vigencia en octubre del año 2022; Paraguay no tiene norma aprobada, presentó valores tentativos en reuniones del Mercosur, y Uruguay tiene un decreto aprobado y en vigencia, el 034/021, que sucede al nonato del 246/020 y al nato del 272, de 2018. Le llamo nonato al óbito del 246, porque no vio la luz. Quizás, es un glosario de buenas intenciones y anticipe un futuro, pero hoy quedó acá. (84)

Para comenzar a analizar las excusas que se dieron ante esta comparecencia, es bueno recordar la secuencia de cambios de normativas que se sucedieron y bajo qué períodos de gobierno, tal como se detalla a continuación:



En las palabras del Ministro, se observa una intencionalidad de desconocer el propio decreto definido por su gobierno (n° 246/020), al que termina definiendo solo como “un glosario de buenas intenciones”. Incluso con estas palabras reconoce implícitamente que el

nuevo y último decreto que propuso el MIEM y luego avalaron en Consejo de Ministros, es de menor nivel. Para justificar este cambio incluso se excusa que el resto de los países del Mercosur, a ese momento no tenían vigente una normativa similar a Uruguay.

Asimismo, tal como se ha desarrollado en capítulos anteriores, el ministro admitió que no había ni país ni marco de referencia, a nivel de Mercosur, con el cual Uruguay se pudiera pensar en armonizar, contradiciéndose con él mismo, cuando al presentarse anteriormente en la misma Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Representantes, este era un argumento justificativo de los cambios realizados. Incluso en las explicaciones que presentó, dio cuenta de que los distintos países estaban considerando valores de medidas de nutrientes críticos de manera diferente. En particular, el ministro de Salud Pública dejó saber la no coincidencia con países como Brasil, al expresar que “estamos mejor que lo que Brasil propone implementar a futuro; nuestros valores son más exigentes” (84).

Entre las excusas para realizar los cambios de normativa, la situación a nivel de Mercosur tuvo una gran relevancia. Es así que el ministro mencionó que en el bloque se estaban considerando dos etapas graduales de aplicación del perfil de nutrientes. Dada la importancia que se le daba a lo definido por el bloque regional, lo curioso es que Uruguay nunca se propuso, ni quedó escrita en ningún lado, la posibilidad de implementar el EFA en etapas que permitieran ir mejorando el perfil de nutrientes.

Otro argumento central en las justificaciones fue la mención a lo realizado por Chile en cuanto a la forma de aplicación del EFA en ese país, la cual consistió en tres etapas, donde el perfil de nutrientes se iba modificando, aumentando las exigencias para definir los excesos en los productos alimenticios. El Dr. Salinas mencionó que tomaron estos perfiles de nutrientes y sus distintas etapas como referencia, aunque en el perfil de nutrientes definido por su administración se evidencia una decisión errática y sin evidencia científica que justifique los valores de referencia que se definieron. Los valores límites para establecer cuándo se está ante una situación de exceso de ciertos nutrientes críticos que quedaron definidos en el último decreto, en algunos casos coincide con los límites de la primera etapa de Chile, en otros nutrientes coincide con la etapa dos y en otros casos con ninguna de ellas.

Queda claro que si Chile fue referencia para los cambios en la normativa, entonces el Mercosur no parecía resultar tan relevante, dado que este país no es parte del bloque regional ni tampoco su EFA está armonizado con las normativas vigentes en el bloque.

En las alocuciones, tanto de Salinas como de Paganini mencionaron que los cambios realizados fueron pensando en las empresas que ya estaban adaptándose al primer Decreto (272/018), y que ellos consideraban que el decreto que definieron representa una primera fase en la implementación del etiquetado. El ministro de Salud dijo que lo que había que preguntarse era: “si esto es el final del camino o el principio de un camino” (84).

En esta postura se evidencia que la prioridad no estuvo en definir la mejor política para protección de la salud de las personas, sino que las decisiones fueron tomadas pensando en las empresas. Además, hicieron promesas de que se implementarían fases, que no fueron definidas en el decreto que delimita el etiquetado y que al día de hoy siguen sin ser presentadas. Incluso el ministro de Industria, sobre los cambios realizados, expresó: “nos pareció razonable y adoptamos lo que planteó la industria” (84). Cabe mencionar, que la sociedad civil, las organizaciones académicas y profesionales no fueron consultadas, por lo que la decisión sobre los cambios del decreto solo fue tomada con la “campana” de la industria.

Salinas mencionó que “la mayor razón para posponer su entrada en vigencia [Decreto 272/018] fue la pandemia, en el sentido de tratar de afectar lo menos posible la mano de obra nacional” (84). Finalmente, no solo se pospuso su entrada en vigencia, sino que se cambió. En esta explicación el ministro utilizó el mismo discurso con el que la industria hacía en su lobby: “la afectación de fuentes laborales”, lo que es contrario a la evidencia científica, como ya fue evidenciado en el capítulo 5.

El ministro de Salud mencionó que el segundo decreto que ellos definieron para sustituir al del gobierno anterior era más restrictivo y que, por eso, se decidió modificar los valores, poniendo otra vez el énfasis en los productos que serían afectados por el octógono y no en una mayor protección de la salud de las personas. Esto quedó además expresado en la respuesta que dieron los jerarcas ante la consulta sobre la evaluación del impacto que los cambios significarían en los productos, para lo que respondieron que habían utilizado una base de 8.927 productos registrados en la Intendencia de Montevideo y que el análisis se centró en ver cuántos productos quedaban etiquetados y cuántos perdían etiquetas y no precisamente el impacto en la salud de la población. Nuevamente queda en evidencia la preocupación por los productos y no por la salud de las personas.

En este análisis queda de manifiesto un claro retroceso, además asumido, en la aplicación del etiquetado en los productos lácteos, de los cuales muchos dejaron de tener la indicación de exceso de azúcares (de 90,7% a 82%) y de grasas saturadas (de 66% a 22%).

Según palabras del ministro: “es decir, en las cremas, en los helados y en los yogures es donde esto juega más y ahí va a haber que tomar alguna medida compensatoria. Eso lo tenemos asumido” (84). Lo cierto es que, a pesar de ello, los cambios se realizaron de todas maneras afectando a productos que tenían como gran parte del público objetivo a los niños y niñas, en la medida que no se implementó la medida compensatoria mencionada, ni se definió cuál podría ser.

Hay que tener en cuenta que la cantidad de productos que analizaron estaban lejos de acercarse al total de productos que el propio ministerio considera que existen en el mercado. El asesor del ministro, al momento de explicar cómo se realizaría la fiscalización, expresó que consideraban que existían aproximadamente 16.000 productos alimenticios susceptibles de ser rotulados. Por lo tanto, el análisis del impacto de los cambios tuvo sus debilidades y a pesar del retroceso que implicó en gran parte de los productos analizados, igualmente se realizaron.

Según las explicaciones brindadas por las autoridades, los cambios no presentaban justificación alguna en evidencia científica y no quedaba claro cómo tomaron las decisiones. Además de que justificaron los cambios utilizando parte del discurso de la industria en cuanto a la afectación de fuentes laborales y a la armonización con el Mercosur. Estuvieron más preocupados por cómo se afectaba a los productos que generan enfermedad en la población, en lugar de pensar en proteger la salud de la población.



7

## 7. Difusión del mensaje a la población

---

Un aspecto transversal en los mensajes difundidos desde la sociedad civil en su campaña de comunicación fue el defender el derecho al acceso a la información por parte de la población. Esto se trató de lograr y fomentar a través de brindar información, pero también de incentivar a que las personas hicieran valer su derecho a estar informadas.

Las investigaciones realizadas por el grupo interinstitucional, convocado para el desarrollo del Decreto 272/018, resaltaban la existencia de falta de conocimiento para algunos sectores de la población, relacionada con la nutrición y la toma de decisiones informadas a la hora de comprar alimentos. Las investigaciones mencionan que esto podría minimizarse si el proceso de EFA de productos para el consumo, como política de salud, iba acompañado de acciones desde la comunicación (25). El principal objetivo que se debe perseguir es el de comunicar a las personas para que puedan decodificar la información nutricional y comprender cómo utilizarla, de manera tal que la población pueda tomar decisiones informadas sobre alimentación y compras de productos envasados. Es importante que las acciones desde la comunicación tengan en cuenta el momento y la situación en la que estas se implementarían, principalmente debido a los cambios de normativa que fueron surgiendo, que implicaron nuevos desafíos o conceptos a transmitir a la población.

Según lo planteado por Ares *et al.*:

Las campañas en los medios de comunicación pueden alentar a las personas a utilizar advertencias nutricionales mediante la exposición directa a mensajes persuasivos. (25)

Si bien para la población el etiquetado fue algo que paulatinamente comenzó a aparecer en los puntos de venta, la puja entre la industria, el gobierno y la sociedad civil por sostener un perfil de nutrientes estricto se vio reflejada en la especulación de algunas empresas que no incluían octógonos, cuando debían llevarlos, mientras que otras sí los incluían en sus paquetes. Frente a esta situación, era central que la estrategia de comunicación permitiera a la población

apropiarse del mensaje para lograr una mayor conciencia al momento de la compra sobre el tipo de producto a adquirir, además de exigir que las empresas comenzaran a cumplir con la normativa.

La Alianza ENT planificó e implementó una campaña de difusión que se enfocó en dar mayor transparencia al proceso de definición del etiquetado y las acciones que el gobierno realizaba para definir la política de salud, además de evitar que nuevamente se prorrogara la obligatoriedad de cumplir con la normativa. El eje fue mantener a la población informada y estimular una conducta crítica ante la situación del momento y hacia los productos alimenticios consumidos.

Para planificar una estrategia de comunicación es necesario identificar antecedentes de otras campañas realizadas en la línea que se pretende seguir y tener en cuenta los objetivos a mediano y largo plazo. A partir de ello, identificar qué tipo de contenidos se necesitan crear, qué acciones se deben realizar y a qué público se tiene que dirigir, para lograr el impacto deseado.

En los antecedentes locales, se encuentra la campaña de comunicación que realizó UNICEF, denominada “El etiquetado me ayuda” (115). En ella se solicitó la colaboración de personalidades destacadas de Uruguay para que difundieran el mensaje (116), explicitando, según cada uno, a qué lo ayudó el EFA. Logró una amplia difusión en redes sociales.

Luego de esa campaña, ninguna otra institución realizó una comunicación específica hacia la población respecto del etiquetado, a pesar de la relevancia de estas acciones que fueron destacadas en las investigaciones previas. Por esta ausencia y, además, por la confusión de las personas luego de los sucesivos cambios en el EFA y en el discurso de las autoridades gubernamentales y de la industria, fue que desde la sociedad civil se identificó la necesidad de informar claramente al respecto de esta política, su situación y los discursos que públicamente se difundían.

Según las estadísticas, las redes sociales ocuparon la mayor parte del tiempo de los medios conectados en 2021. Asimismo, las personas afirmaron que pasaban más tiempo en los canales sociales respecto al año anterior (2 horas y 27 minutos más por día), según se expresó en la web [www.kepios.com](http://www.kepios.com). Por tal motivo, la campaña de comunicación lanzada desde la sociedad civil se centró en las redes sociales, además de difundir puntualmente algunos mensajes en medios de comunicación masiva como la TV y radio, dada su

amplia cobertura y llegada a distintos grupos etarios de todo el país. El mensaje de la sociedad civil también se difundió a través de sus voceros en entrevistas realizadas por la prensa y programas de TV. A pesar de esta presencia en medios y redes sociales, se mantuvo la desigualdad de acceso a los medios de comunicación masiva, respecto del acceso de la industria a estos a través de sus voceros o de la publicidad.

La flexibilidad de la estrategia de comunicación era necesaria para que pudiera acompañar los emergentes con relación a la temática. Las primeras acciones fueron focalizadas en la elaboración de un diagnóstico. Se exploraron campañas anteriores, se realizó la búsqueda de antecedentes como evidencia científica y se analizaron las campañas de la sociedad civil en otros países de la región, que ya venían dando batalla a la interferencia de la industria en relación con el EFA.

Teniendo en cuenta los cambios constantes en la normativa que definía el EFA y su implementación, las diferentes etapas de comunicación se fueron planificando y adaptando estos cambios de coyuntura.

A continuación, se presentan ejemplos de mensajes, imágenes, videos, audios y entrevistas que se difundieron entre 2020 y 2022 por los distintos canales de comunicación.

## 7.1 Campaña en redes sociales

**Campaña: ¿Sabés lo que estás comiendo?** (setiembre-noviembre 2020)



Objetivo: resaltar la importancia de estar informados sobre lo que contienen los productos alimenticios.

**Campaña: ¿Le pondrías... a tu comida?** (setiembre-noviembre 2020)



Objetivo: mostrar a la población que la cantidad de azúcares y sodio que contenían los productos de consumos más usual no eran despreciables y había que tener cuidado.

### Campaña: Etiquetado Uy (setiembre-noviembre 2020)



Objetivo: dar a conocer la misma campaña que se estaría difundiendo en la vía pública (paradas de ómnibus, publicidad en pantallas de locales comerciales, ómnibus, entre otras). El foco estaba centrado en resaltar la facilidad de reconocer los octógonos para conocer cuándo un producto tiene excesos.

### Campaña: Tipo de productos (setiembre-noviembre 2020)



Objetivo: mostrar las diferentes formas de cómo se pueden nombrar algunos ingredientes que pueden pasar desapercibidos al no reconocer su nombre, pero que en los hechos termina contribuyendo al consumo excesivo de azúcares, sodios o grasas.

### Campaña: ¡Atención! (diciembre 2020)



Objetivo: alertar sobre los rumores que habían surgido de que el gobierno nuevamente, en cuestión de meses, modificaría el etiquetado.

### Campaña: Cuenta regresiva (enero 2021)



Objetivo: informar a la población sobre el momento en el que el Decreto 246/020 comenzaría a ser obligatorio. Decreto que cuatro días antes de ser obligatorio fue modificado.



### Campaña: Lo que comés importa (febrero 2021)



Objetivo: mostrar a la población que el cambio de decreto llevó a la pérdida de información de excesos. El mismo producto que antes llevaba ciertos “octógonos”, sin modificar la composición de su producto y solo con los cambios en el decreto, dejaba de indicar alguno de los excesos.

En esta campaña y bajo la consigna ¿Por qué es importante el etiquetado frontal de alimentos? #loquecomesimporta, participantes de diferentes instituciones colaboraron con la consigna de apoyo al EFA.

Participaron, entre otros:

- Nut. Andrea Graciano, Fagran Argentina.
- Chef Diego Ruete, Educocina.
- Dra. María Dutra, Sociedad Uruguaya de Cardiología.
- Nut. Patricia Arias, Fundación Diabetes Uruguay.
- Lic. Sandra Toledo, Alianza de Pacientes Uruguay.
- Psic. Agustin Menéndez, Alianza de Pacientes Uruguay.
- Abigail Chonichesky, Glutenfree.
- Téc. Santiago González, Nutrición Deportiva.
- Lic. Betina Fernández, Montevideo Health Save.
- Lic. Brenda Acevedo, AUDYN.



Video referente en alimentación, sobre “lo que comés importa”.

## Campaña: Vivos en Instagram (marzo 2021 y 2022)

**Ciclo de Vivos en Instagram**



El Etiquetado Frontal de los Alimentos y la opinión de los expertos

**Miguel Kazarez**

Este lunes  
1º de Marzo, 20 Hrs



**Ciclo de Vivos en Instagram**



Trampas en la "comida" para niños/as.

**Raquel Villegas**  
Nutricionista infantil

Lunes 22 de Marzo  
20 Hrs



**Ciclo de Vivos en Instagram**



Las bases científicas y los cambios en el Etiquetado de alimentos.  
¿A qué productos afecta y a quiénes beneficia?

**Ing. Gastón Ares**

Lunes 15 de Marzo  
20 Hrs



**Ciclo de Vivos en Instagram**



La educación alimentaria en la era de los ultraprocesados.

**Diego Ruete**

Lunes 8 de Marzo  
20 Hrs



**Vivo en Instagram**



¿Cómo escapar a los ultraprocesados?

Jacinta Luna

Diego Rodriguez

**Miércoles  
9 de Marzo  
19 Hrs**



Objetivo: Llegar con el mensaje a mayor cantidad de personas, a través de personas destacadas en el tema de alimentación, y conocer su opinión respecto a la alimentación, el consumo de ultraprocesados y la utilidad del EFA.

**Campaña: ¿Merienda saludable?** (marzo 2021)



Objetivo: ante el comienzo del año lectivo escolar, trata de concientizar a las personas de lo perjudicial de algunos productos que usualmente se utilizan para llevar como “comida” a las instituciones educativas o que usualmente se les compra a los niños.

## Webinar: El impacto de las decisiones regionales en el etiquetado frontal de alimentos en Uruguay (junio 2021)



[Acceso al webinar.](#)

Conversatorio + 

 **El impacto de las decisiones regionales en el etiquetado frontal de alimentos en Uruguay**

**Agradecemos la participación de:**

			
<b>Dr. Fabio Gomes</b> <small>Asesor Regional en nutrición del Departamento de Enfermedades no Transmisibles de OPS/DMS</small>	<b>Dra. Cristina Lustemberg</b> <small>Signatada por el fin Integrante de la Comisión Salud y Seguridad Social de la Cámara de Representantes Ex Viceministra de salud</small>	<b>Dr. Miguel Asqueta</b> <small>Director General de Salud</small>	<b>Ing. Agr. Vicente Plata</b> <small>Oficial a Cargo de INO Uruguay</small>

 **Miralo completo en nuestro canal de youtube**

Objetivo: dar a conocer la opinión de decisores políticos y organismos internacionales sobre la situación del etiquetado frontal y la necesidad de armonizar con la región.

### Campaña: ¿Debería llevar? (agosto 2021-abril 2022)

Objetivo: informar a la población sobre los productos que debían llevar octógonos que indicaran “exceso”, pero que no estaban cumpliendo con la normativa del EFA.



A partir de la constatación en los puntos de venta, realizada por la sociedad civil, además de las continuas consultas que llegaban a través de los canales de comunicación, se analizó el contenido de los productos y se informó a la población cuáles no tenían etiquetado frontal pero debían llevarlo.



### Campaña: ¿Te lo imaginabas? (agosto-noviembre 2021)

Objetivo: mostrar productos que sin el EFA no las personas podrían no imaginarse que tuvieran ciertos excesos.



En esta campaña se trató de mostrar que a partir del etiquetado surgían productos que quizás era difícil imaginarse que tuvieran los excesos que indicaban, por ejemplo, que tuvieran exceso de sodio y azúcares a la misma vez, o que un producto *light* tuviera exceso de sodio.

### YouTube

En el canal de YouTube (Etiquetado Uy) se fueron publicando distintos tipos de videos, entre ellos uno explicativo en el que se da a conocer algunas cosas básicas sobre lo que significa el etiquetado frontal. También se fueron publicando parte de las entrevistas en las que participaban integrantes de la sociedad civil.



Captura de pantalla del video explicativo.

## 7.2 Entrevista en medios

### **RadioMundo 1170 AM, En Perspectiva, noviembre 2020**

Azúcar, sodio, grasa, grasas saturadas: las etiquetas que marcan el exceso de esos elementos continúan en suspenso.



### **Canal 10, Arriba Gente, noviembre 2020**

Entrevista al Sociólogo Diego Rodríguez de la Alianza ENT, que promueve el etiquetado de alimentos y reclama que se empiece a controlar y cumplir.



### **Canal 10, La Tarde en Casa, noviembre 2020**

Invitada la Licenciada en Nutrición e integrante de la Alianza ENT Uruguay, Raquel Sánchez, para conversar sobre la importancia del etiquetado de alimentos.



**Canal 12, Desayunos Informales, noviembre 2020**

Queremos desmitificar alimentos que consideramos saludables por su publicidad y el marketing.



**Canal 5, Buscadores, noviembre 2020**

La importancia del etiquetado frontal de los alimentos, su próxima entrada en vigencia obligatoria y su fiscalización.



**Canal 4, Vespertinas, noviembre 2020**

Charlamos con la nutricionista Raquel Sánchez y con el sociólogo Diego Rodríguez, integrantes de la Alianza ENT, para la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles.



**TV Ciudad, La Letra Chica, marzo 2021**

“Exceso de Lobby”: entrevista a periodista, integrantes de la Alianza ENT y diputada Cristina Lustemberg, respecto de la situación del etiquetado.



**Tv Ciudad, Mirá Montevideo, setiembre 2021**

Noelia Campo entrevistó a Diego Rodríguez de la Alianza ENT para conocer en qué está el debate sobre el etiquetado común de alimentos en el Mercosur.



**Canal 12, Desayuno Informales, diciembre 2021**

La sociedad civil constató que a casi un año de ser obligatorio el EFA había un 40% de los productos que no tenían etiqueta y estaban en infracción.





## 7.3 Campaña en TV

En paralelo a la campaña en redes también se lanzó una campaña en TV, radio y vía pública.

En TV se difundió un spot en el que una persona retrocedía en su decisión de compra y dejaba el producto que iba a consumir, porque tenía octógonos. El mensaje mencionaba sobre los excesos en los alimentos que “ahora esa información iba a ir de frente y que dependía de todos que esto no tenga marcha atrás. Para que grandes y chicos podamos parar, mirar y elegir mejor”.



Video sobre etiquetado frontal de alimentos, de Etiquetado Uy.



Captura de pantalla del video sobre etiquetado frontal de alimentos, de Etiquetado Uy.

## 7.4 Campaña en vía pública

Se reforzó la idea de que el etiquetado es fácil de entender bajo la acción “cuando lo ves, lo entendés”.

Se expuso el mensaje en refugios peatonales de mayor concurrencia en Montevideo, en ómnibus de recorridos largos por todos los barrios de Montevideo, en pantallas gigantes de la vía pública y, en verano, un avión pasó por las principales playas de la costa anunciando el inicio del etiquetado para el 1 de febrero de 2021.



Publicidad en vía pública.



Spot de radio 1



Spot de radio 2

## 7.5 Campaña en radio

Esta campaña incluyó avisos en radio que se basaron en que es imposible comprender cuándo un producto tiene exceso de azúcares, grasas y/o sodio, a partir de la información de la tabla nutricional, resaltando la importancia de contar con el EFA para poder conocer estos excesos y lo fácil del etiquetado frontal de advertencia.



Spot de radio 3

8

## 8. Mientras tanto, a nivel regional

---

A nivel de las Américas, el país precursor en el etiquetado frontal de advertencia fue Chile, donde comenzó a regir desde el 2016 la inclusión de un octógono negro con la expresión “alto en” para advertir cuando un alimento tiene exceso de calorías, sodio, grasas saturadas o azúcar. Su normativa también consideraba la prohibición de utilizar animales, figuras o colores que llamaran la atención en los envases de los alimentos con los sellos de advertencia, además del impedimento de vender estos productos en instituciones escolares. Para su aplicación Chile estableció tres fases de aplicación y en cada una se incrementaba el grado de exigencia en los límites a partir de los cuales se consideraba que tenían “exceso en”.

Posteriormente se adoptó y comenzó a implementar este etiquetado en otros países como Perú y México. También la OPS elaboró sus recomendaciones con base en la experiencia de Chile y a la evidencia científica generada, recomendando utilizar el octógono negro con letras blancas, con la palabra “exceso en”. Al momento de la redacción del presente libro también se aprobaron leyes de etiquetado frontal de advertencia en Colombia y Argentina. En Colombia aún resta reglamentarla para poder ponerla en práctica, mientras que en Argentina se reglamentó y ahora resta que se ponga en práctica luego de transcurrido el período de prórroga que se le dio a la industria para que cumpliera.

En este momento el mejor etiquetado a nivel mundial es el que tiene México, definido por su normativa NOM-051, dado que toma las experiencias de países que ya lo estaban implementando, además de seguir las recomendaciones de la OPS y basarse en evidencia científica libre de conflictos de interés. Dado que México es un ejemplo para seguir, la industria alimentaria ha iniciado acciones legales contra la NOM-051 e incluso ha intentado amedrentar a activistas sociales vinculados a la defensa del etiquetado frontal, como se ha mencionado también para el caso de Uruguay.

La normativa mexicana (100) se integra por cinco sellos de advertencia en forma de octógonos, que, de manera clara, sencilla y visible, indican cuando un producto contiene exceso de nutrientes e ingredientes críticos como: calorías, grasas saturadas, grasas trans, azúcar y sodio. También incluye dos leyendas precautorias sobre

## 8. Mientras tanto, a nivel regional

contenido de cafeína y edulcorantes, no recomendables para consumo en niñas y niños. Los productos pequeños —que su tamaño sea menor o igual a 40 cm<sup>2</sup>— presentan “minisellos” que indican el número de ingredientes críticos que contienen y afectan la salud.

Asimismo, la NOM-051 prohíbe que los envases contengan personajes infantiles, dibujos animados, celebridades o elementos interactivos que estén dirigidos a niños y niñas para incitar a su consumo o compra.



Etiquetado en México.



Imagen informativa dirigida a la población de México.

A nivel de Mercosur también se comenzó a avanzar en la definición de un EFA que deberían cumplir todos los países que lo integran. Esto implicaba una armonización de las normativas entre estos países. Si el acuerdo que se alcanzara a nivel del bloque fuera de menor exigencia que la que ya tenía Uruguay, significaría un debilitamiento de la normativa local, dado que debería cumplir con lo establecido regionalmente. Luego de dos cambios de decretos que debilitaron el EFA, este camino del Mercosur era la única vía posible para que la industria incidiera en lograr un EFA con menor exigencia y que Uruguay nuevamente debiera reducir las exigencias que ya tenía establecidas, para definir cuándo los productos tienen excesos de azúcares, sodio y grasas.

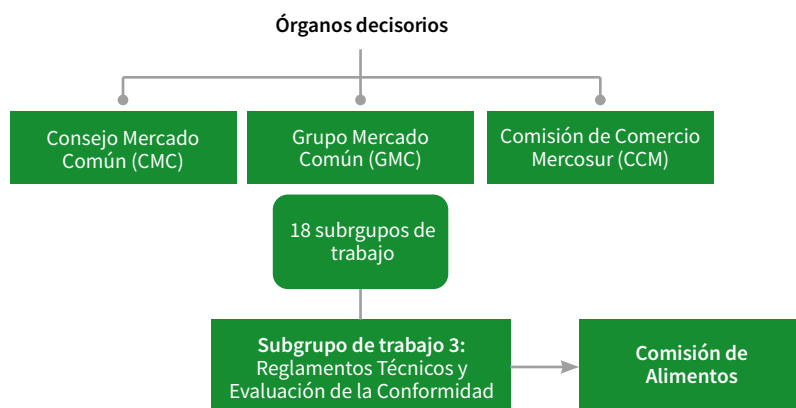
Esta era una situación que la industria veía muy favorable para sus intereses, dado que Paraguay no contaba con EFA, el que tenía Brasil (aún no aplicado) era de menor exigencia que el de Uruguay y

Argentina<sup>15</sup> estaba en vías de aprobar una ley pero la industria estaba ejerciendo un fuerte lobby para trancar la iniciativa o debilitarla. Ante esta situación, incluso en las reuniones de definición a nivel de Mercosur, se notaba en los argumentos y posturas de los países que la industria estaba logrando incidir para lograr un EFA débil, que no les implicara mayores exigencias a sus empresas.

En el curso de Rotulado Frontal de Alimentos brindado por la Escuela de Nutrición de la UDELAR, en el 2021 (101) se invitó a representantes del MSP, que expresaron claramente cuál era la situación a nivel de Mercosur.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del Mercosur, en el cual funcionan 18 subgrupos de trabajo que abordan temas específicos. Las decisiones del GMC, dependiendo del tipo que sean, son obligatorias (vinculantes) y cada Estado debe incorporarlas a su normativa jurídica.

En el subgrupo de trabajo número 3 que se dedica a “reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad” es donde se ha estado trabajando sobre el etiquetado frontal, en lugar de hacerlo dentro del subgrupo 11 que se dedica a “salud”. Dentro del subgrupo 3 funciona una comisión específica de alimentos, que trabaja todos los reglamentos que se armonizan.



La delegación oficial de Uruguay está conformada por representantes de distintos ministerios, entre ellos, MIEM y MSP. Dentro de esta delegación, el coordinador de la Comisión de Alimentos es un técnico del LATU que es designado por el MIEM.

15 Evidencia del lobby en Argentina: <<https://agenciatierraviva.com.ar/etiquetado-frontal-un-camino-obstaculizado-por-el-lobby-de-la-industria-alimentaria/>>.

En las reuniones del Mercosur pueden participar observadores, que en su amplia mayoría han sido de la industria, ya que no se ha dado espacio a la participación de la sociedad civil, como en otros países. Dada la relevancia de participar en esta comisión, desde la Alianza ENT Uruguay se gestionó la participación y se aprobó, luego de varios meses de insistir para que el MIEM tomara una resolución al respecto. Se terminó aprobando la participación el día que se comenzó a exponer la situación en las redes sociales. La comunicación llegó cuando ya había comenzado el primer día de reunión.

El etiquetado frontal de advertencia se comienza a negociar en el Mercosur a solicitud de Uruguay, que en agosto de 2018, el mismo mes que Uruguay había definido y firmado el primer Decreto (272/018), solicitó que se iniciara la definición de un Reglamento Técnico Mercosur sobre rotulado frontal, que finalmente se comenzó a trabajar en junio de 2019. En setiembre de este mismo año Brasil presentó su propuesta de rotulado frontal, que puso en consulta pública. Mientras que Uruguay presentó su postura y justificación, que consistió en lo contenido en el Decreto 272/018 que ya había definido. En ese momento, Argentina y Paraguay no tenían una postura ni propuesta definidas, mientras que Paraguay recién presentó su propuesta en mayo de 2020.

En el Mercosur se continúa trabajando en la definición de este reglamento técnico, sobre el cual aún no hay acuerdos en aspectos principales: ámbito de aplicación, sistema gráfico, definiciones, alcances o modelo de perfil de nutrientes. La falta de posiciones a nivel nacional en cada país ha impedido el avance del trabajo en conjunto y dificultó aún más, una vez que Argentina aprobó su Ley de Etiquetado Frontal, siguiendo las recomendaciones de la OPS.

También ha dificultado el avance del trabajo el hecho de que Brasil definió su normativa en diciembre de 2020 y que entrará en vigencia en octubre de 2022, sin tener en cuenta el trabajo que se estaba realizando en el Mercosur, incluso introdujo modificaciones a reglamentos del país, en el tema alimentos, que ya estaban armonizados con el Mercosur. Estos cambios no respetaron las Resoluciones GMC 46/03, 47/03, 01/12. Es de destacar que para la definición de su rotulado frontal, Uruguay no rompió acuerdos con otras normativas ya establecidas y armonizadas con el Mercosur. Argentina también propuso considerar las etapas como una forma de avance y desarrollo de la normativa, lo cual no estaba considerado hasta ese momento por el grupo de trabajo, mientras que Brasil no propuso etapas. Hasta el momento, en Brasil, no estaba acordado el contenido que debía estar expresado en el reglamento que estableciera la aplicación del EFA, a qué productos se le aplicaría la normativa ni qué nutrientes se considerarían.

En lo único que coinciden los países es en avanzar hacia la definición de un rotulado nutricional frontal. ¿Qué pasa si no hay acuerdo en este ámbito de trabajo? El proyecto queda a consideración de los coordinadores nacionales por el plazo de dos reuniones ordinarias del subgrupo de trabajo. Cumplido dicho plazo, los coordinadores elevan el tema al GMC indicando los puntos disenso entre los países. Una vez elevado a este órgano, allí se deberá definir el curso de las acciones a seguir. Se estima que si no hay consenso, la resolución final del tema puede llevar hasta el 2023 y es una posibilidad que el acuerdo no se alcance.



9

## 9. Actores claves: quiénes son y qué opinan

Como parte del trabajo que realizó la sociedad civil y teniendo presente un trabajo realizado por académicos de la UDELAR vinculados al área de evaluación sensorial, sensometría y ciencia del consumidor (26), se analizaron los actores claves vinculados al EFA en Uruguay, lo que permitió obtener un mapeo de la situación. Se tomaron como base notas públicas en medios de prensa escrito y en sitios de noticias uruguayos, entre junio de 2016 y setiembre de 2020, con el objetivo de identificar a estos actores y conocer su posición respecto a la regulación implementada en el país e identificar las relaciones entre ellos.

En cada una de las notas relevadas, se identificaron los actores mencionados, incluyendo individuos, grupos u organizaciones, además de contar con el número de menciones de cada uno de los actores. A partir de un análisis cualitativo de las notas, se analizó la posición de cada uno de ellos y los argumentos que la justificaban. En aquellos casos en los que los actores hablaban en representación de un grupo u organización, se consideró que manifestaban la posición del grupo u organización.

Una vez identificados los actores, se analizaron relaciones entre ellos a partir del contenido de las notas de prensa y búsquedas en internet de las páginas oficiales de los grupos u organizaciones, así como el currículum de los individuos, en caso de que fueran públicos. En el presente trabajo, se consideró que dos actores están vinculados si existen proyectos en común o financiación de actividades, o cuando existen individuos en común entre dos grupos u organizaciones.

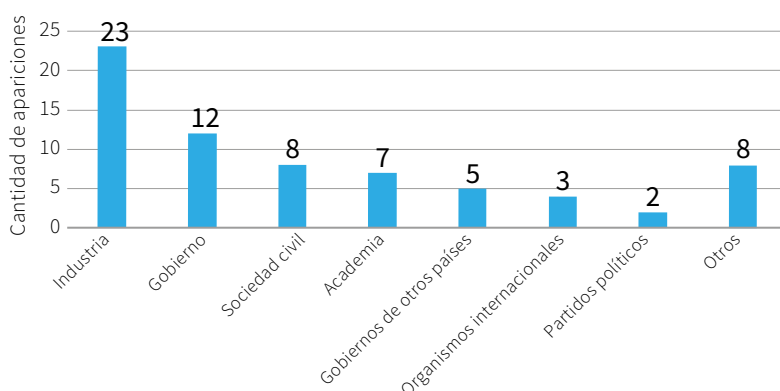


Publicación donde se  
analiza el proceso de  
implementación del  
EFA en Uruguay.

## 9.1 Actores vinculados al rotulado nutricional frontal en Uruguay

Se identificaron un total de 69 actores. Como se observa en la siguiente gráfica, la mayoría de los actores mencionados en las notas de prensa correspondieron a la industria y al gobierno.

Gráfico 19. Distribución de los actores identificados en las notas de prensa publicadas entre junio de 2016 y setiembre de 2020



Considerando las características del proceso de diseño e implementación del rotulado nutricional frontal en el país y, en particular, el cambio de gobierno ocurrido el 1.º de marzo de 2020, en las tablas 21 y 22 se presentan los actores identificados en dos períodos: junio de 2016 a febrero de 2020 (diseño e implementación del Decreto 272/18) y febrero a setiembre de 2020 (prórroga de la entrada en vigencia del Decreto 272/18 y aprobación del Decreto 246/20). En el caso de instituciones u organizaciones se indican las personas mencionadas en las notas relevadas.

### 9.1.1 Diseño e implementación del Decreto 272/18 (junio de 2016 a febrero de 2020)

El MSP fue el actor más mencionado en las notas de prensa, lo que concuerda con su liderazgo en el proceso de diseño e implementación del rotulado frontal en el país. El Poder Ejecutivo y el MIEM también fueron actores gubernamentales frecuentemente mencionados. Varias notas mencionaron a la comisión interinstitucional

conformada para diseñar el decreto, integrada por diversos ministerios (tabla 21), la Intendencia de Montevideo, la Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular, la academia y organismos internacionales.

El Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar de la UDELAR fue el actor vinculado a la academia más mencionado en las notas de prensa, debido a su participación en la comisión interinstitucional y a su trayectoria en investigación en la temática. Además del Núcleo, se identificó a la Cátedra de Ciencia y Tecnología de Alimentos de la Facultad de Química de la UDELAR como un actor interesado en la temática, en el período anterior a la aprobación del Decreto 272/18.

La industria de alimentos fue un actor notable en las notas de prensa relevadas, principalmente a través de la CIALI o la Cámara de Industrias del Uruguay. Por el contrario, las menciones a la sociedad civil organizada no fueron frecuentes. Únicamente se encontraron menciones a la AUDYN, la Asociación de Ingenieros Alimentarios del Uruguay (AIALU) y la Alianza ENT Uruguay. Se identificaron también actores vinculados a organismos internacionales (OPS, FAO y UNICEF) y partidos políticos, gobiernos de otros países (Paraguay, Chile, Estados Unidos, Argentina y Brasil) (tabla 21).

Tabla 21. Actores vinculados al rotulado nutricional frontal en el período comprendido entre junio de 2016 y febrero de 2020

Tipo	Actor	Número de menciones	Posición
Gubernamental	Ministerio de Salud Pública	55	Apoya
	Poder Ejecutivo	34	Apoya
	Ministerio de Industria, Energía y Minería	22	Apoya
	Comisión interinstitucional	12	Apoya
	Instituto Nacional de Alimentación	8	Apoya
	Intendencia de Montevideo	4	Apoya
	Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular	3	Apoya
	Ministerio de Economía y Finanzas	2	-
	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2	-
	Ministerio de Relaciones Exteriores	1	-

## 9. Actores claves: quiénes son y qué opinan

Tipo	Actor	Número de menciones	Posición
Academia	Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar (UDELAR)	11	Apoya
	Cátedra de Ciencia y Tecnología de Alimentos, Facultad de Química (UDELAR)	4	Opone
	Observatorio del Derecho a la Alimentación (UDELAR)	2	Apoya
	Universidad Católica	1	Opone
	Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (Argentina)	1	Opone
Organismos internacionales	OPS	30	Apoya
	FAO	16	Apoya
	UNICEF	8	Apoya
Sociedad civil organizada	Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas	4	Apoya
	Asociación de Ingenieros Alimentarios del Uruguay	2	Opone
	Alianza ENT Uruguay	1	Apoya
Partidos políticos	Frente Amplio	2	Apoya
	Partido Colorado	1	-
Industria	Cámara Industrial de Alimentos	29	Opone
	Cámara de Industrias del Uruguay	11	Opone
	Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén	4	Opone
	Nestlé	2	Opone
	Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios de Argentina	2	Opone
	Cambadu	2	Opone
	Mondelez	1	Opone
	PepsiCo	1	Opone
	De la Tierra	1	Apoya
	DeliChips	1	Apoya
	Etosha	1	Apoya
	Good Vibes	1	Apoya
	La Pacha	1	Apoya
	Nutriciencia	1	Apoya
	Vegalatto	1	Apoya
	Jariola	1	Apoya
	Salus	1	Opone
	Ze Fams (Chile)	1	Apoya

Tipo	Actor	Número de menciones	Posición
Industria	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA)	1	Opone
	Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (ALAIAB)	1	Opone
	Alianza Internacional de Alimentos y Bebidas (IFBA)	1	Opone
Gobiernos de otros países	Gobierno de Paraguay	4	Opone
	Gobierno de Chile	3	Apoya
	Gobierno de Estados Unidos	1	Opone
	Gobierno de Argentina	1	Opone
Otros	Susana Socolovsky (SS, consultora argentina)	3	Opone
	Estudio Jurídico Dentons Jiménez de Aréchaga (DJA, antes Jlménes de Aréchaga, Viana & Brause)	2	Opone
	Miguel Kazarez (MK, licenciado en Nutrición)	1	Apoya

Nota: Los guiones refieren a personas que no explicitaron su postura sobre el etiquetado o tuvieron una postura neutra.

Tabla 22. Actores vinculados al rotulado nutricional frontal en el período comprendido entre febrero y setiembre de 2020

Tipo	Actor	Número de menciones	Posición
Gubernamental	Ministerio de Salud Pública	47	Apoya
	Poder Ejecutivo	27	-
	Comisión interministerial	23	-
	Ministerio de Industria, Energía y Minería	19	-
	Legisladora Cristina Lustemberg	17	Apoya
	Intendencia de Montevideo	4	Apoya
	Ministerio de Relaciones Exteriores	1	-
	Ministerio de Economía y Finanzas	1	-
Academia	Núcleo interdisciplinario Alimentación y Bienestar (UDELAR)	19	Apoya
	Julio Vignolo (Facultad de Medicina, UDELAR)	2	Apoya
	Observatorio del Derecho a la Alimentación (UDELAR)	1	Apoya
	Universidad de Chile	4	Apoya
Organismos internacionales	OPS	24	Apoya
	FAO	18	Apoya
	UNICEF	15	Apoya
	ONU	4	Apoya

9. Actores claves: quiénes son y qué opinan

Tipo	Actor	Número de menciones	Posición
Sociedad civil organizada	Sindicato Médico del Uruguay	10	Apoya
	Alianza ENT Uruguay	9	Apoya
	Coalición Latinoamérica Saludable	3	Apoya
	Asociación de Ingenieros Alimentarios del Uruguay	2	Opone
	Asociación de Diabéticos del Uruguay	1	Apoya
	Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas	1	Apoya
	Fundación Interamericana del Corazón (Argentina)	1	Apoya
Industria	Cámara Industrial de Alimentos	18	Opone
	Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén	3	Opone
	Cámara de Industrias del Uruguay	1	Opone
	Portezuelo	1	Apoya
Otros	Dora Szafrir	5	Apoya
	Global Health Advocacy Incubator	2	Apoya
	Eduardo Regueira (Pediatra)	1	Apoya
	Bernardo Borkenztein (Químico)	1	Apoya

Nota: Los guiones refieren a personas que no explicitaron su postura sobre el etiquetado o tuvieron una postura neutra.

9.1.2 Prórroga de la entrada en vigencia del Decreto 272/18 y aprobación del Decreto 246/20 (febrero a setiembre de 2020)

Durante el período comprendido entre febrero y setiembre de 2020 se identificó un menor número de actores. Como se observa en la tabla 22, los actores más relevantes durante el primer período continuaron siendo frecuentemente mencionados (por ejemplo, MSP, MIEM y CIALI). Sin embargo, una diferencia relevante entre ambos períodos tuvo que ver con la mayor frecuencia de mención de actores vinculados a la sociedad civil organizada.

9.2 Posición de los actores identificados

Al analizar la posición de los actores identificados en las notas de prensa, se constató que el 57% estaba a favor del decreto de rotulado frontal, el 35% estaba en contra y el 8% presentaba una posición neutral. Como se observa en las tablas de la sección anterior, los

actores gubernamentales manifestaron mayormente una posición de apoyo a la medida, destacando su importancia para la salud pública. En varios medios de prensa el MSP destacó la importancia de la medida y la utilización de evidencia científica para la toma de decisiones durante el diseño del decreto. El gobierno luego cambió y el nuevo ministro de Salud Pública apoyó públicamente la medida, aunque el subsecretario José Luis Satdjian planteó la necesidad de revisar la medida de forma constante:

Si (el decreto) va a estar vigente nuestra obligación no es elegir si controlar o no, hay que controlar. No es un decreto que hayamos elaborado nosotros, que no fue controlado por nosotros, por lo tanto, va a estar en revisión constante. Las normas no son estáticas, las leyes tienen que ir aggiornándose a la evolución de lo que es la sociedad. (27)(28)

Otros organismos no explicitaron su postura o fueron mencionados por presentar reparos a la medida (por ejemplo, Ministerios de Economía o de Relaciones Exteriores). En el caso del MIEM, se observó un cambio de posición entre los dos períodos considerados. Durante el período de diseño e implementación del Decreto 272/18 los representantes del MIEM manifestaron su apoyo a la medida, destacaron su importancia y la posicionaron como una oportunidad para la industria nacional. Sin embargo, a partir de marzo de 2020 y con el cambio de gobierno, los representantes del MIEM manifestaron una postura neutral sobre la medida, destacaron la necesidad de revisarla y la importancia de la armonización con el Mercosur. En lo que respecta a los gobiernos departamentales, la Intendencia de Montevideo mostró una postura favorable durante todo el proceso.

Si bien la mayoría de los actores de la academia se manifestaron a favor de la política, se identificaron algunas excepciones. A nivel nacional, el Departamento de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CYTAL) de la Facultad de Química de la UDELAR se manifestó en contra de la normativa durante el proceso de diseño del Decreto 272/18. Los representantes del Departamento argumentaron que esta medida no era adecuada para lograr cambios en los hábitos alimentarios o una reducción de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad. Además, manifestaron reparos vinculados al perfil utilizado para definir el exceso de nutrientes y afirmaron que el proyecto de decreto violaba los compromisos asumidos por el país en el marco del Mercosur. Algunos de estos argumentos fueron compartidos por la Facultad de Ingeniería y Tecnologías de la Universidad Católica y el Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación de Argentina. Los actores vinculados a la academia opuestos al decreto plantearon que podría confundir a los consumidores y



que debería recurrirse a la educación. Para ejemplificar su punto, en muchos casos utilizaron ejemplos que no estaban basados en las disposiciones del decreto o las características de los productos disponibles en el mercado.

A continuación, se presentan algunos ejemplos:

La mejor estrategia es siempre la educación, no generar miedo y explicar. Por ejemplo, en caso de que la leche entera deba tener el octógono en su envase por alto nivel de grasa o un jugo natural lo tenga por alto nivel de azúcar y una bebida cola light no tenga ninguno de los dos, es necesario educar y aclararle al consumidor que es más saludable el consumo de los primeros dos, más allá de los símbolos que figuren en el envase. (29)

¿Se puede condenar a un alimento ancestral como el yogurt, con múltiples beneficios comprobados para la salud, por contener azúcar en cantidades tales que resulte placentero para el consumidor? (30)

La AIALU fue la única organización de la sociedad civil organizada que se manifestó en contra del rotulado nutricional frontal, exponiendo argumentos similares a los presentados por el CYTAL y los actores vinculados a la industria. Las críticas fueron manifestadas tanto durante el período de diseño del decreto (31) como durante la prórroga de su entrada en vigencia. En este último período, la AIALU hizo llegar una nota al MSP el mismo día que los ministros Daniel Salinas y Omar Paganini realizaron una conferencia de prensa para informar la resolución adoptada respecto al decreto que regula el etiquetado nutricional frontal en nuestro país (32). En esta nota, los profesionales de la AIALU afirmaron que existían otros sistemas de rotulado más apropiados, sin mencionar la evidencia en la cual basaban dicha afirmación:

Hay opciones de etiquetado frontal más claras, coherentes, y que suministrarían mayor información al consumidor, dándole elementos para tomar decisión en base a las necesidades metabólicas, sin ser alarmistas ni inconsistentes con la propuesta. (32)

El resto de las organizaciones de la sociedad civil presentaron una postura favorable al rotulado (ver tablas de la sección anterior) y destacaron su importancia en el contexto de la elevada prevalencia del sobrepeso, la obesidad y las ENT en el país.

Los actores vinculados a la industria de alimentos presentaron mayoritariamente una postura contraria al rotulado frontal. Antes de la aprobación del Decreto 272/18, los argumentos de la industria se centraron en la falta de evidencia científica y en que el sistema seleccionado no era el más adecuado debido a que estigmatizaba y demonizaba los productos, ocasionando pérdida de ventas y, consecuentemente, pérdida de puestos de trabajo.

Esto se ejemplifica en las expresiones del entonces presidente de la CIALI, Fernando Pache:

Tenemos el temor de que esto genere un rechazo de la población al no tener demasiada información, que genere un estigma del consumo de alimentos que tengan etiqueta, y es un temor de la industria por la pérdida de ventas, de ingresos y de puestos de trabajo. (33)

En reiteradas ocasiones se mencionó que el sistema de semáforo sería más adecuado:

La industria no está de acuerdo con este sistema, que es más estricto, y propone utilizar uno de estilo inglés, con un semáforo que marca los distintos colores, más amigable con el packaging y con el consumidor. (34)

El EFA fue considerado una traba para la comercialización de los productos a nivel internacional, particularmente en el Mercosur, a pesar de que los acuerdos en el marco de la OMC establecen que la adopción de políticas que establezcan requerimientos especiales para el etiquetado de productos no saludables no constituyen una barrera al comercio (21). En este sentido, un punto mencionado en varias oportunidades fue la necesidad de armonización con el Mercosur para disponer de un único sistema de etiquetado y reducir costos, lo que fue considerado por la AIMA, tal como ejemplifica la siguiente cita:

Una cosa es (la exigencia) para las industrias y otra para los importadores, que dependen de que el proveedor en origen cambie la rotulación; si no, el importador lo tendría que hacer en su depósito, agregando un procedimiento más que supone mayores costos, sube el precio de los productos y terminaría incluso hasta haciéndole perder mercado. (35)

Los actores vinculados a la industria también plantearon reparos a los tiempos de adaptación previstos en el Decreto 272/18 y cuestionaron el modelo de perfil de nutrientes, argumentando que no les permitiría reformular:

No hay incentivos de reformulación, porque los niveles (de sodio, grasa, o azúcar) permitidos son tan bajos que no hay posibilidad de innovar. (36)

Los argumentos planteados por los actores vinculados a la industria están alineados con los identificados en la consulta pública (13) (20). A pesar de la oposición general planteada por las cámaras empresariales, se identificaron actores de la industria con una posición favorable al rotulado. Si bien la mayoría de estos actores correspondía a emprendimientos de venta de opciones saludables (tabla 21), durante el período de prórroga del Decreto 272/18 una industria nacional comercializadora de alfajores y galletería se manifestó a favor del decreto por considerarlo información relevante para sus consumidores (tabla 22). A continuación, se presentan algunas de las expresiones de los representantes de las empresas con una posición favorable al decreto (37):

Este es un producto que no tiene agregados, es manzana, entonces (el decreto) es un golazo porque no voy a tener ni media etiqueta.

Nos va a favorecer porque no envasamos productos que tengan azúcar ni mucha sal.

Nos van a despegar y a validar un poquito más estos productos.

### 9.3 Relaciones entre los actores identificados

Se exploró la existencia de relaciones entre los actores identificados a través de un análisis de la información disponible en las notas de prensa y en sitios web. Se observó que todos los actores que manifestaron una posición contraria al rotulado frontal están vinculados entre sí. En este sentido, se destaca que los actores vinculados a la academia que manifestaron críticas al proyecto de decreto están vinculados a la industria a través de la financiación de proyectos de investigación. En el caso del CYTAL, de la Facultad de Química, existían vínculos estrechos con la Cámara Industrial del Uruguay a través de la Unidad de Innovación en Tecnología de Alimentos, el Programa Impulsa Alimentos y otras consultorías. El CYTAL posee vínculos con la Facultad de Ingeniería y Tecnologías de la Universidad Católica, que también manifestó reparos al proyecto de decreto antes de su aprobación. Por otra parte, docentes del CYTAL integran la comisión directiva de la AIALU.

El mapeo también permitió identificar vínculos entre organizaciones de la sociedad civil organizada y la industria de alimentos. En primer lugar, en algunas notas de prensa representantes de la industria de alimentos manifestaron su apoyo financiero a actividades desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil organizada (38). En segundo lugar, se identificó la participación de técnicos de empresas de ultraprocesados en la comisión directiva de algunas organizaciones de la sociedad civil organizada.

Se pudo constatar que todos los actores opuestos al rotulado presentaron algún tipo de vínculo con la industria. Los motivos de la oposición se centraron en cuestionamientos a la utilidad de la medida, el perfil de nutrientes considerado, la falta de armonización a nivel del Mercosur y los potenciales efectos económicos negativos derivados de la reducción de las ventas.

## 9.4 Expertos patrocinados

Así se titula una sección del artículo de Bocado.lat<sup>16</sup> donde la periodista Stephanie Galliazzi (14) expone la trama detrás de las apariciones mediáticas de algunos expertos cuyo discurso pretende suavizar la mala conceptualización que existe sobre los “ultraprocesados”, además de cuestionar al EFA como una herramienta válida para la prevención y control de las ENT. Tampoco fue expresado o puesto en evidencia los efectos de la salud que tiene el consumo de productos ultraprocesados. Casualmente uno de esos “expertos” tiene una relación filial con el dueño (integrante de la familia) de una de las grandes compañías de chacinados del Uruguay.

Estas personas fueron parte de los actores vinculados al discurso respecto del EFA, además de las instituciones y organizaciones de las cuales forman parte y representaban, vinculadas al ámbito de la química y la ingeniería en alimentos.

Los actores que tomaron un rol protagónico en la batalla contra el etiquetado fueron la Cámara industrial de Alimentos (CIALI) —que asocia a 78 compañías entre las que están, por ejemplo, Coca-Cola, PepsiCo, Grupo Bimbo y Nestlé (empresa que inauguró en 2018 su segunda planta industrial en Uruguay)—, con su presidente Fernando Pache como principal vocero; y la Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén (AIMA), con el abogado Martín Montoro, del estudio Dentons Jiménez de Aréchaga, como su representante legal (14).

16 El presente apartado se basa en el artículo citado de Bocado.lat, de la periodista Stephanie Galliazzi (14).

Se debe tener en cuenta que el Estudio Dentons Jiménez de Aréchaga, entre otros vínculos con la industria, ha realizado consultorías para PepsiCo, como lo expresa en las noticias de su página web:

Dentons Jiménez de Aréchaga asesoró exitosamente a PepsiCo en la expansión de su planta en Uruguay para convertirla en una de las principales plantas del mundo en la producción de concentrados para la elaboración de bebidas refrescantes. (102)

Justamente asesorando para ampliar la producción de parte de los químicos que incluyen los ultraprocesados.

Los intereses de las marcas de ultraprocesados también fueron defendidos mediante otros mecanismos no tan explícitos. La industria también se las ingenió para hablar a través de “expertos en” que apuntaron contra el decreto en momentos clave de la discusión en distintos medios. Entonces, se sumaron a la discusión académicos, sin declarar su conflicto de interés ni explicitar que detrás de sus evaluaciones técnicas se podían solapar los intereses de las marcas (14).

El Grupo Disco, propietario de las cadenas de supermercados Disco, Devoto y Geant, por ejemplo, es cliente de Espina Consultores. Esta agencia de comunicación organizó una gira mediática encabezada por dos doctoras en química de la Facultad de Química de la UDELAR (institución pública), quienes manifestaron su desacuerdo con el decreto de etiquetado. Ambas docentes, Alejandra Medrano y Adriana Gámbaro, dieron entrevistas y presentaron argumentos críticos sobre el etiquetado elaborados desde el CYTAL de la Facultad (14).

Desde el CYTAL también, en voz de diferentes docentes, se realizaron reparos al decreto en distintas entrevistas, pero también en instancias académicas, como una jornada abierta que se organizó para discutir el tema el 11 octubre de 2018 en la sala de actos de la Facultad de Química. Algunas de las críticas de los representantes de este departamento fueron que las medidas de rotulado no eran las más adecuadas para lograr cambios en los hábitos alimentarios ni para reducir la prevalencia de las ENT como el sobrepeso y la obesidad. A su vez, criticaron el perfil de nutrientes que estaba establecido en la primera norma. Otro de los argumentos, que también fue uno de los caballitos de batalla de representantes de la industria como la CIALI y AIMA, fue que el decreto iba en contra de los compromisos asumidos por Uruguay en el marco del Mercosur (14).

Durante el primer período de discusión, el CYTAL fue la única área académica de la UDELAR que se opuso al decreto. En contrapartida, sectores de la Universidad como el Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar, y el Observatorio del Derecho a la Alimentación apoyaron fervientemente el proyecto (14).

Por su parte, Alejandra Medrano brindó una serie de entrevistas en 2017 y 2018 en las que declaró, entre otros puntos, que el etiquetado de los alimentos en paquete (y criticó que se utilice el término “ultraprocesados” para estos) no es suficiente para reducir los índices de obesidad y sobrepeso, como sí lo es la educación. La doctora en química también reparó en que el etiquetado excluye los excesos de alimentos que naturalmente llevan ciertos nutrientes y ejemplificó con que el azúcar de la miel es igualmente perjudicial que el que se incorpora en una mermelada (14).

Además de ser docente de la Facultad de Química, la experta es presidenta de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Ciencia y Tecnología de Alimentos (ALACCTA), patrocinada en sus revistas y congresos por empresas como Coca-Cola y Danone. Pero Medrano no declaró su conflicto de interés en ninguna de las intervenciones públicas opuestas al sistema de rotulado (14).

Según la doctora en química, “el patrocinio de empresas del sector agroalimentario a eventos y congresos de ciencia y tecnología no involucra ningún requisito y de ningún modo implica que los miembros de ALACCTA y sus asociaciones miembros transmitan el parecer de la industria” (14).

Consultada Medrano por el vínculo con la agencia de comunicación Espina Consultores, durante las entrevistas que brindaron por distintos medios con Adriana Gámbaro, la profesional no contestó nada al respecto (14).

En una entrevista radial con el programa No Toquen Nada, emitido desde Montevideo, Medrano participó junto a Alejandro Cattivelli. En esta instancia, este ingeniero, que participó de la nota como miembro de la AIALU para manifestar la postura crítica de la asociación ante el etiquetado, declaró su conflicto de interés. Es que su apellido es reconocible para los uruguayos: forma parte de Cattivelli Hnos., una de las empresas nacionales más importantes en materia de productos cárnicos y embutidos, que claramente se ve afectada por la norma que establece la advertencia octogonal (14).

Otra de las ingenieras alimentarias que visitó varios medios locales fue la argentina Susana Socolovsky, quien en los últimos años disertó en contra de los sistemas de rotulado en distintos países de América Latina. En Uruguay, la mayoría de los medios que la entrevistaron la presentaron como experta en etiquetado y como consultora en innovación tecnológica de alimentos. Pero la doctora también es miembro de ALACCTA y de la Asociación Argentina de Tecnólogos Alimentarios (hasta hace algunos meses era la presidenta), que tiene entre sus principales socios empresariales a Coca-Cola y Arcor (14).

Una de las últimas apariciones de Socolovsky en este país fue en su rol como conferencista en el Simposio Internacional de Innovación y Desarrollo de Alimentos (Innova), organizado por Latitud Fundación LATU. Que “el consumidor no está preparado para el uso del etiquetado frontal” (14) fue uno de los argumentos que utilizó en su discurso allí contra la norma. Organizadores del evento dijeron que la doctora en química fue invitada por parte del comité científico de Innova, que tiene entre sus miembros a algunos de los docentes locales que criticaron el etiquetado en la prensa (14).

Además de pertenecer a asociaciones como ALACCTA o AIALU, el vínculo de algunos de los actores de la academia que manifestaron críticas al decreto con la industria se da a través del financiamiento de proyectos de investigación (14).

La financiación de parte de la industria a la argentina Socolovsky es de público conocimiento, dado que la propia página de Coca-Cola Argentina muestra cómo ha financiado parte de su actividad (103). Por ejemplo, en el 2016, esta persona recibió 68.542 pesos argentinos (lo cual representaba aproximadamente 4.966 dólares), por participación en simposios y congresos, tal como se observa en la imagen siguiente:



Financiamiento de Coca-Cola Argentina a organizaciones y personas.

<a href="http://cocacoladeargentina.com.ar/politicas/nuestro-compromiso-con-la-transparencia">cocacoladeargentina.com.ar/politicas/nuestro-compromiso-con-la-transparencia</a>				
				
TITULO	TIPO	ORGANIZACIÓN	APORTE PESOS ARGENTINOS	AÑO
Apoyo en simposio de edulcorantes	Alianza	AATA (ASOCIACIÓN ARGENTINA DE TECNÓLOGOS ALIMENTARIOS)	75.000,00	2016
Simposio "Primeras Jornadas Latinoamericanas de Hidratación"	Alianza	(ANBA) ASOCIACIÓN NEFROLÓGICA CIUDAD DE BUENOS AIRES	1.500.000,00	2016
Participación en simposios y congresos	Alianza	DR. SUSANA SOCOLOVSKY	68.542,48	2016
Stand en 42º Congreso Argentino de Cardiología	Alianza	SOCIEDAD ARGENTINA DE CARDIOLOGÍA	113.400,00	2016
Programa Dale Juguemos*	Alianza	FEDERACIÓN ARGENTINA DE CARDIOLOGÍA (GRANT)	4.890.000,00	2016
Stand en las XIII Jornadas Argentinas de Nutrición	Alianza	SOCIEDAD ARGENTINA DE NUTRICIÓN	41.000,00	2016
ILSI Membresía anual 2017	Alianza	ILSI ARGENTINA	156.500	2017
Contribucion ILSI en Congreso IUNS	Alianza	ILSI ARGENTINA	16.400	2017

Esta persona también fue invitada por el Ing. Edelman (directivo de la empresa alimenticia Deli for Life), quien ha presentado un discurso contrario al EFA, a su programa de radio Ideas y Contenido, en Radio Sarandí. En la promoción (ver imagen a continuación) de la entrevista mostraba una clara tendencia en contra del etiquetado, pero a esto hay que sumar que desde ese programa nunca se le brindó espacio para debatir o expresar su opinión a integrantes de la sociedad civil que claramente defendían el etiquetado frontal de advertencia, como lo ha sido la Alianza ENT Uruguay.



Promoción del programa Ideas y Contenidos dedicado al etiquetado frontal de alimentos.



10

## 10. Lo que falta por implementar

---

El lobby de la industria debilitó la propuesta de EFA, la cual se basaba en el trabajo realizado por un grupo interinstitucional (gobierno y academia) que utilizaba como insumo las recomendaciones de la OPS, investigaciones libres de conflictos de interés y evaluaciones de experiencias de otros países. Por lo tanto, lograron debilitar las acciones que desde el Estado se proponían para modificar los hábitos alimentarios. Por este motivo y tomando estos insumos como referencia, además de documentos elaborados por el O'Neill Institute for National and Global Health Law, de la Georgetown University ([oneill.law.georgetown.edu](http://oneill.law.georgetown.edu)) y también del Global Health Advocacy Incubator ([www.advocacyincubator.org](http://www.advocacyincubator.org)), a continuación se destacan aspectos y propuestas que Uruguay debería implementar o fortalecer para lograr que su población tenga hábitos alimentarios más saludables, además de modificar los entornos obesogénicos que influyen en ellos.

### 10.1 Perfil de nutrientes del EFA

El gran corpus de evidencia científica libre de conflictos de interés producida en Uruguay, pero también en países como México y Chile, y la elaborada por la OPS han estudiado la efectividad de diversos aspectos del diseño del etiquetado frontal de advertencia, así como las consecuencias positivas en cuanto a impacto en salud. El uso de tal evidencia debe ser priorizado en virtud del derecho de todas las personas a gozar de los beneficios del progreso científico. Dicho derecho requiere que los Estados adopten políticas públicas acordes a esta producción de conocimiento en función del objetivo de salud pública perseguido y con una perspectiva de equidad que proporcione igualdad en el acceso a la información pertinente a la salud (39).

La efectividad del etiquetado no solo dependerá del formato gráfico, sino que también debe estar sustentado por un perfil de nutrientes apropiado, ya que este último establece los criterios con los que se define qué productos tienen exceso de nutrientes críticos y deben llevar el etiquetado. Una calificación inapropiada puede menoscabar la habilidad de las personas consumidoras de realizar elecciones saludables (40). En consecuencia, la efectividad del eti-

quetado depende en gran medida del perfil de nutrientes elegido (41), así como una mala elección tiene la capacidad de erosionar su potencial como política de salud pública.

Es importante destacar la necesidad de que la elección del perfil de nutrientes esté guiada por el objetivo de proteger el derecho humano a la alimentación adecuada por sobre otras consideraciones o intereses. Para ello, es necesario extremar las medidas de transparencia en la toma de decisiones y que estas se basen en la mejor evidencia científica libre de conflictos de interés. En virtud de la *expertise* técnica y el rol histórico de la OPS, el modelo de perfil de nutrientes elaborado por dicho organismo se presenta como una fuente de referencia ineludible para guiar el mencionado proceso (42).

### 10.2 Coherencia en los mensajes de los empaques

Asimismo, para garantizar que la información de salud pública sea coherente con el resto de los mensajes visuales y textuales presentes en los envases de los productos alimenticios, se deben regular todos los componentes del envase, incluyendo las estrategias de mercadotecnia en los paquetes, así como cualquier otro contenedor que pueda ser visible para personas consumidoras. El uso de estrategias de marketing en los envases (como dibujos y declaraciones de salud, nutricionales y ambientales) afecta la percepción de las personas consumidoras (43), tiene efectos sobre la valoración nutricional de los productos e induce erróneamente a pensar que son más saludables (44, 45, 46, 47, 48, 43) y a consumirlos más (49, 50).

Además, afectan especialmente a personas vulnerables, incluyendo a niños y adolescentes (51, 52, 53), personas enfermas y aquellas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (54, 55, 49, 51). Por ende, se recomienda prohibir totalmente el uso de estrategias de mercadotecnia en los envases de productos que contienen al menos un sello de advertencia, incluyendo explícita pero no taxativamente el uso de: declaraciones o sellos nutricionales, de salud o ambientales; dibujos u elementos atractivos para niños y adolescentes; avales de sociedades científicas u otras estrategias análogas.

### 10.3 Ley, no decreto

Es necesario avanzar hacia una ley que regule el EFA, junto con otros aspectos que hacen a los ambientes saludables, puesto que la normativa debería estar definida por una ley y no por un decreto. Esto permitiría mayor estabilidad en la política pública, y se evitaría su

modificación en el transcurso de los diferentes gobiernos. Asimismo, protegería las medidas a adoptar respecto de eventuales impugnaciones judiciales que discutan la razonabilidad de las restricciones que esas medidas pueden significar.

## 10.4 Restricciones a la publicidad, la promoción y el patrocinio

La publicidad y la promoción de alimentos han contribuido a la transformación de los hábitos alimentarios hacia costumbres estrechamente relacionadas con las ENT. Por consiguiente, la prohibición de la promoción, la publicidad y el patrocinio de productos malsanos se encuentra entre las principales políticas públicas recomendadas a nivel internacional para prevenir las ENT (56, 57).

Está ampliamente probado que la promoción, la publicidad y el patrocinio de productos malsanos influye en la percepción y la elección de consumo de niños y adolescentes (57), así como de adultos (43, 58, 59).

Asimismo, la publicidad dirigida a niños y adolescentes es repetitiva y dominante y con frecuencia se utiliza para promocionar productos no recomendados en una alimentación saludable, influyendo negativamente en sus conocimientos, preferencias, solicitudes de compra y pautas de consumo (60).

Los niños y adolescentes merecen especial protección en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño (61), que obliga a Uruguay a tomar medidas especiales contra la influencia de prácticas comerciales nocivas para el ejercicio de sus derechos (56). El Comité de los Derechos del Niño, órgano intérprete de la mencionada Convención, sostuvo que “los Estados (...) deberán hacer frente a la obesidad infantil” como parte de sus obligaciones en relación con el derecho a la salud. En este marco, “debe limitarse la exposición de los niños a la ‘comida rápida’ de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética, pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos” (62).

El Comité también se ha pronunciado en relación con el impacto negativo del accionar de las empresas en los derechos de niños y adolescentes, reconociendo que “la mercadotecnia dirigida a los niños de productos como (...) alimentos y bebidas con alto contenido en grasas saturadas, ácidos grasos trans, azúcar, sal o aditivos puede tener un impacto a largo plazo sobre su salud” (62). En consecuencia, recomienda tomar “medidas preventivas como la regulación y la supervisión efectivas de los sectores de la publicidad y la mercadotecnia” (62).

La autorregulación de publicidad por parte de sus creadores no ha dado los resultados que prometía y no ha protegido a la población de la publicidad engañosa que realiza la industria. En particular, no ha impedido que niños y niñas enfrenten una continua exposición a productos no saludables. La autorregulación genera incentivos incorrectos, ya que las empresas se muestran como parte de la solución, sin embargo, reproducen el problema. Para obtener cambios significativos, es imperioso que las políticas se apliquen a todos y que exista seguimiento y responsabilidad para quienes las infrinjan. Por tal motivo, la publicidad debe ser regulada por normativas creadas con base la mejor evidencia científica y con el fin superior de proteger la salud de la población y proteger a los consumidores del engaño.

Ciertas prácticas no directamente dirigidas a niños y adolescentes pueden, no obstante, exponerlos a productos perjudiciales para su salud y tener un impacto igualmente nocivo en sus elecciones de consumo. Por ejemplo, en México se comprobó que una restricción de publicidad en televisión no respondía a los hábitos reales de consumo de niños y niñas, quienes frecuentemente veían telenovelas y eventos deportivos, excluidos de la restricción por no estar dirigidos específicamente a ellos (63). Lo mismo ocurre con el patrocinio de actividades deportivas (53) y con acciones de responsabilidad social empresarial que promueven productos nocivos e incentivan fidelidad de marca bajo el velo de actividades filantrópicas, como se evidenció en el contexto de la pandemia por COVID-19 (64).

Otros países de la región han avanzado en la regulación de publicidad y marketing. En el caso de Chile los productos que deban llevar EFA no pueden realizar publicidad dirigida a niños menores de 14 años. En su ley se entiende como publicidad “toda forma de promoción, comunicación, recomendación, propaganda, información o acción destinada a promover el consumo de un determinado producto”.

La promoción de los alimentos con EFA no podrá realizarse utilizando ganchos comerciales no relacionados con la promoción propia del producto, cuando esté dirigida a menores de 14 años. En ningún caso se podrán utilizar ganchos comerciales, tales como juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares (Ley 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad).

En Europa, el Reino Unido también está comenzando este camino de regulación. En su caso establecieron que la emisión de anuncios en televisión de la llamada “comida chatarra” estará prohibida antes de las nueve de la noche, además no permitirá la publicidad por medios digitales de estos productos (104).

Tomando en cuenta las experiencias mencionadas y la evidencia científica generada al respecto, resulta necesario establecer una prohibición completa de la publicidad, la promoción y el patrocinio,

en cualquier medio de comunicación (radio, TV, redes sociales, entre otras) de productos con exceso de nutrientes críticos, por ser la única manera de proteger efectivamente a los niños y adolescentes de los efectos perjudiciales de su exposición.

## 10.5 Prohibir venta y publicidad en entornos específicos

De acuerdo a las pautas del Comité de los Derechos del Niño en lo relativo a controlar la comercialización de productos malsanos, “especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares” (62), es importante restringir la comercialización o la entrega gratuita de productos con exceso de nutrientes críticos en establecimientos educativos, ya sea en establecimientos públicos o privados, respondiendo a un abordaje igualitario en la protección de los derechos humanos, independientemente de las condiciones socioeconómicas de los individuos.

Si bien en Uruguay, la Ley 19.140 prohíbe la publicidad de productos no saludables en centros educativos, estas restricciones no abarcan las inmediaciones de los establecimientos educativos, frecuentemente plagadas de publicidad de este tipo de productos (65). Similares estrategias se han llevado adelante en otros países, por ejemplo, en Corea del Sur, donde se han implementado “zonas verdes” libres de publicidad de productos no saludables en un radio de 200 metros de las escuelas (65). Adicionalmente, contemplando también eventos especiales o extracurriculares, ya que la experiencia internacional ha mostrado que no son tan efectivas las medidas que no abarcan todos estos aspectos (66, 67).

Es importante también prohibir la comercialización, la oferta, la promoción, la publicidad y el patrocinio de este tipo de productos alimenticios en instituciones de salud, dependencias estatales y públicas no estatales y en eventos avalados por el Estado de productos con exceso de nutrientes críticos en estos ámbitos.

## 10.6 Los azúcares

Si bien la declaración de ingredientes en cada empaque es obligatoria y menciona a los azúcares, cuando el producto los contiene, muchas veces aparecen con nombres no reconocibles por la población en general, como ser: jarabe de maíz, maltosa, dextrosa, fructosa, sacarosa, entre otros nombres. Tampoco es obligatorio indicar en

qué cantidad están presentes esos azúcares y, por lo tanto, la población no está informada si los está consumiendo en forma excesiva. Es necesario que se declare en la tabla nutricional el contenido de azúcares que contienen los productos.

En Uruguay, el azúcar de mesa cuenta con beneficios impositivos respecto de otros productos. Como producto de venta a los consumidores, está gravado a la tasa mínima (10%) del impuesto al valor agregado (IVA), a pesar de que el uso del azúcar en forma indiscriminada es fuertemente cuestionado por la comunidad científica internacional (68). Esto termina siendo un beneficio impositivo para todos los productos que lo contienen en sus ingredientes, una situación totalmente opuesta a las recomendaciones internacionales de salud (OPS), que indican como necesario incluir impuestos a bebidas azucaradas, como forma de prevención de las ENT.

### 10.7 Advertir sobre edulcorantes

La evidencia científica disponible hasta el momento no es concluyente sobre los efectos o beneficios de la utilización de edulcorantes en sustitución de los azúcares. Por tal motivo se debe actuar con cautela y advertir cuando un producto lo contiene, especificando el tipo de edulcorante (artificiales, no calóricos o calóricos).

El poder endulzante de estos productos supera ampliamente al de los azúcares y genera un nivel de palatabilidad que difícilmente pueda ser saciado con azúcares. Esto es especialmente preocupante cuando es consumido por personas que no tienen necesidad de hacerlo, en especial, niños y adolescentes. Exponer a la población a este nivel de dulzor puede generar un efecto contraproducente, como lo muestra la evidencia de Chile, donde la falta de regulación y advertencia de este ingrediente ha expuesto a su consumo excesivo por parte de la población que no lo necesitaba.

Los datos sugieren que el consumo de edulcorantes distintos al azúcar puede afectar las preferencias de los niños para alimentos y bebidas dulces, lo que puede persistir en la edad adulta y puede conducir a una mayor ingesta de azúcar (69, 70).

### 10.8 Advertir sobre cafeína

Los productos que contienen cafeína deben advertir de forma clara que la contienen e indicar que se debe evitar su consumo en niños. Una revisión sistemática realizada en 2020 encontró que el consumo

de cafeína en niños de 12 años y menores puede obstaculizar el crecimiento y el desarrollo infantil. Sus autores indicaron que hay pocos estudios que muestren los efectos a largo plazo del consumo de cafeína por parte de menores (71). En la región ya hay dos países que incluyen este tipo de advertencia en sus normativas: México y Argentina.

## 10.9 Mecanismos de evaluación y monitoreo

En cuanto al monitoreo, se deben generar mecanismos simples, públicos y fácilmente accesibles para que la ciudadanía pueda denunciar situaciones de incumplimiento o informarse respecto de lo que está consumiendo. La experiencia comparada en otros países que han avanzado en estas políticas muestra que la industria es capaz de desarrollar estrategias complejas para debilitar el impacto de estas medidas. Una detección temprana de patrones de incumplimientos fortalecerá la implementación de estas medidas.

Dado que la evidencia científica evoluciona y progresa, es importante robustecer los mecanismos de evaluación de las políticas para asegurar que respondan a la mejor evidencia científica libre de conflictos de interés. Los Estados deben vigilar y evaluar las políticas públicas para determinar su impacto e introducir las mejoras necesarias para reflejar el progreso del avance científico y garantizar el goce de los derechos humanos (39). Así, es pertinente la inclusión de procesos explícitos de evaluación y monitoreo que complementen los procesos de fiscalización y sanción. La introducción de dichos mecanismos no solo permitirá la adaptación de las políticas en función del progreso científico, sino que promoverá los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas necesarios para la implementación de políticas públicas basadas en un enfoque de derechos humanos. Es recomendable que estos procesos sean ampliamente participativos y que limiten la interferencia de la industria en el diseño y la formulación de las políticas públicas. Cualquier instancia de monitoreo y evaluación de políticas alimentarias debería incluir un sistema de declaración de posibles conflictos de interés entre todas las personas participantes, así como claridad respecto de posibles afiliaciones institucionales.

La obligación de asegurar sistemas de transparencia que prevengan posibles conflictos de interés surge de instrumentos normativos de derecho internacional contra la corrupción (72). Asimismo, ha sido destacada por organismos internacionales en relación con el comportamiento de las empresas, resaltando la necesidad de los Estados de prevenir la influencia indebida de las empresas en los tomadores de decisión, que amenaza los valores democráticos, el Estado de derecho y los derechos humanos (73).



11

## 11. Consideraciones finales

---

Antes del 2018 Uruguay no contaba con una política que estableciera un etiquetado frontal que advirtiera al consumidor sobre lo perjudicial para su salud que puede resultar el consumo excesivo de cierto tipo de productos alimenticios, como parte de la política en salud enfocada en generar hábitos alimentarios saludables como forma de prevenir y controlar las ENT y sus factores de riesgo.

Con idas y vueltas en el proceso de definición del EFA, que lleva al país a la situación actual, es posible decir que Uruguay cuenta con un etiquetado frontal de advertencia cuyo diseño gráfico sigue las recomendaciones de la OPS, aunque su perfil de nutrientes no. Si se compara el actual perfil de nutrientes respecto de la normativa de la cual se partió inicialmente, se observa que su flexibilización principalmente perjudicó a los productos dirigidos al consumo infantil, en especial los productos lácteos.

La efectividad del EFA no solo depende del formato gráfico, sino que también debe estar sustentado por un perfil de nutrientes apropiado, ya que este establece los criterios con los que se define qué productos tienen exceso de nutrientes críticos y deben llevar el etiquetado. Una calificación inapropiada puede perjudicar menoscabar la habilidad de las personas consumidoras para realizar elecciones saludables.

El etiquetado nutricional frontal de advertencia en alimentos es una de las políticas a implementar para lograr entornos más saludables, pero debe ser acompañado de otras acciones y normativas que abarquen otros aspectos, como por ejemplo la publicidad y el marketing, como sucede en otros países como Chile y México. También es necesario que los productos alimenticios informen la cantidad total de azúcares libres que contienen y, además, implementar otras políticas complementarias, como son los impuestos a las bebidas azucaradas y a los alimentos de baja calidad nutricional, así como beneficiar y estimular el acceso a alimentos más saludables y a menor costo.

Mientras que las empresas realicen publicidad, promoción y patrocinio de sus productos, la libertad de elección de los consumidores solo será una ilusión para las personas, aunque principalmente será un término utilizado por la industria en su discurso, totalmente funcional a sus intereses de mantener clientes fidelizados a sus productos chatarra. Por ejemplo: ¿podemos hablar de “libertad de

elección” en un niño de 3 años que elige un cereal (ultraprocesado) por lo atractivo de su paquete y por los dibujos que incluye?

Desde niños crecemos en entornos obesogénicos, rodeados de estos productos, su marketing y su publicidad. Nos socializamos en estos entornos, que tienen influencia en la generación de nuestros hábitos alimentarios en la niñez y en nuestro futuro.

Estamos expuestos a estas estrategias en todas partes, desde el punto de venta hasta la televisión, radio, prensa, internet y redes sociales, incluso en lugares de trabajo, dependencias estatales y, llamativamente, dentro de centros de asistencia en salud. Es casi imposible escapar, sin importar el horario del día que sea. Incluso si bien hay mensajes exclusivamente dirigidos a niños, también están expuestos a la publicidad y el marketing que se realiza con foco en los adultos.

Por tal motivo, es necesario regular estas prácticas y evitar la exposición de la población a estos mensajes y estímulos.

Desde que se comenzó a intercambiar sobre la idea de implementar un EFA en Uruguay y durante todo el proceso de elaboración, definición, negociación e implementación, participaron una amplia variedad de instituciones y organizaciones, entre ellos: organismos estatales, instituciones académicas, organizaciones internacionales (entre las que se encuentran OPS, UNICEF y FAO) y organizaciones de la sociedad civil. Las empresas y agremiaciones de la industria alimentaria también fueron parte de este proceso, interviniendo para evitar ser reguladas, realizando acciones de lobby e interferencia. Dependiendo del momento de este proceso que se considere, es que algunos actores tomaron mayor relevancia que otros. Desde la mirada de la sociedad civil hacemos especial énfasis en el tramo final, por lo que significó la posibilidad de que con el cambio de gobierno se eliminara el EFA debido a la presión que ejerció la industria. Este tramo llevó a mayor relevancia de la sociedad civil en colaborar con las instituciones y los académicos que estaban tratando de sostener al EFA, trabajando para que finalmente se implementara. En especial las acciones realizadas por la Alianza ENT se centraron en colaborar con brindar una mayor difusión a la importancia del EFA para la salud de la población y que esta se empoderara como consumidora para exigir su implementación. Pero también fue importante realizar acciones para contrarrestar el lobby agresivo de la industria alimentaria, además de controlar y exigir al Estado que efectivamente fiscalizara el cumplimiento de la normativa.

El trabajo realizado por estas instituciones y organizaciones permitió que, finalmente, en Uruguay se aplicara un etiquetado nutricional frontal de advertencia en los alimentos. Si bien la normativa con

la que finalmente se contó es perfectible, dado que tal como terminó definiéndola el gobierno uruguayo, en distintos aspectos, no sigue las recomendaciones internacionales de salud pública, ni la evidencia científica disponible al momento.

En comparación con años anteriores al 2018, el consumidor ahora contará con más información en los productos procesados y ultraprocesados envasados en ausencia del cliente, que le permitirá identificar fácilmente cuando este tipo de productos contenga excesos de azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas y sodio, al momento de tomar sus decisiones de compra.

Hay un aspecto fundamental para que las políticas se hagan efectivas: debe ser fiscalizado su cumplimiento. En el caso del etiquetado frontal, la falta de fiscalización por parte de la autoridad sanitaria, en los hechos, significó una prórroga para el cumplimiento de la normativa, dado que, a más de un año de ser obligatorio su cumplimiento, muchas empresas no estaban cumpliendo y tampoco fueron sancionadas por sus infracciones. El rol de la sociedad civil monitoreando la situación y solicitando respuestas ha sido un elemento importante de contralor, pero esta tarea debe ser llevada a cabo por el Ministerio de Salud Pública.

Se debe tener en cuenta que cualquier falencia en la fiscalización, que no permita detectar incumplimientos por parte de las empresas, significa que coexistirán empresas que no cumplen mientras otras sí lo hacen y son perjudicadas por la competencia desleal. Es importante que la fiscalización se realice de la misma forma y con el mismo rigor tanto a productos nacionales como importados.

En el caso de Uruguay es importante lograr que las autoridades se comprometan a evaluar el resultado de la política y se continúe mejorando el perfil de nutrientes, tal como lo han expresado públicamente en sus comparecencias en medios de prensa y ante la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Cámara de Diputados.

Las mejoras en las normativas se deben realizar teniendo como sustento evidencia científica libre de conflictos de interés y en diálogo con la sociedad civil y la academia, permitiendo su participación en el proceso de evaluación y monitoreo. Uruguay tiene una experiencia exitosa que ya siguió este proceder: las políticas para el control del consumo de tabaco.

Se deben generar mecanismos simples, públicos y fácilmente accesibles para que la población pueda consultar o denunciar situaciones de incumplimiento con las normativas vigentes, como forma de empoderarla en la defensa de sus derechos.

Uruguay cuenta con un gran corpus de evidencia local libre de conflictos de interés que ha estudiado la efectividad de diversos aspectos del diseño del etiquetado frontal de advertencia, así como las consecuencias positivas en cuanto al impacto en la salud de la población. El uso de tal evidencia debe ser priorizado en virtud del derecho de todas las personas a gozar de los beneficios del progreso científico. Dicho derecho requiere que los Estados adopten políticas públicas acordes a esta producción de conocimiento (libre de intereses) en función del objetivo de salud pública perseguido y con una perspectiva de equidad que proporcione igualdad en el acceso a la información pertinente a la salud.

Es necesario evaluar los resultados del EFA y buscar la forma de continuar mejorándolo en base a evidencia científica libre de conflictos de intereses, priorizando la salud de la población por sobre los intereses económicos de la industria alimentaria.

Dada la prevalencia de ENT y, en particular, el aumento del sobrepeso y la obesidad en los últimos años, en especial en los niños, es urgente que el EFA sea acompañado de otras acciones que permitan modificar los entornos alimentarios obesogénicos, comenzando por regular la publicidad y el marketing de productos ultraprocesados.

## 12. Glosario de términos

---

AIALU	Asociación de Ingenieros Alimentarios del Uruguay
AIMA	Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén
Alianza ENT	Alianza de la Sociedad Civil para el Control y Prevención de las Enfermedades No Transmisibles (Alianza ENT Uruguay)
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
AUDYN	Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas
CIALI	Cámara Industrial de Alimentos
CIET	Centro de Investigación para la Epidemia del Tabaquismo + Salud
CUA	Consumidores y Usuarios Asociados
CUAM	Cámara Uruguaya de Agencias de Medios
CYTAL	Departamento de Ciencia y Tecnología de Alimentos
EFA	Etiquetado nutricional frontal de alimentos
ENT	Enfermedades no transmisibles
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GMC	Grupo Mercado Común
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública

## 12. Glosario de términos

OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SMU	Sindicato Médico del Uruguay
UDELAR	Universidad de la República
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## 13. Referencias

---

1. MSP. *Informe sobre Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*, 2018. Disponible en: <[https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/2DA\\_ENCUESTA\\_NACIONAL\\_final2\\_digital.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/2DA_ENCUESTA_NACIONAL_final2_digital.pdf)>.
2. MSP. *Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional. Revisión para la elaboración de la Guía alimentaria para la población uruguaya*, 2016. Disponible en: < [https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/MSP\\_Situacion%20alimentario%20y%20nutricional.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/MSP_Situacion%20alimentario%20y%20nutricional.pdf)>.
3. OPS. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*, 2015. Disponible en: <<https://www.paho.org/es/documentos/alimentos-bebidas-ultraprocesados-america-latina-tendencias-efecto-sobre-obesidad-e-0>>.
4. OPS. *Enfermedades no transmisibles: hechos y cifras*, 2019. Disponible en: <[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51482/OPSNMH19016\\_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51482/OPSNMH19016_spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>.
5. MSP. *Mortalidad por enfermedades no transmisibles*, 2019. Disponible en: <<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/Mortalidad%20ENT%20Diciembre%202019.pdf>>.
6. MSP. *Informe epidemiológico COVID-19 del 10 de marzo de 2021*, 2021. Disponible en: <[https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/Informe%20epidemiol%C3%B3gico%20100321\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/Informe%20epidemiol%C3%B3gico%20100321_0.pdf)>.
7. Arrúa, A.; Curutchet, M. R.; Rey, N.; Barreto, P.; Golovchenko, N.; Sellanes, A. *et al.* 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*. 2017, 116: 139-46.
8. MSP. *Guía alimentaria para la población uruguaya*, 2016. Disponible en: <[https://www3.paho.org/uru/index.php?option=com\\_docman&view=download&slug=guia-alimentacion-con-tapas&Itemid=307](https://www3.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&slug=guia-alimentacion-con-tapas&Itemid=307)>.



9. Arrúa, A.; Machín, L.; Curutchet, M. R.; Martínez, J.; Antúnez, L.; Alcaire, F. *et al.* Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutr.* 2017, 20(13): 2308-17.
10. Cabrera, M.; Machín, L.; Arrúa, A.; Antúnez, L.; Curutchet, M. R.; Giménez, A. *et al.* Nutrition warnings as front-of-pack labels: Influence of design features on healthfulness perception and attentional capture. *Public Health Nutr.* 2017, 20(18): 3360-71.
11. Machín, L.; Aschemann-Witzel, J.; Curutchet, M. R.; Giménez, A.; Ares, G. 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.* 2018a, 121: 55-62.
12. Machín, L.; Aschemann-Witzel, J.; Curutchet, M. R.; Giménez, A.; Ares, G. Traffic Light System Can Increase Healthfulness Perception: Implications for Policy Making. *J Nutr Educ Behav.* 2018b, 50(7): 668-74.
13. MSP. *Consolidado de respuestas a los comentarios recibidos durante la consulta pública nacional e internacional al proyecto relativo al rotulado de alimentos envasados*, 2019. Disponible en: <[https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp\\_decreto\\_rotulado\\_alimentos\\_envasados.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp_decreto_rotulado_alimentos_envasados.pdf)>.
14. Galliazzi, S. Etiquetado en Uruguay: la salud (de la industria) primero. *Bocado.lat*, 10 de febrero de 2021. Disponible en: <<https://bocado.lat/etiquetado-en-uruguay-la-salud-de-la-industria-primer/>>.
15. Antúnez, L.; Gimenez, A.; Ares, G. *Exploración de los efectos del rotulado nutricional frontal en las decisiones de compra de la población uruguaya*, 2021.
16. OPS. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones normativas*, 2019. Disponible en: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/51523>>.
17. Global Health Advocacy Incubator. *Interferencia de la industria en políticas alimentarias*, 2021. Disponible en: <<https://advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Brief-Industry-Interference-es.pdf>>.

18. Mialon, M.; Swinburn, B.; Sacks, G. A. Proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obes Rev.* 2015, 16(7): 519-30.
19. Global Health Advocacy Incubator (GHA). *Behind the Labels Big Food's War on Healthy Food Policies*, 2021. Disponible en: <<https://uppindustrywatch.net/>>.
20. Ares, G.; Bove, I.; Díaz, R.; Moratorio, X.; Benia, W.; Gomes, F. Argumentos de la industria alimentaria en contra del etiquetado frontal de advertencias nutricionales en Uruguay. *Rev Panam Salud Pública*, 2020, 44: e20. Disponible en: <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51931/v44e202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
21. Tovar Ramírez, A.; Ríos, B.; Barbosa, I.; Medina Arellano, M. de J.; Gutiérrez Rivas, R.; Serrano Guzmán, S.; Cabrera, O. A. *Etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles. Materialización de obligaciones de los Estados en derechos humanos*. Washington DC y Ciudad de México, 2020. Disponible en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6457/1.pdf>>.
22. Global Health Advocacy Incubator (GHA). *Etiquetado frontal de alimentos en Mercosur. Normativa, alcances de la armonización e hitos institucionales*, 2020. Disponible en: <<https://advocacy-incubator.org/>>.
23. Paraje, G.; Montes de Oca, D.; Wlasiuk, J. M.; Canales, M.; Popkin, B. M. Front-of-Pack Labeling in Chile: Effects on Employment, Real Wages, and Firms's Profits after Three Years of Its Implementation. *Nutrients*, 14, 2022.
24. Barruti, S. *Mala leche: El supermercado como emboscada*. Planeta, 2018.
25. Ares, G.; Aschemann-Witzel, J.; Curutchet, M. R.; Antúnez, L.; Moratorio, X.; Bove, I. A. Citizen perspective on nutritional warnings as front-of-pack labels: insights for the design of accompanying policy measures. *Public Health Nutr.* 2018, 21(18): 3450-61.
26. Ares, G.; Antúnez, L.; Cabrera, M.; Thow, A. M. Analysis of the policy process for the implementation of nutritional warning labels in Uruguay. *Public Health Nutr.* 2021, 24(17): 5927-40.
27. Centro de Industriales Panaderos Uruguay. Rotulado de alimentos estará controlado por el Ministerio de Salud Pública. *Revista CIPU*, 2020. Disponible en: <<http://www.cipu.org.uy/wp-content/uploads/2020/03/Revista-febrero-2020-.pdf>>.

28. Montevideo Portal. *Rotulado de alimentos estará 'en revisión constante' según el futuro viceministro del MSP*, 20 de febrero de 2020. Disponible en: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Rotulado-de-alimentos-estara-en-revision-constante--segun-el-futuro-viceministro-del-MSP-uc744809>>.
29. Sartori, M. P. Estudian nuevos productos a partir de residuos de jugos de fruta para que industria elabore galletitas con insumos más saludables. *Búsqueda*, 22 de febrero de 2018.
30. Montevideo Portal. *Informe de Facultad de Química critica proyecto de etiquetado de alimentos y señala contradicciones*, 2018. Disponible en: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Informe-de-Facultad-de-Quimica-critica-proyecto-de-etiquetado-de-alimentos-y-senala-contradicciones-uc687591>>.
31. Redaccion 180. *No hay alimentos ultraprocesados*, 2017. Disponible en: <[https://www.180.com.uy/articulo/70453\\_no-hay-alimentos-ultraprocesados](https://www.180.com.uy/articulo/70453_no-hay-alimentos-ultraprocesados)>.
32. Barquet, P. Gobierno procura ganar tiempo y zafar del lobby para definir el dilema del etiquetado. *El País*, 2020. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/que-pasa/gobierno-procura-ganar-zafar-lobby-definir-dilema-etiquetado.html>>.
33. Radio Carve. *Cámara Industrial de Alimentos espera que Uruguay llegue a consenso con Mercosur sobre etiquetado para evitar "trabas en la comercialización"*, 4 de setiembre de 2018. Disponible en: <<https://carve850.com.uy/2018/09/04/camara-industrial-de-alimentos-espera-que-uruguay-llegue-a-consenso-con-merc-s-sur-sobre-etiquetado-para-evitar-trabas-en-la-comercializacion/>>.
34. Ecos. *Etiquetado de alimentos entre el cartel de pare y semáforo*. 13 de setiembre de 2017.
35. Semanario Búsqueda. *Alimentos importados prevalecen en las góndolas y hay "avalancha" desde Argentina; industriales dicen que seguirán cerrando plantas*. 2020.
36. Abreu, M. Las multinacionales de alimentos ven poco "sostenible el rotulado saludable". *Brecha*, 2017.
37. Ferreira, D. Alimentos saludables atisban «oportunidad» por nuevo etiquetado. *El País*, 26 de setiembre de 2018. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/el-empresario/alimentos-saludables-atisban-oportunidad-nuevo-etiquetado.html>>.
38. El Observador. *Industria de alimentos ante un desafío urticante*, 2017.

39. Püras, D. Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental [Internet]. *Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of package warning labelling to tackle NCDs*, 2020. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/en/statements/2020/07/statement-un-special-rapporteur-right-health-adoption-front-package-warning>>.
40. Duran, A. C.; Ricardo, C. Z.; Mais, L. A.; Martins, A. P. B. Role of different nutrient profiling models in identifying targeted foods for front-of-package food labelling in Brazil. *Public Health Nutr.* 2021, 24(6): 1514-25.
41. Scarborough, P.; Payne, C.; Agu, C. G.; Kaur, A.; Mizdrak, A.; Rayner, M. *et al.* How important is the choice of the nutrient profile model used to regulate broadcast advertising of foods to children? A comparison using a targeted data set. *Eur J Clin Nutr.* 2013, 67(8): 815-20.
42. OPS. *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*, 2016. Disponible en: <[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737\\_spa.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf)>.
43. Oostenbach, L. H.; Slits, E.; Robinson, E.; Sacks, G. Systematic review of the impact of nutrition claims related to fat, sugar and energy content on food choices and energy intake. *BMC Public Health.* 2019, 19(1): 1-11.
44. Schnettler, B.; Ares, G.; Sepúlveda, N.; Bravo, S.; Villalobos, B.; Hueche, C. *et al.* How do consumers perceive reformulated foods after the implementation of nutritional warnings? Case study with frankfurters in Chile. *Food Qual Prefer.* 2019, 74: 179-88.
45. Cecchini, M.; Warin, L. Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: a systematic review and meta-analysis of randomized studies. *Obes Rev.* 2016, 17(3): 201-10.
46. Machin, L.; Antúnez, L.; Curutchet, M. R. y Ares, G. The heuristics that guide healthiness perception of ultra-processed foods: a qualitative exploration. *Public Health Nutrition.* 2020, 23(16): 2932-2940. Disponible en: <<https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/heuristics-that-guide-healthiness-perception-of-ultraprocessed-foods-a-qualitative-exploration/91BB1BFDCE1DB0A2F479AF1A87F44463>>.
47. McLean, R.; Hoek, J.; Hedderley, D. Effects of alternative label formats on choice of high-and low-sodium products in a New Zealand population sample. *Public Health Nutr.* 2012, 15(5): 783-91.

48. Fernan, C.; Schuldt, J. P.; Niederdeppe, J. Health halo effects from product titles and nutrient content claims in the context of “protein” bars. *Health Commun.* 2018, 33(12): 1425-33.
49. Tórtora, G.; Machín, L.; Ares, G. Influence of nutritional warnings and other label features on consumers’ choice: Results from an eye-tracking study. *Food Res Int.* 2019, 119: 605-11.
50. Hall, M. G.; Lazard, A. J.; Grummon, A. H.; Mendel, J. R.; Taillie, L. S. The impact of front-of-package claims, fruit images, and health warnings on consumers’ perceptions of sugar-sweetened fruit drinks: three randomized experiments. *Prev Med (Baltimore)*. 2020, 132: 105998.
51. Ares, G.; Arrúa, A.; Antúnez, L.; Vidal, L.; Machín, L.; Martínez, J. *et al.* Influence of label design on children’s perception of two snack foods: Comparison of rating and choice-based conjoint analysis. *Food Qual Prefer.* 2016, 53: 1-8.
52. Soldavini, J.; Crawford, P.; Ritchie, L. D. Nutrition claims influence health perceptions and taste preferences in fourth-and fifth-grade children. *J Nutr Educ Behav.* 2012, 44(6): 624-7.
53. Dixon, H.; Scully, M.; Niven, P.; Kelly, B.; Chapman, K.; Donovan, R. *et al.* Effects of nutrient content claims, sports celebrity endorsements and premium offers on pre-adolescent children’s food preferences: experimental research. *Pediatr Obes.* 2014, 9(2): e47-57.
54. Steinhäuser, J.; Hamm, U. Consumer and product-specific characteristics influencing the effect of nutrition, health and risk reduction claims on preferences and purchase behavior—A systematic review. *Appetite.* 2018, 127: 303-23.
55. Acton, R. B.; Hammond, D. Do manufacturer ‘nutrient claims’ influence the efficacy of mandated front-of-package labels? *Public Health Nutr.* 2018, 21(18): 3354-9.
56. OPS. *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, 2014. Disponible en: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/49139>>.
57. OMS. *Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*, 2010. Disponible en: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/44422>>.
58. Abrams, K. M.; Evans, C.; Duff, B.R.L. Ignorance is bliss. How parents of preschool children make sense of front-of-package visuals and claims on food. *Appetite.* 2015, 87: 20-9.

59. Russell, C. G.; Burke, P. F.; Waller, D. S.; Wei, E. The impact of front-of-pack marketing attributes versus nutrition and health information on parents' food choices. *Appetite*. 2017, 116: 323-38.
60. OPS. *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*, 2011. Disponible en: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/31076>>.
61. UNICEF. *Convención sobre los Derechos del Niño*, 2006. Disponible en: <<http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1858/CONVENCION%20SOBRE%20LOS%20DERECHOS%20DEL%20NI%C3%91O.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.
62. Comité de los Derechos del Niño. Observación General 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, 2013.
63. El poder del consumidor. La regulación es simulación: los niños mexicanos siguen bombardeados de publicidad de comida chatarra (resultados de monitoreo en televisión abierta y sondeo). México, 2017. Disponible en: <<https://elpoderdelconsumidor.org/2017/04/la-regulacion-simulacion-los-ninos-mexicanos-siguen-bombardeados-publicidad-comida-chatarra-resultados-monitoreo-televisión-abierta-sondeo/>>.
64. Incubator GHA. Facing two pandemics: how big food undermined public health in the era of COVID-19. Campaign for Tobacco-Free Kids Washington DC, 2020. Disponible en: <<https://advocacyincubator.org/wp-content/uploads/2020/11/GHAI-Facing-Two-Pandemics-Report-November-2020.pdf>>.
65. Bergallo, P.; Castagnari, V.; Fernández, A.; Mejia, R. Regulatory initiatives to reduce sugar-sweetened beverages (SSBs) in Latin America. *PLoS One*. 2018, 13(10): e0205694.
66. Reeve, E.; Thow, A. M.; Bell, C.; Engelhardt, K.; Gamolo-Naliponguit, E. C.; Go, J. J. *et al.* Implementation lessons for school food policies and marketing restrictions in the Philippines: a qualitative policy analysis. *Global Health*. 2018, 14(1): 1-14.
67. Osornprasop, S.; Phulkard, S.; Gowachirapant, S. *Lessons Learned from Thailand's Obesity Prevention and Control Policies*. The World Bank, 2018. Disponible en: <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/397481548340562764/lessons-learned-from-thailands-obesity-prevention-and-control-policies>>.

68. World Health Organization. *Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020* [Internet]. World Health Organization, 2013. Disponible en: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/?sequence=1>>.
69. Swithers, S. E. Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. *Appetite*. 2015, 93: 85-90.
70. Baker-Smith, C. M.; de Ferranti, S. D.; Cochran, W. J.; Abrams, S. A.; Fuchs, G. J.; Kim, J. H. *et al.* The use of nonnutritive sweeteners in children. *Pediatrics*. 2019, 144(5).
71. Torres-Ugalde, Y. C.; Romero-Palencia, A.; Román-Gutiérrez, A. D.; Ojeda-Ramírez, D.; Guzmán-Saldaña, R.M.E. Caffeine consumption in children: Innocuous or deleterious? *A systematic review*. *Int J Environ Res Public Health*. 2020, 17(7): 2489.
72. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2004. Disponible en: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo16.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf)>.
73. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, 2019. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>>.
74. Martínez-García, A.; Pereyra-Zamora, P.; Trescastro-López, E. M.; Galiana-Sánchez, M. E.; Ibarra-Rizo, M. Relación del micro-ambiente obesogénico con el exceso de peso: estudio piloto en la población de una ciudad del sureste español. *An Venez Nutr*. 2017, 30(1): 92-8.
75. Swinburn, B.; Egger, G.; Raza, F. *Dissecting Obesogenic Environments: The Development and Application of a Framework for Identifying and Prioritizing Environmental Interventions for Obesity* *Dissecting Obesogenic Environments: The Development and Application of a Framework for Identifyin*, 2000 (october 2017).
76. La Diaria. *Cambios en criterios del etiquetado de alimentos generaron críticas desde varios frentes y legisladores pedirán información*, 31 de enero de 2021. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/1/cambios-en-criterios-del-etiquetado-de-alimentos-generaron-criticas-desde-varios-frentes-y-legisladores-pedir-an-informacion/>>.
77. Alianza ENT. *SMU, Alianza ENT y SUC se reúnen con el Ministro de Salud y con el Congreso de Intendentes*. Disponible en: <<https://www.alianzaent.uy/alianza-ent/novedades/67-reunion-salinas-vidalin-etiquetado.html>>.

78. SMU. *SMU, SUC y Alianza ENT fueron recibidos por el Congreso de Intendentes y el Ministro de Salud para intercambiar sobre el Etiquetado Frontal de Alimentos*. Disponible en: <<https://www.smu.org.uy/smu-suc-y-alianza-ent-fueron-recibidos-por-el-congreso-de-intendentes-y-el-ministro-de-salud-para-intercambiar-sobre-el-etiquetado-frontal-de-alimentos/>>.
79. Escuela de Nutrición. *A la opinión pública: Etiquetado Frontal de Alimentos, libre de conflicto de interés*, 28 de enero de 2021. Disponible en: <<https://www.nutricion.edu.uy/?p=6119>>.
80. Alianza ENT. *Cambios en el Etiquetado: conferencia SMU, Alianza ENT, SUC, ATUR*. Disponible en: <<https://www.alianzaent.uy/alianza-ent/novedades/66-cambios-en-el-etiquetado-conferencia-smu-alianza-ent-suc-atur.html>>.
81. Intendencia de Montevideo. *Regulación alimentaria*. Disponible en: <<https://montevideo.gub.uy/regulacion-alimentaria>>.
82. Portal 180. *Se cumplen tres años sin fiscalización del etiquetado de alimentos*. Disponible en: <<https://www.180.com.uy/articulo/85061-se-cumplen-tres-anos-sin-fiscalizacion-del-etiquetado-de-alimentos&ref=delsol>>.
83. El País. *Casi la mitad de los paquetes de galletas incumple norma de etiquetado frontal, según MSP*, 12 de enero de 2022. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/mitad-paquetes-galletas-incumple-norma-etiquetado-frontal-msp.html>>.
84. Parlamento del Uruguay. *Etiquetado frontal de alimentos*, 24 de febrero de 2021. Disponible en: <<http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2021/03/0376.pdf>>.
85. El País. *Etiquetado: industriales aseguran que reformular alimentos llevará tres años*, 5 de febrero de 2021. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/etiquetado-industriales-aseguran-reformular-alimentos-lleva-tres-anos.html>>.
86. CIPER Chile. *Ley de etiquetado: evaluando sus efectos en consumidores y empresas de alimentos*, 24 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://www.ciperchile.cl/2021/05/24/ley-de-etiquetado-evaluando-sus-efectos-en-consumidores-y-empresas-de-alimentos/>>.
87. AUCI. *Locatarios de Cuchilla de Guaviyú de Salto recibieron ambulancia adquirida por donación del PNUD y la empresa Coca-Cola*, 7 de setiembre de 2020. Disponible en: <<https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/locatarios-cuchilla-guaviyu-salto-recibieron-ambulancia-adquirida-donacion>>.



88. InfoNegocios. *Un combo McDonald´s gratis para trabajadores de la salud*, 13 de mayo de 2020. Disponible en: <<https://infonegocios.biz/y-ademas/un-combo-mcdonald-s-gratis-para-trabajadores-de-la-salud>>.
89. Mercosur. Resolución 36/19. *Defensa del consumidor. Principios fundamentales*. Disponible en: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73866\\_RES\\_036-2019\\_ES\\_Defensa%20Consumidor%20Principios%20Fundamentales.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73866_RES_036-2019_ES_Defensa%20Consumidor%20Principios%20Fundamentales.pdf)>.
90. La Diaria. *Etiquetado de alimentos: a casi un año de la obligatoriedad, el MSP detectó al menos 300 incumplimientos*, 13 de enero de 2022. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2022/1/etiquetado-de-alimentos-a-casi-un-ano-de-la-obligatoriedad-el-msp-detecto-al-menos-300-incumplimientos/>>.
91. OPS. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones*. Disponible en: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/51523>>.
92. OPS. *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. Disponible en: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>>.
93. El País. *Exceso de sal, azúcar y grasa: ¿cuántas marcas incumplen con el etiquetado y por qué no hay sanciones?*, 22 de enero de 2022. Disponible en: <<https://www.elpais.com.uy/que-pasa/exceso-sal-azucar-grasa-marcas-incumplen-etiquetado-hay-sanciones.html>>.
94. La Moncloa. *Consumo regulará la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores*, 28 de octubre de 2021. Disponible en: <<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/consumo/Paginas/2021/281021-publicidadmenores.aspx>>.
95. The Guardian. *TfL junk food ad ban has helped Londoners shop more healthily - study*, 17 de febrero de 2022. Disponible en: <[https://www.theguardian.com/society/2022/feb/17/tfl-junk-food-ad-ban-has-helped-londoners-shop-more-healthily-study?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/society/2022/feb/17/tfl-junk-food-ad-ban-has-helped-londoners-shop-more-healthily-study?CMP=Share_iOSApp_Other)>.
96. Cámara Industrial de Alimentos. *Empresas asociadas*. Disponible en: <<https://www.camaradealimentos.com/empresas-asociadas/>>.

97. La Letra Chica, Twitter. *El presidente de la Cámara de Industrias de Alimentos me denunció por daños y perjuicios*, 11 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://twitter.com/laletrachicatv/status/1370162429120933889?t=S3dGxsWOoBTrjWsRX-hXe8A&s=19>>.
98. Mariana Abreu, Twitter, 16 de febrero de 2021. Disponible en: <[https://twitter.com/MarianaAbreu\\_Ve/status/1361747771997515776?t=zHcB4\\_01SLyPia0oZOS1Jg&s=19](https://twitter.com/MarianaAbreu_Ve/status/1361747771997515776?t=zHcB4_01SLyPia0oZOS1Jg&s=19)>.
99. Montevideo Portal. *Ministros de Industria y Salud fueron citados al Parlamento tras cambios en etiquetados*, 1 de febrero de 2021. Disponible en: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ministros-de-Industria-y-Salud-fueron-citados-al-Parlamento-tras-cambios-en-etiquetados-uc777088>>.
100. Gobierno de México. *Etiquetado frontal de alimentos y bebidas*, 5 de octubre de 2021. Disponible en: <<https://www.gob.mx/promosalud/acciones-y-programas/etiquetado-de-alimentos>>.
101. Escuela de Nutrición, YouTube. *Curso Rotulado de Alimentos*. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=OouuAQzJ5j0>>.
102. Dentons. *Dentons Jiménez de Aréchaga asesoró exitosamente a PepsiCo en la expansión de su planta en Uruguay para convertirla en una de las principales plantas del mundo en la producción de concentrados para la elaboración de bebidas refrescantes*, 22 de junio de 2020. Disponible en: <<https://www.dentons.com/es/about-dentons/news-events-and-awards/news/2020/june/dentons-jimenez-de-arechaga-successfully-represented-pepsi-co-in-its-expansion-of-its-uruguay-plant>>.
103. Coca-Cola Argentina. *Nuestro enfoque para colaboración en estudios de investigación y relacionamiento con stakeholders*, 10 de setiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.cocacoladeargentina.com.ar/politicas/nuestro-compromiso-con-la-transparencia>>.
104. Gobierno de Reino Unido. *Resultado de la consulta. Introducir más restricciones publicitarias en televisión y en línea para productos con alto contenido de grasa, sal y azúcar: respuesta del gobierno*, 24 de junio de 2021. Disponible en: <<https://www.gov.uk/government/consultations/further-advertising-restrictions-for-products-high-in-fat-salt-and-sugar/outcome/introducing-further-advertising-restrictions-on-tv-and-online-for-products-high-in-fat-salt-and-sugar-government-response>>.

105. El Observador. *Anunciantes y publicitarios en alerta por proyecto de ley que prohíbe publicidad de ciertos alimentos*, 13 de julio de 2021. Disponible en: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/anunciantes-y-publicitarios-en-alerta-por-proyecto-de-ley-que-prohibe-publicidad-de-ciertos-alimentos-2021713104011>>.
106. [Espectador.com](http://historico.espectador.com/politica/60073/publicistas-se-oponen-a-la-prohibicion-de-avisos-de-cigarrillos). *Publicistas se oponen a la prohibición de avisos de cigarrillos*, 11 de enero de 2006. Disponible en: <<http://historico.espectador.com/politica/60073/publicistas-se-oponen-a-la-prohibicion-de-avisos-de-cigarrillos>>.
107. Grupo del Mercado Común, Mercosur. Resolución 36/19, Defensa del Consumidor, Principios fundamentales, 11 de setiembre de 2020. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-36-2019-342132/texto>>.
108. Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. *El sector industrial en el Uruguay. Año 2005: un análisis de su estructura a partir de la cuenta de producción*. Colección Estudios Económicos, 2008.
109. MSP, Dirección General de la Salud. *Manual para la promoción de prácticas saludables de alimentación en la población uruguaya*, 2005. Disponible en: <<https://www.sup.org.uy/wp-content/uploads/2016/07/Manual-para-la-Promocion-de-Practicas-Saludables-de-Alimentacion-en-la-Poblacion-Uruguaya-MSP.pdf>>.
110. UNICEF. *Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay*, 2020. Disponible en: <<https://www.unicef.org/uruguay/informes/efectos-inmediatos-de-la-implementacion-del-rotulado-nutricional-frontal-en-uruguay>>.
111. La Diaria. *Las donaciones privadas representan 0,4% de los ingresos totales del Fondo Covid y hay una anónima por un millón de dólares*, 2021. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/7/las-donaciones-privadas-representan-04-de-los-ingresos-totales-del-fondo-covid-y-hay-una-anonima-por-un-millon-de-dolares/>>.
112. La Diaria. *Encuesta de la UDELAR muestra que la política de etiquetado frontal de alimentos, que está en suspenso, tiene un alto nivel de aceptación*, 2020. Disponible en: <<https://ladiaria.com.uy/salud/articulo/2020/6/encuesta-de-la-udelar-muestra-que-la-politica-de-etiquetado-frontal-de-alimentos-que-esta-en-suspenso-tiene-un-alto-nivel-de-aceptacion/>>.

113. Consulta/Denuncia: Etiquetado Frontal Alimentos. Disponible en: <[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScFyqM2fc8uslJRhcH5\\_O92q388kZx49tT0AK5vUNRXeVI6pg/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScFyqM2fc8uslJRhcH5_O92q388kZx49tT0AK5vUNRXeVI6pg/viewform)>.
114. Proyecto de ley Hábitos Saludables en la Alimentación del 2021. Disponible en: <<https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/ficha-asunto/150681>>.
115. UNICEF, #ElEtiquetadoMeAyuda. Disponible en: <<https://www.facebook.com/UNICEFuruguay/videos/256654498729015/>>.
116. Diego Forlán para UNICEF: <<https://twitter.com/DiegoForlan7/status/1271099485964378115?t=RMzGFWRax9PRFw6aQLMPf-Q&s=19>>.
117. MVD Noticias. *La Fiscalía solicitó a la Policía Científica identificar el origen de las amenazas contra Diego Rodríguez, representante de la Alianza ENT*, 2022. Disponible en: <[https://twitter.com/MVDNoticias/status/1519813718447693824?t=X7eORpl-QMdh8\\_WisFGj2WA&s=19](https://twitter.com/MVDNoticias/status/1519813718447693824?t=X7eORpl-QMdh8_WisFGj2WA&s=19)>.













La obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT) son un problema creciente en Uruguay y en la región. Su prevalencia ha aumentado con el pasar de los años, en particular, en la población infantil que hoy presenta enfermedades que antes aparecían en la etapa adulta. En Uruguay, 4 de cada 10 niños y niñas sufren malnutrición por exceso, mientras que en los adultos esta cifra asciende a 6 de cada 10.

En nuestro país, el creciente consumo de productos ultraprocesados con exceso de azúcares, grasas totales, grasas saturadas y sodio, es uno de los principales causantes de la prevalencia de estos problemas de salud. Por día mueren 51 personas debido a las ENT. Las ventas per cápita de estos productos crecieron un 146% entre 1999 y 2013.

El etiquetado nutricional frontal de advertencia es una de las políticas recomendadas para contribuir con la prevención y el control de las ENT y sus factores de riesgo, brindando más información a los consumidores sobre los productos no saludables. En Uruguay, el etiquetado es obligatorio desde febrero de 2021, pero muchas empresas no lo han cumplido.

Este libro cuenta, desde la mirada de las organizaciones de la sociedad civil, cómo se desarrolló gran parte del proceso para implementar este etiquetado, el cual sufrió una fuerte interferencia de la industria alimentaria, que debilitó la normativa y evitó que los consumidores contaran con más información al momento de tomar sus decisiones de compra.

¿Quiénes deciden las políticas públicas de nuestros países para poder cambiar esta situación? ¿Los intereses económicos están por sobre la protección de la salud de la población? ¿Nuestros países son rehenes de la industria alimentaria? ¿Cuándo la industria asumirá su responsabilidad en los efectos que genera en la salud de las personas? ¿La creación de normativas y políticas públicas se basan en evidencia científica libre de conflictos de interés?

**#EtiquetadoUy**  
**#EsSaludableSaberlo**

