

# **ROTULACIÓN de ALIMENTOS ENVASADOS, es una herramienta de información útil para el consumidor uruguayo?**

Montevideo, Diciembre 2006.

## **Lic. Raquel Sánchez**

Nutricionista docente del Nivel Profesional de la Licenciatura en Nutrición, Escuela de Nutrición y Dietética, Facultad de Medicina, UDELAR. - Integrante de la Comisión de Orientación Alimentaria de Consumidores y Usuarios Asociados (CUA). [kelanutri@hotmail.com](mailto:kelanutri@hotmail.com)

### **RESUMEN.**

Uruguay está emergiendo de una de las mayores crisis socioeconómicas de su historia, la del año 2002, que profundizó las situaciones de pobreza e inequidad ya existentes. Es una sociedad de elevada esperanza de vida cuyas principales causas de muerte son enfermedades crónicas no transmisibles, en la cual los hábitos alimentarios son un factor de riesgo importante para el desarrollo de las mismas. La globalización del comercio permite que alimentos elaborados en cualquier parte del mundo, estén presentes hoy en el comercio de nuestro país, muchos de ellos de baja calidad nutricional, integrándose a los hábitos alimentarios de la población, principalmente de los más jóvenes. Esto lleva a pensar que si no se toman medidas urgentes de educación a la población, la calidad de vida de generaciones futuras va a estar muy comprometida.

En Agosto 2006, entró en vigencia en los Estados Parte del MERCOSUR el rotulado nutricional obligatorio. Desde el punto de vista de la salud pública, no hay estudios suficientes en nuestro país y la región, que permitan asegurar que la información vertida en la etiqueta, por sí sola, contribuya a una mejor selección de alimentos y mejorar calidad de vida de la población.

Este trabajo pretende mostrar una visión general de cómo fue surgiendo la Legislación Alimentaria en nuestro país y busca además, incentivar la reflexión sobre el comportamiento de los consumidores frente a la información que aporta el rotulado y si ésta realmente cumple sus cometidos.

**PALABRAS CLAVES:** *Rotulado nutricional, etiquetado de alimentos, Derechos del Consumidor.*

### **-INTRODUCCIÓN.**

Alimentarse es una necesidad vital de todos los seres vivos y el alimento es mucho más que una fuente de energía y nutrientes. La forma en como el hombre se alimenta constituye los *hábitos alimentarios*, siendo la selección de alimentos, además de una necesidad biológica, una forma de socialización, una expresión cultural de creencias y valores en la que también influyen factores psicológicos, económicos, geográficos, religiosos.

Los cambios producidos por la globalización del mercado, la urbanización creciente, los avances tecnológicos en la producción y comercialización de alimentos, el estilo de vida moderno caracterizado por la falta de tiempo y la presión que ejerce la publicidad sobre determinado tipo de alimentos y comidas, han contribuido a cambiar la conducta alimentaria de las nuevas generaciones.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hay *Seguridad Alimentaria* cuando “todas las personas, en todo momento, gozan de acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos a fin de satisfacer las necesidades alimentarias y preferencias en cuanto a alimentos, para llevar una vida activa y sana”. Debe haber disponibilidad de alimentos (*oferta*) y el acceso a los mismos va a depender del nivel de ingresos, del precio de los alimentos, del nivel educativo, de los mitos y creencias que tenga la población sobre ellos, la publicidad alimentaria, etc.

Con relación al acceso a los alimentos, es importante considerar que Uruguay está emergiendo de una de las mayores crisis socioeconómicas de su historia, la del año 2002, que profundizó las situaciones de pobreza e inequidad ya existentes.

En relación a la oferta, la globalización del comercio permite que alimentos elaborados en cualquier parte del mundo, estén presentes hoy en el comercio formal e informal, muchos de ellos de baja calidad nutricional, que se integran a los hábitos alimentarios de la población constituyendo un factor de riesgo importante para patologías que son causa de morbi-mortalidad en nuestro país. (1)

También es necesario tener presente que todos los procesos a los que se somete un alimento (producción, manipulación, distribución, comercialización) pueden afectar su seguridad, en forma positiva o negativa. En este sentido, a nivel internacional y regional, han sucedido casos de contaminación alimentaria que hacen que el consumidor pierda confianza y exija mayores niveles de control y más información sobre la composición y calidad del producto que adquiere.

En diferentes aspectos, la actitud de los consumidores del siglo XXI a nivel internacional está evolucionando. Preocupaciones relacionadas con la prevención de enfermedades crónicas, sus efectos sobre la calidad de vida y envejecimiento, la necesidad u obsesión por mantener un peso corporal acorde a las exigencias de la moda, están aumentando en el mundo desarrollado.

El rótulo o etiquetado de alimentos envasados es una herramienta esencial, que cada vez cobra mayor importancia en la legislación alimentaria internacional, por cumplir doble función: *-control* de la seguridad alimentaria y *-comunicación* entre el consumidor y el productor o industrial. La información que brinda debe permitir al consumidor determinar si dicho alimento reúne las condiciones que desea, si puede confiar en lo que el mercado les ofrece. Sin higiene y sin información NO hay seguridad alimentaria. Por ello es también que la firma de nuevos tratados comerciales con el acceso a mercados muy sofisticados, trae como consecuencia una serie de exigencias a los productos que se exportan dirigidas, entre otros puntos, a garantizar la seguridad del consumidor final. Sin embargo, desde el punto de vista de la salud pública, no hay estudios suficientes en nuestro país y la región, que permitan asegurar que la información vertida en la etiqueta, contribuya a una mejor selección de alimentos, mejorar hábitos alimentarios y calidad de vida de la población.

En el mes de Agosto del presente año, entró en vigencia en los países que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) el rotulado nutricional obligatorio (2). Es por esto que este trabajo pretende mostrar una visión general acerca de cómo fue surgiendo la Legislación Alimentaria en nuestro país; en qué momento y de que manera surge en el Estado Uruguayo, como principal responsable de la seguridad alimentaria, la necesidad de proteger e informar al consumidor a través del rotulado sobre los alimentos que consume. Busca además, incentivar la reflexión sobre el comportamiento de los consumidores frente a la información que aporta el rotulado y si ésta realmente cumple sus cometidos. Para ello nos propusimos:

- Recopilar y seleccionar información sobre legislación nacional, regional e internacional que aporte datos a los propósitos de este trabajo.
- Presentar una visión general sobre protección del consumidor.
- Conocer características generales del consumidor montevideano que incidan en la compra de alimentos.
- Buscar trabajos anteriores sobre hábito de lectura del rótulo de alimentos.

Esperamos que este modesto estudio sirva de motivación para quienes están preocupados por el tema y continúen la investigación, sobre bases más firmes, de la utilidad que le dan los consumidores a la información que reciben con el rótulo de alimentos y contribuyan a responder preguntas tales como: -¿es necesario seguir legislando?, -¿es suficiente la información que se da?, - esta información por sí sola, contribuye a mejorar los estándares de salud de nuestra población?

## **-DESARROLLO:**

### **1. LEGISLACIÓN ALIMENTARIA GENERAL**

En los últimos años se ha originado a nivel internacional una progresiva corriente en torno a la protección del consumidor por un lado y a la veracidad de las transacciones comerciales relacionadas con alimentos por otro. Ambos elementos configuran lo que han llamado *Derecho Alimentario*, que comienza a tomar importancia en nuestro país a partir de la década del 60. (3)

## 1.1 -UN POCO DE HISTORIA :

La legislación alimentaria nacional ha pasado por diferentes etapas de acuerdo a la realidad política y económica del momento histórico y de una legislación que nace y se nutre de otras legislaciones extranjeras.

**a) 1830 - 1930:** es la etapa fundacional en donde la legislación va surgiendo de manera esporádica, desorganizada, paralela, que se fue adaptando a la realidad nacional e internacional de manera particular. Surgen el Código Civil y el Código de Comercio, Código Rural y una incipiente legislación bromatológico-alimentaria de fuente municipal.

-1850 se crea la **Junta de Higiene** (antecesora del Ministerio de Salud Pública) a partir de 2 grandes temas: alimentos que consumía la población y enfermedades infecciosas.

-1903: *Ley 2.820: Primera Ley Orgánica Municipal.* Se crean Juntas Económicas-Administrativas (actual Junta Departamental) que confió a los Municipios la adopción de medidas necesarias para garantizar la Salud Pública, mercados, abasto, etc.

**b) 1934 – 1955:** Esta etapa posee algunas notas salientes: 1) La gran depresión económica mundial proveniente del crack bursátil de Wall Street de 1929, que repercute dos años después en la región. 2) el quiebre institucional de 1933 con el golpe de estado de Terra el 31/3/33, periodo del cual provienen la mayor parte de las primeras normas alimentarias. 3) Fin de la segunda Guerra Mundial (1945) y la aparición de numerosos organismos internacionales de corte multilateral, por ejemplo: FAO, OMS, PNUD, etc, que contribuyen al desarrollo de las ciencias y legislación alimentaria .

-1934: *Ley 9.202, Ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública (M.S.P.)* Los artículos 19 a 21 le otorgan la función de Policía de Alimentos. El término “policía” hace referencia al poder intransferible que ejerce el estado en determinadas áreas, que ejerció en coordinación con los gobiernos municipales.

-1935: *Ley 9.463.* Crea el **Ministerio de Ganadería y Agricultura (M.G.A.)**

*Ley 9.515 de 28/10/35, segunda Ley Orgánica Municipal,* pilar básico de toda la normativa aplicable en el área alimenticia, bromatológica, atribuciones municipales, etc. Esta ley otorga al Intendente la facultad de ejercer la policía higiénica y sanitaria de la población departamental sin perjuicio de la competencia del M.S.P. a nivel nacional.

-1936: Primer Reglamento de miel, es un producto exportable. *Primera Ley de Publicidad Alimentaria* y es la *primera norma que habla de rotulado y etiquetado de alimentos.*

**c) 1955 – 1966:** En Europa se funda la entonces Comunidad Europea buscando la integración regional y los intentos en América Latina no se hacen esperar. Surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, compromisos parciales como Cuenca del Plata y la integración centroamericana.

En nuestro país, esta es una década en la cual las diversas disposiciones en legislación alimentaria toman cuerpo y comienzan lentamente a originar lo que se ha llamado el Derecho Alimentario en el Uruguay.

-1962: Se crea el **Codex Alimentarius** (OPS/OMS-FAO).

-1964: Se crea el **Laboratorio de Análisis y Ensayo (L.A.E)**, organismo antecesor del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU).

**d) 1967 – 1985:** Se crean nuevos Ministerios y organismos de contralor.

-1975: creación del **LATU** como organismo paraestatal para el contralor de alimentos importados. Efectúa el análisis previo a su comercialización en plaza, estableciendo el etiquetado e incluyendo el vencimiento del producto para el consumo. En relación a “Protección al consumidor” se destaca:

-1982: *Decreto 264/82 (28/6/82): “queda prohibido todo procedimiento a través del cual se induzca o trate de inducir a confusión al consumidor respecto a la calidad, cantidad, precio, medida, procedencia de los artículos o servicios que se ofrezcan. En toda publicidad oral, escrita o televisada que haga referencia en forma directa o indirecta el origen del producto, deberá indicarse el país de fabricación o armado”.*

Como características salientes de la legislación de estas dos últimas etapas se destaca: dispersión de normas, superposición de competencias, ausencia de una política nacional alimentaria,

desconocimiento del consumidor de sus derechos, falta de un marco de garantías, desigualdad frente a la región, inexistencia de fiscalización, publicidad y seguridad alimentaria en etapa embrionaria.

**e) 1985 - 1989:** Uruguay va modificando su mentalidad en materia de legislación alimentaria, es una época de orientación al consumidor.

-1985: En el seno del Ministerio de Economía y Finanzas se crea la Dirección Nacional de Comercio y Abastecimiento, Dirección comercializadora Subsistencias, Dirección de Defensa del Consumidor y Contralor del Mercado. Aparece por primera vez del concepto de “*Congreso de Intendentes*” en resoluciones en el área alimentaria y el papel de numerosas personas públicas no estatales como ser Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), etc.

**f) 1990 – 1994:** A partir de 1990, el fortalecimiento institucional alimentario se consolida a través de la adopción de numerosas medidas:

-1991: Firma del **Tratado de Asunción** el 26/3/91, que da nacimiento al MERCOSUR, con la creación de Sub-comités Técnicos. Se acordaron normas intrarregionales tales como: normas de rotulación idénticas de alimentos envasados, lista común de aditivos y de contaminantes, registro de empresas, concepto de relación de consumo, garantías contractuales, normas de higiene y seguridad alimentarias. El orden jurídico del MERCOSUR va a ir sustituyendo progresivamente a la normativa bilateral impuesta hasta ese momento por los cuatro miembros.

-1992: Decreto 141/92, de 2/4/92, se transforma en un pequeño **Código de Procedimiento en la protección del Consumidor**. Se instala la obligación del etiquetado (nombre y origen del producto, datos del fabricante, contenidos netos, duración, ingredientes, instrucciones de uso y condiciones de almacenamiento); en algunos casos hay rotulación facultativa, productos certificados por el LATU, UNIT, Universidad de la República. El ámbito de aplicación será todo producto, sin distinción de origen, envasado en ausencia del consumidor y apto para el consumo. Se definen envases, lote, rótulo, contenido. Se adjuntan numerosas prohibiciones y se define la publicidad engañosa. El órgano rector será la Dirección de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas para su fiscalización, inspección, contralor y sanciones.

Este Decreto se dicta en base al art. 26 de la ley 16.226 del 29/10/91, que considera publicidad engañosa aquella que no cumpla con el etiquetado exigido por la normativa vigente, así como la falta de datos o las discordancias existentes entre los datos y el contenido del producto. (4)

-1994: Decreto 95/94, de 2/3/94. Se crea la **Comisión Asesora Técnica** del Ministerio de Salud Pública, encargada de redactar una única norma nacional alimentaria de cara al MERCOSUR.

-Decreto 315/94, de 5/7/94. Crea el **Reglamento Nacional de Bromatología** o reglamento de alimentos.

-Decreto 527/94, de 6/12/94. Crea el **Comité Nacional del Codex Alimentarius** con la finalidad de colaborar en la redacción de normas alimentarias y con la ejecución de trabajos de normalización.

**g) 1995 – 1999:** Este es un periodo muy fermental.

-1995: Ley 16.712, de 1/9/95. Se aprueba el protocolo adicional del Tratado de Asunción sobre **Estructura Institucional del MERCOSUR -Protocolo de OURO PRETO-** y Anexo, que supone elementos fundamentales para la integración sub-regional y base jurídica de implementación de disposiciones comparadas.

-1996: Ley 16.736 de Presupuesto: se crea la **Dirección General de Comercio** dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, con el Área de Defensa del Consumidor en su órbita.

-Decreto 27.235: del 12/9/96. Por este decreto la Intendencia Municipal de Montevideo incorpora al reglamento 315/94 un nuevo capítulo en donde aparecen los faltantes de este reglamento y las innovaciones, por ejemplo, incorpora procedimiento de alimentos, infracciones y sanciones y el Servicio de Bromatología pasa a ser el actual Servicio de Regulación Alimentaria (Título I y Título II)

-1997-98: OPS/OMS elaboración del **Proyecto del Código Nacional de Alimentos** (5)

-1998-99: sanción de la Ley 17.189: 1era. Ley del consumidor.

**h) 2000 – 2005 :**

-2000: Ley 17.250 de 6/8/00 sobre Relaciones de Consumo que deroga la Ley 17.189.

-2002: Decreto 308/02 de 9/8/02. Reglamenta los artículos 6 (Educación al Consumidor) y artículo 42 (información al consumidor) de la *ley 17.250*.

-2003: Decreto 55/03 de 6/3/03. Elimina la Comisión Técnica del MSP y se concentran sus atribuciones en la Dirección General de Salud (DIGESA).

## **1.2- NORMATIVA NACIONAL VIGENTE en relación al ETIQUETADO de ALIMENTOS.**

### **A) Reglamento Bromatológico Nacional, aprobado por Decreto 315/94, del 5 de julio de 1994.**

Dicho reglamento incorporó todas las normas en materia alimentaria acordadas a nivel del MERCOSUR a esa fecha. Es un documento abierto que permite la incorporación de disposiciones que en el futuro se dicten sin obstaculizar la integración de marcos normativos regionales, facilitando a su vez, el comercio internacional de alimentos.

En el Título II, Capítulo 1, Sección IV: “Rotulación de alimentos envasados”, se especifican las condiciones de rotulación que deben tener los alimentos envasados en ausencia del cliente para su comercialización: *Principios generales de rotulación, Información obligatoria*, (Denominación de venta del alimento, Lista de ingredientes, Contenidos netos, Identificación del origen, Nombre o razón social y dirección del importador para alimentos importados, Identificación del lote, Fecha de duración, Preparación e instrucciones de uso del alimento, cuando corresponda), *Idioma* (español o portugués), *Rotulación Facultativa*: la información nutricional es actualmente facultativa.

### **B) Ley 9.202 o Ley Orgánica de Salud Pública de 12/1/34.-**

El organismo con competencia normativa en el área de alimentos es el Ministerio de Salud Pública (MSP), de acuerdo con lo dispuesto en su Ley Orgánica N° 9.202 del 12 de enero de 1934, en el capítulo IV, artículos 19 y ss. La fiscalización le compete a este Ministerio sin perjuicio de las acciones que puedan adoptar las Intendencias mediante las Ordenanzas Bromatológicas Departamentales. Es función de este Ministerio el estudio y aprobación de la información nutricional complementaria (los llamados “CLAIMS”, por las siglas en inglés) que aparecen en las etiquetas de los alimentos envasados.

**C) Ley 17.250 de Relaciones de Consumo**, del 6 de agosto del 2000. El 17 de Agosto del 2000 se publica en el Diario Oficial la llamada Ley de Relaciones de Consumo, lo que significó un gran avance ya que Uruguay era, hasta ese momento, el único país del MERCOSUR que carecía de una ley unificada a este respecto. No surge por iniciativa propia de Uruguay, sino como consecuencia de las reuniones del MERCOSUR.\* Existían en nuestro país hasta este momento, normas y esfuerzos doctrinarios importantes en procura de lograr un consenso en estos temas. En 1985, Uruguay junto con otros países, formalizó su compromiso en la Resolución N° 39/248 del 16 de abril de este año, sobre la “Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos del consumidor”. Capítulo II, Artículo N° 6: Son Derechos Básicos del Consumidor la protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos; la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de productos y servicios; información suficiente, clara, veraz, en idioma español; la protección contra la publicidad engañosa, entre otros. Estos derechos no solo tienen su fuente en la Constitución de la República, sino que también se sustentan en normas legales por las que nuestro país ha aprobado los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, de los Derechos económicos sociales y culturales y el Pacto de San Salvador (6). Los casos que no estén previstos en esta ley se resolverán de acuerdo a lo establecido en el Código Civil.

---

\* De acuerdo con la resolución 126/94 del Grupo Mercado Común se encomendó al Comité Técnico N°7 la elaboración de un Proyecto de Reglamento Común de Defensa del Consumidor, el que fue llamado indistintamente “Marco Normativo Común Mínimo del MERCOSUR de Defensa del Consumidor” y “Protocolo de Defensa del Consumidor del MERCOSUR”. En el año 1998, solo Brasil contaba con un Código Nacional que regula todo el tema del consumo; en Argentina la ley data del 22/9/93.

Capítulo III: Protección de la Salud y la Seguridad.

Capítulo V: De la oferta en general. Ésta deberá contener toda la información suficiente para garantizar la libre elección del consumidor. En lo que respecta al etiquetado-rotulado de productos, así como en relación a la necesidad de acompañar manuales de los productos y el contenido de éstos, se estará a lo que disponga la reglamentación.

**El Servicio de Regulación Alimentaria** bajo la órbita de la División Salud de la Intendencia Municipal de Montevideo es el organismo responsable de controlar los alimentos que ingresan al mercado, pudiéndose destacar dentro de sus cometidos: defensa del consumidor metropolitano, control del etiquetado, cumplimiento efectivo de la policía alimentaria en el departamento, impedimentos de fraudes alimentarios, difusión masiva de la legislación alimentaria, entre otros. (7)

### **1.3- NORMATIVA REGIONAL E INTERNACIONAL**

El Reglamento Bromatológico Nacional, Capítulo 1, Sección I, establece que en el caso de alimentos nuevos de origen nacional y a los importados, que no hayan sido específicamente contemplados en este reglamento, se reconoce al Codex Alimentarius (FAO/OMS), a las directivas de la Comunidad Económica Europea y a las normas dictadas por la Food and Drugs Administration de los Estados Unidos de América (FDA), como reglamento internacional, regional y nacional respectivamente, de reconocido prestigio.

En el área regional, los Estados Parte del MERCOSUR, acordaron el “Reglamento Técnico MERCOSUR para la Rotulación de Alimentos Envasados” cuya última modificación rige en Uruguay y está incorporada al Reglamento Bromatológico Nacional. A partir del 1 de Agosto del 2006 entró en vigencia en los países miembros, el Reglamento Técnico MERCOSUR para la Rotulación Nutricional de Alimentos Envasados (2), haciendo obligatorio el rotulado nutricional. Este comprende la declaración del valor energético y de nutrientes (proteínas, carbohidratos, grasas totales, fibra alimentaria, grasas saturadas, grasas trans y sodio), así como también, la declaración de propiedades nutricionales como información nutricional complementaria.

A partir del 1 de Enero de este año, en Estados Unidos, entró en vigencia una normativa que obliga a los fabricantes a especificar en la etiqueta de sus productos la presencia de grasas trans y otros ingredientes que pueden causar alergias. Los envases de comida y algunos suplementos dietéticos deben aclarar qué cantidad contienen de esta grasa manufacturada, presente en margarinas, aceites vegetales, productos comerciales horneados, alimentos procesados y fritos, etc. Con este nuevo etiquetado, la agencia calcula que en tres años podrán evitarse entre 600 y 1.200 problemas coronarios y entre 250 y 500 muertes al año, según diario financiero. Las etiquetas también deben especificar si contienen entre sus ingredientes sustancias alergenas. Se trata de ocho grupos de alimentos que ocasionan el 90% de las reacciones alérgicas alimenticias: leche, huevos, pescados (como lubina, bacalao...), mariscos (langosta, gambas, cangrejo...), frutos secos arbóreos (almendras, nueces), cacahuetes, trigo y soja.

### **1.4- DERECHOS DEL CONSUMIDOR.**

Los derechos de los consumidores están contenidos en las “Directrices sobre Defensa del Consumidor” aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1985 y se han ido integrando progresivamente a las Constituciones y legislaciones de los diferentes países. En la nuestra, se consideran como parte de los Derechos Humanos contemplados en el Art. 72 de la Constitución de la República, aquellos inherentes a la persona humana. La alimentación es un derecho humano básico íntimamente ligado al derecho a la vida, a la salud y a la seguridad, confirmado por la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 21 de abril de 2001.

El manifiesto de los consumidores presentado en la Cumbre Mundial sobre Alimentación en Roma, año 1996, respecto al Derecho a la Alimentación, hace hincapié a que los gobiernos garanticen el acceso permanente de todas las personas a alimentos inocuos, nutritivos y producidos en un ambiente sustentable. Este manifiesto está basado en 7 principios básicos, entre los que figuran:

- 2) Derecho a la Educación para una alimentación saludable.
- 3) Derecho a ser informados para una alimentación sana.

2)-Alimentación Saludable se entiende cuando el consumidor puede elegir y consumir entre los alimentos que tiene a su disposición, logrando una alimentación equilibrada, de acuerdo con las Guías alimentarias de su país. Muchas veces se tiene acceso a variedad de alimentos pero hay sectores de la población que no conocen las propiedades de éstos y adoptan patrones alimentarios inadecuados, en los cuales los gustos, preferencias personales, mitos y creencias sobre los alimentos, los efectos de la publicidad, son los que inciden en el momento de la selección.

3) Es necesario contar con información veraz, objetiva, comprensible, amplia y detallada de todos los alimentos presentes en el mercado. Un consumidor informado toma decisiones racionales y saludables durante el proceso de compra y consumo; esta información le da herramientas que lo protegen contra la información fraudulenta, publicidad engañosa o etiquetados que no cumplen con las normas establecidas. Es importante diferenciar “información” y “publicidad”. La primera busca racionalizar las opciones que se le dan al consumidor, mientras que la segunda busca persuadir y convencer destacando ventajas con el objetivo de vender. (8)

A nivel regional, el Comité Técnico N° 7 del Grupo Mercado Común, elaboró un reglamento común de Defensa del Consumidor del MERCOSUR, que regula las relaciones de consumo en el ámbito del MERCOSUR y en cada uno de sus Estados Parte. Su articulado fue tenido en cuenta en la elaboración de la Ley 17.250 de Relaciones de Consumo, en nuestro país.

## **2. EL CONSUMIDOR URUGUAYO.**

Para tratar de entender el comportamiento del consumidor uruguayo frente a la información que ofrece el etiquetado de alimentos y reflexionar sobre si éste cumple sus objetivos, consideramos necesario conocer características generales de la población. Uruguaya, que influyan y condicionen la adquisición de alimentos. Uruguay está emergiendo de una de las mayores crisis socioeconómicas de su historia, la del año 2002, que profundizó las situaciones de pobreza e inequidad ya existentes (9).

### **2.1: Características generales de los hogares.**

Entre 1999 y 2004 se produjo una caída del ingreso de los hogares cercana al 30%, principalmente en los años 2002 y 2003, en los que el descenso alcanzó 12% y 15% respectivamente. En el año 2004 la incidencia de la pobreza de las personas creció más del doble respecto al año 2000 (10).

En el 2004, el 32% de las personas del país son pobres y promedian: el 57% menores de 6 años, el 54% entre 6 y 12 años, el 45% entre 13 y 17 años, el 29% adultos y el 11% de personas en la tercera edad. Los hogares pobres se caracterizan por tener mayor cantidad de personas que el promedio y más cantidad de menores (11), esto determina que la pobreza afecte proporcionalmente a más niños que adultos.

Los niños y adolescentes son especialmente vulnerables a la pobreza; los menores en hogares pobres enfrentan riesgos sociales tales como altas tasas de repetición escolar, deserción temprana del sistema educativo, la no búsqueda de empleo o el desempleo en caso de hacerlo y altos porcentajes de embarazo adolescente, lo que contribuye a que el crecimiento demográfico se asiente sobre las capas más pobres de la población. La mayoría de los menores reside en hogares compuestos por adultos con un nivel educativo relativamente bajo. Menos del 15% habita en hogares cuyo jefe cuenta con educación universitaria y algo más del 40% se encuentra en familias en las que el nivel educativo del jefe es igual o menor a primaria completa.

Como consecuencia de la crisis se verificó un fuerte aumento del desempleo. La tasa de desempleo es mas alta entre las mujeres que entre los hombres y mas alta entre los jóvenes de 15 a 24 años (32.4%) que entre los adultos de 25 años y mas (9%).

Todos estos factores disminuyeron el acceso de las familias a los alimentos, aumentando la franja de población vulnerable.

## **2.2: Alimentación y salud-enfermedad.**

La alimentación es uno de los factores que inciden en la salud de la sociedad; la composición de la dieta, la presencia o ausencia de nutrientes y la relación entre ellos, condicionan el estado nutricional de un individuo y el riesgo de enfermar y/o morir.

Los datos aportados por la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada en el periodo junio/94 – mayo/95, demostraron que en los hogares con mayor poder adquisitivo la dieta es mas rica en energía y grasas (especialmente saturadas), mayor contenido de alcohol y sal. En los hogares de menores ingresos se constata menor consumo de fibra y mayor consumo de hidratos de carbono refinados (12).

Estos hábitos alimentarios (alimentación hipercalórica, hipergrasa, rica en grasas saturadas y colesterol, escaso aporte de fibra), asociados a un incremento del sedentarismo, estrés y tabaquismo, constituyen factores de riesgo importantes para enfermedades que son primera causa de morbi-mortalidad en nuestro país, como lo son las enfermedades cardiovasculares y algunos tipos de cáncer.

Tradicionalmente, cuando se habla de malnutrición se piensa en desnutrición y sus consecuencias por la carencia total o parcial de calorías o nutrientes. Sin embargo, en los últimos años, la malnutrición por exceso ha adquirido gran importancia a nivel mundial, a punto tal que la obesidad ha llegado a denominarse “la epidemia del siglo XXI”, por la Organización Mundial de la Salud. Los datos aportados por la 1ª Encuesta Nacional de Sobrepeso y Obesidad en adultos y niños, mostraban una realidad preocupante ya en el año 2000: (13)

- 51% de la población adulta tiene algún grado de sobrepeso,
- 17% son obesos,
- existe relación inversa entre obesidad y nivel socioeconómico y educativo,
- 1 de cada 4 niños uruguayos, entre 9 y 12 años, tienen algún grado de sobrepeso u obesidad,
- 1 de cada 10 niños son obesos de riesgo médico.

La pobreza es un factor de riesgo para el desarrollo de obesidad con todas las complicaciones que ella trae aparejada desde el punto de vista de la salud. Mas aún, porque el sobrepeso encubre carencias de nutrientes importantes como calcio, hierro, vitaminas, zinc. Si bien no hay datos actuales, sería lógico pensar que los datos aportados por la encuesta mencionada, se hubieran agravado luego de la crisis socioeconómica.

En contraste con esta realidad también se observa, en mujeres, principalmente de sectores socioeconómicos medio-alto, una curiosa manía de enflaquecimiento que la moda publicitaria ha convertido en una verdadera obsesión. Este afán por perder peso explica el desarrollo de “alimentos dietéticos” y los regímenes para adelgazar, mas allá de la obtención de un peso adecuado y saludable, lo que ha originado además, un incremento importante de casos de anorexia nerviosa y bulimia.

## **2.3: Comportamiento frente al rotulado de alimentos envasados.**

En el correr del año 2005, estudiantes que cursaban el último año de la carrera Licenciatura en Nutrición, de la Escuela de Nutrición y Dietética (UDELAR), realizaron un trabajo de investigación con el objetivo de conocer la población potencialmente compradora en supermercados de la ciudad de Montevideo, en relación a la declaración de lectura del rótulo de los alimentos y los motivos que llevan a la lectura o no del mismo.

Es un estudio descriptivo de tipo exploratorio de corte transversal, cuya muestra se obtuvo en base a la selección de barrios según densidad de población y niveles de ingresos, que determinan los potenciales usuarios de supermercados. La muestra constó de 120 consumidores mayores de 16 años que responden que si leen la información contenida en el rótulo de los alimentos y 120 que responden que no.

-RESULTADOS:

\* Del total de encuestados, el 64% declararon leer el rótulo y un 36% no leerlo.

- \* Entre quienes leen, más del 50 % tienen entre 26 y 64 años, mujeres en su mayoría.
- \* El nivel de lectura aumenta con el nivel de ingresos y nivel de instrucción.
- \* La información más consultada: fecha de vencimiento en el 78% de los encuestados, principalmente los mayores de 25 años. En segundo lugar la información nutricional, prevaleciendo en los menores de 26 años y principalmente sexo femenino, tal vez debido a una mayor preocupación por el cuidado del peso e imagen corporal.
- \* El motivo más importante declarado para la lectura fue conocer la “vigencia” del alimento y en segundo lugar la “salud”. El motivo “salud” para los menores de 25 años está relacionado con el cuidado del peso, mientras que el motivo “salud” para quienes leen el rótulo, entre 45 y 64 años, está asociado al padecimiento de alguna enfermedad.
- \* Entre los que *no leen* se destaca: desinterés en primer lugar (50%) y falta de tiempo, en segundo lugar, principalmente en la población de mayor nivel de ingresos.
- \* La proporción entre quienes no leen el rótulo y cursaron al menos 1 año de primaria, es el doble de los que si lo leen.
- \* Existen también motivos muy variados que llevan a un alto número de personas a no leer la información suministrada. Dentro de “otros” y a modo de ejemplo están: falta de hábito, rutina, no entender la utilidad de la información, confianza en el producto y/o comercio, distracción. (14)

### **3. OTROS EJEMPLOS DEL COMPORTAMIENTO DEL CONSUMIDOR FRENTE AL ROTULADO NUTRICIONAL DE ALIMENTOS ENVASADOS.**

La Resolución N° 46/03 del Grupo Mercado Común define *Rotulado nutricional* como “toda descripción destinada a informar al consumidor sobre las propiedades nutricionales de un alimento”. Sin embargo, el consumidor habitual frente a las góndolas de los supermercados se encuentra con una amplia gama de alimentos en cuyos envases se lee: “diet”, “light”, “sin azúcar”, “reducido en grasas”, “libre de trans”, “rico en omega 3”, “sin colesterol”, “rico en fibras”, “vitaminizado”, etc., desconociendo muchas veces el significado de estos términos, cuanto hay de verdad y cuanto de eslogan publicitario para aumentar las ventas.

Un estudio realizado en Chile por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), en Enero 2003, con la finalidad de evaluar la composición nutricional de algunos productos que se rotulan como “Light” o “diet” y conocer opiniones de expertos y consumidores, mostró como resultado que el público no tiene claro el significado de estos términos y que se hace necesaria una campaña masiva de información y educación al consumidor sobre alimentación saludable. (15)

La declaración de nutrientes en la rotulación nutricional obligatoria a partir de Agosto/06 en nuestro país, debe contener la siguiente información: Valor energético, Proteínas, Carbohidratos, Grasas totales, Fibra alimentaria, Grasas saturadas, Grasas trans, Sodio”. El Grupo Mercado Común fundamentó esta medida en que “el rotulado nutricional facilitará al consumidor conocer las propiedades nutricionales de los alimentos, contribuyendo al consumo adecuado de los mismos” y que dicha información “complementará las estrategias y políticas de salud de los Estados Partes en beneficio de la salud del consumidor” (2)

Una investigación llevada a cabo en Brasilia (DF), Brasil, por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), sobre que porcentaje de la población que frecuenta los supermercados y lee los rótulos de alimentos y bebidas, dio como resultado que el 78.4% de los encuestados manifestó leer la información nutricional de las etiquetas de los alimentos. De este porcentaje, solo un 25.7% leía el rótulo de todos los alimentos, mientras que el 59.9% restante solo miraba la información en alimentos específicos, como leche y derivados, enlatados, embutidos y productos diet o light. De la información suministrada lo que más interesaba era cantidad de calorías del alimento, contenido de grasas y sodio. (16)

Los autores de esta investigación concluyen que es necesario perfeccionar las estrategias educativas ya existentes en Brasil, para un consumo saludable de alimentos.

## -CONCLUSIONES.

**1-** De acuerdo a lo visto anteriormente, nuestro país cuenta con una amplia historia en Legislación Alimentaria compuesta por leyes, reglamentos, ordenanzas, así como también, organismos encargados de reglamentar y fiscalizar los diferentes alimentos, en las distintas etapas de la cadena alimentaria. Se trata de una normativa que tuvo sus orígenes en el área municipal, con un estilo esporádico y carácter inorgánico pero en cuyo avance es importante reconocer 2 aspectos:

**a)** Si bien se caracteriza por haber dispersión y multiplicidad de normas, superposición de competencias, ausencia de una política nacional alimentaria, fiscalización insuficiente, desconocimiento del consumidor de sus derechos, es una legislación que ha tratado de adaptarse a las exigencias del momento histórico, al avance de la tecnología y el comercio, a las necesidades y derechos de los consumidores y ha crecido nutriéndose de normas internacionales con el apoyo y respaldo de organismos regionales e internacionales.

**b)** Es de destacar que el avance que ha tenido en los últimos años también es producto del trabajo multidisciplinario e interinstitucional de numerosos técnicos y profesionales de diferentes ramas, preocupados por el tema.

**2-** El rótulo o etiquetado de alimentos es un instrumento valioso para el cual cada vez son mayores las exigencias legales. Es una herramienta con doble función: *control del alimento e información al consumidor*. El primer antecedente dentro de esta legislación alimentaria data del año 1936, con el 1er. Reglamento de Miel. Más reciente en el tiempo está el Decreto 141/92, en el Código de Procedimiento del Consumidor, en el cual se plasma la obligación del etiquetado. La reglamentación vigente sobre rotulado de alimentos envasados en ausencia del cliente, está contenida en el Reglamento Bromatológico Nacional, el cual ha incorporado la normativa del MERCOSUR.

**3-** De la investigación realizada a los consumidores montevideanos sobre el hábito de lectura del rótulo de alimentos, surge que la información mas consultada es la fecha de vencimiento del alimento; quienes mas consultan la información nutricional son los jóvenes, principalmente mujeres, motivadas por el peso y la imagen corporal de moda, las personas con mayor nivel de instrucción y quienes perciben más altos ingresos.

**4-** En un mercado cada vez más saturado, en el cual el consumidor se ve bombardeado por diversidad de información, muchas de ellas interesadas o distorsionadas, hacer una decisión de consumo requiere tener las herramientas y datos adecuados para ello. Trasladando los resultados de la investigación al contexto de la sociedad actual, que está emergiendo de una importante crisis socioeconómica, con pérdida de puestos de trabajo, disminución del nivel de ingresos familiar, donde la población infantil ha sido una de las mas afectada por la pobreza; en una sociedad de elevada esperanza de vida cuyas principales causas de muerte son enfermedades crónicas no transmisibles y en la cual los hábitos alimentarios son un factor de riesgo importante para el desarrollo de las mismas, es de pensar que si no se toman medidas urgentes de educación a la población, la calidad de vida de generaciones futuras va a estar muy comprometida.

**5-** El rotulado de alimentos, como cualquier otra fuente de información, es parte de un proceso educativo y debe ser trabajada como un instrumento de educación en salud. Se trata de asesorar a los consumidores sobre cómo sacar el máximo provecho de los alimentos y adoptar modalidades de nutrición que reduzcan al mínimo el riesgo de enfermedades relacionadas con los alimentos. El puente de unión o separación entre *información* y *publicidad* es la educación del consumidor que le va a permitir tomar decisiones de consumo objetivas, racionales, acorde a sus intereses. Este derecho a la educación implica que las personas incorporen desde las estructuras básicas de educación (primaria, secundaria), los elementos claves que les permitan hacer elecciones fundadas y racionales ante las situaciones de consumo que les acompañarán toda su vida.

**6-** El rotulado nutricional es un reconocimiento a la importancia que tiene la correcta selección de alimentos en el mantenimiento de un buen estado de salud. Son pocos los países a nivel mundial que cuentan con una reglamentación de este tipo, en los cuales la declaración de nutrientes de los alimentos envasados es obligatorio. La pregunta que nos hacemos hoy es que tan efectiva pueda ser esta medida en nuestra población cuando países con mayores recursos económicos, que han

realizado educación alimentaria por años, no han podido disminuir los porcentajes de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles.

7- El consumidor está motivado para leer un rótulo en el cual cada vez hay mas información?, conoce la utilidad de cada dato que aparece registrado?, está capacitado el consumidor uruguayo para entender el significado de la declaración de nutrientes? En realidad creemos que no.

8- Es fundamental informar a la población sobre la composición de los alimentos presentes en el mercado, pero esta información debe ir acompañada de un programa de educación que le permita al consumidor entender la información del rótulo y optar por el producto que él considere mas conveniente para su salud.

Si el consumidor no entiende el contenido ni los objetivos por los cuales figura allí esa información, se podrá seguir legislando sin que la población, por lo menos la más vulnerable desde el punto de vista de la salud pública, pueda recibir esos esfuerzos.

9- Creemos que el Derecho y sus diferentes ramas han contribuido a aumentar las garantías de los consumidores fortaleciendo el marco jurídico dentro del cual se desarrolla y avanza la legislación alimentaria. Es momento para que los diferentes Ministerios, Intendencias Municipales, Asociaciones de Consumidores, Universidad de la República y diferentes medios de comunicación, elaboren Programas de Educación al Consumidor, contribuyendo así, a que el rotulado cumpla su objetivo y sea una herramienta útil de información.

### **BIBLIOGRAFÍA**

1- Programa Nacional de Nutrición. Ministerio de Salud Pública, Dirección General de la Salud. Manual para la Promoción de prácticas saludables de alimentación en la población uruguaya. Montevideo, 2005.

2 - MERCOSUR/GMC/RES. N° 46/03. Reglamento Técnico Mercosur para la Rotulación Nutricional de alimentos envasados. LII GMC – Montevideo, 10/XII/03.

3- Casaux G., “El Derecho Alimentario”, Ed. La Justicia Uruguaya (1986).

4-Szafir D., Derecho Comunitario en “El Consumidor en el Derecho Comunitario. Proyecto de Protocolo de Defensa del Consumidor del MERCOSUR”. Fundación de Cultura Universitaria, Marzo 1998, p. 229 – 232

5- Casaux, G., “Análisis de la Legislación Alimentaria de la República del Uruguay”. Montevideo, febrero de 1997.- Disponible en línea: [www.bireme.br](http://www.bireme.br)

6- Saettone M., Ley de Relaciones de Consumo. “Uruguay a la altura del Mercosur” en Seminario-Taller: Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio. Ed. Consumers Internacional/Unión Europea. Santiago de Chile, 2000. p. 213-219

7- Casaux, G., “Derecho Alimentario y Municipios”, capítulo 3, Caracteres del decreto 27.235 de 12/9/96, ámbito de aplicación, procedimientos, infracciones y sanciones. Ed. La Justicia Uruguaya, 1997.

8- Consumers Internacional, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Campaña C.I/OPS/INPPAZ: “Alimentos sanos, alimentos seguros: consumidores responsables”. Sitio Web:

<http://www.consumidoresint.cl/>

9- PNUD, “Desarrollo Humano en Uruguay”, Montevideo, 2005. Sitio web <[www.undp.org](http://www.undp.org)>.

10- INE. *Estimación de pobreza por el método del ingreso*, Uruguay 2004 (Montevideo, Abril 2005). p.1 Disponible en internet: <<http://www.ine.gub.uy/sociodemograficos>>.

11- Ibídem, “Tamaño y composición del hogar”. p.8

12- INE/BID/CEPAL. Bove I, “Aproximación estadística al consumo de alimentos en Uruguay”, (1994-1995), p. 4

13-Pisabarro R., Irrazábal E., Recalde A. “1ª Encuesta Nacional de Sobrepeso y Obesidad” (ENSO 1) y ENSO niños 2000. Revista de la Sociedad Uruguaya para el Estudio de la Obesidad, Montevideo, Junio 2001.

14- Burastero E., Ceriotti D., Conte ME. “El Rótulo del Alimento como medio de Comunicación, ¿Leen los consumidores Montevideanos la información contenida en el rótulo de los alimentos?” Escuela de Nutrición y Dietética, Facultad de Medicina, UDELAR. Montevideo, 2005.

15- Zacarías I., INTA. “Auge los alimentos diet y light.” Nutrición XXI, N° 11, Enero-Febrero 2004. P. 22. Sitio web: [www.inta.cl](http://www.inta.cl)

16- Monteiro M, Coutinho J, Recine E. “Consulta aos rótulos de alimentos e bebidas por frequentadores de supermercados em Brasília, Brasil”. Rev Panam Salud Pública. 2005; 18(3):172-177.