



ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO N° 38.072

ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO N° 38.072

**Autores: Florencia Alcaire,
Gerónimo Brunet, Lucía Antúnez,
Leticia Vidal, Gastón Ares**

Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar, Espacio Interdisciplinario.
Universidad de la República.

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

RESUMEN

El objetivo general del presente trabajo fue analizar el proceso de implementación del Decreto N° 38.072 en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos en el departamento de Montevideo. El trabajo se estructuró en dos componentes. El primero buscó relevar el conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 por parte de personas responsables de servicios de alimentación y sus decisiones en torno a la acreditación como cantina saludable. El segundo componente tuvo como objetivo caracterizar la oferta alimentaria y relevar la existencia y características de la publicidad de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos. Se observó un elevado conocimiento de la existencia Decreto N° 38.072 por parte de las personas responsables de los servicios de alimentación. Las actividades de difusión de la Intendencia de Montevideo y particularmente las visitas del Servicio de Regulación Alimentaria fueron identificadas como la principal fuente de información sobre el decreto. observó un elevado nivel de cumplimiento de las disposiciones del decreto en aquellos servicios registrados como cantinas saludables. Al comparar estos servicios con aquellos no registrados, se observaron diferencias en sus características. En términos generales, los servicios registrados ofrecían un entorno alimentario más saludable a los funcionarios públicos.

ÍNDICE

RESUMEN	3
1. INTRODUCCIÓN	5
2. OBJETIVOS	7
3. METODOLOGÍA	9
3.1. Relevamiento de conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 y acreditación como cantina saludable	10
3.2. Caracterización de la oferta alimentaria y relevamiento de la existencia de publicidad de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos	11
3.3. Análisis de datos	12
4. RESULTADOS	13
4.1. Conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 y acreditación como "cantina saludable"	14
4.2. Caracterización de la oferta alimentaria y relevamiento de la publicidad de alimentos y bebidas en los servicios	16
4.3. Cumplimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072	27
4.4. Comparación del cumplimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 antes y después de su aprobación	28
5. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES	27
6. REFERENCIAS.....	34



1. INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Los entornos alimentarios pueden definirse como "el contexto físico, económico, político y socio-cultural a través del cual los consumidores interactúan con el sistema alimentario para obtener, preparar y consumir los alimentos".¹ Los entornos alimentarios minoristas, definidos como el conjunto de puntos de venta de alimentos, son uno de los componentes de los entornos alimentarios que ha adquirido más importancia a nivel de la política pública, al ser determinante de la disponibilidad de alimentos.² Diversos estudios han mostrado que las características del entorno alimentario minorista se asocian con el tipo de alimentos seleccionados por los individuos, así como con la prevalencia de obesidad y enfermedades no transmisibles.³⁻⁷

Por este motivo, el desarrollo de políticas orientadas a introducir cambios en los entornos alimentarios minoristas para mejorar la disponibilidad de alimentos saludables ha cobrado relevancia a nivel mundial.¹⁻⁸ Uno de los componentes de dichas políticas es la introducción de estándares nutricionales para instituciones que venden o proveen alimentos a sus empleados, es decir la definición de criterios sobre la composición nutricional de los alimentos que son comprados, vendidos o servidos en una institución.⁹⁻¹¹ Este tipo de estrategias tiene el potencial de generar cambios positivos en los hábitos alimentarios de los trabajadores, contribuir a una mejora del estado de salud, reducir el ausentismo laboral y aumentar la productividad.¹²⁻¹⁷

En Uruguay no existen estándares nutricionales para la preparación y venta de alimentos en servicios de alimentación del ámbito laboral. Las disposiciones existentes se limitan a las condiciones que los empleadores deben ofrecer para que los trabajadores puedan alimentarse en sus lugares de trabajo.¹⁸ Sin embargo, en el año 2022 la Junta Departamental de Montevideo aprobó el Decreto N° 38.072,¹⁹ en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.²⁰ El decreto tiene como objetivo central contribuir a la mejora de los entornos alimentarios de los organismos públicos del departamento. Para ello, establece una serie de estándares sobre la calidad nutricional de la oferta alimentaria en cantinas de organismos estatales y paraestatales que brindan servicio a trabajadores y trabajadoras del departamento para acreditarse como "cantinas saludables".¹⁹ A partir de su entrada en vigencia, surge la necesidad de analizar el proceso de implementación del decreto y evaluar sus impactos.



2. OBJETIVOS

OBJETIVOS

El objetivo general del presente trabajo fue analizar el proceso de implementación del Decreto N° 38.072 en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos en el departamento de Montevideo.

Objetivos específicos

Relevar el nivel de conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 por parte de las personas responsables de servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos en el departamento de Montevideo.

Identificar barreras y facilitadores para acreditarse como "cantina saludable".

Caracterizar la oferta de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos luego de la implementación del Decreto N° 38.072.

Relevar la existencia de publicidad de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos luego de la implementación del Decreto N° 38.072.

Comparar la oferta de alimentos y la existencia de publicidad entre servicios acreditados y no acreditados como cantinas saludables.

Conocer la percepción de cambios en la oferta de alimentos de los servicios por parte de personas usuarias de los servicios.



2. METODOLOGÍA

METODOLOGÍA

El proyecto tuvo dos componentes. El primero buscó evaluar el conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 por parte de personas responsables de servicios de alimentación y sus decisiones en torno a la acreditación como cantina saludable. El segundo componente del proyecto tuvo como objetivo caracterizar la oferta alimentaria y relevar la existencia de publicidad de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos. El proyecto contó con la aprobación de la Comisión de ética de la Facultad de Química (101900-000004-23).

3.1. Relevamiento de conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 y acreditación como cantina saludable

Se realizó un relevamiento del conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 por parte de las personas responsables de 38 de los 39 servicios de alimentación tercerizados en organismos públicos, que se encontraban en funcionamiento entre setiembre de 2023 y febrero de 2024. Se partió de la lista de servicios de alimentación identificados en el relevamiento realizado en el año 2020.²¹ Aquellos servicios que no estaban en funcionamiento en el año 2020 como consecuencia de la situación generada por la pandemia de COVID-19 fueron re-contactados. No se consideraron los servicios de alimentación ubicados en centros de enseñanza primaria, secundaria o media.

Se consultó sobre el conocimiento sobre las disposiciones del Decreto N° 38.072 a través de una encuesta. En los casos donde el procedimiento de re-contacto telefónico no fue exitoso, se concurrió a los servicios y se aplicó el formulario de forma presencial. El cuestionario estuvo compuesto por preguntas cerradas (Sí/No) y abiertas. Aquellas personas que manifestaron conocer el decreto fueron consultadas si el servicio se encontraba acreditado como "cantina saludable" y las motivaciones para realizar la acreditación. Aquellas personas que respondieron negativamente fueron consultadas sobre los motivos por los que no se había realizado el proceso de acreditación. Los encuestados firmaron un consentimiento informado.

3.2. Caracterización de la oferta alimentaria y relevamiento de la existencia de publicidad de alimentos en servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos

Se realizó un relevamiento de la oferta alimentaria en 16 servicios de alimentación tercerizados de organismos públicos, correspondientes a 2 servicios registrados como cantinas saludables y 14 no registrados. Se utilizaron los mismos instrumentos de recolección de información que en el estudio realizado en 2020 para informar el diseño del Decreto N° 38.072. En cada uno de los servicios se realizó un relevamiento de la oferta de alimentos y de la existencia de publicidad de alimentos a través de observación visual, una encuesta al responsable del servicio y encuestas a personas usuarias del servicio.

3.2.1. Encuesta al responsable del servicio de alimentación

Se realizó una encuesta al responsable del servicio de alimentación en la que se indagó sobre la forma de funcionamiento del servicio, los tipos de comida ofrecidos, los tipos de menú disponibles, la forma en la que se define el menú y los alimentos vendidos, y la existencia de asesoramiento para la definición del menú.

En la encuesta se solicitaron las opciones de menú para el día del relevamiento. Se registraron todos los alimentos o preparaciones que componen cada uno de los menús disponibles. Para cada uno de los componentes del menú, se indagó sobre el tipo de preparación (elaboración propia a partir de alimentos naturales o mínimamente procesados, uso de productos procesados o ultra-procesados), así como el agregado de sal y azúcar. Los participantes firmaron un consentimiento informado.

3.2.2. Observación del servicio de alimentación

Se realizó un relevamiento de todos los alimentos y bebidas ofertados por el servicio mediante observación, y se evaluó la disponibilidad de sal, aderezos, condimentos, azúcar y edulcorantes. Además, se relevó todo tipo de publicidad de alimentos y bebidas, incluyendo la exhibición de los productos, promociones, precios promocionales, cartelera, etc. Adicionalmente, se realizó un relevamiento de las características del salón comedor asociado al servicio de alimentación mediante observación en el lugar.

3.2.3. Encuesta a personas usuarias de los servicios de alimentación

Se realizó una encuesta a personas usuarias en 13 de los 16 servicios relevados, con el fin de conocer su percepción sobre la calidad nutricional de los alimentos disponibles en el servicio de alimentación y oportunidades de mejora. Cuatro de los servicios no autorizaron la realización de la encuesta, mientras que en otro de los servicios no se recibieron respuestas por parte de los usuarios por baja concurrencia. Los encuestados completaron un consentimiento informado. La encuesta se presentó a las personas usuarias al momento de su concurrencia al servicio para realizar compras de alimentos.

3.3. Análisis de datos

Se utilizó estadística descriptiva para analizar las respuestas a cada una de las preguntas. Se calculó el porcentaje de servicios de alimentación que presentaron distintas características. Para las preguntas abiertas se utilizó análisis de contenido, agrupándose las respuestas en categorías con significado similar. Se calculó el número y porcentaje de participantes que proporcionó respuestas dentro de cada categoría.



4. RESULTADOS

RESULTADOS

4.1. Conocimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072 y acreditación como "cantina saludable"

El 82% de los responsables de los servicios relevados declaró conocer el Decreto N° 38.072. Las visitas del Servicio de Regulación Alimentaria de la Intendencia de Montevideo fueron la principal fuente de información sobre el decreto mencionada por los participantes (n=22). Otras fuentes de información fueron la página web de la Intendencia (n=1), los pliegos de licitación (n=1), la participación como concejal vecinal (n=1), e información interna de la Intendencia (n=1).

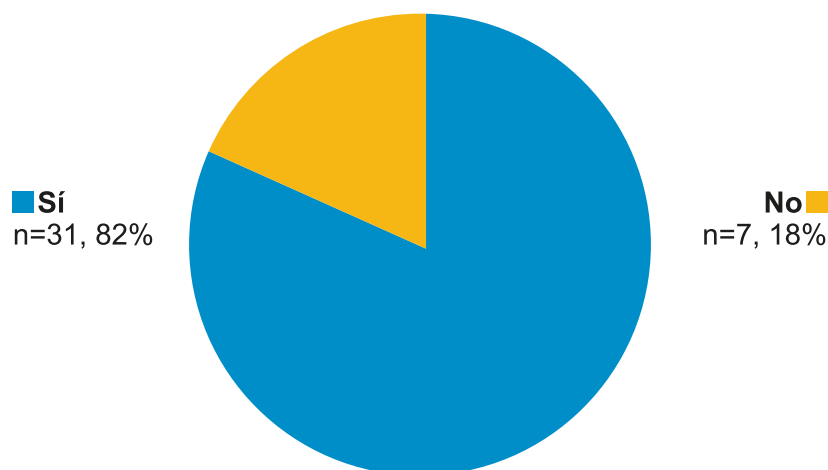


Figura 1. Conocimiento del Decreto N° 38.072.

Al consultar a los participantes sobre el contenido del decreto, se obtuvieron respuestas poco precisas. En varios casos se constató confusión entre el Decreto N° 38.072 y la Ley N° 19.140. En la Tabla 1 se muestran los elementos más mencionados por los participantes como parte de las disposiciones del decreto. La restricción de publicidad de alimentos con rótulo nutricional frontal fue el elemento más mencionado por los participantes, quienes hicieron referencia principalmente a la publicidad en heladeras. Otros elementos frecuentemente mencionados fueron el descuento de la tasa bromatológica, la prohibición de venta de alimentos con rótulo nutricional frontal o ultraprocesados, la oferta de menús sin sal, y la inclusión frecuente de frutas y verduras en el menú (Tabla 1). Cinco de los participantes mencionaron no saber o no recordar las disposiciones del decreto.

Tabla 1. Elementos mencionados como parte de las disposiciones del Decreto N° 38.072 por los participantes que indicaron conocerlo (n=31).

Elemento	n	Porcentaje (%)
Restricción de publicidad de alimentos con rótulo nutricional frontal	12	39
Descuento de tasa bromatológica	7	23
Prohibición de venta de alimentos con rótulo nutricional frontal/ultraprocesados	6	19
Oferta de menús sin sal	5	16
Inclusión frecuente de frutas y verduras en el menú	4	13
Oferta de comidas saludables/balanceadas en el menú	3	10
Oferta de menú vegetariano	3	10
Venta de alimentos caseros	2	6
Oferta de alimentos caseros	1	3
Oferta de menú para diabéticos	1	3
Oferta de menú para celíacos	1	3
No inclusión de alimentos fritos en el menú	1	3
Cuatro variantes en el menú	1	3
Inclusión de cartelería de alimentación saludable	1	3
No sabe / no recuerda	5	16

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que los participantes podían mencionar más de un elemento al mencionar las disposiciones del decreto.

Los referentes de los servicios que conocían el decreto pero no se habían registrado mencionaron una diversidad de razones para no hacerlo (Tabla 2), siendo los motivos económicos vinculados a la rentabilidad de los servicios los más frecuentes. Varios participantes hicieron mención a que los productos ultraprocesados son los más frecuentemente demandados por sus clientes, además de tener un mayor margen de ganancia, por lo que no les resulta viable desde el punto de vistas económico dejar de venderlos. Uno de los participantes mencionó que introducir cambios en la oferta de alimentos implicaría más personal y por lo tanto más gastos, lo que generaría una reducción de la ganancia.

Otros motivos para el no registro identificados por los participantes incluyeron la falta de tiempo y estructura organizativa, el fin de la concesión y la no elaboración de alimentos en el punto de venta (Tabla 2). Uno de los participantes mencionó interés en conocer la experiencia de cantinas acreditadas para poder analizar de forma más certera la viabilidad de implementar los cambios requeridos por el decreto.

Los referentes de ocho servicios indicaron que el registro como "cantina saludable" es de interés para la empresa. Uno de ellos identificó el interés del público objetivo en la alimentación saludable como motivación para el registro. Por su parte, los referentes de siete de estos servicios mencionaron haber sido autorizados previamente por el organismo público para realizar iniciar el proceso de registro como "cantina saludable". En este sentido, dos de los referentes de los servicios mencionaron que las características de la oferta de alimentos están definidas en los pliegos de licitación y que considerarían registrarse como "cantina saludable" si esto fuera un requisito del organismo público.

Tabla 2. Motivos para no registrarse como "cantina saludable" mencionados por los participantes que indicaron conocerlo.

Motivo	Porcentaje (%)
Motivos económicos	41
Definiciones son tomadas a nivel del Área de calidad de la empresa	10
Venta de alimentos está definida por pliegos	7
Falta de tiempo y estructura organizativa	7
No elaboran en el punto de venta	3
Fin de concesión	3

4.2. Caracterización de la oferta alimentaria y relevamiento de la publicidad de alimentos y bebidas en los servicios

4.2.1. Características de los servicios de alimentación

Todos los servicios de alimentación relevados eran tercerizados. Tres de los servicios eran provistos por cooperativas vinculadas a los funcionarios de los organismos correspondientes, por lo que habían sido asignados como proveedores de forma directa. El resto de los servicios (81%) era provisto por empresas, asignadas a través de licitación. Todos los referentes de los servicios manifestaron contar con habilitación bromatológica.

4.2.2. Oferta de alimentos y bebidas

La definición de la oferta de alimentos y bebidas estuvo a cargo mayoritariamente de la persona encargada del servicio, seguido por nutricionistas y cocineros/as (Tabla 3). El 50% de los servicios mencionaron contar con asesoramiento esporádico de nutricionistas para la definición de la oferta de alimentos y bebidas. En las siguientes secciones se describen las principales características de la oferta de alimentos y bebidas de los servicios, discriminada según menús, alimentos no envasados y productos envasados.

4.2.2.1 Características de los menús

Todos los servicios relevados ofrecían menús de almuerzo preestablecidos a los funcionarios. El número de menús ofrecidos por día estuvo comprendido entre 3 y 9 variantes. En la Tabla 4 se presentan las preparaciones identificadas en los menús de almuerzo relevados. Los platos principales más frecuentemente ofrecidos correspondieron a milanesas con guarnición, carnes a la plancha o al horno con guarnición, pastas, tortilla o soufflé, ensaladas, pescado y tartas. Todos los servicios relevados incluían al menos una opción de menú en la cual la mitad de las preparaciones ofertadas correspondía a verduras.

En lo que respecta a la guarnición, las ensaladas fueron las más frecuentes, seguidas por verduras salteadas, y papas o boniatos al horno o hervidos (Tabla 4). En 6 de los 16 servicios relevados (38%) el menú incluyó postre, siendo frutas o ensalada de frutas, y postres o tortas los más frecuentes. Todos los servicios que ofrecían postre en el menú tenían disponible la opción de fruta o ensalada de frutas.

En la Tabla 5 se presentan las características de las preparaciones incluidas como plato principal en los menús de almuerzo relevados. Para la mayoría de las categorías, las preparaciones no habían sido mayoritariamente elaboradas de forma íntegra en los servicios de alimentación. Más de la mitad de las preparaciones en las categorías más frecuentemente identificadas cumplían con la recomendación de que la mitad del plato corresponda a verduras. Es importante destacar que en varios platos con guarnición los comensales podían seleccionar entre distintas opciones, varias de las cuales correspondían a arroz o preparaciones a base de papa. Por otra parte, la mayoría de las preparaciones eran elaboradas con agregado de sal. Sin embargo, 13 de los 16 servicios tenían al menos una opción de menú sin sal agregada.

Tabla 4. Porcentaje de servicios (n=16) en los que se registró oferta de distintas preparaciones en el menú de almuerzo.

Componente	Categoría	Nº de servicios	Porcentaje de los servicios (%)
Plato principal	Milanesa de carne o pollo	10	63
	Carne a la plancha o al horno	9	56
	Pastas	9	56
	Tortilla o soufflé	7	44
	Ensaladas	6	38
	Pescado	6	38
	Tartas	6	38
	Preparaciones a base de verdura (p.ej. berenjenas rellenas)	5	31
	Preparaciones a base de carne (p.ej. pastel de carne, stroganoff)	4	25
	Arrollados o burritos	4	25
	Canelones o crepes	4	25
	Guisos o cazuelas	3	19
	Croquetas	3	19
	Lasagna	3	19
	Falafel o hamburguesas de legumbres o verduras	3	19
	Preparaciones a base de papa (p.ej. papas a la crema)	2	13
	Preparaciones a base de arroz	2	13
	Chivito	2	6
	Polenta	1	6
	Sopa	1	6
Guarnición	Ensalada	14	88
	Verduras salteadas	7	44
	Papas o boniatos al horno o hervidos	7	44
	Arroz	4	25
	Papas fritas	3	19
	Puré de papas	3	19
	Gratén de verduras	1	6
Postre	Fruta o ensalada de frutas	6	38
	Postres o tortas	5	31
	Crema o flan	3	19
	Gelatina	1	6
	Arroz con leche	1	6

Tabla 5. Características de las preparaciones incluidas como plato principal en los menús de almuerzo de los servicios de alimentación relevados (n=16).

Preparación	Preparación íntegra en el servicio (%)	Porcentaje de preparaciones en las que las verduras correspondían al 50% del plato (%) (*)	Porcentaje de preparaciones con agregado de sal (%)
Milanesa de carne o pollo	54	55	73
Carne a la plancha o al horno	58	50	67
Pastas	50	50	70
Tortilla o soufflé	88	38	88
Ensaladas	100	100	0
Pescado	100	40	0
Tartas	62	15	85
Preparaciones a base de verdura	100	30	50
Preparaciones a base de carne	67	43	86
Arrollados o burritos	75	0	100
Canelones o crepes	50	67	67
Guisos o cazuelas	100	33	67
Croquetas	100	50	75
Lasagna	33	33	67
Falafel o hamburguesas de legumbres o verduras	100	100	33
Preparaciones a base de papa	100	50	50
Preparaciones a base de arroz	0	0	100
Chivito	0	100	100
Polenta	0	100	100
Sopa	100	100	100

Notas: (*) Cuando los platos incluían guarnición a elección, se consideró la opción con verduras.

4.2.2.2. Alimentos y bebidas no envasados

Se registró la venta de alimentos y bebidas no envasados no incluidos en los menús en 14 de los 16 servicios de alimentación (88%). Como se observa en la Tabla 6, los sándwiches, las empanadas y las tartas fueron las categorías más frecuentemente ofrecidas. Además, se registró la oferta frecuente de alfajores, galletas, y tortas y budines.

El 55% de los alimentos y bebidas no envasados eran elaborados en los servicios de alimentación, mientras que el 45% restante era elaborado por otra empresa. La mayoría de los alimentos y bebidas elaborados en los servicios eran preparados a partir de alimentos naturales, ingredientes culinarios y alimentos procesados. Sin embargo, en algunas categorías se identificó la utilización frecuente de ingredientes ultra-procesados, tales como fiambres y embutidos.

Tabla 6. Porcentaje de servicios (n=16) en los que se registró oferta de distintas categorías de alimentos y bebidas no envasados.

Categoría	Número de servicios	Porcentaje de los servicios (%)
Sándwiches	12	75
Empanadas	8	50
Tartas saladas	8	50
Croquetas	3	19
Ensaladas	3	19
Tortilla	2	13
Milanesas	1	6
Alfajores	10	63
Galletas	10	63
Tortas y budines	8	50
Bollería y bizcochos	7	44
Tartas dulces	7	44
Ensalada de frutas	6	38
Postres lácteos	5	31
Jugos y licuados	4	25
Postres	4	25
Scones	4	25
Barras de cereal	1	6
Fruta	1	6
Sopa	1	6
Yogur	1	6

4.2.2.3. Productos envasados

Se registró venta de productos envasados en 15 de los 16 servicios relevados (94%). El número de productos ofrecidos estuvo comprendido entre 3 y 445, con una mediana de 32 productos. Los servicios no registrados como cantinas saludables tendían a vender una mayor cantidad de productos envasados (Promedio=83,9) que los dos servicios registrados (Promedio=10,5).

La mayoría de los productos envasados ofrecidos por los servicios de alimentación correspondieron a productos ultra-procesados, siendo los refrescos la categoría de productos más ofrecida. Como se observa en la Tabla 7, la oferta de productos envasados se enfocó principalmente en las categorías bebidas, productos lácteos, snacks dulces, snacks salados, chocolates y golosinas.

Se identificó un total de 802 productos envasados diferentes en los servicios de alimentación relevados. La mayor variedad de productos se registró en las categorías galletas dulces, galletas y saladas, barras de cereal, alfajores y golosinas. El 46,0% de los productos ofrecidos en los servicios tenía rotulado frontal de exceso de nutrientes: 34,5% exceso de azúcar, 23,0% exceso de grasas, 20,0% exceso de grasas saturadas, y 7,5% exceso de sodio.

Únicamente dos de los servicios relevados (uno de ellos registrado como cantina saludable), no ofrecía productos con rotulado nutricional frontal de exceso de nutrientes. El resto de los 14 servicios vendía entre 1 y 207 productos con rotulado nutricional frontal, con una mediana de 19,5 productos. Los refrescos fueron la categoría de producto con rotulado nutricional frontal más extendida, siendo ofrecida en el 81% de los servicios. Mientras tanto, 7 servicios de alimentación (44%) tenían a la venta snacks, tales como papas chips, nachos, snacks extruidos, y galletas saladas, con rotulado nutricional frontal.

Tabla 7. Porcentaje de servicios (n=16) en los que se registró oferta de distintas categorías de productos envasados y de productos con rotulado nutricional frontal en la categoría.

Categoría	Porcentaje de los servicios que ofrece (%)	Porcentaje de productos con rotulado nutricional frontal (%)	Porcentaje de servicios que ofrece productos con rotulado nutricional frontal (%)
<i>Bebidas</i>			
Refrescos	81	42	81
Agua mineral	81	0	-
Jugos	75	50	50
Aguas saborizadas	56	0	-
Energizantes	31	46	19
Bebidas isotónicas	25	0	-
Malta	6	0	-
Kombucha	6	0	-
<i>Productos lácteos y análogos</i>			
Yogur	69	10	25
Leche saborizada	50	0	-
Helados	38	100	38
Postres lácteos	19	69	
Leche	6	0	-
Bebidas vegetales	6	0	-
Quesos	6	100	6
Manteca	6	0	-

Tabla 7 (cont.). Porcentaje de servicios (n=16) en los que se registró oferta de distintas categorías de productos envasados y de productos con rotulado nutricional frontal en la categoría.

Categoría	Porcentaje de los servicios que ofrece (%)	Porcentaje de productos con rotulado nutricional frontal (%)	Porcentaje de servicios que ofrece productos con rotulado nutricional frontal (%)
<i>Snacks dulces</i>			
Alfajores	50	76	50
Barras de cereal	50	56	38
Galletas dulces	37	78	31
Tortas y budines	13	80	13
Cereales o granola	6	100	6
<i>Snacks salados</i>			
Galletas saladas	44	57	38
Papas chips y snacks de maíz	31	93	31
Frutos secos	25	23	6
<i>Chocolates y golosinas</i>			
Golosinas	38	27	19
Chocolates	25	92	25
<i>Infusiones</i>			
Yerba	25	0	-
Té, café instantáneo, cappuccino o cocoa	13	0	-
<i>Postres</i>			
Postres listos para consumir	13	100	13
Gelatinas	13	67	13
Ensalada de fruta	13	0	-
<i>Comidas preparadas</i>			
Sándwiches	13	56	13
Ensaladas	13	0	-
<i>Otros productos</i>			
Ingredientes culinarios (p.ej. aceite, harina)	13	0	-
Dulces y mermeladas	13	100	13
Salsas y aderezos	13	50	13
Sopas y caldos	6	100	6
Productos procesados (p.ej. atún enlatado)	6	23	6
Paté	6	100	6
Polvos para preparar postres	6	50	6
Polvos para preparar preparaciones saladas	6	70	6
Licores	6	0	-

4.2.3. Disponibilidad de agua, sal, azúcar, pan y condimentos

Se indagó la disponibilidad de agua, sal, azúcar y condimentos a través del formulario de observación. El 81% de los servicios de alimentación con salón comedor tenían disponibilidad de agua potable, principalmente a través de dispensadores o en su defecto a través de jarras o botellas (Tabla 8).

En lo que respecta a la disponibilidad de sal, el 12% de los servicios tenían los saleros sobre las mesas, mientras que el 19% los tenían en un lugar centralizado en el salón comedor al alcance de los comensales (Tabla 9). Por el contrario, el 63% de los servicios únicamente hacían disponibles los saleros si los comensales los solicitaban y el restante 6% no tenía disponibilidad de saleros en el salón comedor. Los aderezos (principalmente mayonesa y ketchup) se encontraban en un lugar centralizado al alcance de los comensales en el 44% de los servicios (Tabla 8).

En lo que respecta a la disponibilidad de azúcar y edulcorante, el 69% de los servicios los tenía a disposición sólo frente al pedido de los comensales (Tabla 8). En el 12% se encontraban disponibles en un lugar centralizado, mientras que en el restante 18% no había disponibilidad.

Tabla 8. Disponibilidad de agua, sal, condimentos, azúcar y edulcorante en los servicios de alimentación (n=16).

Categoría	Número de servicios	Porcentaje de los servicios (%)
<i>Agua potable</i>		
Dispensador	12	75
Jarras/botellas	1	6
No hay disponibilidad	3	19
<i>Sal</i>		
En las mesas	2	12
En lugar centralizado	3	19
Al solicitarla	10	63
No hay	1	6
<i>Aderezos (sin contar aceite y vinagre)</i>		
En las mesas	0	0
En lugar centralizado	7	44
Al solicitarla	5	31
No hay	4	25

Tabla 8 (cont.). Disponibilidad de agua, sal, condimentos, azúcar y edulcorante en los servicios de alimentación (n=16).

Categoría	Número de servicios	Porcentaje de los servicios (%)
<i>Azúcar</i>		
En lugar centralizado	2	12
Al solicitarla	11	69
No hay	3	18
<i>Edulcorante</i>		
En lugar centralizado	2	12
Al solicitarlo	11	69
No hay	3	18

4.2.4. Publicidad de productos ultra-procesados en los servicios

De acuerdo al Decreto N°60/014 que reglamenta la Ley N°19.140 de promoción de hábitos alimentarios saludables en niños, niñas y adolescentes, se entiende por publicidad "toda clase de comunicación o mensaje comercial concebido para, o que tiene el efecto de, aumentar el reconocimiento, la atracción o el consumo de productos y servicios".²²

Considerando esta definición, se identificó algún tipo de publicidad de productos ultra-procesados en 13 de los 16 servicios de alimentación (81%). En todos los casos se observó publicidad de marcas de productos con exceso de azúcares, principalmente refrescos y helados. Únicamente no se encontró publicidad de productos ultra-procesados en tres servicios, dos de los cuales estaban registrados como cantinas saludables.

La heladeras o exhibidores de productos ultra-procesados fue una de las formas más prevalentes de publicidad (Figura 5), siendo registrada en todos los servicios no registrados como cantinas saludables a excepción de uno (13 de 16, 81%). Adicionalmente, en el 81% de los servicios relevados se registró exhibición de productos ultra-procesados y en el 63% estos productos se encontraban en ubicaciones destacadas (p.ej. cerca de la caja). Los productos más publicitados a través de esta estrategia fueron alfajores, golosinas, barras de cereales, galletas, chocolates y golosinas. El resto de las formas de publicidad fueron poco frecuentes (Figura 2).

No se registró publicidad de productos ultra-procesados a través de descuentos u otras promociones. La estrategia de promoción se registró en 7 de los 16 servicios únicamente para promocionar menús u otro tipo de alimentos elaborados en el lugar.

4.2.4. Publicidad de productos ultra-procesados en los servicios

De acuerdo al Decreto N°60/014 que reglamenta la Ley N°19.140 de promoción de hábitos alimentarios saludables en niños, niñas y adolescentes, se entiende por publicidad "toda clase de comunicación o mensaje comercial concebido para, o que tiene el efecto de, aumentar el reconocimiento, la atracción o el consumo de productos y servicios".²²

Considerando esta definición, se identificó algún tipo de publicidad de productos ultra-procesados en 13 de los 16 servicios de alimentación (81%). En todos los casos se observó publicidad de marcas de productos con exceso de azúcares, principalmente refrescos y helados. Únicamente no se encontró publicidad de productos ultra-procesados en tres servicios, dos de los cuales estaban registrados como cantinas saludables.

La heladeras o exhibidores de productos ultra-procesados fue una de las formas más prevalentes de publicidad (Figura 5), siendo registrada en todos los servicios no registrados como cantinas saludables a excepción de uno (13 de 16, 81%). Adicionalmente, en el 81% de los servicios relevados se registró exhibición de productos ultra-procesados y en el 63% estos productos se encontraban en ubicaciones destacadas (p.ej. cerca de la caja). Los productos más publicitados a través de esta estrategia fueron alfajores, golosinas, barras de cereales, galletas, chocolates y golosinas. El resto de las formas de publicidad fueron poco frecuentes (Figura 2).

No se registró publicidad de productos ultra-procesados a través de descuentos u otras promociones. La estrategia de promoción se registró en 7 de los 16 servicios únicamente para promocionar menús u otro tipo de alimentos elaborados en el lugar.

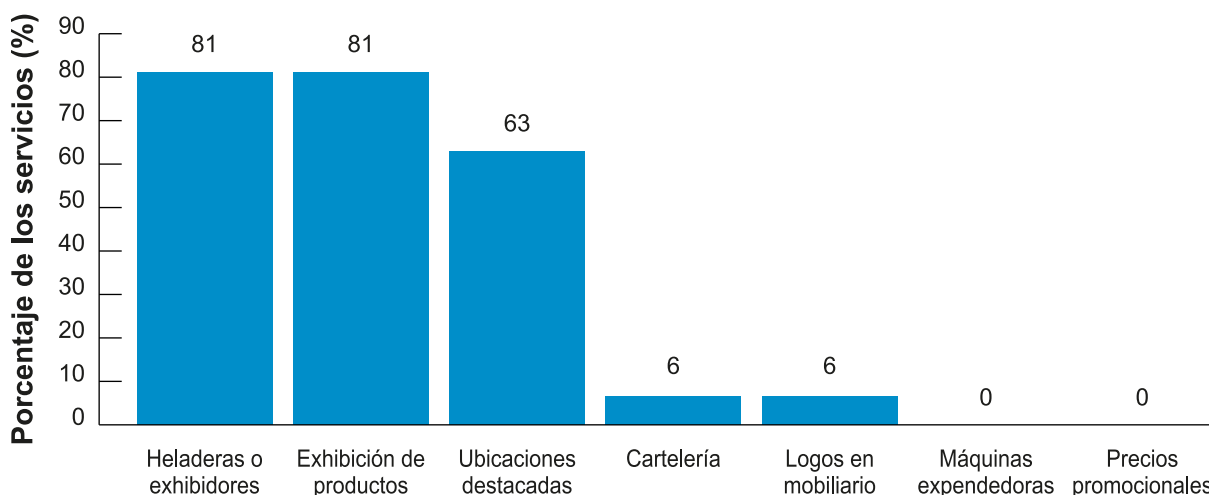


Figura 2. Porcentaje de servicios de alimentación en los cuales se registraron distintas formas de publicidad de productos ultra-procesados.

4.3. Cumplimiento de las disposiciones del Decreto N° 38.072

En la Figura 3 se presenta el porcentaje de los servicios relevados que cumplía con distintas disposiciones establecidas en el Artículo 3 del Decreto N° 38.072. Como se observa, los dos servicios registrados como cantinas saludables cumplían con todas las disposiciones del decreto. El porcentaje de los servicios no registrados que cumplía con las disposiciones fue menor (Figura 3). Las mayores diferencias se observaron en el cumplimiento de la normativa municipal de reducción del consumo de sal, así como en las disposiciones referentes al relativas la publicidad y venta de productos con rótulo nutricional frontal. Solamente uno de los servicios no registrados no tenía publicidad de alimentos y bebidas con rótulo frontal, mientras que el 50% vendía algún tipo de snack salado (p.ej. productos de copetín, galletas saladas) con rotulado nutricional frontal.

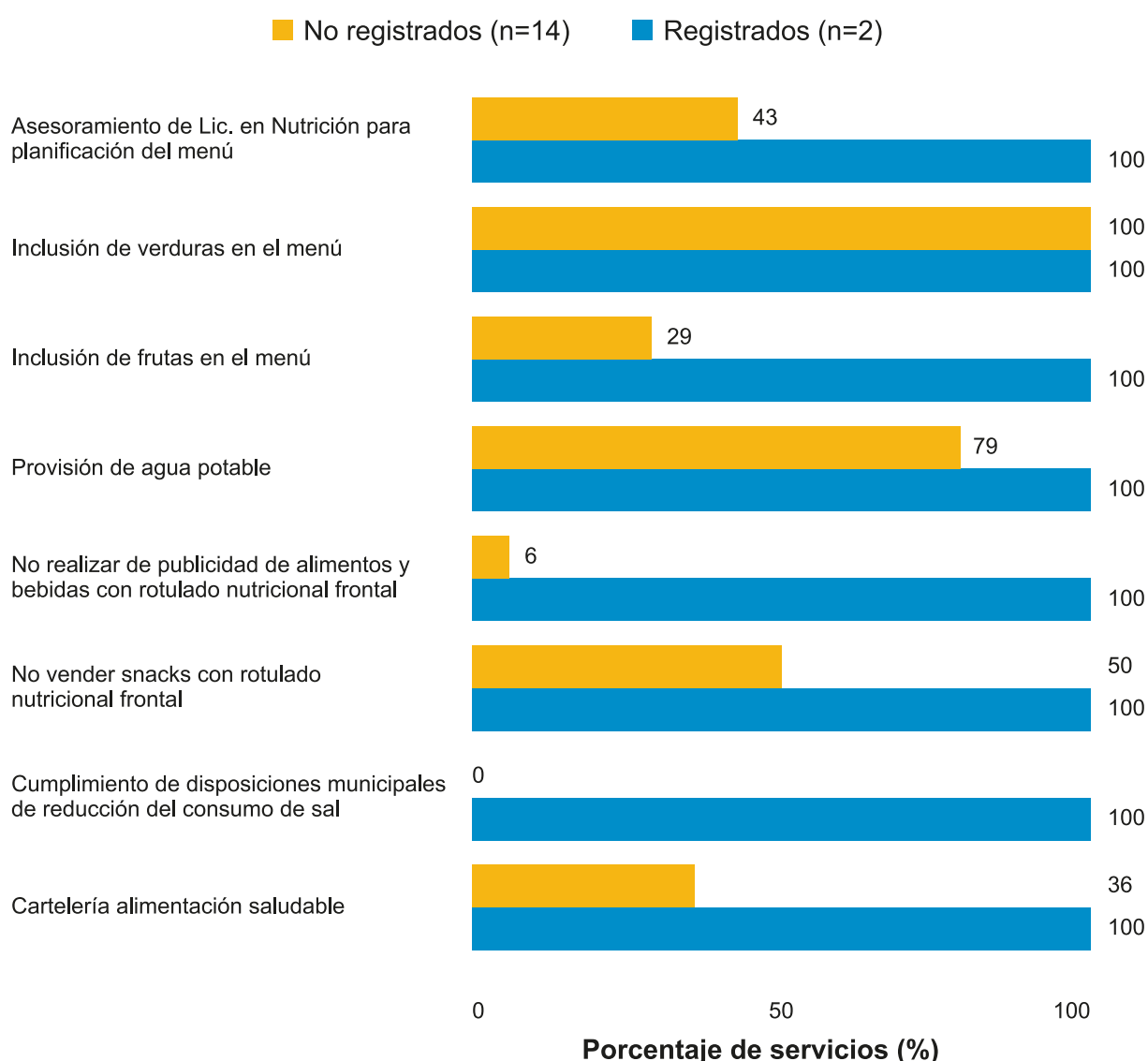


Figura 3. Porcentaje de los servicios de alimentación relevados que cumplía con distintas disposiciones del Decreto N° 38.072 según su registro como cantina saludable.

En la Figura 4 se muestra el número de disposiciones cumplidas por los servicios de alimentación no registrados como cantinas saludables. Dos servicios cumplen con 6 de las 8 disposiciones presentadas en la Figura 3, apartándose en lo relativo a la publicidad de productos con rotulado nutricional frontal y las disposiciones municipales de reducción del consumo de sal. Mientras tanto, cuatro servicios cumplían 5 de las 8 disposiciones, apartándose en las temáticas mencionadas anteriormente y en la disposición relativa a la venta de snacks salados con rotulado nutricional frontal. Por otra parte, 6 de los 14 servicios no registrados se apartaban de forma notoria de los requisitos para ser registrados como cantinas saludables, cumpliendo únicamente dos o menos disposiciones del Decreto N° 38.072.

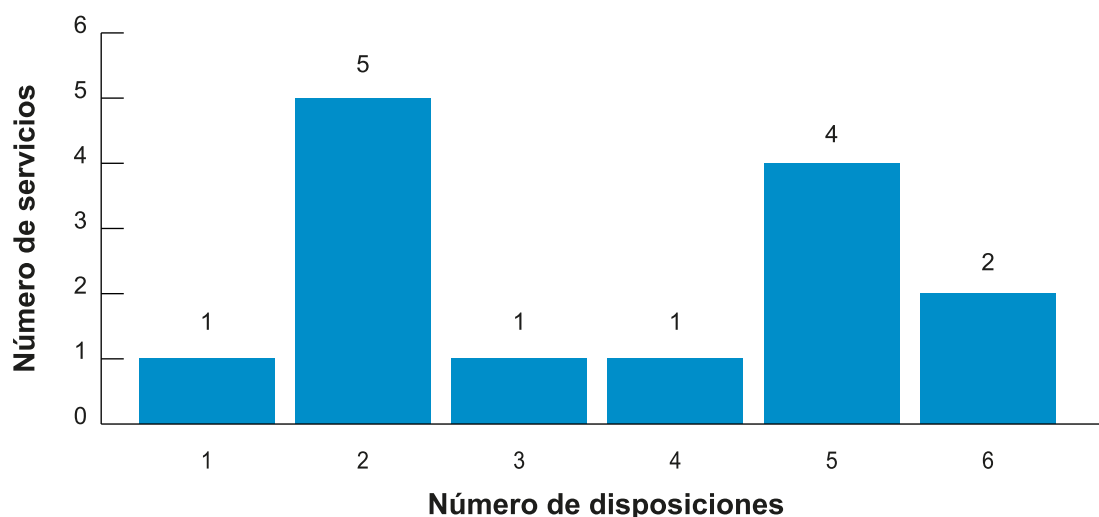


Figura 4. Número de disposiciones del Decreto N° 38.072 cumplidas por los servicios de alimentos no registrados como cantinas saludables.

4.4. Percepción de personas usuarias de los servicios de alimentación

Se evaluó la percepción de 86 personas usuarias de los servicios relevados. En promedio, la calidad nutricional de los alimentos y bebidas ofrecidos por los servicios fue considerada adecuada (Promedio=7,6 en la escala de 1 al 10). Se registró una tendencia a que la calidad nutricional percibida en usuarios de servicios registrados como cantinas saludables ($M= 8,1$; $n=11$) fuera mayor que la de los usuarios de servicios no registrados ($M=7,5$; $n=75$), si bien la diferencia no fue estadísticamente significativa.

En lo que respecta a los cambios sugeridos para mejorar la calidad nutricional de los alimentos y bebidas ofrecidos por los servicios de alimentación, aumentar la variedad y la oferta de alimentos saludables fueron las respuestas más frecuentes de usuarios de servicios no registrados como cantinas saludables (Tabla 9). Por su parte, para los servicios registrados las sugerencias de cambio más frecuentes tuvieron que ver con aumentar el tamaño de las porciones y la ampliación de la variedad del menú.

Tabla 9. Sugerencias de mejora de la calidad nutricional de los alimentos y bebidas ofrecidos por los servicios de alimentación mencionadas por los usuarios encuestados.

Usuarios de servicios registrados como “cantina saludable” (n=11)

Sugerencia de cambio	n	Porcentaje (%)
Aumentar tamaño de porción	4	37
Aumentar variedad	2	10

Usuarios de servicios no registrados como “cantina saludable” (n=75)

Sugerencia de cambio	n	Porcentaje (%)
Aumentar variedad	15	20
Aumentar oferta de alimentos saludables	13	17
Mejorar calidad de los alimentos ofrecidos	7	9
Aumentar variedad de ensaladas	5	7
Mejorar la higiene	2	3
Aumentar cantidad de vegetales en el menú	2	3
Incluir menú vegetariano	2	3
Otras	5	7

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que los participantes podían mencionar más de una sugerencia.



5. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Una de las estrategias que puede implementarse para mejorar la alimentación de los trabajadores es introducir cambios en los entornos alimentarios. En este contexto, en el año 2022 la Junta Departamental de Montevideo aprobó el Decreto N° 38.072 para contribuir a la mejora de los entornos alimentarios de los organismos públicos del departamento.¹⁹ El presente trabajo tuvo como objetivo fue analizar el proceso de implementación del decreto en los servicios de alimentación tercerizados en organismos públicos del departamento de Montevideo.

Se observó un elevado conocimiento de la existencia Decreto N° 38.072 por parte de las personas responsables de los servicios de alimentación. Las actividades de difusión de la Intendencia de Montevideo y particularmente las visitas del Servicio de Regulación Alimentaria fueron identificadas como la principal fuente de información sobre el decreto. Sin embargo, el conocimiento de las disposiciones específicas fue menor, constatándose confusión entre el texto del Decreto N° 38.072 y las modificaciones introducidas a la Ley N° 19.140 sobre alimentación en centros educativos en la Rendición de Cuentas del año 2022. Aproximadamente 1 de cada 5 responsables de servicios de alimentación indicó que el decreto establece la prohibición de venta de todo tipo de producto con rotulado nutricional frontal como condición para acreditarse como cantina saludable. Esto sugiere la necesidad de intensificar la comunicación sobre las disposiciones del decreto, particularmente sobre lo establecido en el Artículo 3° Inciso E, que refiere a que la prohibición de venta se restringe a snacks salados con rotulado nutricional frontal.

Los aspectos económicos fueron los más frecuentemente mencionados por los participantes al explicar las razones por las que no se registraron como cantina saludable. Los participantes indicaron que registrarse como “cantina saludable” implicaría una pérdida económica debido a la elevada rentabilidad de los productos ultraprocesados. Esto refuerza la necesidad de aclarar el alcance de las disposiciones del decreto, particularmente lo referido al Artículo 3° Incisos D y E. Además, sugiere la necesidad de analizar la viabilidad de aplicación de las disposiciones del decreto en los planes de negocios de los servicios. En estas actividades, la asesoría de la Intendencia de Montevideo a micro y pequeñas empresas de podría ser de vital importancia.

Un aspecto de relevancia mencionado por los responsables de los servicios fue que la decisión de registrarse como “cantina saludable” depende de las directrices de los organismos públicos. Este resultado está alineado con el hecho de que los pliegos de licitación de los servicios exigen en muchos casos la venta de productos ultra-procesados.²¹ Esto sugiere la necesidad de intensificar las actividades de difusión y coordinación con organismos públicos, particularmente las comisiones de cantina, divisiones vinculadas con los servicios de alimentación y áreas de recursos humanos. El trabajo conjunto de la Intendencia de Montevideo con otros organismos públicos podría contribuir a que las disposiciones del decreto se incluyan como condiciones en futuras licitaciones de organismos públicos referidas a servicios de alimentación. Además, la realización de relevamientos de preferencias alimentarias de los usuarios de los servicios podría contribuir a definir con mayor precisión las directrices de oferta de menús y alimentos dentro de los pliegos de los organismos, así como enriquecer las propuestas de las empresas.

Entre los 16 servicios incluidos en la muestra, se observó un elevado nivel de cumplimiento con las disposiciones del decreto en aquellos registrados como cantinas saludables, los cuales cumplían con todas las disposiciones del Artículo 3º. Al comparar estos servicios con aquellos no registrados, se observaron varias diferencias. En términos generales, los servicios registrados ofrecían un entorno alimentario más saludable para los usuarios.

En lo que respecta a la oferta de alimentos, todos los servicios ofrecían diversidad de opciones en el menú. Las preparaciones ofrecidas como parte del menú eran elaboradas principalmente a partir de alimentos naturales, ingredientes culinarios, alimentos mínimamente procesados, y productos procesados. En todos los servicios al menos una de las opciones ofrecidas cumplía con las recomendaciones de la guía alimentaria referidas a la proporción de verduras en el plato.²³ La inclusión de fruta como parte del menú fue menos frecuente, registrándose en únicamente 3 de cada 10 servicios no registrados como cantina saludable. Sin embargo, todos los servicios que ofrecían postre como parte del menú tenían disponible una opción de fruta. Por otra parte, se observó disponibilidad de agua potable en 8 de cada 10 servicios de alimentación relevados.

A pesar de la predominancia de las preparaciones culinarias caseras, la oferta de productos ultra-procesados fue frecuente en los servicios de alimentación. Los refrescos fueron la categoría de producto ultra-procesado más ofrecida de acuerdo a los resultados de la observación de los servicios, así como la más vendida de acuerdo a los datos de la encuesta a sus responsables. Una importante proporción de los productos ultra-procesados ofrecidos tenía rotulado nutricional frontal de exceso de al menos un nutriente (azúcares, grasas, grasas saturadas y sodio). Sin embargo, la oferta de snacks salados con rotulado nutricional frontal se registró únicamente en la mitad de los servicios de alimentación no

registrados como cantinas saludables. La venta de snacks dulces con exceso de nutrientes, tales como alfajores y galletitas, fue más frecuente.

La planificación de los menús estaba a cargo mayoritariamente del dueño o encargado del servicio. En los servicios no registrados como “cantina saludable” menos de la mitad de los servicios mencionaron contar con asesoramiento de nutricionistas. Promover la integración de Licenciadas/os en Nutrición en la definición de la oferta alimentaria de los organismos públicos podría contribuir a mejorar los entornos alimentarios. En particular, su participación en el proceso de elaboración de los pliegos de licitación sería un elemento clave para lograr una planificación adecuada y saludable de los alimentos, preparaciones y bebidas ofrecidas.

En lo que respecta a las características de los salones comedores de los servicios de alimentación relevados, se destaca el bajo nivel de cumplimiento de las disposiciones municipales de reducción del consumo de sal entre los servicios de alimentación no registrados como cantina saludable. Todos los servicios no registrados incluían la normativa al tener saleros o condimentos con contenido de sodio superior a 80 mg/50 g sobre las mesas o en un lugar centralizado al alcance de los comensales.²⁶ El nivel de cumplimiento entre los servicios no registrados fue menor que el registrado en el relevamiento realizado en el año 2020.²¹ Este resultado sugiere la necesidad de reforzar la fiscalización de la normativa municipal para desincentivar el uso de sal discrecional en los servicios de alimentación.

La publicidad de productos ultra-procesados fue sumamente frecuente en los servicios de alimentación no registrados como cantinas saludables. Las formas de publicidad más prevalentes fueron la utilización de heladeras con logos de marcas de productos ultra-procesados y la exhibición de los productos. La elevada frecuencia de publicidad en los servicios está alineada con los resultados del relevamiento realizado en 2020.²¹

Se observó que un número no menor de servicios de alimentación no registrados como cantinas saludables únicamente incumplía dos o tres disposiciones del decreto, lo que sugiere que pequeños cambios permitirían su registro. La realización diagnósticos individualizados en cada servicio de alimentación para analizar los cambios necesarios para cumplir con las disposiciones del decreto y la difusión de experiencias de cantinas registradas podrían contribuir a aumentar la adhesión al programa.



6. REFERENCIAS

REFERENCIAS

1. HLPE (2017) La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: Roma.
2. Durán AC, Mialon M, Crosbie E, et al. (2021). Soluciones relacionadas con el entorno alimentario para prevenir la obesidad infantil en América Latina y en la población latina que vive en Estados Unidos. *Obesity Reviews*, 22, e13344.
3. USDA Economic Research Service (2019) Access to Affordable and Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences United States Department of Agriculture. Washington DC: USDA.
4. Drewnowski A, Rehm CD (2013) Energy intakes of US children and adults by food purchase location and by specific food source. *Nutrition Journal*, 12, 58.
5. Cooksey-Stowers K, Schwartz MB, Brownell KD (2017) Food Swamps Predict Obesity Rates Better Than Food Deserts in the United States. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14, 1366.
6. Morland K, Roux AVD, Wing S (2006) Supermarkets, other food stores, and obesity: The atherosclerosis risk in communities study. *American Journal of Preventive Medicine*, 30, 333–339.
7. Larson N, Story M (2009) A review of environmental influences on food choices. *Annals of Behavioral Medicine*, 38, 56–73.
8. Turner C, Aggarwal A, Walls H, et al. (2018). Concepts and critical perspectives for food environment research: A global framework with implications for action in low- and middle-income countries. *Global Food Security*, 18, 93-101.
9. Kimmons J, Jones S, McPeak HH, Bowden B (2012) Developing and Implementing Health and Sustainability Guidelines for Institutional Food Service. *Advances in Nutrition*, 3, 337–342.
10. Suárez C, Echegoyen A, Cerdeña M, et al. (2011) Alimentación de los trabajadores dependientes residentes en Montevideo y ciudades cercanas. *Revista Chilena de Nutrición*, 38, 60-69.
11. Wanjek C (2005) Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases. Geneva: International Labour Organization.
12. Bassett MT, Dumanovsky T, Huang C, et al. (2007) Purchasing behavior and calorie information at fast-food chains in New York City, 2007. *American Journal of Public Health*, 98, 1457–1459.

13. Gase, L.N., Kuo, T., Dunet, D., Schmidt, S.M., Simon, P.A., Fielding, J.E. (2011). Estimating the potential health impact and costs of implementing a local policy for food procurement to reduce the consumption of sodium in the County of Los Angeles. *American Journal of Public Health*, 101, 1501–1507
14. Joshi A, Azuma A (2008) Do farm-to-school programs make a difference? Findings and future research needs. *Journal of Hunger and Environmental Nutrition*, 3, 2–3.
15. Seymour JD, Yaroch AL, Serdula M, et al. (2004). Impact of nutrition environmental interventions on point-of-purchase behavior in adults: a review. *Preventive Medicine*, 39, S108–S136.
16. Organización Mundial de la Salud (2010) Entornos laborables saludables. Fundamentos y modelo de la OMS: Contextualización, practicas y literatura de apoyo. Ginebra: OMS.
17. Shi Y, Sears L, Coberley C, Pope J (2013) The association between modifiable wellbeing risks and productivity. A longitudinal study in Pooled employer sample. *JOEM*, 55, 353-364.
18. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988) Decreto 406/88. Prevención de accidentes de trabajo. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
19. Junta Departamental de Montevideo (2022) Decreto N° 38.072. Montevideo: Junta Departamental de Montevideo.
20. World Health Organization (2021) Action framework for developing and implementing public food procurement and service policies for a healthy diet. Geneva: World Health Organization.
21. Ares G, Antúnez L, Brunet G, et al. (2020) Oferta alimentaria en los servicios de alimentación dirigidos a funcionarios públicos en el departamento de Montevideo. Disponible en:
<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informefinaldiagnosticodeofertaalimentariadeserviciosdealimentacionfuncpublicos.pdf>
22. Ministerio de Salud Pública (2014) Decreto N° 60/014. Reglamentación de la ley 19.140 relativo a la protección de la salud de la población infantil y adolescente a través de la promoción de hábitos alimenticios saludables. Montevideo: IMPO.
23. Ministerio de Salud Pública (2016) Guía alimentaria para la población uruguaya. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.

