



Casa abierta al tiempo

---

---

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

**“EL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS  
ULTRAPROCESADOS: LA CONSTRUCCIÓN DE LA  
AGENDA PÚBLICA EN MÉXICO”**

**T R A B A J O      T E R M I N A L**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**  
**P      R      E      S      E      N      T      A:**

**RUTH JOCELINE ORTEGA MARTINEZ**

Asesora:

Dra. María Elena Vega Torres

## **Agradecimientos**

### **“Casa abierta al tiempo”**

A mi familia, de corazón les agradezco a mi mamá Griselda y a mi papá Lucio que me han brindado todo su apoyo incondicional en las decisiones académicas que he elegido y en la vida, comprensión y amor, pero sobre por la vida que me han dado,

A mi mamá que es la mujer que más admiro, por enseñarme que las cosas con esfuerzo se pueden lograr, por los conocimientos que me ha transmitido y por impulsarme a lograr este objetivo, a mi papá que me ha enseñado que la vida no es fácil, pero siempre debes salir adelante, a mi hermano Alejandro y a mi hermana Jessica que me ha brindado su apoyo incondicional siempre que han sido mis compañeros de vida, y por conocimiento que me han brindado y a mis abuelas Cirila y Columba por su cariño y a mi abuelo Rodolfo por su cariño.

A mi asesora, la doctora María Elena Vega Torres, que me acompañó durante todo el proceso investigación, por su dedicación y compromiso que me otorgo, por los valiosos conocimientos que me transmitió, por el apoyo y consejos que me brindo, y por el tiempo que me compartió, es una profesora admirable de corazón gracias.

A mis amigas Lupita, Karen, Martha y Nancy, por estar siempre presentes en cada momento de mi vida bueno o malo y apoyarme en todo momento.

A mis amigas Fernanda López, Brenda Victoria y Dayra Vázquez, por brindarme su apoyo y estar en los momentos más difíciles de mi carrera.

A mi amigo Jibraham Vázquez por brindarme su apoyo y estar en los momentos más difíciles de mi carrera.

A mi mascota Layka que me acompañaba en las noches de desvelo.

A la Universidad Autónoma Metropolitana por otorgarme el privilegio de pertenecer a esta casa de estudios, por los conocimientos, profesores y amigos que conocí en esta mi alma mater que representare orgullosamente.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
--------------------------	----------

### **Primer apartado: aportación técnica**

- Políticas públicas.....	7
- Ciclo de la política pública.....	8
o La agenda.....	8
o Definición del problema.....	10
o Diseño de la política.....	11
o Implementación.....	14
o Evaluación.....	15

### **Segundo apartado: dimensión del problema**

- Decisiones en el sector económico de país que influyeron el consumo de productos ultraprocesados.....	18
- Factores sociales que influyeron el consumo de productos ultraprocesados.....	21
- Consumo de productos ultraprocesados.....	23
- Consecuencias del consumo de productos ultraprocesados: obesidad y sobrepeso.....	25
- Enfermedades crónicas no trasmisibles que se asocian con obesidad y sobrepeso.....	28

### **Tercer apartado: La agenda en México: el etiquetado en los productos ultraprocesados.**

- Sistemas de etiquetados a nivel internacional.....	30
- Sistemas de etiquetados en México y normatividad jurídica.....	36
- Definición del problema público en la agenda pública.....	41
- Perspectiva del gobierno y de la población de los costos económicos en obesidad, sobrepeso y de las enfermedades que se derivan de ello.....	59

- Perspectiva de consumidor en los sistemas de etiquetados.....	64
- Actores privados.....	69
- Actores civiles.....	72
- Definición del problema.....	76
- Diseño de la política .....	79
- Posturas de los actores .....	80
- Discusión de los actores.....	83
- Recomendaciones internacionales.....	86
- Hacia un nuevo diseño de la política.....	88
- Comparación del proceso de los actores entre México y Chile.....	93
<b>Conclusiones.....</b>	<b>96</b>
<b>Posibles líneas de investigación futuras.....</b>	<b>103</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>105</b>

## Introducción

Los hábitos alimenticios forman parte de la vida diaria y puede variar de acuerdo a la elección del consumidor que puede basarse en gustos, costos, disponibilidad, accesibilidad e información que se obtenga sobre los alimentos y bebidas que se adquieran, este hábito puede definir la calidad de vida de cada individuo. Sin embargo, existen productos que suelen ser nocivos para la salud como los productos ultraprocesados que están asociados con una mala nutrición

En esta investigación se presenta como se integró el problema de la falta de información en los productos ultraprocesados a través de los sistemas de etiquetados en la agenda pública.

El primer apartado, será tratará de los diferentes análisis de importantes autores sobre ¿Qué es una Política Pública? Y, ¿Cómo es el ciclo de la política pública? Con el propósito de tener una visión técnica y una visión general sobre el tema. Aunque el ciclo de la política se suele expresar como una guía de pasos que se deben seguir, en la práctica su aplicación se torna compleja.

El segundo apartado, se abordará el problema, es decir, el origen de que los productos ultraprocesados sean asociados con la obesidad y el sobrepeso, en este sentido podemos ver que las decisiones que tomó el Estado en el sector económico en la década de 1990 y cómo la apertura comercial ha sido un factor importante para consumir estos productos. También es necesario expresar que a partir de esta apertura se modificó la estructura alimentaria en la sociedad que fue lo que cambió en los hábitos alimenticios de las familias mexicanas. Esto también colaboró en el alto consumo de los productos en América latina en el 2013 el consumo era de 129,6 kg por persona y específicamente en México fue de 212,2 kg. Actualmente en de 214 kg colocándose como el primer lugar de en América Latina.

Aunado a esta situación, se plantea un trayecto sobre cómo este problema se fue desarrollando a partir del año de 1999 hasta el año 2019, aquí se expresa el incremento de obesidad y sobrepeso conforme a la siguiente clasificación niños, adolescentes y adultos, por último, se muestra el incremento de personas adultas y

que les ha generado padecimientos cardiovasculares y diabetes mellitus y como última consecuencia fallecimientos.

En el tercer apartado, se refiere a los sistemas de etiquetado en la agenda pública, se presenta una breve explicación de los sistemas de etiquetados que se utilizan a nivel internacional, se clasifican de la siguiente manera primero los etiquetados que se colocan a productos que se consideran que son saludables, en segundo, los que se colocan a productos ultraprocesados especificados cantidades de los ingredientes y, por último, los que especifican solo lo ingredientes. Además, con las ventajas y limitaciones que tiene su uso, y en qué país se implementa. En específico, los sistemas de etiquetado que se utilizan en México en conjunto con la normatividad Jurídica que se utiliza para su implementación.

Se mostrará porque le concierne al Gobierno intervenir en el problema, ya que, su tratamiento forma parte de sus facultades porque se considera que es un Estado de derecho, como sucedió con las intervenciones de los actores en el tratamiento del problema y cómo se llegó a definir la política regulativa intervinieron tres actores el Gobierno Federal, las corporaciones y las organizaciones civiles que tuvieron un papel crucial se muestra un análisis teórico con base a las acciones, argumentos de los actores por ello se desarrollará durante los sexenios de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador se especificará estrategias, programas que se implementaron con el objetivo de mitigar la epidemia.

Además, la perspectiva del gobierno sobre la elección del consumidor con base en la teoría económica clásica y las fallas de mercado que la elección del consumidor deja para el Estado como baja productividad y los costos que genera atender de las personas que padecen, obesidad, sobrepeso y ENT. De igual modo, la perspectiva del consumidor es que los consumidores sufren las consecuencias del consumo excesivo que, aparte de ser nocivos para la salud, también provoca daños a la economía de quienes padecen alguna enfermedad antes mencionada, pues los gastos de bolsillo para el tratamiento llegan a ser catastróficos, con el fin de entender porque sucede el gasto de bolsillo se expondrá que sucede los

sistemas de sanidad que brindan seguridad social a la población para proteger su derecho a la salud. Asimismo, la perspectiva del consumidor con respecto a los sistemas de etiquetado y que tanto los utilizan.

Con ello, se analizará a los actores que intervienen en el proceso con sus diferentes perspectivas sobre cómo se debe tratar el problema en este caso son las empresas que producen estos productos que forman grupos asociativos y las organizaciones de carácter civil que de igual manera son un grupo asociativo, estos actores articulan sus propios intereses.

Para la solución de problema es necesario que se defina y es por ello que es necesario que el problema se defina de la mejor manera posible el caso de la obesidad y el sobrepeso es un problema multifactorial y se tratará como fue que el gobierno definió el problema y si esto fue que colaboró en mitigar el problema con base en la teoría.

Se analizará el diseño de la política pública regulatoria con base en las situaciones que se presentan como las posturas que adoptan los diferentes actores, el cabildeo/lobby, los conflictos de interés y las recomendaciones de organismos internacionales a las que pertenece México. Con base en ello, es necesario ver cómo se rediseño de la política pública regulativa en el Congreso de la Unión.

Por último, se realizó una breve comparación del proceso y los actores que se involucraron en el país de Chile el cual fue el primer país de América Latina en implementar el sistema de etiquetado Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO” y se presentarán algunos resultados a tres años de su implementación.

El análisis teórico del ciclo de la Política pública que se desarrolla a lo largo de esta investigación es fundamental para comprender el proceso que se expone con la participación de los actores entender cómo es que las posturas de los actores intervienen en los problemas que se introducen en la agenda pública, los definen y pueden intervenir en diseñar y rediseñar la política.

## **Primer apartado:**

### **Aportación técnica: Política pública**

La política pública, se ha convertido en un medio para llegar a un fin que solucione la demanda de la población, es relevante conocer para que fue creada, ya que hoy en día es implementada por varios países incluyendo a México en el cual se enfocará el presente estudio. Para ello, es necesario saber cómo surge, para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno (bajo cuáles supuestos, cuáles consideraciones y procedimientos, cuál interacción entre los actores...) y, sobre todo, para saber si se toman las decisiones con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si se sustentan en cambio en otros criterios (Aguilar, 2012).

Como todo método es necesario que se fije un objetivo ya que de ello dependen los resultados que pueden ser eficaces o eficientes para el gobierno del país en el que se implemente y sobre todo para la población, la disciplina de PP aparece con el objetivo de conocer el modo como toma forma el proceso de decisión del gobierno y para saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto.

Consideraremos ahora, las definiciones que nos presentan varios autores que se dedican al estudio de esta disciplina,

Las políticas públicas son un medio en el cual los gobiernos buscan solucionar problemas que se denominan de categoría públicos, pero para tener un panorama más claro, de acuerdo con el doctor Luis Aguilar (2012) la política pública es producto de la interacción gobierno–sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental.

La doctora Miriam Cardozo (2013) hace referencia de que las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado. Ellas surgen como resultado de un proceso de sucesivas



tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.

Para ampliar el concepto de la disciplina el doctor Manuel Canto Chac (sin año) define a la política pública que son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Ahora bien, la disciplina de la política pública tiene un ciclo que se desarrolla mediante una estructura que puede variar dependiendo de los autores que se analice, sin embargo, lo estructuramos de la siguiente manera haciendo una comparación con las posturas de varios autores;

### **Ciclo de las políticas públicas**

#### Formulación de la agenda

Primero entenderemos la formulación de la agenda que es un paso esencial para proceso de la PP, por el cual comprendemos que,

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no

interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). (Aguilar, 1993)

En principio es importante identificar un problema que sea capaz de ser de interés público o bien que se denomine problema público el cual competa la intervención del gobierno. Que es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una PP. Su trabajo consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público y se colocaron en la agenda de gobierno como temas de alta prioridad y dieron origen a la necesidad de formular una PP de respuesta y movilizar los recursos del estado para resolver el problema o realizar los objetivos públicos deseados (Aguilar, 2012).

En segundo lugar, Cobb y Elder (1992) entienden Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe a dos hechos:

1. la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos.
2. los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Dependen de las creencias y los valores. Para que la agenda se pueda formar es necesario un proceso decisional, en el cual incluye cuatro elementos importantes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección, entonces son vistas como el resultado de interacciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes.

En el proceso de la formación de la agenda, es necesario que exista un flujo de soluciones para los problemas que se puedan presentar, las soluciones viables son determinadas por las tecnologías disponibles y por el conocimiento "aceptado". No todos los problemas entran en la agenda, por ello el flujo de las oportunidades de elección es limitado, pues se rige por las prácticas institucionales y las rutinas

establecidas de la vida política, por la política electoral del momento y no existe un determinado tiempo el cual se pueda utilizar para la introducción de un problema.

El acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. (Cobb y Elder, 1992).

Por último, Canto (Sin año) define la agenda como el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución, es una selección de asuntos que se considera que un determinado tipo de autoridad puede y debe de abordar durante un tiempo determinado. El establecimiento de los temas de la agenda implica relaciones de poder.

#### Definición del problema

La definición del problema puede ser una parte compleja de formar, sino es que la más complicada, por los factores que influyen y las diversas situaciones que se presentan por la ciudadanía y el gobierno.

Es esta parte del proceso el doctor Aguilar (2012) la define en la que se debe de analizar las siguientes dos características:

- La identificación de los elementos que se consideran son los característicos, esenciales y socialmente nocivos del problema y;
- La identificación de las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento.

De acuerdo con Bardach (2001) es de suma importancia definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles debe enfocarse en un solo problema de lo contrario se le saldrá de las manos. Hay que limitar la definición del problema a una mera

descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones. Deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, se deberán incluir aspectos de magnitud. También puede incluir la palabra “demasiado” resulta útil; por ejemplo, “demasiado grande”, demasiado pequeño”, creciendo demasiado lento”, “creciendo demasiado rápido” las dos últimas frases nos recuerdan que los problemas que merecen llamar nuestra atención no necesariamente son un problema del presente, pero pueden serlo en un futuro cercano si no se hace algo.

Menciona Bardach (2001) se debe evaluar la cadena causal que va de la situación en sí misma a las cosas malas que se supone que causa y convencerse de que la cadena causal es real. Es un paso crucial, pero, resulta difícil hacerlos bien, hay que repetir este paso una y otra vez. En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted del problema permitirá que la definición de este vaya evolucionando. Además, empezará a desechar algunas alternativas en un intento por resolver o mitigar su problema y seguramente querrá construir la definición de este, de tal manera que sea factible la oportunidad de resolverlo con éxito.

### Diseño de la Política

En este paso de la estructura debe contener cuales van a ser el procedimiento para la solución del problema o bien disminuir el problema, por ello es necesario que sea un trabajo en conjunto que sea adecuado a las posibilidades económicas del gobierno y a la situación social en la que se encuentre la ciudadanía.

Por ello, en primer lugar, Aguilar (2012) hace referencia a que la formulación de la Política es una construcción de las opciones de acción para atacar el problema público y, específicamente, con la selección de la opción que se considera la apropiada. Una primera actividad es decidir cuál ha de ser el criterio que tendrá la mayor influencia en la deliberación y decisión de la política y el que jerarquiza la importancia de los otros criterios que haya que tomar en cuenta.

En segundo lugar, Cardozo (2013) define como la formulación (análisis ex-ante) tomando como referencia la acción), que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus alternativas de solución; con la finalidad de seleccionar la que se considere más apropiada.

Por otro lado, hay autores que lo estudian como alternativas las cuales son casi iguales, sino que iguales a la formulación de la política, en esta parte analizaremos esta posición de Canto y Bardach

En Análisis de Alternativas para Canto (Sin año) es necesario analizar las diversas alternativas que existen para la solución de cada uno de los problemas, casi siempre hay más de una manera de resolver los asuntos, cada una de ellas deja más satisfecho a unos que otros porque implica beneficios diferenciales para unos y otros. No todas las alternativas son igual de realizables, plantean distintos costos y distintos beneficios, estos pueden ser de diverso tipo, tenemos por supuesto costos económicos, pero también políticos, organizacionales, culturales, etc. Un adecuado análisis de alternativas no puede centrar el análisis en un sólo de los aspectos.

Para Bardach (2001) por “alternativas” quiere decir algo como “opciones de política”, o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”. Debe de empezar con una visión muy comprensiva, muy general: haga una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso de su análisis. Descarte algunas más en una sola alternativa “básica” con una o más “variantes” secundarias.

#### Elaboración de la decisión

En esta parte del proceso es necesario, que, ya analizada la formulación de la política que está entrelazada con la elaboración de la decisión, con las mejores alternativas expuestas es necesario tomar la decisión la cual se va aplicar pues bien es importante que se efectúe de la mejor manera posible.

Para Lindblom (1992) hay dos métodos para la toma de decisión:

- Racional-exhaustivo (a la raíz) se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente.
  - o 1a. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
  - o 2a. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
  - o 3a. La prueba de una "buena" política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.
  - o 4a. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
  - o 5a. Usualmente se basa en teoría
- Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas) parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base.
  - o 1b. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos una del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
  - o 2b. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
  - o 3b. La prueba de una "buena" política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
  - o 4b. El análisis es drásticamente limitado:
    - o No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
    - o No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
    - o No se presta atención a valores afectados importantes.

- 5b. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Para Aguilar (2012) la decisión o la selección entre opciones es interactivo (entre gobierno y organizaciones de la sociedad) y no solo un acto decisorio gubernamental autónomo, la PP es una acción realmente pública y no sólo gubernamental, y por ser una actividad de diálogo entre gobierno y sociedad es más que una decisión o proceso de decisión.

Para Canto (sin año) la decisión es el momento donde interviene la voluntad de quien decide, pero esta voluntad está acotada por las reglas de decisión existentes y por el contexto en el cual se toma la decisión específica, todo lo cual tiene que ser analizado también, partiendo del supuesto de que nunca se tendrá la decisión óptima, todas dejan algún nivel de insatisfacción y por eso se prefiere hablar de decisiones subóptimas, mismas que están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman, es decir por el medio ambiente.

#### Implementación

En este paso se pone en práctica lo planeado anteriormente, por ello es necesario que el estudio sea analizado de manera precisa y concisa.

Para Aguilar (2012) la implementación de la política que se considere es el apropiado para que la PP camine sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados, y la evaluación que tiene a su cargo valorar, con referencia a ciertos estándares, el desempeño de los operadores, la calidad de los productos y los resultados sociales de la política a fin de validarla, corregirla o mejorarla.

Para Canto (sin año) la implementación, es la puesta en práctica de las políticas se plantea otro tipo de asuntos, no se puede pensar que basta la decisión de la persona a la que le corresponde para que la puesta en práctica sea automática, por lo contrario, lo más normal en una política pública es que haya una distancia entre lo acordado por el decisor y lo realizado por los ejecutores. Diversos son los factores que intervienen, por ejemplo: los intereses de los encargados de la implementación, esto es: la relación de poder dentro de la organización ejecutante,

misma que puede dar lugar a que la implementación no sea sólo diferente sino incluso opuesta a la intención de los decisores. En muchas ocasiones, aquellos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión tratarán de recuperar lo no alcanzado en la implementación.

Para Parsons (2007) este paso es más complejo, porque la implementación es un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas”. Se trata de una habilidad para forjar eslabones en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica. Requiere un sistema de arriba hacia abajo o top down de control y comunicaciones, así como recursos para hacer el trabajo la moraleja es que los tomadores de decisiones no (tomen) prometan lo que no pueden cumplir.

- Modelo racional está integrado por ideas acerca de la implementación como una forma de conseguir que las personas hagan lo que se les dice y de controlar una secuencia de etapas dentro de un sistema, además de incluir el desarrollo de un programa de control que minimiza el conflicto y la desviación de las metas establecidas por la “hipótesis inicial de las políticas públicas”
- Modelo de abajo hacia arriba considera que los procesos de negociación y la construcción de concesos, que a su vez implican dos contextos o entornos: las aptitudes generales y las culturas de las organizaciones que participan en la implementación de las políticas públicas, así como el entorno político en la que deben funcionar.

### Evaluación

La evaluación la podemos entender de dos maneras que es el paso final o primer paso, como es esto la política pública puede ser creada desde un problema que no sea tratado por el gobierno o bien demandado por la ciudadanía, o bien la evaluación política pública puede partir de una evaluación que se haya hecho a una política pública.



Para Aguilar (2012) la evaluación cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel.

Para Canto (sin año) la evaluación se puede entender como la ubicación de la distancia existente entre los resultados esperados y los obtenidos. Plantea a su vez diversos problemas, entre ellos el marco axiológico y los criterios del evaluador, que pueden ser muy distintos del decisor o del ejecutor y en medio de lo cual se dan juegos de poder.

Para Cardozo (2013) la evaluación (análisis ex-post) consistente en una investigación interdisciplinaria aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes y calificar su grado de efectividad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones (reformulación), que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuyan a la rendición de cuentas y a la generación de ciudadanía.

Por último, para José Luis Osuna y Carolina Márquez (sin año) la Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.

La evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas. Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente. Este tipo de análisis es también denominado “evaluación formativa” (Scriven, 1967 y 1973 citado en Osuna y Marquez).

La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza: de control social y político de la actuación en el desarrollo del proyecto global que supone un programa, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables de los programas y políticas públicas (Osuna y Márquez, citado en Aguilar 1992).



Fuente: Elaboración propia

## **Segundo apartado:**

### **Dimensión del problema: Decisiones en el sector económico de país que influyen el consumo de productos ultraprocesados**

En México, se ha propagado la epidemia de obesidad y de sobrepeso que, obesidad de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) se define como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud se consideran actualmente enfermedades crónicas de orígenes multifactoriales, es decir, donde interactúan factores biológicos, sociales, culturales, políticos y económicos (locales y globales).

Está a su vez desencadena enfermedades no transmisibles como diabetes mellitus, enfermedad isquémica del corazón, hipertensión, dislipidemias, enfermedades cerebrovasculares y cáncer, las cuales disminuyen la calidad de vida e incrementan el riesgo de muerte prematura entre quienes las padecen (Rivera, et al., 2018), esta situación se ha convertido en un problema que afecta a la población en general y al sector de salud pública del país.

No obstante, el estudio se enfocará en la mala alimentación como una causa básica en el aumento de las enfermedades anteriormente mencionadas,

a nivel internacional existió una transición nutricional que han experimentado los países de la región y son consecuencia de la industrialización, urbanización, globalización, el desarrollo en las telecomunicaciones y de cambios tecnológicos en la producción y procesamiento de alimentos, en el transporte, en el trabajo y las actividades recreativas, así como en las comunicaciones. Estos cambios se encuentran en la elevada disponibilidad, accesibilidad y alto consumo de alimentos densos en energía y de bebidas con alto aporte calórico, lo cual es resultado de innovaciones tecnológicas que aumentan la productividad y abaratan su procesamiento, así como de las estrategias de mercadeo y publicidad (Rivera, et al., 2013).

Para comprender el problema en México, un importante acontecimiento fue la transición alimentaria en productos industrializados que se llevó a cabo a mediados

de la década de 1990, una acción que contribuyó al consumo de estos productos. Durante el periodo sexenal del ex presidente Carlos de Salinas de Gortari el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos aprobó la Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, en la cual se expone en el:

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

El tratado se celebró por el poder ejecutivo en el mismo año en que se publicó la ley, para ser más precisos diez meses después y el Tratado entro en vigor hasta el año 1994. El gobierno mexicano y los grandes grupos empresariales concibieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como un elemento fundamental en su estrategia económica. El crecimiento generaría empleos y permitiría disminuir la pobreza. Prometieron a la ciudadanía fundamentalmente dos cosas:

- a) Volver a tener un crecimiento económico acelerado, de lo que se derivarían más y mejores empleos; y que
- b) La competencia modernizaría al país y daría a los consumidores mercancías y servicios de más calidad a menor precio (Sandoval, 2009).

Sin embargo, tuvo graves consecuencias en el campo mexicano, los crecientes niveles de sobrepeso y obesidad, se agregan a los fuertes costos que ha tenido

para México el acceso al mercado mundial, mediante el TLCAN. Las condiciones alimentarias no sólo no mejoraron, sino que el tratado permitió el ingreso al mercado mexicano de mercancías de bajo valor nutricional (Martinez, 2017).

El TLCAN también significó para México la entrega de la soberanía alimentaria, porque mientras que en este se país se abandonó al campo al libre mercado, los productos norteamericanos “han sido apoyados con subsidios que promediaron 11 mil 500 millones de dólares por año entre 1997 y 2005”. Esto significó que ya en 2011 el 36% del maíz que se consumió en el país era importado, así como el 20% del frijol, “actualmente, el país produce menos trigo y arroz que hace tres décadas y menos frijol que en 1990” (Carrillo, 2020). Los sectores del procesamiento industrial, de la comercialización de alimentos procesados en supermercados y de la demanda de los consumidores por estos productos evolucionan y se refuerzan entre sí (Rivera, et al., 2018).

A medida que se tomaron estas decisiones en el sector económico, su influencia en el desarrollo social es inevitable ya que los hábitos alimenticios se vieron modificados, como se muestra a continuación.

## **Factores sociales que influyen el consumo de productos ultraprocesados**

Una importante característica, antes de que se firmara el TLCAN es que estos productos ya eran comercializados en menor cantidad que actualmente, así los alimentos industrializados eran consumidos primordialmente por las clases acomodadas esto dio pie a que dichos productos fueran asociados con bienestar, estatus y movilidad social (Martinez, 2017). Después de la apertura comercial la adquisición de los productos ultraprocesados que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) los define como:

Formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernos. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria (OPS, 2019).

Estos fueron más accesibles para toda la población y con ello los costos disminuyeron significativamente. Aunado a lo anterior, no solo se modificó la alimentación, sino que también la forma de vida cotidiana de los hogares mexicanos como, por ejemplo:

- Productos elaborados y procesados, listos para servirse, que no impliquen trabajos adicionales en el hogar para su preparación, consumo y posconsumo.
- En la medida en que combinan sustitutos con productos originales sin regulaciones estrictas.
- Incluye los “alimentos chatarra” altamente funcionales para las capas medias y bajas de la población, aunque su incorporación al consumo es sensible al nivel de ingreso.
- El mercado alimentario se compone de diversas marcas de productos light, pero contiene también alimentos naturales, sobre todo ricos en fibras, que se relacionan con la imagen de salud y bienestar que proyecta la sociedad de hoy.

- Incrementa de manera constante los flujos del consumo fuera del hogar (Torres, 2011 citado por Rivera, et al., 2013).
- Un mejoramiento sensorial de los alimentos (aroma, color y textura).
- Conservación de los alimentos por periodos prolongados, tanto los estacionales como los alimentos de bajo valor nutricional.
- Eliminación de defectos o riesgos.
- La alimentación en los hogares se vio potencialmente modificada (Martinez, 2017).

Si bien la prolongación de la vida de anaquel de los alimentos los hace más disponibles, el hecho de que sean altos en su contenido calórico redundante en que se aporten grasas, azúcares y pocos nutrientes, además de que los aditivos para conservar o hacer más atractivos los productos, están asociados en algunos casos con la presencia de cáncer o déficit de atención en los niños. A esta complejidad habría que agregar la presión de las grandes empresas para evitar la regulación de aditivos (Nicole 2013 citado en Martinez, 2017).

Otro rasgo es que en la encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, en la última década, la producción de algunos alimentos ultraprocesados como carnes procesadas, botanas y galletas ha crecido más que algunos alimentos básicos como leche y tortillas de maíz. Por otra parte, de acuerdo con datos de la FAO, a partir de 1997, se incrementaron las importaciones de productos procesados, principalmente pan y pastelería, productos de chocolate, bebidas azucaradas, carne, confitería, cereales para el desayuno y helados. (Rivera, et al., 2018).

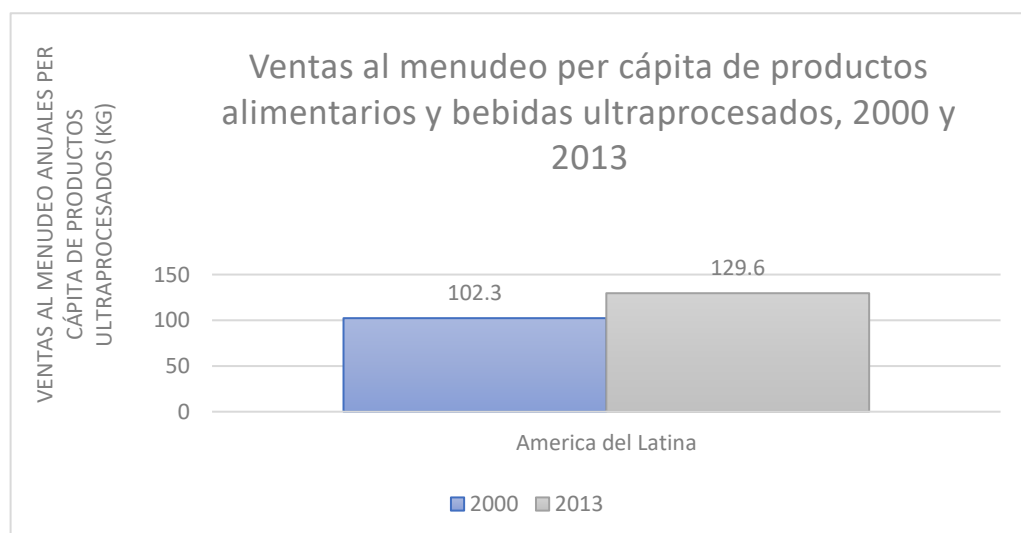
Además, estas características modificaron de manera importante la alimentación en los hogares y particularmente en los niños ya que en su dieta se fue incluyendo este tipo de productos que a su vez se volvieron hábitos.

## Consumo de productos ultraprocesados (alimentos y bebidas)

Lo dicho hasta aquí supone que en México creció la oferta de estos productos de manera acelerada, se debe agregar que, en otros países de América latina se encontraban en la misma situación, la demanda del producto debe ser alta y para verificar esta situación primero nos enfocaremos en el consumo en la región de América latina. La OPS define a los alimentos ultraprocesados como:

Formulaciones industriales principalmente a base de sustancias extraídas o derivadas de alimentos, además de aditivos y cosméticos que dan color, sabor o textura para intentar imitar a los alimentos. Estos productos están nutricionalmente desequilibrados. Tienen un elevado contenido en azúcares libres, grasa total, grasas saturadas y sodio, y un bajo contenido en proteína, fibra alimentaria, minerales y vitaminas, en comparación con los productos, platos y comidas sin procesar o mínimamente procesados (OPS, 2019).

En la siguiente gráfica, se mostrará el aumento de alimentos y bebidas ultraprocesados durante el periodo de 2000 al 2013 fue de 26,7% (de 102,3 kg a 129,6 kg), en América latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela).

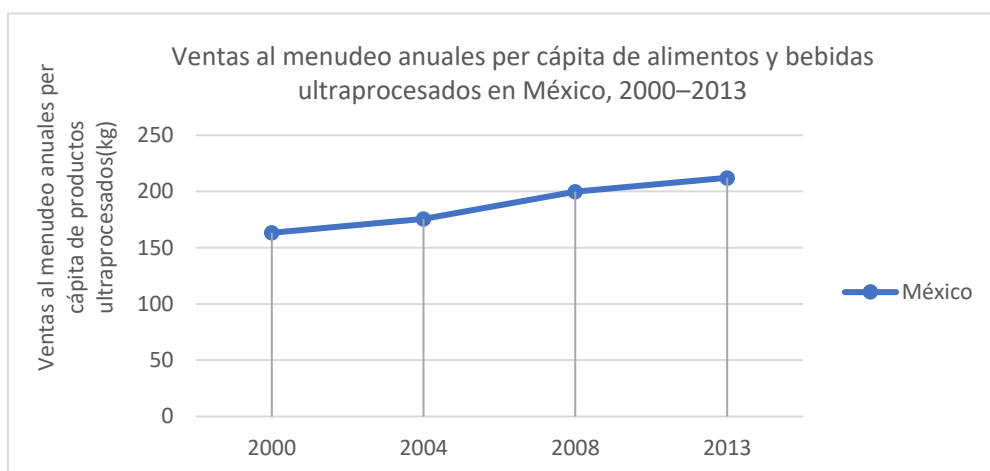


Fuente: elaboración propia con datos Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas, 2015.



El aumento de las ventas (y del consumo relacionado) se asoció con el aumento del peso corporal, lo que indica que estos productos son un importante impulsor de las crecientes tasas de sobrepeso y obesidad en la Región. Los alimentos y bebidas ultraprocesados referidos son: bebidas gaseosas, snacks, cereales para el desayuno, dulces y caramelos, helados, galletas, jugos de frutas y verduras, bebidas deportivas y energizantes, té o café listo para beber, productos para untar, salsas y comidas listas. Las cantidades en litros se convierten en kilogramos (OPS, 2019).

Para ser más específicos, en la siguiente gráfica se enfoca en el consumo de México durante el periodo 2000 -2013 las ventas aumentaron un 29.2 % (164,3 kg – 212,2 kg).



Fuente: elaboración propia con datos Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas, 2015.

Actualmente, de acuerdo con datos de la Universidad de Yale, México es el primer consumidor de refrescos en el mundo con un promedio de 163 litros por persona al año (Delgado, 2019). Para la OPS, es uno de los principales países latinoamericanos en consumo de alimentos ultraprocesados: “En México consumimos en promedio 214 kg de alimentos ultraprocesados por persona al año, ubicándonos con ello en el primer lugar respecto a este consumo” (Levi, 2021).

El siguiente aspecto trata de las consecuencias que ocasiona el consumo de estos productos en país desde el año de 1999 hasta el año 2018, en los siguientes grupos de la población niños, adolescentes y adultos.

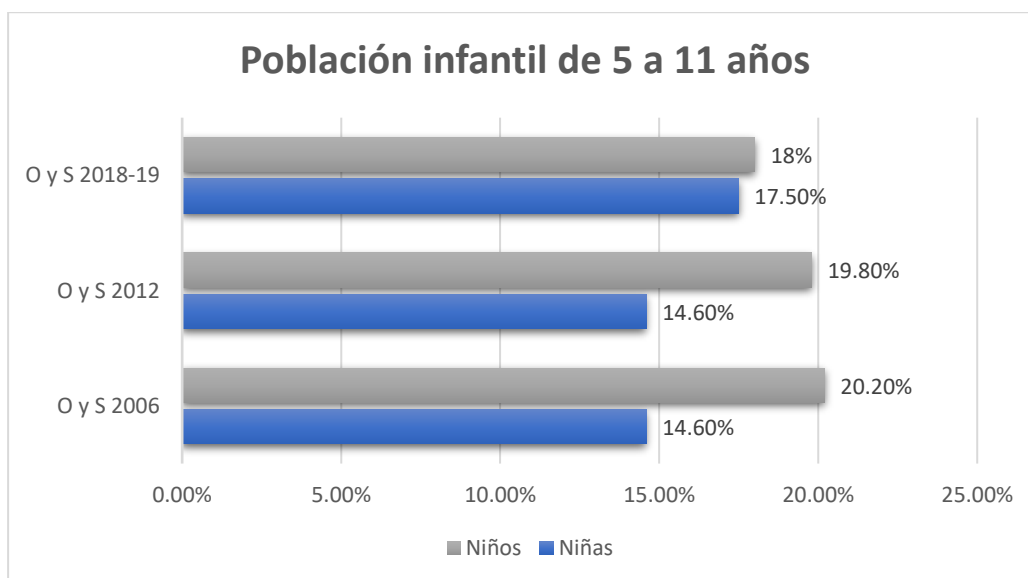
## Consecuencias del consumo de productos ultraprocesados obesidad y sobrepeso

### Población infantil

En México, en la población infantil se ha desarrollado las enfermedades de obesidad y sobrepeso que se localizan de manera importante esto ha desencadenado una preocupación relevante en el sector de salud pública, ya que, son susceptibles a desarrollar enfermedades no transmisibles a temprana de edad que pueden llegar a ser mortales.

En el año 2006, la combinación de las enfermedades está presentes en 4 158 800 de niños y niñas de edad 5 a 11 años a nivel nacional, sin embargo, el problema no disminuyó sino al contrario aumentó más del doble de la misma edad se localizan 10 991 720 a nivel nacional en el año 2018 (ENSANUT 2006 y ENSANUT 2018-19).

En la siguiente gráfica, se muestran los porcentajes del total de la población infantil, desde el año 2006 a 2018 de obesidad y sobrepeso a nivel nacional, en niñas ha prevalecido y en niños ha disminuido en edad 5 a 11 años.

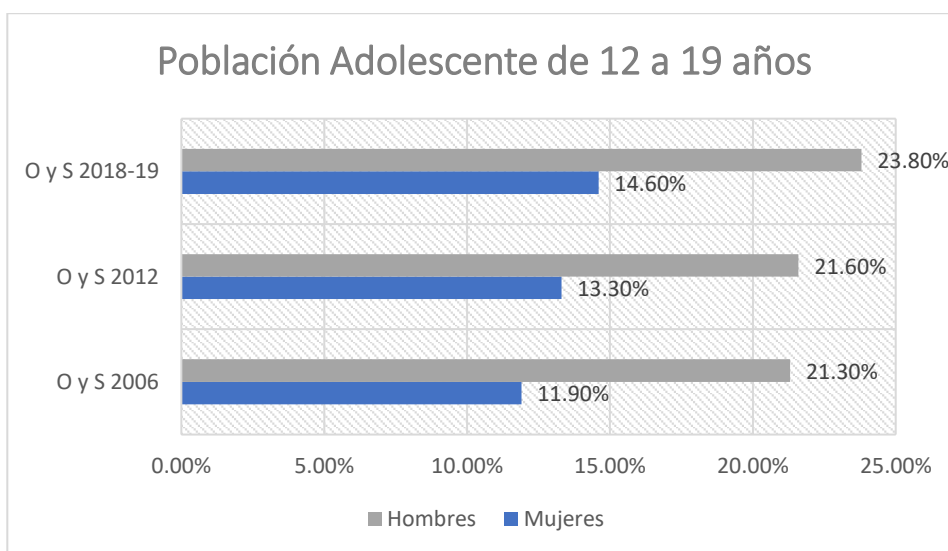


Fuente: elaboración propia con datos de ENN 99, ENSANUT 2006, ENSANUT 2012 y ENSANUT 2018-19.

## Población adolescente

El siguiente grupo que se ha desarrollado estas enfermedades es en la población adolescente en edad de 12 a 19. En el año 2006 se calcula que adolescentes con esta enfermedad son aprox. 5 757 400 con obesidad y sobrepeso a nivel nacional este problema aumentó casi cuatro veces más, para el año 2018 son aprox. 22 885 350 adolescentes ya tenían este problema (ENSANUT 2006 y ENSANUT 2018-19).

En la siguiente gráfica, se muestra los porcentajes de prevalencia de obesidad y sobrepeso del total de la población adolescente en edad de 12 a 19 a nivel nacional, tanto en mujeres adolescentes y en hombres adolescentes, sin embargo, en las mujeres adolescentes es mayor el problema.

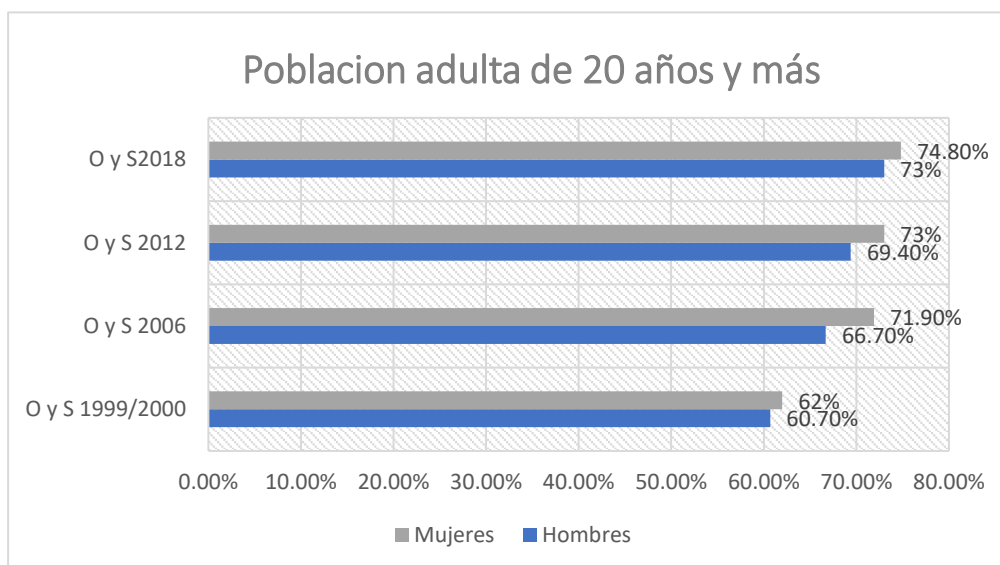


Fuente: Elaboración propia con datos de ENSANUT 2006, ENSANUT 2012 y ENSANUT 2018-19.

## Población adulta

A nivel mundial la obesidad y el sobrepeso se considera una dificultad relevante y el motivo es que cerca de 1 400 millones de adultos tienen sobrepeso y 500 millones, obesidad (Rivera, et al., 2018). En México, en términos de población en el año 2000 se calcula que aproximadamente había 30, 000,000 millones de personas adultas con obesidad y sobrepeso, en el año de 2018 paso a ser aprox. de 76,065,000 millones de personas adultas que presentan un problema de esta dimensión (ENN, 2000 y ENSANUT 2018-19).

En la siguiente gráfica se mostrará en porcentajes de obesidad y sobrepeso en adultos de 20 años y más, con excepción de mujeres en 1999 que son de 20 a 49 años del total de la población, tanto en mujeres y en hombres no han disminuido al contrario han prevalecido a partir de los años de 1999 y 2000 hasta el año 2018, en este caso se muestra que son las mujeres con mayores índices con estas enfermedades.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENN 1999, ENSALUD 2000, ENSANUT 2006, ENSANUT 2012 y ENSANUT 2018-19.

Podemos concluir que en el año 2018 estos padecimientos afectan a aprox. 109,942,070 millones del total de la población en México, sin embargo, prevalece en mujeres que se considera un factor de mayor riesgo considerando que aumentan las posibilidades de contraer cáncer de mama. Además, como veremos a continuación en enfermedades cardiovasculares y diabetes mellitus.

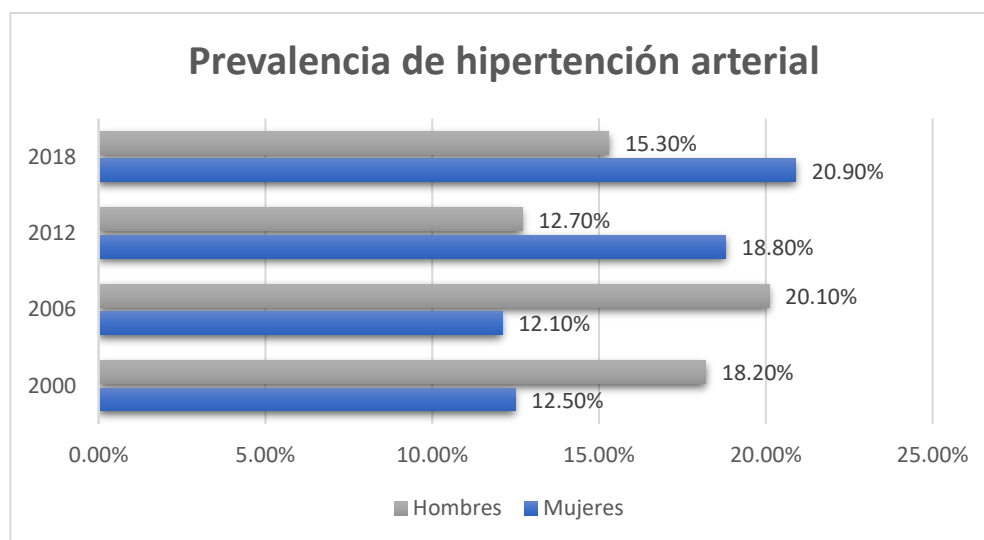
## Enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) que se asocian con obesidad y sobrepeso

### Enfermedades cardiovasculares

Las enfermedades del corazón pueden ser por diferentes causas, sin embargo, asociadas con una mala alimentación ya sea por el consumo de grasas saturadas, grasas trans, etc. en 1999 la mortalidad fue de 69,278 personas (PNS, 2001-2006) en el país de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se ha convertido en la primera causa de mortalidad en el año 2019 fue de 156,041 personas (INEGI, 2021).

### Hipertensión arterial

Ahora bien, la población con esta enfermedad en el año 2000 se consideraba aprox. que había 15 millones de personas con hipertensión arterial y para el año 2018 la cifra era de 23 531 000 millones de personas (ENN, 2000 y ENSANUT, 2018-19). En la gráfica, se muestra un incremento gradual de ambos sexos, sin embargo, su prevalencia es mayor en mujeres adultas de 20 años y más.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSALUD 2000, ENSANUT 2006, ENSANUT 2012 y ENSANUT 2018-19.

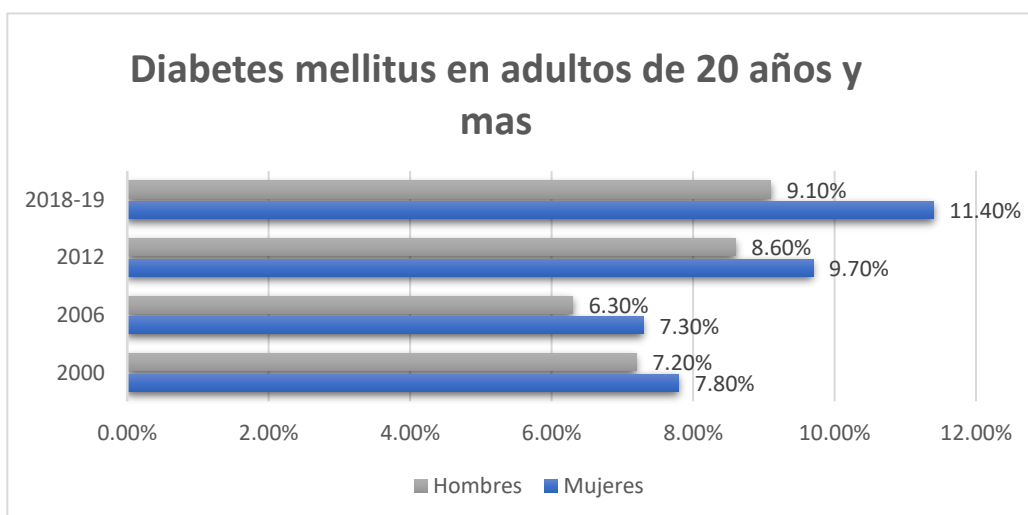
Cabe señalar, que las dislipidemias son el factor de riesgo cardiovascular más común entre los adultos mexicanos y posiblemente uno de los determinantes

que han elevado las tasas de morbilidad y mortalidad por esta causa en el país. En este caso se tratará el hipercolesterolemia fue el factor de riesgo cardiovascular más prevalente (43.5%) en los adultos mexicanos de 20 a 60 años de edad (Rivera, et al., 2018).

### Diabetes mellitus

La diabetes mellitus es una enfermedad que se asocia con sobrepeso y obesidad que a su vez es por el consumo de alimentos y bebidas con altos contenidos de azúcar en la dieta en el año de 1999 la mortalidad fue de 45,632 personas (PNS, 2001-2006) y de acuerdo con el INEGI se estima que en el año 2019 es la segunda causa de mortalidad fue de 104,352 mil personas (INEGI, 2021). Ahora bien, la población con esta enfermedad en el año 2000 se consideraba aprox. que había 2.8 millones de personas con diabetes mellitus y el para el año 2018 la cifra era de 8 542,000 millones de personas que es el 10.5% (durante la encuesta se diagnosticó población con diabetes que sumó a 13.5%) (ENN, 2000 y ENSANUT, 2018-19).

En la siguiente gráfica, se nota un descenso de 2000 a 2006 el cual es más visible en hombres, sin embargo, para el año 2018 el incremento fue importante sobre todo en mujeres.



Fuente: Elaboración propia con datos de ENSALUD 2000, ENSANUT 2006, ENSANUT 2012 y ENSANUT 2018-19

Las enfermedades mencionadas, son un grave problema en el país, ya que son las primeras causas de mortalidad y además de ello tener la oportunidad de un nivel alto de calidad de vida disminuye considerablemente.

## **Tercer apartado:**

### **La agenda en México: el etiquetado en los productos ultraprocesados**

El sistema de etiquetados nutrimentales que están impresos en los alimentos y bebidas ultraprocesados han sido una medida para informar a la población sobre los ingredientes que contienen los alimentos que se consumen en la dieta diaria por la población en el mundo, el objetivo regulatorio de un sistema de etiquetado debe ayudar a los consumidores a identificar los ingredientes y cantidades que contienen y es obligación de las empresas que los producen implementarlos, ya sea, nacionales, transnacionales e internacionales.

El etiquetado de alimentos y bebidas industrializadas es una de las principales estrategias para combatir estos problemas. Por otro lado, la OMS menciona al etiquetado frontal como parte del Plan de Acción Mundial para la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles 2013-2020. (Rivera, et al., 2018).

Existen tipos de sistemas de etiquetados creados por diferentes organizaciones, industrias, expertos en alimentos y agencias de gobierno, que se utilizan dependiendo de cada país en el que se encuentre el producto ultra - procesado o el gobierno implemente para regular el consumo. A continuación, se mostrará diversos tipos de etiquetados nutrimentales y sus características que la OPS, OMS y el Instituto Nacional de Salud Pública en México han recopilado:

Se dividirá en tres categorías, en primer lugar, la categoría que se utiliza en los productos que se denominan alimentos nutritivos:

**Sistema de etiquetados de sellos de aprobación:** se colocan logotipos y sellos en el frente del envase en los productos alimenticios cuya compra se quiere promover. Es un logo sencillo, positivo y fácil de identificar por el consumidor. Los criterios son evaluados por un comité científico independiente.

Ventajas: Estimula la reformulación para cumplir con el perfil Nutricional.

Limitante: No da información relevante para poblaciones que buscan.



Países que lo implementan: Suecia, Dinamarca, Noruega, Islandia, Estados Unidos de América, Holanda, República Checa, Polonia (Rivera, et al., 2018).

**Distrito Nutricional (positivo):** el sello ilustra las cualidades de una buena alimentación. Está formado por tres círculos que al colocarse uno encima del otro simbolizan al ser humano, la continuidad y el bienestar.

Ventajas: Al ser un símbolo simple y positivo, podría facilitar la selección de alimentos más saludables de una manera más rápida.

Limitantes: Se usa en adición a las GDA, por lo que podría causar confusión tener dos tipos de etiquetado. Al ser un símbolo, no proporciona mayor información ni educa.



Países que lo implementan: México. (Rivera, et al., 2018).

En segundo lugar, se muestran los sistemas de resumen para productos ultraprocesados.

**Nutri-Score:** otorgan una puntuación resumida al valor nutritivo del producto.

Ventajas: Al ser un algoritmo, considera aspectos positivos y negativos de manera integral. Puede aportar información de nutrientes de interés, pero es un elemento opcional.

Limitantes: Se pueden confundir con certificados de calidad (hoteles, autos, restaurantes).



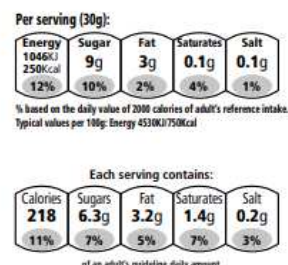
Países que lo implementan: Francia (Rivera, et al., 2018).

En segundo lugar, la categoría que brinda cantidades de ingredientes que pueden ser nocivas para la salud:



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

Ventajas: Contiene información de nutrimentos específicos. Informa el número de calorías totales por porción o empaque. Permite hacer comparaciones con otros alimentos de la categoría.



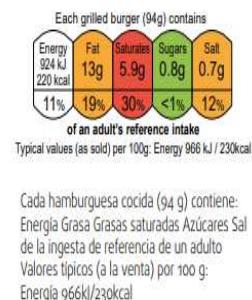
Limitante: De difícil comprensión. Requiere más tiempo para la lectura del etiquetado. Su interpretación requiere de cálculos matemáticos. No distingue entre máximos y mínimos de las cantidades recomendadas en los porcentajes. Los criterios nutrimentales no se basan en recomendaciones internacionales de salud. Los valores de referencia (IDRs) representan de forma imprecisa.

Países que lo implementan: México, Tailandia, diversos países de la Unión Europea (Rivera, et al., 2018).

**CDO o sistema de ingesta de referencia codificado por colores:** utilizan tres colores, igual que los semáforos, dependiendo del contenido del nutriente. Las casillas vienen coloreadas de rojo, si el contenido del nutriente es elevado, de amarillo si el contenido es medio, o de verde si el contenido es bajo. Ventaja: Emplean colores para indicar tres niveles de concentración nutrientes, señalando con rojo los niveles que se consideran altos o excesivos.

Limitante: Pero no indican a los consumidores cuál es alto o excesivo y, por lo tanto, no son fáciles ni sencillos (Rivera, et al., 2018).

Países que lo implementan: sin información



**Sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos, también conocidos como “sistemas de semáforo”:** utilizan información textual múltiple asociada con códigos de color para indicar el nivel de concentración de nutrientes específicos.

**Ventaja:** El uso de colores del semáforo: verde, amarillo y rojo es muy comprensible por la población, incluyendo niños y ancianos; incluso sin tener que leer. Permite comparaciones con otros alimentos de la misma categoría. No requiere hacer ningún cálculo.

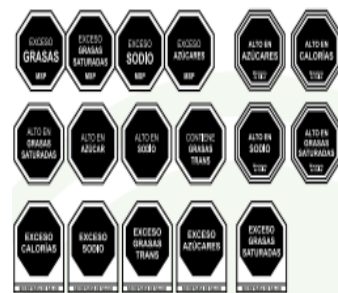
**Limitante:** Puede causar confusión si un mismo producto tiene al mismo tiempo varios colores (semáforo múltiple). No promueve otros nutrientes de interés en la dieta que pueden ser deficientes a nivel poblacional. Puede otorgar “rojo” a alimentos como el aceite de oliva y verde alimentos con edulcorantes, como un refresco light.



**Países que lo implementan:** UK, Ecuador (Rivera, et al., 2018).

**Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”:** emplean sellos con texto en la etiqueta frontal del envase para informar a los consumidores cuando un producto contiene cantidades altas o excesivas de nutrientes críticos. Se señala “ALTO EN ‘X’” o “EXCESO ‘X’”, donde X representaría al nutriente de preocupación en cantidad elevada o excesiva.

**Ventajas:** Es de fácil interpretación, ya que con una sola mirada se puede ver que ciertos alimentos tienen menos sellos o no tienen. Proporciona información sobre nutrientes de relevancia al consumidor. 100 g es aceptado por el Codex Alimentarius para las declaraciones.



**Limitantes:** Sólo se enfoca en nutrientes que hay que limitar, lo que algunos consideran negativo. No promueve otros nutrientes de interés en la dieta que pueden ser deficientes a nivel poblacional. El etiquetado es por 100 g, pero no todos los alimentos se consumen en esa proporción y obtienen sello (ej.: grasas, aceite,

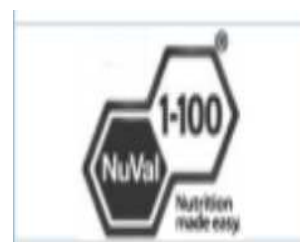
mantequilla). Puede favorecer productos, como las bebidas azucaradas, que sólo tienen azúcar y, por tanto, sólo tienen un sello negativo, a pesar de tener un valor nutricional inferior al que tienen otros productos.

Países que lo implementan: Chile, en proceso: Brasil, México, Uruguay e Israel (Rivera, et al., 2018).

**Nuval (calificación global):** para calificar los alimentos según su calidad nutritiva (los nutrientes esenciales que contienen) otorgándoles puntos del 1 al 100.

Ventajas: Al ser un algoritmo, considera aspectos positivos y negativos de manera integral.

Limitantes: No da información relevante para poblaciones que buscan nutrimentos específicos. La información no se puede corroborar por el consumidor.

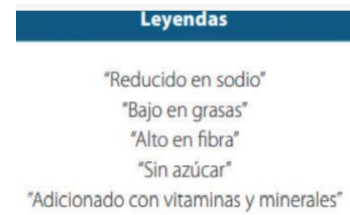


Países que lo implementan: Estados Unidos de América (Rivera, et al., 2018).

**Declaración de nutrientes:** la información que se facilite tendrá por objeto suministrar a los consumidores un perfil adecuado de los nutrientes contenidos en el alimento y que se considera son de importancia nutricional. Dicha información no deberá hacer creer al consumidor que se conoce exactamente la cantidad que cada persona debería comer para mantener su salud, antes bien deberá dar a conocer las cantidades de nutrientes que contiene el producto. No sirve indicar datos cuantitativos más exactos para cada individuo, ya que no se conoce ninguna forma razonable de poder utilizar en el etiquetado los conocimientos acerca de las necesidades individuales.

DECLARACIÓN NUTRIMENTAL	
Tamaño de la porción	100g
Contenido energético por envase	<b>155.58 kcal</b> (646.76 kJ)
Contenido energético por porción de 100g	<b>409.43 kcal</b> (1702.01 kJ)
Proteínas	18.42g
Grasas Totales	28.95g
<b>Grasas Saturadas</b>	<b>6.58g</b>
<b>Grasas Trans</b>	<b>0.0g</b>
Hidratos de Carbono Disponibles	13.16g
Azúcares	0.0g
<b>Azúcares Añadidos</b>	<b>0.00g</b>
Poliolos (Maltitol)	9.40g
Fibra Dietética	7.89g
<b>Sodio</b>	<b>368.42mg</b>

**Leyendas nutrimentales:** las leyendas son parte del sistema de etiquetado, por lo regular se usan para influir en la compra del consumidor dando a entender que es un producto más saludable, sin embargo, su desventaja es que pueden ser verídicas o falsas (Levy, 2020).



Por último, el etiquetado de la lista de ingredientes que son particularmente implementados en México.

**Lista de ingredientes:** la lista de ingredientes es un sistema de etiquetado que puede ser confusa para el consumidor, ya que, puede ser que no entienda de qué tipo de ingrediente o el daño que causa en el consumo de ese ingrediente o bien puede llegar a no ser verídica la información proporcionada (Levy, 2020).



## **Sistemas de etiquetado en México y normatividad jurídica**

Dicho lo anterior, es necesario ver los sistemas de etiquetados que han sido implementados en México, los organismos encargados de los derechos del consumidor, la regulación de la ley y de la norma para la implementación del nuevo sistema de etiquetado: Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”.

En México se creó la Ley Federal De Protección Al Consumidor una nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992 por el ex presidente Carlos Salinas De Gortari y aprobada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la cual se especifica las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor en el:

Artículo 2, en la fracción;

I. Consumidor: la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. Se entiende también por consumidor a la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros,

Artículo 20.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

A este organismo descentralizado es el asignado de proteger los derechos del consumidor, si bien dentro de sus facultades entra proteger el derecho a la información que el artículo primero de esta ley en la fracción III específica que:

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

Si bien, los productos ultraprocesados en México tienen la autorización de llevar los siguientes sistemas de etiquetado

- Cantidades diarias orientativas (CDO, también conocidas a veces por la sigla en inglés GDA) monocromáticas, en México guías diarias alimentarias
- Distrito Nutrimental (positivo)
- Declaración de nutrientes
- Lista de ingredientes
- Leyendas nutrimentales

Además, el primero de octubre del 2020 entró en vigor el sistema de etiquetado;

- Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”

Se debe agregar que, la implementación de esta regulación se encargan otras leyes, como, por ejemplo;

Se reforma la Ley General de Salud, que especifica en el;

Artículo 159, en la fracción;

V. La difusión permanente de las dietas, hábitos alimenticios y procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrimentos por la población general y no exceder los máximos de azúcares, grasas saturadas, grasas trans y sodio, con base en lo recomendado por la propia Secretaría, y

Artículo 210.

La Secretaría de Salud considerará los tratados y convenciones internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte e incluya materia de etiquetado y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Artículo 212.

La naturaleza del producto, la fórmula, la composición, calidad, denominación distintiva o marca, denominación genérica y específica, información de las etiquetas y contra etiquetas, deberán corresponder a las especificaciones establecidas por la Secretaría de Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables, y responderán exactamente a la naturaleza del producto que se consume, sin modificarse; para tal efecto se observará lo señalado en la fracción VI del artículo 115.

Las etiquetas o contraetiquetas para los alimentos y bebidas no alcohólicas, deberán incluir información nutrimental de fácil comprensión, veraz, directa, sencilla y visible.

Además de lo dispuesto en el párrafo anterior, el etiquetado frontal de advertencia deberá hacerse en forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes.

La Secretaría de Salud podrá ordenar la inclusión de leyendas o pictogramas cuando lo considere necesario.

## Artículo 215, en la fracción;

VI. Etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas no alcohólicas: Sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas, sodio y los nutrimentos críticos, ingredientes y las demás que determine la Secretaría.

VII. Nutrimentos críticos: Aquellos componentes de la alimentación que pueden ser un factor de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles, serán determinados por la Secretaría de Salud.

Además, se modifica la Norma Oficial Mexicana denominada NOM-051-SCFI/SSA1-2010 hace especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados -Información comercial y sanitaria en la que se precisa el;

#### 1. Objetivo y Campo de Aplicación Esta Norma Oficial Mexicana

Tiene por objeto establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final, de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como determinar las características de dicha información y establecer un sistema de etiquetado frontal, el cual debe advertir de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrimentos críticos e ingredientes que representan riesgos para su salud en un consumo excesivo.

Característica:

- situado en la superficie principal de exhibición, el cual muestra de manera veraz, directa, clara, sencilla y visible, cuando un producto preenvasado presenta un contenido en exceso de energía, nutrimentos críticos e ingredientes que representen un riesgo a la salud en un consumo excesivo, y el cual comprende los sellos

Ubicación y orden de los sellos

- Deben colocarse en la esquina superior derecha de la superficie principal de exhibición.
- Cuando se deban incluir más de un sello, el orden de inclusión debe ser de izquierda a derecha el siguiente:
  - 1 EXCESO CALORÍAS
  - 2 EXCESO AZÚCARES
  - 3 EXCESO GRASAS SATURADAS
  - 4 EXCESO GRASAS TRANS
  - 5 EXCESO SODIO





- Los productos cuya superficie principal de exhibición sea  $\leq 40$  cm<sup>2</sup> sólo deben incluir un sello con el número que corresponda a la cantidad de nutrimentos

Cuando proceda incluir las leyendas “CONTIENE CAFEÍNA EVITAR EN NIÑOS” o “CONTIENE EDULCORANTES - NO RECOMENDABLE EN NIÑOS”, deben ir en la parte superior derecha de la superficie principal de exhibición y en caso de que el producto preenvasado tenga sellos, deben ir debajo de los mismos.

**CONTIENE CAFEÍNA EVITAR EN NIÑOS**

**CONTIENE EDULCORANTES,  
NO RECOMENDABLE EN NIÑOS**

La norma establece los reglamentos, las formas y hasta las medidas en que se deben implementar los sellos en los productos ultraprocesados, debe ser implementada por las empresas que elaboran estos productos ya sea nacional, trasnacional e internacional.

Cabe señalar, que cualquier producto ya sea bebida o alimento que acredite los elementos necesarios para adquirir un sello, debe retirar la publicidad que tiene en el empaque, es decir, no se le permitirá tener dibujos animados, con el fin de que sea menos llamativo, sobre todo para la población infantil con esta modificación. Si bien se considera que los sistemas de etiquetados anteriormente implementados no cumplían con el objetivo de informar a la población sobre el contenido de los productos que consumen diariamente.

## **Definición del problema público en la agenda del gobierno**

El problema es los altos índices de obesidad y sobrepeso que se relacionan con los hábitos alimenticios por el alto consumo de alimentos y bebidas ultraprocesadas, se ha atendido como parte de esta política pública propuesta por el gobierno federal modificando la regulación de la información de los sistemas de etiquetados en los empaques de los alimentos y bebidas. Se considera como objetivo proporcionar a la población una información clara, concisa y verídica, pero sobre todo que sea comprensible para determinar el tipo de ingredientes por los que están compuestos los productos, pueden ser nocivos para la salud, con ello se pretende que el consumo se reduzca y por consecuencia también las enfermedades crónicas como obesidad y sobrepeso.

## **Estado de Derecho**

Con el propósito de entender que es el Estado y porque debe introducir el tratamiento de este problema en la agenda pública, debemos comprender de mejor manera cómo funciona el Estado primero daremos un panorama general del sistema político de acuerdo a los estudios realizados por los politólogos,

Almond y Powell (1966);

Explican que la integración del sistema político comprende no solo instituciones de gobierno, como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos. Entre estas últimas figuran las estructuras tradicionales tales como las relaciones de parentesco y las agrupaciones de casta, los fenómenos anómicos como, por ejemplo, asesinatos, revueltas o manifestaciones, y las organizaciones formales partidos políticos, grupos de interés y medios masivos de comunicación. Los objetivos de las élites políticas son, por lo general, la expansión o la seguridad nacional, el bienestar social, el desarrollo de su poder a expensas del de otros grupos, la creciente participación popular en política y otros similares; sin embargo, en tanto políticos, su interés por esos valores se relaciona con acciones compulsivas

como la legislación y la aplicación de la ley, la política exterior y de defensa y la política impositiva. El sistema político no es el único sistema que legisla y aplica las leyes, pero sus leyes y la aplicación de estas suponen la máxima compulsión en lo que respecta a obediencia y ejecución.

A continuación, se analiza cómo es que se introdujo el problema antes mencionado, en la agenda.

En primer lugar, para Aguilar (1993) algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales, México se caracteriza por regirse por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) entre sus facultades se presenta atender el problema, porque se considera que es constitucional ya que se especifica en el,

Artículo 4°. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado la garantizará.

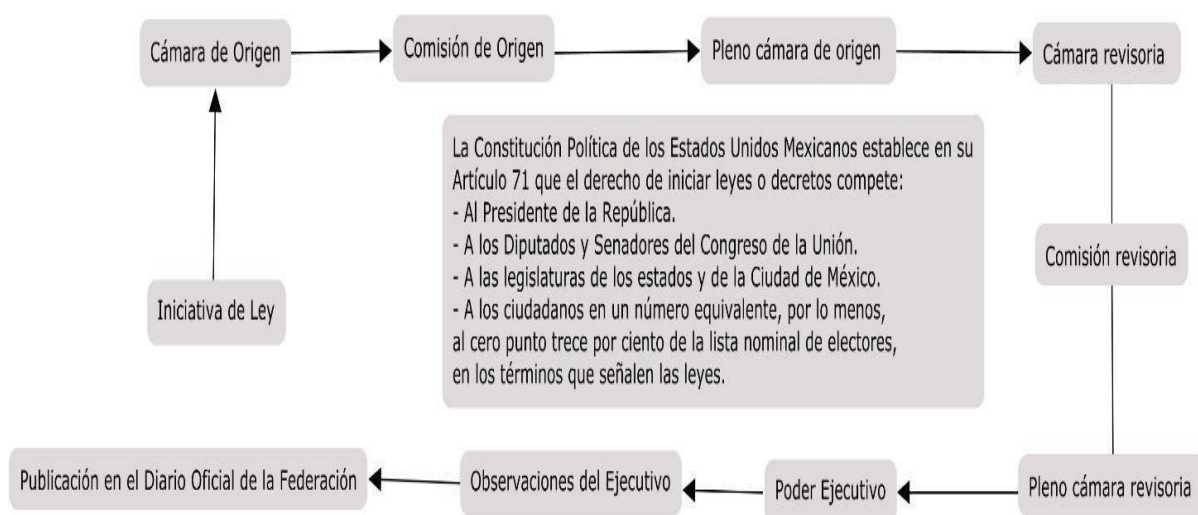
Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

Además, se integra por el supremo Poder de la Unión que consta de tres poderes que se distinguen por sus facultades son;

- El Poder ejecutivo: integrado por un solo individuo denominado presidente.
- El Poder legislativo: constituido por el congreso genera que a su vez está integrado por la cámara de senadores con 128 individuos, por la cámara de diputados que está compuesta por 500 individuos y por las comisiones permanentes.
- El Poder judicial: integrado por la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Sus facultades se encuentran en la CPEUM en los artículos 50° Del Poder Legislativo, 80° Del Poder Ejecutivo y 94° Del Poder Judicial.

Cabe señalar que en México se hacen elecciones del representante del poder ejecutivo en el periodo de seis años y de los representantes del poder legislativo en el periodo de tres años para la cámara de diputados y en el periodo de seis años para la cámara de senadores, que conforman el Congreso de la Unión el cual tiene la facultad de legislar la normatividad jurídica como leyes, normas, decretos o bien reformar normatividad ya existente, en conjunto con las comisiones a las que pertenezca la discusión y que se debe apegar al proceso legislativo el cual consta de,



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa

Aguilar (1997) menciona, que son quienes deciden los grandes objetivos y lineamientos del gobierno que encabezan; por tanto, son ellos acaso los que tienen que ofrecer pruebas convincentes a los ciudadanos acerca de la significación y utilidad pública de sus decisiones y políticas.

Una parte fundamental, es que dentro de las facultades del poder ejecutivo es dirigir a la administración pública que es de carácter técnico y subordinado, se concentra en identificar los instrumentos y procedimientos eficientes para hacer realidad los grandes compromisos y proyectos de los políticos gobernantes que se encarga de llevar a cabo las decisiones, como tal, sigue la lógica de la eficacia-

eficiencia de la acción pública, no de la comunicación persuasiva (Majone, 1997), está integrada por dependencias gubernamentales de carácter centralizado que, se componen de organismos descentralizados, desconcentrados, además existen organismos autónomos.

En este caso el problema que se aborda es de la epidemia de obesidad y sobrepeso, que se considera un problema que le concierne al gobierno, porque además de que es su responsabilidad constitucional, afecta al sector de salud pública porque sobre todo desencadena enfermedades como diabetes y cardiovasculares que son atendidas por medio de la dependencia de secretaria de Salud (SSA) que en la Ley orgánica de la APF establece en el;

Artículo 39 -. A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

Y en el mismo artículo en la fracción VII nos habla de,

Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud;

Integrada por institutos como Instituto de Nacional de Salud Pública (INPS) es necesario añadir Dr. Juan Rivera Dommarco director Centro de Investigación en Nutrición y Salud del INPS, y al Dr. Simón Barquera director del Área de Investigación en Políticas y Programas de Nutrición en el Centro de Investigación, por sistemas nacionales sanitarios como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) además se añade los sistemas sanitarios que pertenecen al

Estado como PEMEX, SEDENA y MARINA, pues si bien, se financia con recursos públicos que se obtienen a partir de la recaudación fiscal que aporta la población mexicana, que es administrada y distribuida por la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es así que el Estado adquiere la obligación de garantizar los derechos en alimentación, salud e información en México que además de estar expresados en la CPEUM se caracterizan por ser considerados derechos humanos (DDHH) que están protegidos y representados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en cual es un órgano autónomo en el país.

Es importante destacar que la estructura del gobierno se modifica constantemente una vez que el poder ejecutivo se renueva adquiere la facultad de elegir quienes obtendrán los cargos de directores en las secretarías de Estado y hacer los cambios necesarios de los mismos durante el tiempo que ejerza en el cargo, con ello de igual manera la elaboración y el desarrollo de las PP, además considerando que, es un país con una forma de gobierno democrática representativa, desde el punto de vista de Aguilar (1997) la democracia puede contribuir a definir más libre y colectivamente cuáles son las necesidades y expectativas en un tiempo social dado y, por consiguiente, cuál ha de ser la orientación del gobierno en sus leyes, programas y presupuestos.

Se integra por grupos de interés institucionales “pueden ocupar posiciones particularmente poderosas dentro de la sociedad, a causa de la fuerza que les proporciona su base, como los partidos políticos que tienen la capacidad de articular sus propios intereses o representar el de otros” (Almond y Powell, 1966) y se constituyen de acuerdo a sus ideologías.

En problemas complejos que se suscitan dentro de la sociedad es fundamental que el Estado utilice todos los recursos posibles para dar la mejor solución posible,

Desde el punto de vista de Aguilar (1993) con el nacimiento del Estado social y con la aparición del Estado que se hace cargo del desarrollo nacional, el

conjunto de las organizaciones que integran la administración pública crece, se torna más complejo, se especializa y se vuelve imprescindible, porque el Estado, en su nueva configuración, asume funciones que tiene que ver con la atención de problemas muy concretos, de dimensiones materiales y con indicadores de solución empíricos, factuales. Tales son, a manera de ejemplo, los problemas sociales relativos a servicios de salud, creación de infraestructura, alimentación, vivienda, conservación del ambiente natural, educación..., o problemas económicos relativos al crecimiento de la producción, contención de la inflación, equilibrio en la balanza de pagos... Se trata de problemas cuya solución resulta inviable si el Estado no incorpora en sus organizaciones y programas el conocimiento científico.

Con ello, es necesario que se incluya conocimiento que sea capaz de entender la gravedad del asunto, en un problema de salud pública es necesario que los tomadores de decisiones tomen en consideración la evidencia científica. La pregunta es ¿El Estado para erradicar el problema ha tomado las recomendaciones de la comunidad científica o solo se ha guiado por los intereses económicos? A continuación, veremos cómo se desarrolla el problema mediante la toma de decisiones del gobierno.

## **Sexenio presidencial de Vicente Fox 2000-2006**

Aunado a lo anterior, el problema en obesidad y sobrepeso como enfermedades no se consideraba un problema grave de salud pública, para el año 2000 aún no se percibía la gran importancia de este tema cabe destacar que las enfermedades que principalmente eran de interés para el gobierno en el siglo XX eran las enfermedades transmisibles, es decir, las que se transmiten de una persona a otra como, por ejemplo, Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH). Al comienzo del sexenio presidencial de Vicente Fox que pertenecía al Partido Acción Nacional (PAN) el delegado del poder ejecutivo presenta un Plan Nacional de Desarrollo en el cual estructura los objetivos que se plantea para cumplir a lo largo de su sexenio, en este no se mencionó como tal el problema si bien el plan era implementar programas dirigidos en crear hábitos en la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas.

Sin embargo, la Secretaría de Salud pública y el Instituto de Nacional de Salud Pública, realizaron encuestas dirigidas a medir salud de la población el objetivo es obtener datos para tener el conocimiento de cómo se encuentran los habitantes en el ámbito de salud y en el desarrollo de enfermedades, en los resultados que se publican de la Encuesta Nacional de Salud 2000, muestran enfermedades como diabetes mellitus e hipertensión arterial que se deben al consumo de grasas, a la ingesta de dietas ricas en grasas y carbohidratos refinados, en la misma encuesta se encontró el resultado de que alrededor 30 millones de personas en su mayoría prevelece en mujeres en edad de reproducción fértil padecían sobrepeso u obesidad. Además, se crea el Programa Nacional de Salud 2001-2006 dentro de sus estrategias presenta:

- Promover la educación saludable
- Promover estilos de vida saludables –el ejercicio y la adopción de hábitos nutricios razonables, entre otras cosas;
- Promover el diagnóstico temprano del sobrepeso, la diabetes y la hipertensión

Entre otros programas que se implementan en el gobierno son:



- Programa de Prevención y Control de la Diabetes,
- Sistema de Vigilancia Epidemiológica
- Programa de Comunidades Saludables.
- Programa Nacional de Activación Física (PNAF), creado en 2001
- Guía de Alimentación para la Población Mexicana, un Manual Práctico Pausa para la Salud en tu Casa y en tu Oficina; un CD de Música Movimiento "Pasos para prevenir y Controlar las Enfermedades Crónicas no Trasmisibles" y DVDs sobre rutinas básicas de ejercicio "Movimiento por tu Vida"; que se distribuyeron a la población.
- "Observatorios de Nutrición y Obesidad"
- Programa Alianza por una Vida Saludable (Solano, 2007).

Además, la Secretaría de Salud añadió que la obesidad y el sobrepeso se debía a la mala nutrición y al sedentarismo. Se creó la estrategia de Programas Integrados de Salud PREVENIMSS con el lema: CHÉCATE, MIDETE, MUEVETE (IMSS, 2003) que se conforma de acciones de carácter preventivo. Pero al final de este sexenio la obesidad no disminuyó al contrario incremento.

## **Sexenio presidencial de Felipe Calderón 2006-2012**

Ahora, la situación que se presentó en el sexenio presidencial de Felipe Calderón que de igual manera pertenecía al PAN, ante esta dificultad sanitaria el aumento de esta epidemia empezó a ser tema de conversación relevante pues las estrategias anteriormente implementadas los resultados no fueron los esperados. A pesar de esta situación

“Josefina Vázquez Mota pertenecía al PAN, como titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), había firmado un convenio con PepsiCo para permitir a esta compañía entrar a las escuelas con su programa “Vive Saludable Escuelas” (una iniciativa “a favor de la buena alimentación y el deporte”). Como secretaria de Educación, Vázquez Mota firmó el acuerdo con la cabeza de PepsiCo, Indra K. Nooyi. La SEP ese mismo año participó en otra alianza para la entrada de Coca Cola en las escuelas a través de la campaña “Movimiento Bienestar”: “Celebramos esta iniciativa de Movimiento Bienestar con los embotelladores de Coca-Cola en el país, que busca llegar a nuestras escuelas para que sean espacios en donde el conocimiento, el aprendizaje puedan coexistir con la cultura del ejercicio físico”, dijo Vázquez Mota en su discurso, con la presencia de autoridades de FEMSA y Robert James Quincey, presidente de Coca-Cola México y actual presidente de Coca-Cola Mundial (Calvillo, 2018).

Esto representa un grave problema, ya que las empresas se presentan como promotores de una buena salud impulsando programas de bienestar físico y dieta saludable, sin embargo, los productos son vendidos en estos espacios escolares, esto en particularmente agrava el problema pues logran influir en el sector social más vulnerable que son los niños y adolescentes, que no tienen supervisión de lo que consumen por parte de sus tutores legales en este caso son los padres. Además, contribuye a desarrollar ENT a temprana edad, reduciendo una buena calidad de vida drásticamente.

El titular de la secretaría de salud pública José Ángel Córdova Villalobos en el año 2008 al presentar el programa Mapas de Conversatorio en Diabetes,

mencionó que el sistema de etiquetado que se tenía en los productos procesados “era inútil” y “nadie podía interpretarla” (Martínez, 2008). Por otro lado, Alonso Lujambio que pertenecía al PAN sustituye a Josefina Vázquez Mota en el año 2009, para el año 2010 se realizó la preparación de la regulación de los alimentos y bebidas en escuelas de educación básica por parte de las secretarías de Salud y de Educación Pública.

La propuesta se puso a consulta pública en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) que es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, que pertenece a la Secretaría de Economía su objetivo es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad (Calvillo, 2018).

De manera inmediata, la industria envió comentarios a la COFEMER quejándose respecto al inminente retiro de bebidas de alto contenido calórico de los planteles escolares. En estos comentarios se adujo, otra vez, la posible pérdida de empleos e ingresos que significaría una menor demanda de estos productos (Calvillo, 2018).

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se manifestó en contra de que se garantizara un ambiente saludable a los niños en las escuelas, señaló:

“la regulación no resolvería el problema (de la obesidad)” y comentó que las nuevas guías “atacaban a la industria del refresco” y que, en cambio, se debía promover la educación nutricional y el ejercicio y no etiquetar las comidas como “buenas o malas” (Calvillo, 2018).

Aunque la COFEMER accedió a la necesidad de regulación y se supone escuchó argumentos de expertos y padres de familia, cedió ante los argumentos centrales de la industria contra la regulación argumentando que el criterio de densidad calórica. Este logro ser bloqueado por los corporativos, con ello dio paso a crear una versión pequeña que se denominó “fenómeno de la minichatarra”, es decir, las

porciones normales disminuyeron su tamaño y así con el criterio establecido por COFEMER respondiendo a la presión de la industria, el “minigansito” era permitido.

Así se da la producción y entrada de la “minichatarra” a las escuelas. COFEMER se puso del lado de la industria y en contra de la propuesta de la SEP y la SS de Lujambio y Córdoba Villalobos. La industria, a través de la Secretaría de Economía quien era secretario Bruno Francisco Ferrari García de Alba, puso a COFEMER a su servicio (Calvillo, 2018).

En el mismo año, se efectúa el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA), Estrategia contra el sobrepeso y obesidad su edición estuvo a cargo de la Dirección General de Promoción de la Salud, con el apoyo de la Subdirección de Comunicación Científica y Publicaciones del Instituto Nacional de Salud Pública en el año 2010. En este acuerdo se incorporan diez objetivos para disminuir la prevalencia de obesidad, sobrepeso y enfermedades crónicas, derivadas de una mala alimentación, entre ellos se presentan que se debe;

- Disminuir el consumo de azúcar en bebidas.
- Mejorar la capacidad de una elección informada de la población sobre una dieta correcta a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud.
- Disminuir el consumo de azúcares y otros edulcorantes calóricos añadidos en los alimentos, entre otros aumentando la disponibilidad y accesibilidad de alimentos reducidos o sin edulcorantes calóricos añadidos.
- Disminuir el consumo diario de grasas saturadas en la dieta y reducir al mínimo las grasas trans de origen industrial.
- Orientar a la población sobre el control de tamaños de porción recomendables en la preparación casera de alimentos, poniendo accesibles y a su disposición alimentos procesados que se lo permitan, e incluyendo en restaurantes y expendios de alimentos, tamaños de porciones reducidas y disminuir el consumo diario de sodio, reduciendo la cantidad de sodio adicionado y aumentando la disponibilidad y accesibilidad de productos de bajo contenido o sin sodio (Barquera, et al.,2010).

Para El Poder del Consumidor, este acuerdo se considera que;

Como tal, el ANSA es débil, no es un instrumento que obligue ni sancione, se establece bajo el principio de la buena voluntad. De hecho, como observaremos, su incumplimiento comienza por las propias dependencias gubernamentales. Las extremas limitaciones del ANSA se confirman con los reportes que la propia Secretaría de Salud da sobre parte de los compromisos que tomó en el Acuerdo y que explica no pudo cumplir por falta de recursos. Falta de estrategia, de obligatoriedad, de sanciones, de coordinación, de interés, de recursos, de seguimiento, de evaluación, falta de compromiso de todas las partes: el ANSA nació débil y ha fracasado frente a la dimensión del problema. Pueden identificarse un par de iniciativas, de “avances” (desayunos escolares del DIF y lineamientos para alimentos y bebidas en escuelas de la SEP), sin embargo, frente a la dimensión del problema, estos no son suficientes, no logran acercarse a los 10 objetivos centrales planteados en el propio ANSA (EPC, sin año).

Además de tratarse de un Acuerdo y no tener carácter de obligatoriedad.

En este año, es cuando se empezó a introducir al gobierno la regulación de la información que se presenta en los productos, además la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) órgano desconcentrado de la SSA, promovió sus recomendaciones a la SSA para que el senado considerará legislar la normatividad necesaria para la regulación en la materia y así se crea la Norma Oficial Mexicana denominada NOM-051- SCFI/SSA1-2010 que es publicada el 5 de abril de 2010 y entró en vigor el 5 de enero de 2011, en la cual se precisa;

Que es responsabilidad del Gobierno Federal procurar las medidas que sean necesarias para garantizar que los productos que se comercialicen en Territorio Nacional contengan los requisitos necesarios con el fin de garantizar los aspectos de información comercial para lograr una efectiva protección del consumidor.

También integran las especificaciones que deben llevar los sistemas de etiquetados de los productos ultra - procesados que se distribuyen en el país, en el mismo año se presentan un nuevo sistema de etiquetado frontal Guías Diarias de Alimentación (GDA) con las colaboraciones de la Industria alimentaria que principalmente representado por el Consejo Mexicano de la Industria de Consumo (CONMÉXICO) que se presentan como una “Alianza por una Vida Saludable” el cual posteriormente es aprobado por la SSA. Sin embargo, antes de que fuese aprobado la empresa Coca-Cola inició el uso de este etiquetado. Ese mismo año, El Poder del Consumidor, realizó un acto a las puertas de la Secretaría de Salud para pedir al secretario, el Dr. Córdoba Villalobos, obligará a esta empresa y otras que habían iniciado su uso a que lo retiraran (Calvillo, 2018).

La ley no prohíbe que la industria desarrolle etiquetados frontales voluntarios, pero sí que éstos sean engañosos o representen un riesgo a la salud. En el acto se denunció que el criterio utilizado para el azúcar era tan alto que representaba un riesgo a la salud, se establecía un consumo diario de 360 kilocalorías, muy por encima del máximo establecido por la OMS de 200 kilocalorías. En 2012 la denuncia fue hecha formalmente ante COFEPRIS señalando este hecho, sin embargo, esta dependencia nunca respondió a la denuncia formal (Calvillo, 2018). El gobierno federal crea el programa Mídete y Actívate dirigido a la población infantil con sobrepeso y obesidad, el Programa de Comunidades Saludables y Programa Nacional de Educación Física y Artística (Solano, 2007).

Las opciones que nos presentó el gobierno para el combate a la epidemia se caracterizaron por ser fallidas pues las dependencias, organizaciones y asociaciones no cumplían con lo acordado, si bien a dos años de su presentación los resultados no eran favorables para beneficiar la salud de la población, las estadísticas sobre el crecimiento de la epidemia y de las enfermedades no transmisibles no eran menos, sino al contrario el crecimiento ya era considerado por expertos en la materia de salud un problema grave que generaba una alta incidencia en mortalidad.

## Sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto 2012-2018

De la misma forma, el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto que pertenecía al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se caracterizó por contar con la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, que se creó en año 2013 la cual requirió la colaboración de diversas dependencias e instancias de los sectores público, social y privado. En esta estrategia se mencionan pilares y ejes estratégicos en una de ella se plantea la Regulación sanitaria y Política Fiscal en la que especifica que;

### Etiquetado de Alimentos

De conformidad con las mejores prácticas internacionales el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas debe comunicar información nutrimental clara a los consumidores y fomentar decisiones saludables entre estos. Para ello se plantea actualizar la regulación mexicana en materia de etiquetado de modo tal que se implementen los siguientes esquemas:

Etiquetado frontal: este sistema de etiquetado establece de manera obligatoria que la información nutrimental expresada en el etiquetado de alimentos cumpla con los siguientes requisitos:

- Que señale el porcentaje que el contenido calórico del producto representa de acuerdo a la Ingesta Diaria Recomendada (IDR), distinguiendo la fuente de la cual provenga el aporte calórico del producto, de acuerdo a la siguiente tabla:

Fuente de aporte calórico	Base para el cálculo de la IDR
Azúcares agregados	200 kcl
Otros carbohidratos	980 kcl
Grasas no saturadas	400 kcl
Grasas saturadas	140 kcl
Proteínas	280 kcl
Sodio	2000 kcl

- Adicionalmente se deberá expresar el contenido energético total del producto y no su porcentaje basado en una dieta de 2000 kcal como se hace actualmente.

- Hacer obligatorio que, en aquellas presentaciones familiares, se incluyan además de la información nutrimental y el contenido energético calculado sobre una porción, el número de porciones del contenido total del producto, y su contenido energético.
- Para el caso de bebidas saborizadas, chocolates, botanas y productos de confitería, hacer obligatorio que, en las presentaciones familiares, se incluyan tanto la información nutrimental, sodio y el contenido calórico calculado sobre el contenido total del producto, así como el número de porciones contenidas en el producto y el contenido calórico por porción (SSA, 2013).

Además, se añade un distintivo nutrimental que será otorgado a productores que cumplan con los estándares nutrimentales proporcionados por la SSA.

No obstante, este pilar de estrategia se considera una Estrategia secuestrada por parte de la Alianza por salud Alimentaria pues esta OC se basaba en los siguientes puntos;

- Evidencia A: utiliza un formato GDA promovido por la industria alimentaria
- Evidencia B: utiliza el término “azúcares totales”, en lugar de “azúcares añadidos”, permitiendo que se utilice un valor de referencia engañoso.
- Evidencia C: utiliza un formato y conceptos incomprensibles, incluso para los estudiantes de nutrición.
- Evidencia D: no sigue buenas prácticas y recomendaciones del ámbito internacional (Espinosa, 2015).

Asimismo, el IMSS diseña la campaña Chécate, Mídete, Muévete para la prevención y control del Sobrepeso y Obesidad, con los principales pilares como: vigilancia médica del estado de salud, alimentación sana y actividad física (Salazar, et al., 2018).

Para enfrentar esta problemática, el en año 2014 se crea el Organismo Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT) parte de la Secretaría de Salud, dentro de este Organismo pertenecen;

- ACADEMIA Mexicana de Pediatría



- A.C. ACADEMIA Nacional de Medicina (ANM)
- ASOCIACIÓN Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
- CÁMARA Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)
- COALICIÓN Contra Peso Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)
- CONSEJO MEXICANO de la Industria de Productos de Consumo, A.C. (CONMEXICO)
- FEDERACIÓN Mexicana de Diabetes, A.C.
- FUNDACIÓN Carlos Slim
- FUNDACIÓN Este País
- FUNDACIÓN Mexicana para la Salud, A.C. (FUNSALUD)
- FUNDACIÓN Queremos Mexicanos Activos
- INSTITUTO Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)
- INSTITUTO Politécnico Nacional (IPN)
- SOCIEDAD Mexicana de Cardiología
- SOCIEDAD Mexicana de Salud Pública, A.C. (SMSP)
- THE ASPEN Institute México
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Calvillo, 2018).

Con esta decisión tomada por el Estado, crea una interdependencia entre actores en el diseño de la política en torno al consumo de productos ultraprocesados. Para expertos en la materia la creación de este organismo representa un claro conflicto de intereses, ya que varios de los miembros reciben aportaciones económicas de alguna empresa o son creadas para representar y proteger los intereses de las de las mismas. Además, en la NOM-051 que regula los sistemas de etiquetados colaboran corporativos y algunas organizaciones civiles como el Poder de Consumidor para hacer sus modificaciones.

México pertenece o mejor dicho fue uno de los fundadores en el año 2011 de un grupo asociativo de interés institucional que se denomina Alianza para el Gobierno Abierto y el objetivo es promover un modelo de gobernanza más abierta y horizontal

que implique una nueva lógica de colaboración entre ciudadanos y autoridades públicas, a través de cuatro principios:

- Transparencia,
- Rendición de cuentas,
- Participación ciudadana e
- Innovación.

A nivel internacional, la Alianza es liderada por un Comité Directivo integrado por 11 gobiernos y 11 organizaciones de la sociedad civil (AGA, 2021).

Esta organización dictó los lineamientos junto con las representaciones de la sociedad civil, la academia y la Secretaría de Salud, llegaron a un acuerdo para gestionar el conflicto de interés en la política frente a la obesidad para ser aplicados en el OMENT. Se habían diseñado a partir de las mejores prácticas internacionales y en consulta con expertos nacionales en la materia (Calvillo, 2018). Además, se implementa el acuerdo “Plan de Acción 2016-2018” se presenta una mesa de trabajo en la cual especifica que en respuesta al problema público identificado se llevó a cabo un panel con actores relevantes en la materia, quienes destacaron los siguientes elementos:

- La estrategia de combate a la obesidad debe estar enfocada en la prevención, por ello es fundamental contar con una ciudadanía informada para que pueda tomar mejores decisiones.
- Es importante evitar los conflictos de interés en la publicación de informes académicos. Los intereses de las compañías que producen alimentos deben quedar al margen de las investigaciones y éstas deben de tener el suficiente rigor académico.
- Los costos de la población obesa son elevados. Estos costos se asocian con el tratamiento de las enfermedades no transmisibles y la baja en la productividad de los adultos en etapa laboral, así como de los niños y jóvenes en las escuelas.
- Algunos de los principales factores de influencia en el problema de la obesidad son:

- Los precios de los productos;
- El etiquetado nutrimental de los porcentajes recomendables de ingesta de diferentes productos.

Es fundamental que quienes participan en el diseño y elaboración de políticas públicas para el combate y prevención del sobrepeso y obesidad hagan públicas sus declaraciones de conflicto de interés, así como sus fuentes de financiamiento (AGA, 2016-2018).

Habría que decir que,

En una publicación del periódico New York Times en el 2015 se reveló que el grupo coca cola pagó una cantidad exorbitante a investigadores para dirigir estudios que comprobaran que la relación azúcar-obesidad no es del todo verídica y que las bebidas azucaradas que producen no son más que una botana saludable. En septiembre de 2016 más de 60 empresas y organizaciones -entre las cuales están Bimbo, Coca-Cola, Walmart, PepsiCo y Nestlé- crearon la entidad, Movimiento por una Vida Saludable (MOVISA), con el objetivo supuesto de sumarse a la lucha contra la obesidad (Calvillo, 2018).

El problema no cesa los casos aumentan a pesar de las políticas implementadas, los resultados no son lo esperado pues se presentan más de 75 millones de personas con obesidad y sobrepeso. Las preguntas radican ¿la persuasión hacia el gobierno por parte de los corporativos ha sido eficaz? ¿Cuáles son las medidas que se necesitan para que el problema disminuya? No es un problema que solo es físicamente el estado de salud de las personas, sino que además afecta gravemente la economía tanto del gobierno como la de los ciudadanos como a continuación se presenta.

## **Perspectiva del gobierno y de la población de los costos económicos en obesidad, sobrepeso y de las enfermedades que se derivan de ello**

Por consiguiente, el gobierno con un desmesurado problema de salud pública que su a vez genera altos costos al Estado, como veremos a continuación desde una perspectiva económica, para esto mencionaremos la teórica económica clásica la cual;

Parte del supuesto que los individuos usan la información eficientemente y que no cometen errores sistemáticos en sus expectativas, además que esta escuela o teoría, habla sobre el equilibrio de los mercados, de esta forma los agentes económicos determinan salarios y precios, así se logra el pleno empleo y se maximizan los beneficios y el bienestar económico general. Los neoclásicos y nuevos clásicos toman precios y cantidades (gustos y preferencias de los consumidores, tecnología, entre otras) así para estos la distribución de ingresos es parte de la teoría de precios, toman de referente la competencia perfecta; mientras que para los clásicos dicha distribución está determinadas por factores sociales (Arias, et al, 2009).

Con base en lo antes mencionado, en una perspectiva desde el consumidor se;

Asume que los consumidores toman decisiones racionales basadas en información completa; que gozan de todos los beneficios y afrontan todos los costos derivados de sus decisiones. Asimismo, asume que la manera más eficiente de distribuir los recursos escasos de la sociedad para obtener los mejores resultados en salud se logra cuando la decisión de los consumidores se ejerce en un entorno de libre competencia entre los oferentes de bienes y servicios, sin intervención gubernamental (Rivera, et al., 2018).

Si bien podemos ver desde una perspectiva económica cuál es la elección del consumidor como base de los costos que se generan para el Estado. De acuerdo a lo planteado, es necesario mencionar una de las fallas de mercado que se originan en este problema, en la cual se habla del;

- Costo médico asociado al S y O no asumido por el consumidor.

En este sentido, nos habla de que por la decisión del consumidor se genera un costo:

- Directo: Implica el uso de fondos públicos para tratar las enfermedades desarrolladas por los individuos con S y O. Este factor impacta al sector salud al incidir directamente en el limitado financiamiento público de los servicios médicos demandados por la población en general.

Y un costo:

- Indirecto por la pérdida de productividad derivada del tiempo de enfermedad y muerte prematura de la población con S y O en edad de trabajar.

El costo médico del S y O no asumido por el individuo impacta significativamente en las decisiones presentes y futuras de consumo y de ahorro de los individuos, las familias y la sociedad; en los recursos financieros, humanos y de infraestructura disponibles en el Sistema Público de Salud, así como en la acumulación de capital humano y en el desempeño del mercado laboral (Rivera, et al., 2018).

A partir del año 2008 se empezaron a realizar estudios en un inicio por la SSA y se añaden organizaciones como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con asesoría de la Secretaría y el Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO) para constatar las consecuencias económicas derivadas de la obesidad y el sobrepeso en conjunto con las enfermedades que se asocian a esta epidemia:

- Costo directo: fue de 151 894 millones de pesos (mdp), equivalentes a 34% del gasto público total en atención médica en 2014.
- Costo indirecto: ascendió a 71 669 mdp, equivalente a 0.4% del PIB en 2014.

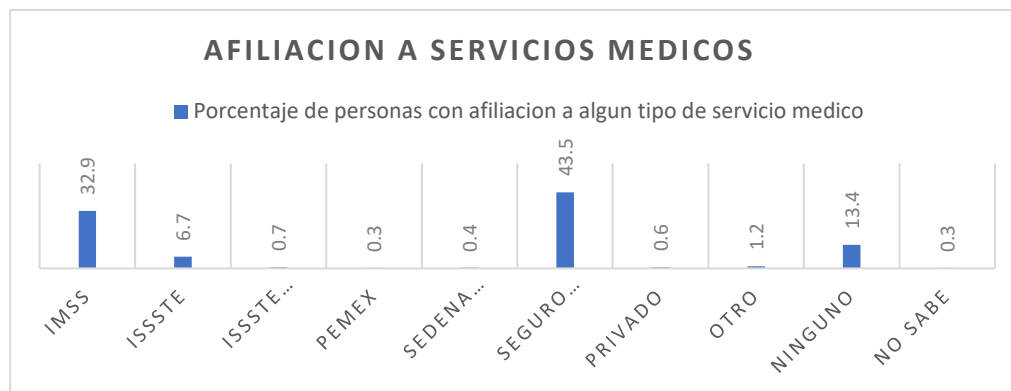
El estudio concluyó que, de no aplicarse intervenciones de prevención y control del S y O costo efectivas, el costo directo se incrementaría en 17% y el indirecto crecería 15% para el año 2023 (Rivera, et al., 2018).

Es necesario señalar que el gobierno es un sistema complejo, al momento de tomar decisiones se vuelve aún más complejo de lo que se pudiera ver, como menciona Aguilar los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y a la crítica de las organizaciones políticas de oposición (Aguilar, citado en Majone, 1997).

No sólo es relevante ver la manera en que al Estado le afecta el problema sino también es de suma importancia ver cómo afecta económicamente a la sociedad, pues si bien el sistema de salud en el país está basado en un modelo mixto, se define por la contribución que tiene el sector público y privado en la gestión del sistema. Según el país, difiere la participación de ambos sectores dándole características propias en la financiación, en los modos de provisión y en la funcionalidad, como así también en los distintos niveles de asistencia (Cuyo, 2011).

La población adquiere servicios médicos en el sector privado el cual tiene un papel determinante en el sistema de salud, pues la prestación de servicios de salud se realiza a través de prestadores privados en el mercado. La financiación la efectúa el usuario demandante mediante el sistema denominado prepago (Cuyo, 2011). La población cuenta con afiliación a servicios médicos, que se refiere al derecho adquirido para disponer de servicios de salud, al estar afiliado a un sistema o programa de salud o institución de seguridad social (ENSANUT, 2018).

En la siguiente grafica se mostrará los porcentajes de personas que pertenecen a algún sistema de sanidad o en su defecto no pertenecen, de acuerdo a la ENSANUT 2016 el 32.9% pertenece IMSS, el 6.7% al ISSSTE, el 0.7% al ISSSTE estatal, el 0.3% a PEMEX, el 0.4% a SEDENA/SEMAR, el 43.5% al Seguro Popular, el 0.6 % al privado, el 1.2% a otro, el 13.4% a ninguno y 0.3% no sabe.



Fuente: elaboración propia, con datos ENSANUT 2016.

Es decir, que un mayor porcentaje de la sociedad pertenece a la seguridad social de país y un solo pequeño porcentaje no pertenece a ningún sistema de seguridad social. Aun así, México es un país que de acuerdo con la OCED la sociedad mexicana es una de las principales que gasta en atención médica en el sector privado esto se denomina gasto de bolsillo que en salud engloba todos los tipos de gastos sanitarios realizados en el momento en que el hogar se beneficia del servicio de salud, normalmente se trata de honorarios de médicos, compras de medicamentos y facturas de hospital (Ke Xu, 2005).

Con 2.8% del Producto Interno Bruto (PIB) que es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un período en 2016 se estima que 9 de cada 10 pesos provienen directamente del bolsillo de las familias (26.5 mil millones de dólares). Esta situación posiciona a México como el país de la OCDE con mayor gasto de bolsillo (OCDE, 2019).

Lo peor del caso es el problema de las enfermedades que se derivan de la obesidad y de sobrepeso como diabetes y cardiovasculares una de sus características de estas enfermedades es que el gasto aumenta conforme se extiende el tiempo o la gravedad de la enfermedad, se consideran gastos catastróficos por motivos de salud ocurren cuando los gastos de bolsillo en salud de un hogar representan 40% o más de su capacidad de pago (Ke Xu, 2005).

Según la OMS, la proporción de hogares con gastos catastróficos\* en salud aumenta considerablemente en países donde el gasto en salud es menor al 5% del

PIB o el de bolsillo es mayor al 20% del gasto en salud. México cumple ambas condiciones: esto podría tener consecuencias económicas graves para los hogares y en el país (IMCO, 2016).

No se puede determinar exactamente cuáles el costo que pueden llegar a tener la familia por las enfermedades depende del tipo de servicio privado que se elija, de los ingresos económicos que se tienen y del porcentaje de la enfermedad que se atienda, en promedio anualmente enfermedades como: hipertensión su costo es \$76, 000, diabetes \$131, 000, enfermedades del corazón \$347,000 (IMCO, 2016), etc.

Se considera que las causas por las que se elige la atención medica privada es que el sistema de salud publico padece deficiencias como:

- Cobertura insuficiente de atención médica
- Señales de desabasto de medicamentos
- Baja calidad en el servicio médico
- Largos tiempos de espera
- Falta de financiamiento

Las pérdidas de ingreso de los hogares por el gasto de bolsillo por enfermedades crónicas podrían alcanzar 213 miles de millones de pesos (MMDP) que representaría pérdidas para el Estado (IMCO, 2016).

Es necesario destacar que este problema genera una desigualdad económica que afecta gravemente la calidad de vida de la sociedad, pues también es un factor que aumenta considerablemente la pobreza y en particular la situación en México es alarmante ya que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2018 se estima que alrededor 52,425,887 millones de personas viven en pobreza que es el 41.9 % de la población y alrededor de 9,310,153 en situación de pobreza extrema que es el 7.4 % de la población en el país (CONEVAL, 2018). Si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de desigualdad, es difícil otorgarles la calidad de públicas (Aguilar, 1997).



## **Perspectiva de consumidor en los sistemas de etiquetados**

Es de suma importancia mencionar cómo la sociedad mexicana ve los sistemas de etiquetados, con base a las encuestas que se realizan por parte del INPS en el año 2012 y sus antecesoras, no se hace alguna encuesta relacionada con el etiquetado nutrimental ni tampoco se menciona su participación en el problema, sin embargo, en las encuestas que se realizan posteriormente en el año 2013 y se presentan los resultados en los años 2016 – 2018, ya se reconoce el uso del etiquetado como;

Una herramienta que tiene el potencial de influir en la elección de alimentos hacia productos más saludables, así como para promover la reformulación de alimentos procesados. A través del etiquetado nutrimental los consumidores pueden acceder a información de las características de los alimentos, y a través de la reformulación de productos procesados, la calidad nutrimental de los mismos puede mejorar significativamente reduciendo el contenido de energía, grasas, sodio y azúcares añadidos (ENSANUT, 2016).

Además, en los resultados haciendo referencia al etiquetado GDA se muestra que;

Más del 75% de la población no sabe cuántas calorías debe consumir al día. Por otro lado, solo el 40.6% de la población lee el etiquetado y de este porcentaje cerca del 56% lee el etiquetado GDA, mientras que 71.6% lee el etiquetado posterior. Solo el 24% de quienes leen el etiquetado nutrimental (9.7% de la población) refiere tomar decisiones con base en la información de la etiqueta (ENSANUT, 2016).

En los resultados que se muestran en el año 2018 se empieza a introducir el nuevo sistema de etiquetado sello de advertencia con la percepción;

Sobre el tipo de etiquetado que ayudaría a las mamás y a los papás a elegir un producto más saludable para sus hijos, 60% (IC95% 59,60.8) respondió que el etiquetado Sello de Advertencia era la mejor opción (ENSANUT, 2018).

Con este panorama que se presenta en el 2018, entra un nuevo gobierno.

## **Sexenio presidencial de Andrés Manuel López Obrador 2018-2024**

Teniendo en cuenta lo anterior, nos trasladaremos al año 2018 en el sexenio presidencial de Andrés Manuel López Obrador que pertenece al partido de MORENA, en el cual el problema persiste y los casos siguen en incremento, el titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, en la Secretaría de Salud Hugo López Gatell señala que;

Emprender una “campaña contra la obesidad, no hay duda. Es nuestra convicción de distintos funcionarios y funcionarias de este gobierno de la Cuarta Transformación que las políticas antiobesidad y antienfermedad crónica del gobierno pasado, o de dos gobiernos pasados fracasaron rotundamente, porque no tenían aspiraciones de entrar a los elementos estructurales profundos, que podríamos identificar en la carencia de un sistema agroalimentario saludable” (Gómez, 2020).

En México, actualmente con la finalidad de impulsar una política pública que favorezca un sistema agroalimentario justo, saludable, sustentable y competitivo en el campo mexicano, surgió el Grupo Intersectorial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC), conformado por seis secretarías de Estado y con la participación de la Procuraduría Agraria y organismos sectorizados de cada dependencia, tiene cuatro objetivos específicos:

- Incrementar la producción nacional de productos básicos y estratégicos para contribuir a la autosuficiencia alimentaria nacional, con prácticas orientadas a la sustentabilidad.
- Incentivar la eficiencia en la comercialización, distribución y el procesamiento de los alimentos saludables, priorizando los productos provenientes de la pequeña y mediana agricultura y la producción agroecológica y sustentable, mediante mecanismos incluyentes y sostenibles
- Mejorar el acceso físico y económico a dietas saludables de todas las personas en el territorio nacional, especialmente de la población con carencia por acceso a la alimentación.

- Reducir la prevalencia de malnutrición (sobrepeso, obesidad y desnutrición) mediante el fomento de hábitos de alimentación saludables (GISAMAC, 2020).

Aunado a lo anterior, los autores Cobb y Elder (1993) mencionan que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Este problema ha llamado la atención de organizaciones de la sociedad civil que presentan campañas para erradicar el problema por distintos canales institucionales, la entidad del gobierno que le compete es a la dependencia denominada secretaría de salud como bien se aborda un problema que afecta al sector de salud pública.

Si bien la presión que ejerce el sector privado es considerada por el autor Lindblom (1979) con el método de análisis para las decisiones de gobierno se desplazó hacia una propuesta "incremental", gradual, de gobernar y hacer política (incremental politics). Este estilo de gobernar, que aumenta correctivamente vez por vez el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por él como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, "poliárquicas", en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva.

Sin embargo, desde el ámbito racional

Majone (1989) plantea que dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas sólo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que concentren su atención en un conjunto

limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas.

Durante el proceso el sector privado ejerce persuasión sobre el gobierno se presenta con el argumento de que el problema se debe a una vida sedentaria, a la falta de deporte y ejercicio, si bien se respalda con programas que tienen el objetivo de impulsar el deporte y el ejercicio en escuelas, además, la industria remunera económicamente a investigadores para obtener evidencia científica para usarla como argumento de que los productos que ellos distribuyen no son la causa de obesidad y sobrepeso.

Por otro lado, la posición de las organizaciones civiles que el problema es más profundo que requiere medidas extraordinarias y se presenta con el argumento de que el problema va en aumento en vez de disminuir. Desde la perspectiva incremental y racionalista podemos ver que el problema se abarca desde las dos miradas.

La participación de diversos actores que, presentan tanto sus demandas como intereses en los problemas que logran incorporar en la agenda pública que, “Denominaremos articulación política al proceso por el cual los individuos y grupos plantean demandas a quienes están encargados de tomar las decisiones. La articulación de intereses puede realizarse por medio de muchas y diferentes estructuras y de diversas maneras” (Almond y Powell, 1966).

En un gobierno democrático es importante escuchar y atender las necesidades por ello

Como menciona Almond y Powell (1966) la articulación de intereses es particularmente importante porque señala los límites entre la sociedad y el sistema político. Si los grupos que forman parte de la sociedad no encuentran

canales para expresar sus intereses y necesidades, es probable que sus demandas queden insatisfechas. Las frustraciones resultantes pueden interrumpir con violencia o requerir una drástica supresión por parte de las elites políticas. Los conflictos inherentes a la cultura política y a la estructura social se ponen de manifiesto en la articulación de intereses, ya sea que estos procedan de las masas o de las elites. La forma de expresión puede servir indistintamente para intensificar el conflicto o para resolverlo y mitigarlo.

A continuación, veremos dos grupos de interés asociativos de forma más específica que articulan sus propios intereses o demandas al gobierno federal.

## **Sector privado: Corporaciones nacionales y trasnacionales**

El sector privado está integrado por organizaciones empresariales con fines de lucro que se dedican a brindar bienes y servicios para satisfacer las necesidades en la sociedad, suelen ser de carácter nacional, transnacional e internacional. Aunque no pertenezcan al Estado se rigen por una serie de regulaciones que están plasmadas en la normatividad vigente que es legislada por el Congreso de la Unión y publicada por el representante del poder ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación.

El siguiente aspecto trata de los intereses de los grupos empresariales, es necesario señalar que la comercialización de estos productos genera multimillonarias ganancias de acuerdo a la producción que se registró en el año 2014 fue 135, 5 miles de millones de dólares (mdd), la industria representó el 23.4% PIB manufacturero y 3.9% de PIB total su valor agregado es de 37.4%. El 14.1% de los insumos de la producción es extranjero. Se prevé que para para el periodo de 2014 - 2020 la producción de la industria en México en la Tasa Media de Crecimiento (TMCA) un 4%. Además, en el año 2014 se consumieron alrededor 143, 875 mdd se espera que crezca TMCA de 3.8% y las exportaciones alcanzaron un valor 8, 261 mdd lo que representó una TMCA 10% en el periodo de 2007- 2014 (PROMEXICO, 2015).

Para las empresas el sistema de etiquetado no es una prioridad, ya que la posición que adoptan es que la obesidad y el sobrepeso son desarrollados por un estilo de vida sedentario y que el objetivo debe ser impulsar el ejercicio y el deporte entre la población y su argumento también lo basan en que la industria genera fuentes de empleo y que a menor demanda de los productos las ventas se perderían y en consecuencia los empleos.

Grupos de interés asociativos que articulan sus propios intereses:

Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C. (CONMEXICO)	Presidente: Jaime Zabludovsky
Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)	Presidente: Francisco Cervantes
Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	Presidente: Carlos Salazar Lomelín
Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias (CANAINCA)	Presidente: Alejandro Malagón Barragán
Cámara Nacional de la Industria Molinera de Trigo (CANIMOLT)	Presidente: José Luis Fuente.
Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA)	Presidente: José Enoch Castellanos Férez
Industria Mexicana de Bebidas (ANPRAC)	Presidente: Idefonso Ochoa Martínez.
Fomento Económico Mexicano (FEMSA)	Presidente: José Antonio Fernández Carbajal
Asociación Nacional de Empresarios (ANDI)	Director: Bruce Mac Master
Fundación Mexicana para la Salud (FUMSALUD)	Director: Héctor Valle Mesto
Consejo de la comunicación voz de las empresas (CCE)	Presidente: Alejandro Grisi de Lara
Asociación nacional de tiendas de autoservicio y departamentales (ANTAD)	Director: Vicente Yañez
Cámara Nacional de la industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC)	Presidente: Germán F. González Bernal
El International Life Sciences Intitute (ILSE) Centro de investigación	Director: José Roberto vega-Baudrit

Fuente: Elaboración propia

Si bien como vemos son grandes e importantes corporaciones nacionales, transnacionales e internacionales que dejan ganancias significativas estas se convierten en grupos de interés asociativos que adquieren un lugar en la agenda pues si bien alguna decisión que tome el gobierno sobre el comercio de los productos o afecte sus intereses económicos para ellos es necesaria su participación,

Como menciona Hedó (1993) en su perspectiva, grupos de interés, específicos y poderosos según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos, pero de hecho particularistas. Esta perspectiva, empero, "con la idea de buscar a los pocos poderosos, pasa por alto a los muchos cuyas redes de influencia desencadenan y guían el ejercicio del poder.

Los corporativos también acuden a otras alternativas como;

La *lex mercatoria* en su conjunto, es considerada como un localismo globalizado, que se constituye por usos y costumbres del derecho del comercio exterior a partir de sus distintos foros con relaciones contractuales diseñadas para los grupos mercantiles transnacionales, corporativos de abogados mercantiles, así como por bancos y organizaciones internacionales de comercio que operan con normas rígidas o flexibles de derecho. Cuando una empresa encuentra sus objetivos frustrados gracias a la lucha social, utiliza la *lex mercatoria* para evitar las pérdidas de sus posibles ganancias. Con un fundamento de DDHH manipulado a favor de las exigencias del mercado. Socava la dignidad humana y el medio ambiente, evitando el ejercicio de los DDHH (García, 2020).

En consecuencia, solicita la intervención institucional de los grandes organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el CIADI y la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (García, 2020).



## **Sector social: Organizaciones civiles**

Los organismos civiles tienen un papel fundamental para el desarrollo de país, se definen como;

Entidades de tipo voluntario, intermedias —en el sentido de que participan de los ámbitos tanto privados como públicos— y de tamaño más bien pequeño, no jerarquizadas y que conforman redes sumamente laxas por lo que es difícil reclamarles responsabilidades sociales y políticas en su desempeño. En parte, lo anterior se explica por la atonicidad e informalidad que exhiben, y por la insuficiencia de un marco jurídico regulatorio que las reconozca como entidades públicas, sobre todo en el caso de México (Moreno, 1996).

De partida, es necesario reconocer la naturaleza actual de los organismos civiles en México. Al decir de Canto, han ocurrido tres desplazamientos principales que han afectado al universo —en distinto grado— de los organismos civiles, estos son:

- 1) transitar de la atención de proyectos específicos a la elaboración de políticas públicas con un enfoque más integral, con el propósito de influir en el bienestar general;
- 2) de la dependencia casi exclusiva del financiamiento privado a la búsqueda de fondos de origen público y
- 3) de la escasa programación para intentar ejercicios de planeación que permitan reunir y dotar de una racionalidad más consistente y de naturaleza más propia a una multitud de proyectos dispersos e inconexos entre sí (Moreno, 1996).

Los organismos civiles intervienen en la elaboración de políticas públicas y

Durante la gestación de una política se presenta la oportunidad de un espacio político de interacción entre la sociedad y el gobierno. Los gobiernos en general son poco permeables a esta participación social en la consideración de los asuntos públicos y se vuelve entonces crucial la intervención de las organizaciones civiles tanto en la creación de puntos en disputa como en la

definición que se les dé a los problemas públicos, una vez que las necesidades e intereses sociales se proyectaron al espacio público. En ese tránsito, también es decisiva la movilización social y en particular la que logren los organismos civiles. Un aspecto más, el más importante, es el de la contribución que pueden hacer a la formación de la agenda de una comunidad política. Este espacio institucional "...prescribe el rango de intereses legítimos de la sociedad y (permite) prescribir esos problemas que demandarán la atención activa de aquellos que tomarán las decisiones políticas"(Moreno, 1996).

Aunque existen OC's que realizan investigaciones de gran relevancia en México su participación se ve reducida por la falta de canales institucionalizados para una adecuada y real participación de la OC's en la conformación de la agenda, no tiene la posibilidad de participar en el análisis de alternativas, sino como asesores de organismos o agrupaciones comunitarias (Canto, 1997). Los organismos civiles pueden y deben ser actores relevantes de las políticas públicas sociales. Se trata de entidades cuyo objetivo principal es la generación de riqueza social (Moreno, 1996). Pretenden alcanzar la defensa de los derechos humanos que estén enfocados principalmente en un desarrollo integral empezando por la infancia.

Grupos de interés asociativos que formulan sus propias demandas a través de canales institucionales:

El Poder del Consumidor director: Alejandro Calvillo Unna

El fin del Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA) Y LA NECESIDAD DE UNA LEY Y POLITICA INTEGRAL DE COMBATE A LA OBESIDAD, con políticas públicas dirigidas:

- Apoyo a la Agricultura, Planeación y Transporte.
- Empleo Seguridad Social.
- Precio de Alimentos Comercio.
- Regulación Publicidad.
- Educación Medios Masivos de Comunicación (EPC, sin año).

- *“No dañes su corazón” en el año 2016.*
- *¡Únete a nuestra petición que pide evitar el uso de niñas y niños para publicitar productos que dañan su salud en partidos de fútbol o eventos deportivos! en el año 2017.*
- *“Que este no sea tu futuro” Señores candidatos: no más etiquetados engañosos y de publicidad chatarra a niños, en el año 2018.*
- *“Pregúntale a los candidatos ¿De qué lado están?: de la salud pública o de los intereses económicos” en el año 2018.*
- *“Productos Cotidianos, Labores Extraordinarias” para acercar a consumidores y familias campesinas, en el año 2018.*
- *Por etiquetado frontal de advertencia para enfrentar las emergencias epidemiológicas de obesidad y diabetes en México, en el año 2019.*
- *“Corta por lo sano” para recuperar la salud alimentaria y combatir las epidemias de obesidad, diabetes y fortalecernos frente a la COVID-19, en el año 2020.*

*Propuestas para una política integral frente a la Epidemia de Sobrepeso y Obesidad en México 2018 - 2024:*

- *Educación y promoción de la salud*
  - *Creación de una estrategia nacional de comunicación educativa y orientación alimentaria.*
  - *Implementación de un programa de capacitación al personal de salud*
- *Regulación sanitaria y entornos saludables*
  - *Fortalecimiento de medidas fiscales, tanto impuestos como subsidios*
  - *Implementación de un sistema de etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas envasadas*

- *Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas no saludables dirigida a la infancia*
- *Fortalecimiento del ambiente escolar saludable regulando la oferta de alimentos y bebidas no saludables*
- *Acceso gratuito a agua potable en escuelas, espacios públicos y comerciales, incluyendo la instalación de bebederos*
- *Promoción de la activación física*
- *Promoción de la lactancia materna (Alianza por la Salud Alimentaria, 2018)*

Fuente: Elaboración propia

*Coalición con contrapeso, coordinador Luis Manuel Encarnación*

*Sociedad Mexicana de Inocuidad y Calidad para Consumidores de Alimentos  
Salud Crítica.*

Como podemos ver las organizaciones civiles articulan la demanda para que el gobierno intervenga en el problema en diferentes medios. En este sentido, presentan campañas y proponen políticas públicas para persuadir al gobierno sobre la gravedad del problema así se puede presentar que la OC's colaboren a mitigar el problema en conjunto al gobierno.

De acuerdo a lo antes mencionado, se exponen dos actores que intentan intervenir en la agenda y en la toma de decisiones. Ahora bien, para que un problema que, se considera público sea solucionado de la manera más factible posible, es necesario que se defina, ya que un problema público puede llegar a ser de carácter complejo por sus múltiples causales de origen, sin embargo, durante el proceso se pueden presentar problemas en la definición del mismo. A continuación, veremos cómo se da la definición del problema.

## **Definición del problema público**

Consideremos ahora, cómo el gobierno ha definido el problema para tratar de mitigarlo o en su defecto disminuirlo. Para continuar con el proceso primero vamos a ver como Hogwood y Gunn habla de que por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984 citado en Aguilar, 1993).

Como ya hemos planteado, el problema es el incremento de casos de sobrepeso y obesidad se han dado en país ha sido gradualmente pero significativo y es asociado con enfermedades que tienen un alto índice de mortalidad esta situación ha prendido alerta sanitaria en el sector de salud pública internacionalmente, de acuerdo a la evidencia este problema se considera ser multifactorial, es decir, las causas pueden ser diferentes tanto biológicas como sociales, económicas, hábitos alimenticios, etc.

Es necesario que el gobierno defina este problema como podemos ver se intenta definir desde el diálogo político y con la perspectiva de que a la población le hacía falta una cultura deportiva, realizar ejercicio, además de que tenía una limitada información de una dieta sana, rica en frutas y verduras que debe incluirse en la dieta diaria de la población esto se puede deducir ya que, en las estrategias elaboradas, programas y planes de desarrollo su principal objetivo es implementar actividad física, brindar información para mejorar la alimentación e incrementar el control de las ENT.

Este problema se define de una manera que no fue capaz de mitigar el problema, pues de acuerdo a Bardach al definir un problema intermedio como "el problema", se puede tal vez incrementar la capacidad de controlar los otros problemas que provoca, pero se corre también el riesgo de empeorar la cosas (Bardach, citado en Aguilar, 1993) define así el problema se considera que es

intermedio, es decir, hacer las cosas de manera que satisfaga los intereses y las demandas temporalmente, además para el gobierno era una herramienta que incrementa la capacidad de controlar los otros problemas que provoca, en este caso las enfermedades no transmisibles, sin embargo, se corre el riesgo de empeorar las cosas y así tal fue los programas que se utilizaron para el fin, no fueron eficaces ya que actualmente el problema persiste y de manera importante.

Sin embargo, el gobierno se enfrenta a dificultades para poder definir el problema de manera adecuada;

Con los procedimientos usuales de costo-beneficio intentan calcular las utilidades y desutilidades que se seguirán de una política (postpolicy) el principio democrático de definición de problemas exige tomar también en consideración las satisfacciones e insatisfacciones previas a la formulación de las políticas (prepolicy). Esto significa librarse de dos clases opuestas, pero igualmente indeseables de imperialismo analítico: la tendencia a restar importancia a los problemas que la ciudadanía experimenta como severos, pero no los analistas (como el "crimen en las calles" de la década de los años sesenta); y la tendencia a exagerar los problemas importantes para los analistas pero que son menos relevantes para el ciudadano común (Bardach, citado en Aguilar, 1993).

Aunado a los que menciona Bardach se puede deducir que el gobierno no le dedique el mejor interés posible al problema de la obesidad y sobrepeso por las estadísticas que muestran los datos de los resultados de las encuestas del INSP que daban a conocer la gravedad del problema.

A los problemas que se presentan en la definición de problema es la intromisión del sector de privado en introducir argumentos, lineamientos e intereses para el tratamiento del problema como fue su sistema de etiquetado el GDA en el año 2011 en este periodo ya se introducía en el gobierno federal que el verdadero problema era la información que se brindaba en los empaques de los productos ultraprocesados y la insatisfacción de las organizaciones civiles pues los casos no disminuían.

Puede ser que el gobierno sea un grupo de intereses poderosísimos como lo menciona Aguilar (1993) los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de intereses poderosísimos sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones

Es necesario destacar que, este problema se vuelve aún más complejo cuando las personas son menos productivas y el gobierno adquiere los costos de las enfermedades. Pero el mayor problema es cuando se disminuye la calidad de vida y la pobreza aumenta cuando las personas adquieren los costos de las enfermedades ya sea, por no pertenecer a un sistema de sanidad o porque este es deficiente.

Pero ¿el problema se definió correctamente? Esta es una pregunta que es fundamental, pues los casos no han disminuido actualmente en el país como se pretendía. Para Aguilar (1993) los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.

El problema se redefine, en que es necesario brindar información verídica y concisa sobre los tipos de ingredientes que pueden ser nocivos para la salud para así inducir a la población a disminuir el consumo de productos ultraprocesados y en consecuencia la obesidad y el sobrepeso.

## **Diseño de la política**

La formulación de una política pública es un proceso complejo que se caracteriza por decidir cuál será el curso de acción que se llevará a cabo para la solución del problema o en su defecto reducir el problema.

Majone (1997) Otro rasgo es que la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión.

Sin embargo, en un problema que se considera de interés público las alternativas de las cuales se puede abordar el curso de acción pueden llegar a ser diversas. Si bien, se tiene la idea o la noción de que el Estado es el principal tomador de decisiones, ya que en un país democrático el gobierno adquiere cierta legitimidad para serlo, sin embargo esto puede resultar incierto ya que pueden incluirse factores como el sector económico que se considera de carácter mixto, es decir, que existe una combinación entre el sector privado y el público para realizar actividades que se dedican a atender las necesidades de la sociedad y satisfacerlas, por ejemplo; la educación.

Los programas implementados por el Estado y la industria han sido un fracaso de acuerdo a las estadísticas antes mencionadas, sin embargo, podemos decir que el Estado ha fallado en la toma de decisiones. Ahora bien, es necesario decidir cuál ha de ser el criterio que tendrá la mayor influencia en la deliberación y decisión de la PP y el que jerarquizará la importancia de los otros criterios que haya que tomar en cuenta (Aguilar, 2012).



## **Posturas de los actores**

Como hemos identificado la participación de cuatro actores como menciona Meltsner se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa política. La dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado. Es entonces cuando se identifican entre sí los que están a favor de una determinada política y los que están en contra (Meltsner, citado en Aguilar ,1992).

En primer lugar, el Estado que el actor como ya hemos planteado dentro de sus facultades como sus deberes constitucionales y como menciona le concierne crear e implementar políticas públicas para solucionar o en su defecto disminuir el problema planteado y como menciona Cobb y Elder dentro de los tres elementos debe ser parte de alguna identidad del gobierno en este caso podemos que la secretaría de salud es la facultada para atender el problema claro apoyada de otras secretarías. Además, como el aplicador de las leyes reguladoras del comportamiento social y de los intereses comerciales.

En segundo lugar, es el grupo de interés asociativo corporativo el cual argumenta que generan parte del PIB del país, satisface una necesidad básica que es la alimentación de la sociedad (aunque como hemos señalada es asociada con enfermedades), son un sector clave para la economía como lo expone la Voz de las Empresas, la obesidad y el sobrepeso se deben a la falta de ejercicio y deporte, por último, generan empleos en el país. Además, la industria tiene sus propios intereses en el sentido económico, las ganancias que deja la comercialización de estos productos son bastante significativas para los líderes de estas empresas.

Tercero lugar, se toma en cuenta los grupos de intereses asociativos que se presentan como organizaciones de la sociedad civil, formulan sus demandas hacia el gobierno federal con base a alguna violación a los derechos humanos o bien si algún problema no es atendido por el gobierno, pero necesita que sea atendido porque afecta a la sociedad de manera importante por ello es necesario que tomen las medidas e intervenga para que el problema se solucione o en su defecto disminuya su posición que adopta es que se debe al consumo y al consumo

excesivo de los productos industrializados y que crucial que el gobierno federal aplique una política pública que reduzca el consumo en la sociedad.

Los actores también se diferencian por su actividad. Algunos actores muestran más interés que otros: tienen más que ganar o perder que los demás y, por lo mismo, trabajan con más ahínco a favor o en contra de una política determinada (Meltsner, citado en Aguilar, 1992). En este caso podemos identificar que la industria ha tratado de desviar la atención de los productos ultraprocesados hacia el estilo de vida sedentaria y con implementación de programas dentro de escuelas la creación de su propio etiquetado la compra y creación de evidencia científica.

Por último, las organizaciones internacionales que brindan sus recomendaciones al gobierno para colaborar en disminuir el problema y persuadir.

En el enfoque decisionista supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad, y no puede aplicarse directamente a situaciones en donde hay dos o más actores con objetivos diferentes (Majone, 1997). Este enfoque toma al Estado como único tomador de decisiones ya que las empresas no cuentan con el poder de hacerlo, pero tienen el derecho de presentarse en el cabildeo, se define como;

También conocido como Lobbying por su origen anglosajón, se refiere al proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de las relaciones públicas, de la empresa, grupo de presión u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o aplicado) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses de los representados (Xifra, 2000).

Será preciso mostrar que,

Influir en la formulación de políticas públicas es una parte fundamental de un sistema democrático sólido. Los grupos de interés, incluidos los cabilderos, pueden aportar información muy necesaria al debate de políticas. Sin embargo, en ausencia de regulaciones, también pueden capturar la formulación de políticas. De hecho, los intereses poderosos pueden usar su riqueza, poder o ventajas para inclinar la balanza a su favor a expensas del interés público. En América Latina, en promedio, casi el 75% de los ciudadanos perciben que unos pocos grupos poderosos gobiernan sus países para su propio beneficio (Latinobarómetro, 2017 citado en OECD, 2020).

Cabildear a funcionarios públicos o financiar las campañas electorales de los candidatos y partidos políticos son las formas más comunes de ejercer un acceso desigual en el proceso de toma de decisiones (OECD, 2020). Esto representa dificultades para las OC's ya que presentan desventajas ante los corporativos en la elaboración de políticas.

De acuerdo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) con el indicador Índice de Calidad de las Regulaciones contra la Influencia Indevida (piloto), 2018 y los subindicadores:

- Regulación sobre cabildeo/lobby
- Transparencia de la búsqueda de influencia
- Regulación sobre conflicto de intereses

México se coloca como el tercer país en primer lugar se encuentra Argentina y en segundo lugar Chile de América latina y el Caribe con la calificación más alta pues tiene registro de cabilderos/ lobistas, requieren que las agendas de los funcionarios públicos sean públicas y tienen regulaciones para cargos políticos, les imponen períodos de enfriamiento, también conocidos como regulaciones relativas a “puertas giratorias” (OECD, 2020).

## **Discusión entre los actores**

Se presenta un desacuerdo por parte de las organizaciones civiles por la decisión que ha tomado el Estado para la solución del problema, pues una de ellas es que el poder del consumidor argumenta existen conflictos de intereses en el gobierno federal que afectan de manera importante las políticas dirigidas a disminuir las ENT que retrasan el diseño y la implementación. Esto usualmente se da en;

La política regulatoria, que es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa (Aguilar, 1992).

El tipo conflicto que encontramos aquí es el “Ingreso como alto funcionario al sector privado al abandonar el cargo público” CONMEXICO dirigido por Jaime Zabudovsky quien fue subsecretario de la secretaría de Economía y jefe del grupo de negociación del TLCAM y del TLC entre México y Unión Europea haber llevado desde el gobierno las negociaciones de un tratado que favoreció a las negociaciones de un tratado que favoreció a las grandes corporaciones de alimentos (Hoyos, et al., 2020).

A parte de los conflictos presentan evidencia que como opina Majone (1997) la evidencia, no es mismo que los datos ni la información. Es una información seleccionada entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del

argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. Esto es presentado por;

La industria de productos ultraprocesados son un actor determinante en las políticas públicas dirigidas a controlar el problema, sus propuestas buscan eliminar la relación de sus productos con la mala nutrición que se obtiene por su consumo, a nivel internacional se han encargado de la compra de evidencia científica, es decir, su poder económico les da el beneficio a las compañías más destacadas del ramo de alimentos y bebidas de poder contratar investigadores y respaldar económicamente asociaciones, fundaciones o instituciones que fabriquen conclusiones funcionales a su negocio y principalmente pongan en duda la nocividad de sus productos y como resultado se confundan a los consumidores (Calvillo, 2018).

Estos no son los únicos casos que se presentan, varias empresas hacen aportaciones económicas a asociaciones que analizan problemas relacionados con la alimentación y salud otro ejemplo, es la empresa Nestlé que hace aportaciones económicas a la Fundación Mexicana para la salud esta tiene fuertes relaciones con la Secretaría de Salud. Además, la industria crea su propias alianzas o asociaciones con tal de influir con acciones que parezcan buenas, pero a su vez colaboren a cubrir sus intereses (Calvillo, 2018).

Para regular el conflicto de interés, en el año 2016 se crea la Ley General De Responsabilidades Administrativas entre sus facultades se busca disminuir el conflicto de interés que afecta en la vida política que se presentan entre los servidores públicos así afectando el desarrollo de políticas públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio, en la cual en los siguientes artículos especifica en el:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por

Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios;

En el artículo 5 en la fracción;

II. No tengan un empleo, cargo o comisión en cualquier otro Ente público, ni en entes privados con los que tenga Conflicto de Interés

En el artículo 7 en las fracciones;

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;

XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;

Dicho lo anterior, el sistema de etiquetados se presenta una discusión entre los actores involucrado que adoptan posiciones diferentes por ello se considera que, en México existe un conflicto de interés, por la política pública que se aplica para combatir el problema de salud que se enfrenta en varios países de América latina, en los cuales destaca México.

## **Recomendaciones de acuerdo a su normatividad de Organizaciones internacionales para el diseño de políticas públicas.**

En relación a este tema, México pertenece a organizaciones internacionales que se dedican a investigar la situación de cada país en ámbitos como, la salud, pobreza, derechos humanos, pobreza etc. Entre ellas se encuentran la OPS, OMS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en materia de salud han hecho una serie de recomendaciones con el fin de desacelerar el crecimiento de la epidemia, puesto que, el tema es inquietante internacionalmente su crecimiento no solo ha predominado en el país, sino en América Latina.

Entre sus recomendaciones para la formulación de las políticas públicas se incluye la información que se proporciona en los empaques de los productos ultraprocesados recomiendan la modificación de los sistemas de etiquetado.

OMS, 2015;

Esto requiere la implementación de diversas políticas fiscales, así como regulación legal y de otros tipos sobre el etiquetado, la promoción y la publicidad de los productos ultraprocesados que ya se ha adoptado o se planea adoptar en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.

OPS, 2019;

Esto requiere políticas fiscales, así como reglamentación del etiquetado, la promoción, la publicidad y la venta de los productos ultraprocesados especialmente en las escuelas.

FAO, 2019;

Impulsar medidas que inciden en la transformación de los entornos saludables. El etiquetado de alimentos debe integrar un esquema de mejor entendimiento para la población como el etiquetado en semáforo o en hexágono; regular estrictamente la publicidad de alimentos poco saludables

dirigida a niñas y niños; ampliar las medidas fiscales alimentarias en su modalidad de impuestos, al gravar en más del 20% los refrescos y bebidas azucaradas, así como en la modalidad de subsidios, que sean otorgados a alimentos saludables como frutas y verduras; además de la promoción de espacios y equipamiento para realizar actividad física.

UNICEF, 2019;

Para definir un etiquetado nutrimental apropiado es importante tomar en cuenta la perspectiva de niñas, niños y adolescentes (NNA) pues les permite tomar decisiones más informadas y adecuadas, inclusive a temprana edad. Existe evidencia de que un etiquetado como el chileno es entendible por este grupo poblacional, incluyendo aquellos en menor nivel socioeconómico.

Aunque se presentan las recomendaciones por los organismos internacionales, la industria ha apelado a la normativa internacional del comercio, a los tratados internacionales a los que pertenece México, argumenta que se viola la propiedad intelectual y a la comisión CODEX Alimentarius que es un órgano intergubernamental con más de 170 miembros en el cuadro del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias establecido por la FAO y la OMS.

El resultado principal del trabajo de la Comisión es el Codex Alimentarius, un compendio de normas alimentarias, directrices, códigos de prácticas y otras recomendaciones adoptadas internacionalmente, con el objetivo de proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de alimentos (FAO y OMS, 2007). Para señalar que las leyes de etiquetado frontal de advertencia son ilegales o inadecuadas. Además, también se le solicita al país que se apeguen al Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Las recomendaciones por parte de las organizaciones deben ser consideradas por los gobiernos para el diseño de la política pública en América Latina, con el objetivo de disminuir el consumo de los productos procesados, si bien, se considera que el sistema de etiquetado debe ser un instrumento para el uso de la población en general, es decir, que tanto como los niños y adolescentes también sean capaces de identificarlos.



## **Hacia un nuevo diseño de la política**

Como hemos visto las políticas antes implementadas no han logrado el objetivo que es disminuir los casos, por ello, es necesario rediseñar las políticas públicas en este menciona Aguilar que el diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica (Majone, 1997).

Si bien a lo largo de la década se presentaron campañas en contra de los alimentos ultraprocesados, no fue hasta el año 2018 cuando se intensificó la persuasión de las OC's, con campañas que cuestionaron al gobierno. Además, de informar a la población sobre los alimentos que consume por medio de canales institucionales, una crítica ardua al etiquetado GDA, es importante destacar que la comunidad científica y la sociedad civil no era invitadas para el diseño de política, sin embargo, como mencionamos antes la industria si colaboraba con el gobierno, además, argumentaba que se debía de hacer políticas incentivar la lactancia materna, regular el consumo de productos ultraprocesados, como un nuevo sistema de etiquetado sería más eficaz para combatir la epidemia.

Como ya vimos anteriormente, el proceso legislativo es complejo en varias tomas de decisiones el congreso realiza un papel determinante y actualmente ocurre un fenómeno importante pues en dos décadas el Congreso no contaba con un partido político que tuviera pluralidad en el Congreso, sin embargo, esta situación cambia en el periodo de elecciones del año 2018 con el triunfo Andrés Manuel López Obrador del partido de MORENA que aparte de ganar la presidencia, sus candidatos al adquirir cargos en el Congreso con ello se logra tener pluralidad. Se considera que cualquier tipo de iniciativa se presente al Congreso, ya sea del presidente o de algún diputado o senador que pertenezca al partido de MORENA tiene una mayor posibilidad de que sea aprobada.

A continuación, se mostrará el proceso legislativo de acuerdo al H. Congreso De La Unión como se llevó a cabo la aprobación de la iniciativa para la modificación de la Ley General de Salud.

## **Proceso legislativo en el Congreso de la Unión**

Se presentó la iniciativa por la diputada Érika Mariana Rosas Uribe que pertenece al parlamento del partido de MORENA el día 6 de febrero de 2019 con el proyecto de decreto que adiciona los artículos 210 y 212 de la Ley General de Salud (LGS) que se turna a la comisión de salud (Congreso de la Unión, 2019).

Además, el Diputado. Arturo Roberto Hernández Tapia MORENA el 23 de abril de 2019 se abre la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 210, 212 y 216 de la LGS que se turna a la comisión de Salud, con opinión de la Comisión de Economía, Comercio y Competividad, el 29 de mayo de 2019 la iniciativa presentada por Diputado Francisco Javier Zaldívar Camacho (PES) en la comisión permanente presenta el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGS en materia de etiquetado de alimentos (Congreso de la Unión, 2019).

El 5 de junio de 2019 la Diputada Carmen Medel Palma del partido de MORENA con el proyecto de diversas disposiciones de la LGS en materia de derecho a la información alimentaria. El diputado presentó la iniciativa con el proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XII del artículo 115, se reforma el artículo 212 y se adicionan tres párrafos al artículo 216 de la Ley General de Salud el 26 de junio de 2019 (Congreso de la Unión, 2019).

Sin embargo, se presentaron las corporaciones que estaban en contra de la reforma pues esta ley que se admitía el etiquetado frontal de advertencia enfrentó un fuerte cabildeo de diferentes corporativos en el Congreso. Sin embargo, el apoyo de expertos, la sociedad civil, organismos internacionales (OPS, UNICEF, FAO) y organismos como CNDH Y el Sistema Integral de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (SPINNA), permitieron el avance en el dictamen (Hoyos, et al., 2020).

Es así como en la cámara de diputados la comisión de salud el 1 de octubre de 2019 dictaminó que el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGS en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas. Aprobado en lo general y en lo

particular, de los artículos no reservados, por 458 votos en pro, 0 en contra y 2 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates 1 de octubre de 2019. Discusión y votación 1 de octubre de 2019 (Congreso de la Unión, 2019).

Días después en la cámara de Senadores la minuta de que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGS, en materia de sobrepeso, obesidad y etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas, para ello se turnaron las Comisiones Unidad de Salud y de Estudios Legislativos el 3 de octubre de 2019 (Congreso de la Unión, 2019).

En la Cámara de Senadores las Comisiones Unidas de Salud y de estudios legislativos con proyecto en materia de etiquetado de los alimentos y bebidas no alcohólicas aprobado en lo general y en lo particular por 115 votos en pro, 0 en contra y 2 abstenciones Se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. Diario de los debates 17 de octubre de 2019 discusión y votación 22 de octubre de 2019 (Congreso de la Unión, 2019).

El día 5 de noviembre de 2019 el poder Ejecutivo Federal decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LGS, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no. El decreto es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019 (Congreso de la Unión, 2019).

Durante el proceso legislativo en el corporativo CONMEXICO se pronunció numerosas veces en contra de la medida argumentaba, entre otras cosas, que el etiquetado impedía describir al producto tal como este realmente era, no reconocía las diferencias en los tamaños de las proporciones, impactaría un retroceso en la formación que ahora tienen los consumidores mexicanos. Estos comentarios, justo a los de otras importantes corporaciones fueron expresados en foros públicos de Parlamento Abierto realizados por el Congreso, así como en las mesas de trabajo que abrió la secretaria de Economía y la COFEPRIS durante el proceso de modificar la NOM-051 sobre etiquetado en alimento y bebidas (Hoyos, et al., 2020).

## **Norma Oficial Mexicana**

En paralelo se presenta la iniciativa para la modificación de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 es esta norma en el mismo mes que es aprobada las Modificaciones a la ley el 4 de octubre de 2019 por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía (CCONNSE) y el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario (CCNNRFS), aprobaron la publicación del Proyecto y la Información comercial y sanitaria, la cual se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2019, con objeto de que los interesados presentaran sus comentarios (NOM-051, 2021).

Durante el plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de dicho Proyecto de modificación a la Norma Oficial Mexicana, el Análisis de Impacto Regulatorio a que se refiere el artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estuvo a disposición del público en general para su consulta; y que dentro del mismo plazo, los interesados presentaron comentarios sobre el contenido del citado Proyecto de modificación a la Norma Oficial Mexicana, mismos que fueron analizados por el grupo de trabajo, realizándose las modificaciones conducentes al Proyecto de modificación a la Norma Oficial Mexicana (NOM-051, 2021).

Que con fecha 24 de enero de 2020, el CCONNSE y el CCNNRFS aprobaron la modificación a la Norma Oficial Mexicana, NOM-051-SCFI/SSA1-2010.

Que el Análisis de Impacto Regulatorio a que hace referencia el Capítulo III, del Título Tercero de la Ley General de Mejora Regulatoria, fue sometido a la consideración de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, emitiéndose el Dictamen Final por parte de dicha Comisión el 26 de marzo de 2020, a través del oficio No. CONAMER/20/1540 (NOM-051, 2021).

En consecuencia, de este proceso se presentó por parte de los grupos de interés corporativos la necesidad de retrasar la implementación que se daría a partir del 1 de octubre de 2020 y acudieron al poder judicial de la federación.

Para demandar el proceso de modificación de la NOM-051 a finales de febrero un mes después de terminar el proceso que se modificó la norma una jueza aprobó un amparo presentado por CONCAMIN que permitía invalidar el proceso. En marzo concedió el amparo y decretó la suspensión provisional de la nueva norma de etiquetado que fue celebrada por CONCAMIN y por la CCE. Después, con la presión de la sociedad civil y la defensa legal de algunas instancias de Gobierno, la decisión de suspender la publicación fue revocada (Hoyos, et al., 2020).

Esto representó un breve retraso, sin embargo, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que las Normas Oficiales Mexicanas se constituyen como el instrumento idóneo para determinar la información comercial y sanitaria que deben cumplir las etiquetas de los alimentos y bebidas no alcohólicas para dar información al consumidor el 26 de marzo se aprueba la norma. Sin embargo, en la elaboración de la norma también intervienen los corporativos, desde que se creó la norma se acepta la participación (NOM-051, 2021).

Una vez que se terminó el proceso las empresas como Ferrero, Hershey's, Bepensa, Qualtia, Unilever, Coca Cola, además CONMEXICO, presentaron una variedad de amparos para retrasar la implementación haciéndolos públicos entre sus argumentos se presenta:

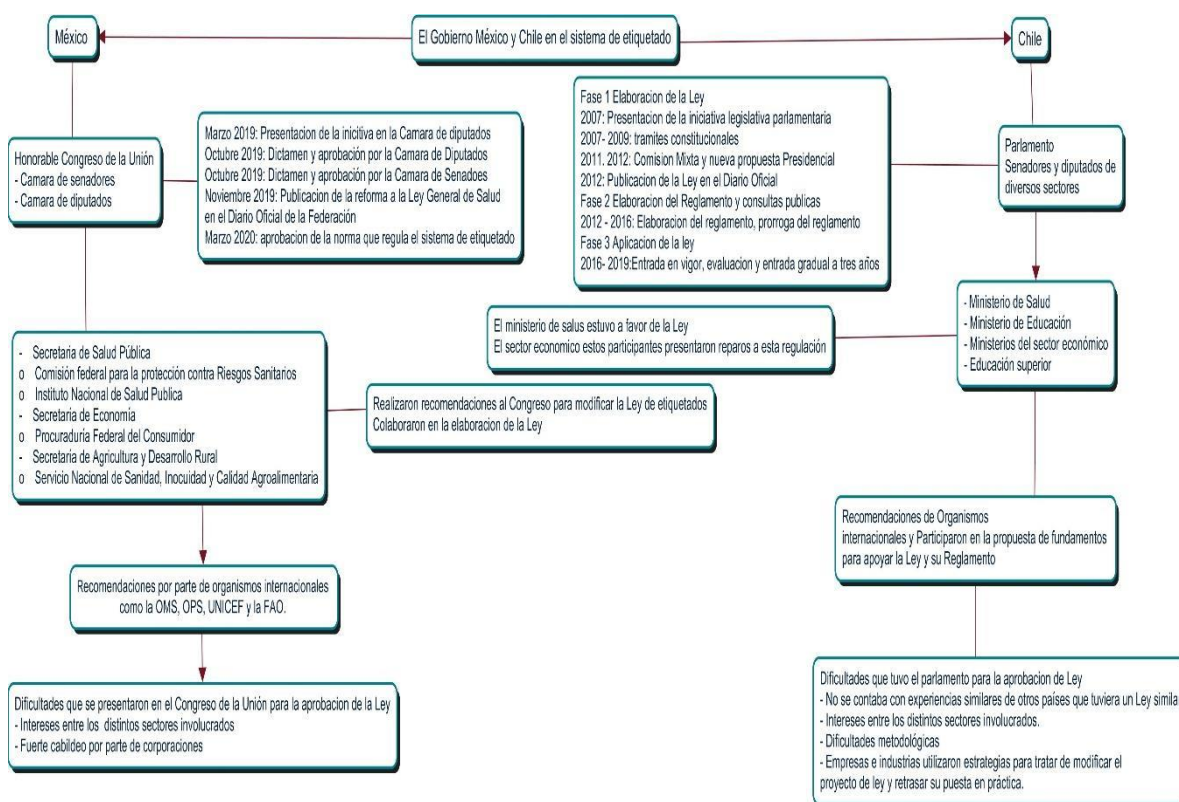
- Violaciones a disposiciones de derecho comercial internacional, tales como acuerdos comerciales, acuerdo de propiedad industrial de la OMC y los tratados de libre comercio.
- Violaciones a la libertad comercial y a la “desinformación de los consumidores”
- Violaciones a la seguridad jurídica y, a la motivación y a la fundamentación de las regulaciones (Hoyos, et al., 2020).

Como vimos anteriormente, estas son prácticas de *lex mercatoria* a las que suelen acudir estos grupos de interés cuando sus ganancias se ven afectadas. Sin embargo, estas prácticas no procedieron.

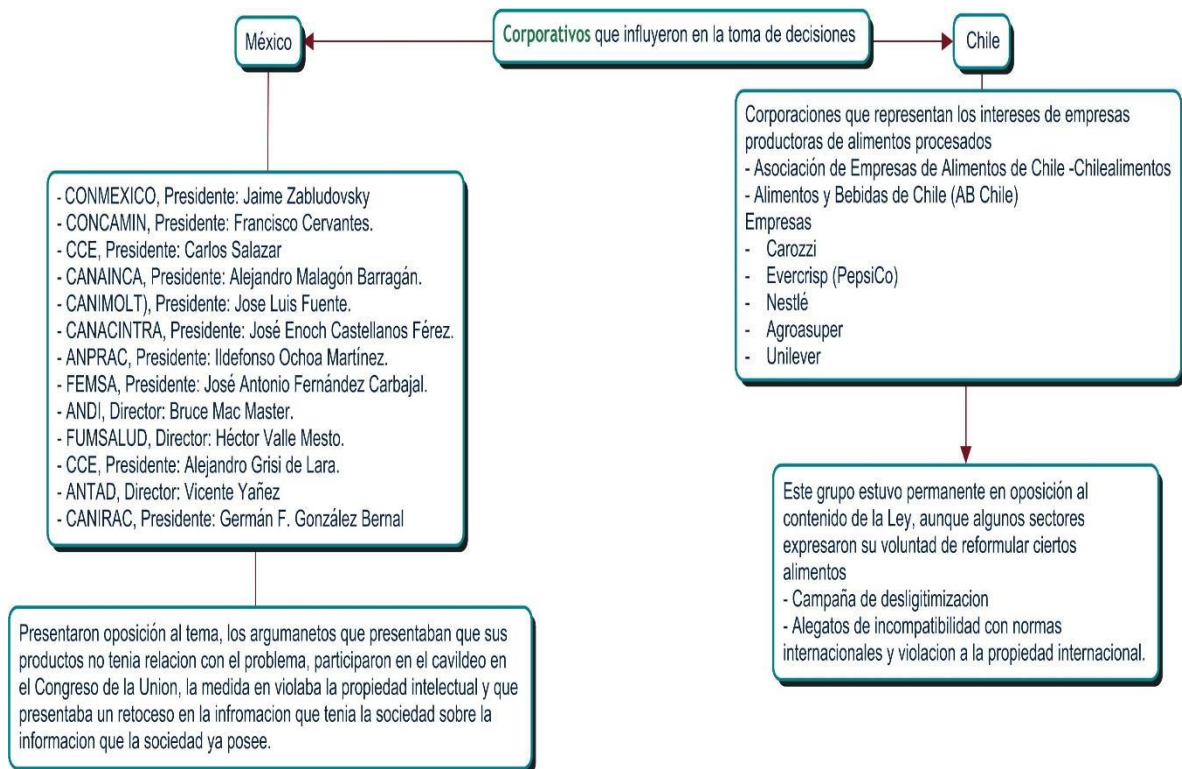
## Comparación del proceso de los actores entre México y Chile

Como especificamos anteriormente, existen otros tipos de etiquetados en el mundo y en algunos países se ha implementado el de Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO” y un ejemplo de ello es el país de Chile que en el año 2016 entró en vigor este tipo de sistema en los productos que figura dentro de la Ley de Alimentos y se comercializan en el territorio ya que la OMS informa que el problema de obesidad y sobrepeso es una enfermedad que ha ido desarrollándose de manera impactante no solo en México sino en varios países y así mismo ha impulsado a los gobiernos a tratar la epidemia.

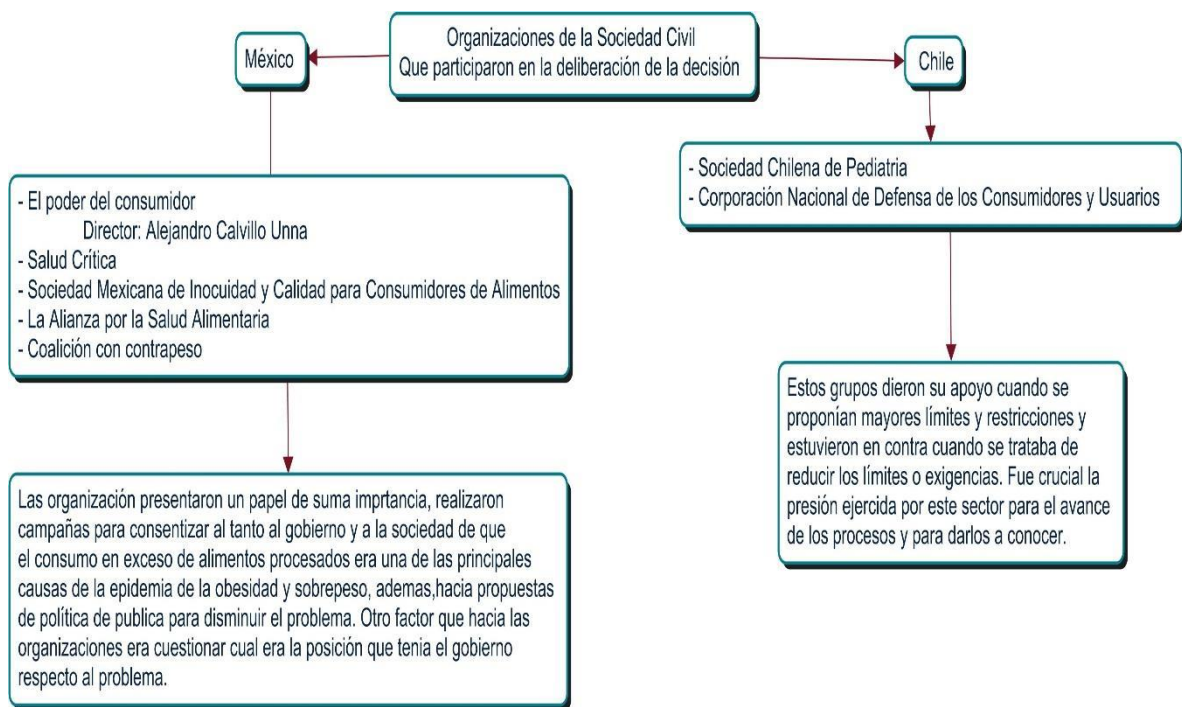
En este caso presentaremos el caso de la República de Chile que es similar a la situación que presento México durante el diseño de la política. Cabe mencionar que fue el primer país de Latinoamérica en aprobar el uso de este sistema de etiquetado. A continuación, es necesario ver como se dio la participación de los actores en una comparación con México:



Fuente: elaboración propia con datos FAO y OPS, 2017, Hoyos, et al., 2020 y Congreso de la Unión, 2019.



Fuente: elaboración propia con datos FAO y OPS, 2017 y Hoyos, et al., 2020.



Fuente: elaboración propia con datos FAO y OPS, 2017 y Hoyos, et al., 2020.

En necesario mencionar que, de acuerdo al Ministerio de Salud de Chile menciona que, existen evaluaciones externas e independientes sobre los resultados de la Ley, realizadas por grupos académicos nacionales liderados por el Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos (INTA) de la Universidad de Chile, en conjunto con la Universidad Diego Portales y la Universidad de Carolina del Norte de EEUU, que demuestran lo siguiente:

- Una disminución de un 14% de la compra de cereales para desayuno. • Un 25% menos en la compra de bebidas azucaradas;
- Un 17% menos en la compra de postres envasados. • Una reducción promedio entre 46-62% de exposición de publicidad de alimentos en preescolares y adolescentes;
- Que el 90% de las madres de preescolares, entienden y valoran positivamente los sellos de advertencia.
- Una mejora de un 30% en la identificación de alimentos saludables por parte de las madres de los niños evaluados.
- Una reducción en promedio de 25% de azúcares en las categorías de alimentos estudiadas, y
- Una reducción en promedio entre un 5-10% de sodio en las categorías de alimentos estudiadas (Ministerio de Salud, 2019).

Estos resultados se vieron a tres años de la implementación del sistema, si bien México la regulación lleva ocho meses, se puede ver que aún falta tiempo para poder obtener resultados sólidos.



## Conclusión

En el presente análisis, se identifica como fue el proceso para que el problema de la falta de información verídica, clara y concisa en los productos ultraprocesados por medio de los sistemas de etiquetado se introdujera a la agenda pública que es relacionado por los altos índices de consumo de estos productos en el país, con la prevalencia de obesidad, sobrepeso y con la alta mortalidad de ETC, los diferentes análisis teóricos nos deja una perspectiva amplia de como los grupos de interés, interceden en la formulación de la agenda pública que podemos considera que es un proceso complejo con demandas e intereses importantes.

Porque se considera que este problema debe ser atendido por el Estado, como menciona Aguilar que algunos problemas caen en obligaciones Constitucionales, que se representa en el artículo 4° de la constitución en brindar alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, además, el derecho a la protección de la salud.

Cobb y Elder señalan que parte de alguna entidad de gobierno que le pertenezca el problema en este caso es la secretaria de salud que entre sus facultades que se expresan en la Ley Orgánica que es brindar servicios médicos gratuitos universales, con el INPS que es particularmente es importante para el tratamiento de este problema, realizando diversas investigaciones para combatirlo con propuestas en políticas públicas, como menciona Aguilar para problemas complejos como salud, alimentación es de suma importancia integrar organizaciones de conocimiento científico, por último, la secretaría de economía con el organismo descentralizado la PROFECO entre sus facultades se encuentra proteger los derechos de los consumidores y la COFEPRIS que su facultad es la regulación sanitaria a la SSA también se le atribuye esta facultad.

Es fundamental mencionar que, el derecho a la salud y a la alimentación son derechos humanos es por ello que las organizaciones internacionales se ven en la necesidad de hacer recomendaciones de políticas públicas para el tratamiento del problema y como vimos coinciden en que es necesario el sistema de etiquetado.

A lo largo del proceso se presentaron debates, argumentos, controversias y evidencia de los diferentes actores que participaron activamente.

Podemos observar que los productos ultraprocesados son perjudiciales para la salud, estos se comercializan en grandes cantidades a lo largo del territorio nacional y un error que es fundamental es dejar que estos productos sean comercializados en los niveles educativos básicos como primaria y secundaria, que representan al sector más vulnerable de la sociedad y que aun sabiendo las empresas los daños que puede causar impiden la regulación con su argumento de no etiquetar las comidas en que si son buenas o malas, otro error que comete el gobierno es haber cedido a la presión y en vez de eliminar la venta de los productos, solo se disminuyera en la porción del mismo.

Por otro lado, se identifica la estrategia ANSA para mitigar el problema, entre sus objetivos ya que se menciona la relación de la falta información etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud. Esto es de suma importancia ya que el problema logro integrarse a la agenda pública y con ello, la posibilidad de formar parte de la solución del problema. Sin embargo, para las OC's no es útil porque se presentó una falta de colaboración entre secretarías, fue débil y fracasó para poder mitigar el problema.

Aunque, también se interpreta como una colaboración con el grupo de interés corporativo, ya que, ellos en el mismo año se presentan su propio sistema es el GDA. Además, se puede suponer que para el gobierno no es de suma importancia el tema de la información que fue una propuesta por un método incremental de Lindblom que se fuera incrementar la acción política conforme a los resultados y el método racional de Majone porque se da paso a un debate en conjunto con las OC's, esto es importante en un gobierno de carácter democrático, estos mismos métodos se implementan en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Se implementa una Estrategia para incidir el problema que desde la perspectiva por parte de las OC's como una "estrategia secuestrada" sin embargo, en esta parte el gobierno trata de tomar en consideración algunas recomendaciones de las organizaciones internacionales y añade el término azúcares añadidos que es

fundamental para diferenciar sobre los azúcares naturales que poseen los productos a los que se añaden durante el procesamiento. Podemos ver que, aunque se hizo algo diferente con respecto a las OC's que es una estrategia poco efectiva, se sigue implementando el mismo sistema de etiquetado anterior y no se brinda información fácil de interpretar.

Después se crea el OMENT que es un claro ejemplo de conflictos de interés como menciona las OC's cuando se tiene presente la relación obesidad-productos ultraprocesados por lógica los grupos de interés van a proteger sus intereses y están en su derecho, sin embargo, no deben tener un lugar que puede ser privilegiado para influenciar las decisiones de manera deliberada.

Para tratar este problema se pide que Alianza para el Gobierno Abierto por parte de la OC's para evitar que las políticas públicas para prevenir y tratar la obesidad y el sobrepeso estén libres de conflictos de interés. Esto no debería pedirse en primera instancia el organismo no debió incluir a las corporaciones como menciona Meltsner cada actor tiene sus propios intereses y por lo que hemos analizado los intereses de las corporaciones y de las OC's no son con los mismos objetivos, qué decir el Gobierno que se supone debe proteger al Estado de derecho como menciona Aguilar que adquiere es obligación cuando también se considera Estado social.

Los sistemas de sanidad se vuelven deficientes por la demanda de enfermedades de diabetes, cardiovasculares y por un presupuesto que no considera la demanda, como menciona Aguilar el gobierno actúa con recursos públicos escasos y por burocracias que tienen sus propias inercias e intereses. Además, de la demanda se considera que otra falla es la baja productividad de las personas afectadas y en consecuencia la recaudación fiscal disminuye, a esta situación se añade el bajo rendimiento de los niños y adolescentes en el ámbito escolar, a su vez genera rezago en el sector de educación.

Con un sistema de sanidad deficiente, la brecha de desigualdad y la pobreza aumentan considerablemente, los gastos de bolsillo y catastróficos, dañan la calidad de vida y a las personas que habitan en el entorno familiar, debe de considerarse

que México tiene un alto índice de pobreza. El gobierno no prevé estas situaciones y solo lo ve como una libre elección del consumidor racional con un mercado abierto, sin embargo, con una información incompleta y poco comprensible, cabe mencionar que el gobierno tiene recursos públicos escasos como menciona Aguilar y con las fallas de mercado los recursos se ven seriamente afectados.

Qué sucede cuando a partir de las fallas de mercado afectan tanto al gobierno y a la población ¿Qué decisión debe tomarse? ¿Cómo debe definirse el problema? ¿El gobierno se ve obligado a corregir las fallas de mercado? ¿Los intereses económicos son más influyentes, que el gobierno toma partida para protegerlos?

Cabe destacar que, ya para el sexenio de Andrés Manuel López Obrador ya había encuestas dirigidas a introducir el sistema de etiquetado Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO” como instrumento para prevenir y tratar la obesidad, es de suma importancia la visión de los consumidores y es que hacer este tipo de encuesta puede mostrar si la política regulativa tiene la opción de ser viable es como una preevaluación de los resultados que se pueden esperar.

Todo el proceso dejó una serie de conflictos de interés, de debates sin resultados concretos entre los actores, cabildeos y decisiones influenciadas e intermedias por parte del gobierno y en consecuencia más de 10 millones de niños, con más de 22 millones de adolescentes y más de 70 millones de adultos con obesidad o sobrepeso, además, considerando que, 8 millones de personas con diabetes, 23 millones con personas de hipertensión arterial con altos índices de mortalidad. A esta situación, que es grave, se añade que en México hay más de 50 millones de personas en condición de pobreza y con un sistema salud insuficiente con gastos de bolsillo y catastróficos que dejan desigualdad, pobreza y baja calidad de vida. Con un consumo cerca de 214 kilos de alimentos ultraprocesados y 163 litros de bebidas azucaradas por persona, ¿Qué acciones son las que se debe tomar?

En el sexenio de Andrés Manuel se genera un cambio de perspectiva por parte del subsecretario Hugo López Gatell se dialoga políticas públicas dirigidas a colaborar a disminuir la obesidad y sobrepeso, se presenta una propuesta diferente

a los anteriores gobiernos se abarca en una reestructuración más profunda y esta visión abarca el campo mexicano con políticas dirigidas a una autosuficiencia alimentaria nacional como expusimos en México se perdió esta autosuficiencia con la implementación del TLCAM que, productos básicos como el frijol se importan. Es de suma importancia trabajar en ello y en una consecuencia de que los productos sean importados es que su costo al que lo adquiere el consumidor puede ser más alto.

Además, se argumenta que se debe informar una dieta saludable sino brindar una dieta saludable, esto es importante y esta política es acertada, ya que, muchas veces el problema es el acceso a los alimentos frescos y saludables, y su vez se debe a la parte de la comercialización, la ventaja que tienen los productos ultraprocesados es el uso de conservadores que facilita su distribución a lo largo del territorio mexicano.

El actor corporativo tuvo una participación fue ardua durante el proceso para la incorporación del problema a la agenda, tiene la misma postura que el gobierno o será que el gobierno adoptó esa postura de los corporativos como menciona Majone los participantes acicateados a ajustar los puntos de vista la influencia de los grupos de interés corporativos prevaleció durante dos sexenios. Su poder económico es una ventaja enorme que como menciona Aguilar puede determinar el rumbo de la agenda y el proceso decisorio de las políticas y es que se vuelven grupos de interés poderosos.

Su poder adquisitivo les da la capacidad de acudir a toda clase de oportunidades cuando sus intereses se ven amenazados como la *lex mercatoria*. Es necesario decir que no se puede privar a las personas de acudir al derecho, sin embargo, también tienen la obligación de respetar los derechos humanos de la población.

Las organizaciones como parte de su contribución para erradicar el problema una propuesta de política integral es muy acertada son puntos que si son susceptibles que el gobierno pueda implementar.

La participación de las OC's es determinante es este problema, como menciona Cobb y Elder que un problema debe ser demandado por la gran parte de la población para que se introdujera en la agenda pública, pero no era necesario, ya que, para proteger al consumidor existe la PROFECO entonces ¿Dónde queda la participación de este organismo? Que dentro de sus facultades es defender los derechos del consumidor, entre ellos se coloca el brindar una información sobre los riesgos que representen los productos que se comercializan en el país, existe una deficiencia por parte de este organismo, su participación es poca o bien casi nula, ya que, las modificaciones a la ley General de Salud.

Otro organismo que presenta activamente es el INPS con doctores reconocidos han hecho investigación sobre los sistemas de etiquetado y que es importante brindar información verídica, además a esta situación se añade la COFEPRIS que entre sus facultades es regulación sanitaria. Podemos ver existen varios organismos que se dedican a la regulación, sin embargo, se puede interpretar como una deficiencia estructural en la administración pública.

Ahora veamos, que la definición de problema fue basándose en un problema aceptado, es decir, el gobierno se inclinó que el problema es de la población al no hacer ejercicio y en su dieta, si cambiaran estos dos factores el problema disminuiría con esta posición Bardach habla de que el analista suele restarles importancia a los problemas el gobierno durante dos décadas eso fue lo que sucedió y que como mencionó Aguilar que además otro problema es la que el gobierno suele definir el problema de manera diferente a la definición que tiene los afectados y los interesados, en este caso las OC's que se debe al consumo de productos con sodio, azúcar, grasas y que es deber del gobierno intervenir.

El diseño de la política pública entre argumentos, discusiones en todas las etapas del proceso como lo menciona Majone y es que en un problema que se caracteriza por ser complejo y afectar intereses económicos la discusión es la base de un Estado democrático.

Durante el periodo de Felipe Calderón y Enrique Peña, los diseños de las políticas se vieron envueltos en discusiones entre el sector privado y la OC's cada

uno tomo sus diferentes posiciones el Estado trato de mantenerse en una posición “neutral” para no afectar los intereses de las corporaciones, pero intentar satisfacer las demandas de OC’s, sin embargo, esta táctica no funciono pudo más los intereses económicos y el conflicto de intereses que influenciaron la toma de decisiones y los únicos que se vieron afectados fue la población y sobre todo los niños.

Con un nuevo gobierno de Andrés Manuel se presenta una política regulativa que es el sistema de etiquetado Advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”, Aguilar menciona que es una arena de conflicto, este punto es importante y es que se presenta el cabildeo y el conflicto de intereses una vez más, durante el rediseño de la política se presenta las argumentaciones de las corporaciones además acudir a la lex mecatória y al poder judicial tratando de retener la aprobación de la NOM-051 y de la OC’s argumentado que es necesaria una política pública integral durante el cabildeo, pero aquí sucede un fenómeno interesante en menos de un año el Congreso reforma la Ley General de Salud, la norma mexicana NOM-051 aprobada por el CCONNSE, esto puede ser que el congreso con una mayoría del partido de MORENA y en las votaciones no haya habido votos en contra de la reforma, queda la pregunta ¿Actualmente, gobierna un partido sin conflictos de interés o se implementó un cabildeo regulado?

Cabe mencionar que, también se debió al arduo trabajo que realización las OC’s por su insistencia en el problema, estos organismos son fundamentales en un país democrático y para representar a la sociedad.

La política regulativa fue reconocida por organismos nacionales e internacionales como un paso importante para tratar el problema de la obesidad y sobrepeso y las enfermedades que derivan de ello. Con la implementación de este sistema de etiquetado el gobierno deja de lado que las fallas de mercado son culpa entera de la elección del consumidor.

Considero que la política regulativa, si es parte de la incidencia del problema, es necesario que se brinde una información verídica, concisa y comprensible en cualquier producto o servicio que adquiera el consumidor, también contribuye a

elegir de manera más adecuada los productos, entonces ya se colaboraría con una elección racional de los grupos de la población, aún se considerará incompleta porque pueden influir diferentes factores como la accesibilidad a alimentos saludables, los precios o bien el nivel de educación. Sin embargo, esta política regulativa no debió ser necesaria, ya que, todo producto que se comercialice en el territorio mexicano debe contener información verídica y comprensible para los consumidores.

Los resultados en el sector de salud es posible que se puedan observar a largo plazo, por ello, es que se implementen políticas más efectivas que colaboren en la incidencia del problema de manera inmediata.

Finalmente, podemos ver que en el caso de Chile las dificultades para implementar la política regulativa y participaciones los actores fueron similares, el problema lleva tres años desde su implementación, pero ha demostrado algunos resultados como disminución en la compra de bebidas azucaradas, sin embargo, para México aún es pronto para ver los resultados.



## Posibles líneas de investigación

No es solo un problema que es perjudicial para la salud, como podemos observar genera desigualdad, pobreza y además es relevante que se profundice en la investigación del consumo de estos productos y sus efectos en la calidad de vida de todas las personas haciendo énfasis en los niños.

En primer lugar, en el ámbito social, se considera que es necesario investigar si la población considera que tener obesidad o sobrepeso es una enfermedad que está asociada con mala alimentación, si es normal tener obesidad o sobrepeso, sea normalizado el consumo de estos productos en las dietas diarias que se adopta como una cultura.

En segundo lugar, es necesario que la política regulativa del sistema de etiquetado se evalúe si en verdad disminuyó el consumo de los productos ultraprocesados y cómo fue la respuesta de los corporativos;

- Implementaron alguna táctica de engaño para que el consumidor no observara el sistema de etiquetado.
- Hubo retrasos para cumplir la norma

También sería necesario saber la respuesta de los consumidores ante esta política,

- Influyó en su elección de productos
- Se interesaron en el tema
- Hubo rechazo de la política
- Retirar personajes animados influyó en la elección de los niños

En tercer lugar, en el ámbito económico, destaca que es importante la participación de las empresas en la economía, que habría que a menor demanda igual a menor productividad y por consecuencia se perderían los empleos, esto sería necesario investigar y se vería afectada la economía del país.

Los resultados de estas tres propuestas se pueden realizar a corto plazo, porque tener resultados que hayan medido si la política contribuyó a disminuir los índices de obesidad, sobrepeso y las ETC es una meta a largo plazo.

En cuarto lugar, además es necesario que se investigue si la población con su nivel educativo, realmente comprende los términos: grasas trans y saturadas, sodio, calorías, azúcares, edulcorantes, cafeína, etc. pueden ser términos que se consideren comunes, sin embargo, es necesario investigar el nivel educativo que posee la población en el uso de estos términos y la relación con la obesidad y sobrepeso, esto debe considerarse más en los estados del país.

En quinto lugar, en la estructura de la administración pública analizar las facultades que realiza la PROFECO, se considera que este organismo está facultado para proteger los derechos de los consumidores es por ello que es necesario, porque durante la presente investigación no tiene casi participación en el desarrollo de la política regulativa, solo participa en la elaboración de la norma. ¿Por qué la regulación es implementada por la secretaría de salud? ¿Por qué es esta secretaría quien la promueve? En conjunto con la COFREPRIS tienen las facultades de regulación sanitaria. Sin embargo, es importante analizar que existe un organismo que debe proteger al consumidor.

En sexto lugar, investigar las políticas públicas dirigidas al campo mexicano, como la autosuficiencia alimentaria, mejor comercialización de alimentos saludables, accesibilidad económica a los mismos en este objetivo queda la pregunta ¿el consumo de productos ultraprocesados se debe a que son más accesibles en costos que los alimentos saludables, para las clases sociales media y baja?

En séptimo lugar, verificar si las acciones que sean tomado para regular el conflicto de interés y el cabildeo influyeron en que se aprobará (ya que se encuentra en el tercer lugar de Latinoamérica con instrumentos para su regulación) en el sistema de etiquetado o fue porque en congreso hay pluralidad de un solo grupo de interés institucional en este caso MORENA.

Por último, analizar cómo los resultados de los altos índices de obesidad, sobrepeso y ETC en el año de 2018 influyó en la actual calidad de vida de la población del país ante la pandemia de Covid-19.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F (2012) “Política Pública Una visión panorámica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (Bolivia).
- Almond, G. A. Powell G. B. (1966), “Política comparada Una concepción evolutiva”, edit. Paidós Buenos Aires.
- Aguilar, Luis, (1993) “Estudio introductorio” La hechura de las políticas. M. A. Porrúa, México.
- Alianza para el Gobierno Abierto MX (AGA) (2021). Disponible en: <https://gobabiertomx.org/quienes-somos/>
- Alianza para el Gobierno Abierto MX (AGA) (2021), “Plan de acción 2016-2018” Tercer Plan de Acción Nacional De México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/tercer-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-mexico-2016-2018>
- Arias Montoya, Leonel; Portilla, Liliana Margarita, (2009). “TEORÍA ECONÓMICA CLÁSICA ACERCADA A LA ACTUALIDAD”, Universidad Tecnológica de Pereira Pereira, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/849/84916714022.pdf>
- Alianza por la Salud Alimentaria, (2018). “Propuestas para una política integral frente a la Epidemia de Sobrepeso y Obesidad en México 2018 – 2024” Disponible en: <https://alianzasalud.org.mx/2018/11/propuestas-para-una-politica-integral-frente-a-la-epidemia-de-sobrepeso-y-obesidad-en-mexico-2018-2024/>
- Barquera Cervera S, Rivera Dommarco J, Campos Nonato I Hernández Barrera L, Santos-Burgoa Zarnecki C, Durán Vidaurri E, Rodríguez Cabrera L, Hernández Ávila M, (eds) (2010) “Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad (ANSA)”, secretaria de Salud. Disponible en: [https://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=658-acuerdo-nacional-para-la-salud-alimentaria-estrategia-contra-el-](https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_docman&view=download&alias=658-acuerdo-nacional-para-la-salud-alimentaria-estrategia-contra-el-)

sobrepeso-y-la-obesidad-1&category\_slug=documentos-de-referencia&Itemid=493

- Bardach, Eugene (1992) “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” cit. En Aguilar, Luis (1992) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. M. A. Porrúa.
- Bardach, Eugene. (2001) “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas” Centro de investigación y Docencia económicas, M. A. Porrúa.
- Cardozo Brum, Myriam. (2013) De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
- Cobb y Elder “Formación de la Agenda”, en: Aguilar, Luis (comp) (1992) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. M. A. Porrúa.
- Canto Chac, Manuel, (Sin año), “INTRODUCCIÓN A LA CIENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS”.
- Carrillo Nieto, Juan José (2020), “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México” en Gutierrez R. y Burgos M. Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México, IJ UNAM, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2021), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE Últimas reformas publicadas DOF 17-05-2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)
- Calvillo, Alejandro. Székely, Agata (2018), “La trama oculta de la epidemia: obesidad, industria alimentaria y conflicto de interés”, El Poder del Consumidor, México. Disponible en: <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2018/02/la-trama-oculta-d-la-epidemia-obesidad-2018.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). “POBREZA EN MÉXICO Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas”. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

- Canto Chac, Manuel (1997) “LAS ORGANIZACIONES CIVILES COMO ACTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL”, México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, (2019) “DECRETO” Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de noviembre de 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/Prog\\_leg\\_LXIV/056\\_DO\\_F\\_08nov19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/056_DO_F_08nov19.pdf)
- Codex Alimentarius (1985) “Las Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional han sido adoptadas por la Comisión del Codex Alimentarius en su 16º período de sesiones” Disponible en: <http://www.fao.org/3/W8612S/W8612s05.htm>
- Calvillo, Alejandro. Székely, Agata (2018), “La trama oculta de la epidemia: obesidad, industria alimentaria y conflicto de interés”, El Poder del Consumidor, México. Disponible en: <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2018/02/la-trama-oculta-d-la-epidemia-obesidad-2018.pdf>
- Delgado, Sandra, (2019). “México primer consumidor de refrescos en el mundo”, GACETA UNAM. Disponible en: <https://www.gaceta.unam.mx/mexico-primer-consumidor/>
- El Poder del Consumidor (EPC, sin año) “El fin del Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ANSA) Y LA NECESIDAD DE UNA LEY Y POLITICA INTEGRAL DE COMBATE A LA OBESIDAD”, México. Disponible en: <https://www.elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/Documento-ANSA.pdf>
- Etzioni, Amital (1993) “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones” cit. En Aguilar, Luis, (1993) La hechura de las políticas. M. A. Porrúa, México.
- Espinosa, Fiorella. Calvillo, Alejandro. Macari, Marisa. (2015) “CONTRA LA OBESIDAD Y LA DIABETES: UNA ESTRATEGIA SECUESTRADA ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL DEL SOBREPESO, LA OBESIDAD Y LA DIABETES”, Alianza

- por la Salud Alimentaria. Disponible en: [https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes\\_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf](https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf)
- FAO. 2019. “El sistema alimentario en México - Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA2910ES/>
  - Gómez Mena, Carolina (2020). “Han fracasado las políticas contra la obesidad: López Gatell” La jornada. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/06/17/han-fracasado-las-politicas-contra-la-obesidad-lopez-gatell-8772.html>
  - García Altamirano, Edgar (2020), “La negación del ejercicio de los derechos humanos, una consecuencia de los procesos de fetichización y cosificación en el derecho (análisis del discurso de los derechos humanos y del arbitraje de inversión)” en Gutierrez R. y Burgos M. Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México, IIJ UNAM, México
  - Hoyos Morales, Yessika; Carvajal Gallego, Sergio; Mantilla Quijano, Alejandro; (2020) La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay, El Poder del Consumidor, México. Disponible en: [https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia industria etiquetado latam 25sept.pdf](https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia%20industria%20etiquetado%20latam%2025sept.pdf)
  - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021) “Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido”. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/mortalidadgeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral\\_mg](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/mortalidadgeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral_mg)
  - Instituto Mexicano Del Seguro Social (IMSS), (2003), “Programas Integrados de Salud (PREVENIMSS)”, Revista del Hospital General “La Quebrada”. Disponible en: <https://www.medigraphic.com/pdfs/quebra/lq-2003/lq031j.pdf>

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Centro de Análisis para la Salud (CAD) (2018), PEQUEÑOS PASOS PARA TRANSFORMAR AL SISTEMA DE SALUD. Disponible en: <https://imco.org.mx/pequenos-pasos-transformar-al-sistema-salud/>
- Intersectorial de Salud, Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC) (2021), Impulsa al Gobierno de México un sistema agroalimentario justo, saludable, sustentable y competitivo. Disponible en: <https://www.gob.mx/pa/articulos/impulsa-gobierno-de-mexico-un-sistema-agroalimentario-justo-saludable-sustentable-y-competitivo?idiom=es>
- Ke Xu, (2005) “Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos”. WORLD HEALTH ORGANIZATION GENEVA. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85626/EIP\\_HSF\\_DP.05.2\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85626/EIP_HSF_DP.05.2_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lindblom, C. “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar, Luis, (Comp) (1992) La hechura de las políticas. M. A. Porrúa, México
- Levi, Shamah. (2021). “Sobrepeso y Obesidad en México, Instituto Nacional de Salud Pública”. Disponible en: <https://www.insp.mx/avisos/4737-sobrepeso-obesidad-mexico.html>
- LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS, (1992), 2 de enero de 1992. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>
- LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, 24 de diciembre de 1992 Disponible en: [https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/l\\_ifpc\\_ultimo\\_CamDip.pdf](https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/l_ifpc_ultimo_CamDip.pdf)
- LEY GENERAL DE SALUD 7 de febrero de 1984, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_190221.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_190221.pdf)
- LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. 18 de julio de 2016 Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)
- Ministerio de Salud, (2019) EVALUACIÓN LEY DE ALIMENTOS N°20.606, Gobierno de Chile. Disponible en: <https://elpoderdelconsumidor.org/wp->

[content/uploads/2019/12/d-etiquetado-chile-estudio-ley-d-alimentos-2019-07.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/267/26700704.pdf)

- Moreno S., Pedro H. (1996) “Organismos civiles y elaboración de políticas públicas” Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700704.pdf>
- Meltsner, Arnold J (1993) “La factibilidad política y el análisis de políticas” cit. En Aguilar, Luis, (1993) La hechura de las políticas. M. A. Porrúa, México.
- Majone, Giandomenico, (1997), “Análisis de las Políticas y Deliberación Pública”, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, Fondo Económico de Cultura.
- Majone, Giandomenico, (1997), “Estudio introductorio de Luis F. Aguilar”, en “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, Fondo Económico de Cultura.
- Martínez Cruz, Ángeles. (2008,). Inútiles, etiquetas sobre el contenido de los alimentos procesados: Ssa. La Jornada, pág. 12. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2008/12/17/index.php?section=sociedad&articulo=043n1soc>
- Martínez Espinosa, Alejandro. (2017), “La consolidación del ambiente obesogénico en México, Estudios Sociales”, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., México Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751187009>
- Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), (2017) “APROBACIÓN DE NUEVA LEY DE ALIMENTOS EN CHILE: RESUMEN DEL PROCESO Entrada en vigor junio 2016”, Santiago. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51643?locale-attribute=es>
- Osuna, José Luis. Márquez, Carolina. (Sin año) “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”, INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL, FUNDACIÓN UNIVERSITARIA, España.



- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2019). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones. Washington, D.C.: OPS. Disponible en: <http://iris.paho.org>.
- Olaiz G, Rojas R, Barquera S, Shamah T, Aguilar C, Cravioto P, López P, Hernández M, Tapia R, Sepúlveda J (2003) “Encuesta Nacional de Salud 2000. Tomo 2. La salud de los adultos”. Cuernavaca, Morelos, México. Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: [www.insp.mx/ensa2000](http://www.insp.mx/ensa2000)
- Olaiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J (2006) “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006”. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: [http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/encuesta\\_nacional\\_salud\\_06.pdf](http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/encuesta_nacional_salud_06.pdf)
- OPS (2020) “El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas”. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>
- Parsons, W. (2007) “Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas”.
- Programa Nacional de Salud (PNS), 2001-2006. Acciones hoy, para el México del futuro. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/pns20012006.pdf>
- PROMEXICO, (2015). “ALIMENTADOS PROCESADOS”, secretaria de Economía Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75326/04112015\\_DS\\_Alimentos\\_P.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75326/04112015_DS_Alimentos_P.pdf)
- Rivera Dommarco JA, Colchero MA, Fuentes ML, González de Cosío Martínez T, Aguilar Salinas CA, Hernández Licona G, Barquera S (eds.), (2018) “La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control”. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: <https://www.insp.mx/produccion->

[editorial/novedades-editoriales/4971-obesidad-mexico-politica-publica-prevencion-control.html](#)

- Rivera Dommarco Ja, Velasco Bernal A, Hernández Ávila M, Aguilar Salinas Ca, Zubirán S, Vadillo Ortega F, Murayama Rendón C (eds.) (2013). Obesidad en México. recomendaciones para una política de Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Disponible en: <https://www.anmm.org.mx/publicaciones/Obesidad/obesidad.pdf>
- Rivera Dommarco J, Shamah Levy T, Villalpando Hernández S, González de Cossío T, Hernández Prado B, Sepúlveda J (2001) “Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Estado nutricional de niños y mujeres en México”. Cuernavaca, Morelos, México: Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/nutricion.pdf>
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2009) “TLCAN: Balance general e impactos subregionales y sectoriales”, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, D.F., Disponible en: <http://www.rmalc.org/historico/documentos/libros/tlcan2009.pdf>
- Shamah-Levy T, Vielma-Orozco E, Heredia-Hernández O, Romero-Martínez M, Mojica-Cuevas J, Cuevas-Nasu L, Santaella-Castell JA, Rivera-Dommarco J (2020) “Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: Resultados Nacionales”. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2020. Disponible en: <https://www.insp.mx/produccion-editorial/novedades-editoriales/ensanut-2018-nacionales>
- SECRETARIA DE ECONOMIA, MODIFICACIÓN (2021) a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM\\_051.pdf](https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf)
- Solano del Real, Cristian, (2007), “ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENDER EL PROBLEMA DE LA OBESIDAD EN MÉXICO”, Tecnológico de Monterrey. Disponible en:

- <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/628164/33068001057599.pdf?sequence=1>
- Sistema de Información Legislativa (2021). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>
  - Secretaría de Salud, (2013). "Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes". Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/cenaprece/documentos/estrategia-nacional-para-la-prevencion-y-el-control-del-sobrepeso-la-obesidad-y-la-diabetes-136837>
  - Salazar-Coronel, Araceli, A. Martínez-Tapia, Brenda. Mundo-Rosas, M Verónica. Méndez Gómez-Humarán, Ignacio. Uribe-Carvajal M Rebeca (2018), "Conocimiento y nivel de comprensión de la campaña Chécate, Mídete, Muévete en adultos mexicanos", secretaria de Salud. Disponible en: <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=80374>
  - Sandoval Palacios, Juan Manuel (2009) "TLCAN: Balance general e impactos subregionales y sectoriales", Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, D.F., Disponible en: <http://www.rmalc.org/historico/documentos/libros/tlcan2009.pdf>
  - UNICEF (2019) "México / Organización Panamericana de la Salud OPS / Organización Mundial de la Salud OMS". Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/etiquetado-frontal-una-medida-esencial-para-combatir-el-sobrepeso-y-la-obesidad>
  - Universidad Nacional de Cuyo (2011) "Caracterización de Modelos Sanitarios y Sistemas Sanitarios". Publicado en la Plataforma de información para políticas públicas. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/caracterizacion-de-modelos-sanitarios-y-sistemassanitario>.
  - Xifra, Jordi (2000). El Lobbying. Ed. Gestión. Barcelona, España. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/pub/ruta/20130740n2/20130740n2a5.pdf>