



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO

MAESTRIA EN MEDICINA SOCIAL

“El Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: un análisis médico-social al origen de las acciones contra el sobrepeso y la obesidad en México”

**Idónea Comunicación de Resultados que para obtener el grado de
Maestra en Medicina Social presenta**

Carmen Cecilia Aguilar Gutiérrez

Matrícula: 2113803653

Director de tesis

Dr. José Alberto Rivera Márquez

Codirectora de tesis

Dra. Oliva López Arellano

Ciudad de México, 6 de diciembre de 2017

Agradecimientos

A Lalo por todo el cariño y apoyo, por las palabras y los ánimos en los momentos de duda, por ser esa luz en momentos de oscuridad;

A mi mamá por su amor, fuerza y valentía que hicieron de mí lo que soy ahora;

A mi papá que con su cariño, esfuerzo y trabajo me dio la oportunidad de conocer el mundo que me rodea y así cuestionarlo;

A mi hermana y compañera de vida Pany que desde niña me inspiró a soñar en grande con sus mágicas historias;

A mis queridas Pao y Fer por todos los momentos que hemos vivido desde que iniciamos este camino juntas pero sobretodo por su amistad que salvó mi vida;

A mis hermanas por elección Karina, Luzmi y Yadi por siempre confiar y creer en mí, por estar siempre ahí a pesar del tiempo y la distancia;

A mi Sus quien ha estado a mi lado desde que tengo memoria, escuchándome y brindándome su amistad y apoyo incondicional;

A mis maestros y maestras por haber abierto la puerta para que pudiera mirar la vida con nuevos ojos;

A Alberto por haberme acompañado en este proceso de crecimiento profesional y personal;

A mis amigos y amigas en la UNITEC quienes me han apoyado en todo momento;

Y finalmente, esto es para ti pequeña, porque desde que llegaste a mí le diste un nuevo significado a ese “soñar en grande” motivándome para ser mejor cada día.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado durante mis estudios de maestría.

Índice

Introducción	4
Aproximación metodológica	5
Contexto y características del ANSA: los orígenes del <i>combate al sobrepeso</i> en México	10
Obesidad y <i>salud alimentaria</i> en México: dos prioridades al margen del derecho a la alimentación	15
Resultados	18
Reflexiones finales	33
Bibliografía	34

El Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: un análisis médico-social al origen de las acciones contra el sobrepeso y la obesidad en México

Introducción

El análisis de las estrategias contra el sobrepeso y la obesidad en México es de vital importancia ya que ante los incrementos de las prevalencias registrados en los últimos años, los perfiles de salud-enfermedad de la población en todo el territorio nacional se complejizan cada vez más. La adiposidad excesiva está asociada a padecimientos de tipo crónico-degenerativo, tales como diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares, problemas osteoarticulares y ciertas formas de cáncer, entre otros. Por tal motivo, se requieren intervenciones de probada efectividad y a gran escala, no sólo para prevenir o contener una crisis sociosanitaria, sino también para revertir las actuales tendencias. No obstante, cualquier acción debería ser formulada a partir de un enfoque de derechos humanos, no sólo por la relevancia de la alimentación, de la nutrición y, en general de la salud, para el desarrollo de una vida con dignidad, sino también porque el Estado Mexicano ha suscrito varios instrumentos internacionales con carácter vinculatorio que lo obligan a respetar, proteger, satisfacer y garantizar los derechos humanos, en general.

El Estado debe entonces generar los mecanismos necesarios para que en todo momento, y a través de acciones de carácter estructural, permanentes y de largo plazo, la población mexicana acceda a una alimentación adecuada y bajo formas social y culturalmente aceptables. Lo anterior ha sido plasmado principalmente en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque también hay señalamientos hacia la importancia de la alimentación en los Artículos 2º y 27º. Tales disposiciones incluyen el derecho de las personas a no padecer hambre, sea ésta aguda o crónica, o derivada de causas estructurales (como la pobreza o las inequidades) o contingentes (como una sequía, un terremoto, un conflicto armado, etcétera).

Sin embargo, el derecho humano a una alimentación adecuada no debe agotarse ni en la provisión de alimentos ni en la satisfacción del hambre o las carencias nutricionales que comúnmente se asocian a ésta última. Tanto el contenido como los alcances jurídicos de este derecho deben ser amplios y, en consecuencia, abarcar todo el espectro de las necesidades de alimentación-nutrición

de las personas. Esto supone la obligación del Estado por regular y vigilar de manera irrestricta las condiciones que favorecen la proliferación de dinámicas y entornos obesogénicos y, por tanto, el riesgo de obesidad.

Desde una perspectiva de derechos humanos, este trabajo analiza el *Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad* (ANSA), cuyo lanzamiento, en 2010, lo ubica como la primera propuesta gubernamental que concentró acciones puntuales contra el sobrepeso y la obesidad a través de metas precisas y con la concurrencia de diversas instituciones oficiales y actores de la sociedad. Sin embargo, al haber sido formulado únicamente como un “acuerdo” sus posibles logros quedaban supeditados a la voluntad de las partes involucradas. Con ello, los posibles éxitos del ANSA ante un problema de salud colectiva cuyas dimensiones comenzaron desde entonces a ser equiparadas a las de una epidemia, pudieron ser inciertos, limitados.

Aproximación metodológica

No obstante que el ANSA surge antes de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se plasma el derecho humano a la alimentación, el análisis de sus contenidos desde una perspectiva de derechos humanos se justifica por los compromisos previos del Estado mexicano ante la comunidad internacional, como signatario de diversos instrumentos vinculatorios en materia de derechos humanos. Esto significa que cualquier iniciativa de salud pública en materia de alimentación tendría que ser o haber sido concebida conforme a lo estipulado en tales instrumentos. Por tanto, deben ser explícitos en todo momento los mecanismos a través de los cuales se asegura el respeto, la protección, la satisfacción y la garantía del derecho a la alimentación. Asimismo, deberá haber concordancia con los criterios que debe cumplir una alimentación adecuada.

Este trabajo indaga sobre el cumplimiento del ANSA con las obligaciones del Estado mexicano frente al derecho a la alimentación. Las fuentes principales de información para este análisis fueron diversos documentos oficiales sobre el ANSA (SSa, 2010, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e), así como los contenidos de la Tabla 1, que resume lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo Adicional a la Convención

Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, en materia de derecho a la alimentación.

Tabla 1. Obligaciones del Estado mexicano en torno al derecho a la alimentación.	
Respetar	Significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute del derecho a la alimentación o limitarlo de alguna forma. Esta obligación garantiza la capacidad de las personas para acceder a los alimentos desde el punto de vista físico, económico y cultural en condiciones de igualdad y sin discriminación.
Proteger	Comprende la adopción de medidas para evitar que los particulares, especialmente las entidades privadas, obstaculicen el acceso a una alimentación adecuada. En este apartado se encuentran las acciones desplegadas para regular la actuación de las empresas transnacionales y las compañías ganaderas, mineras, etcétera, que en general ocupan amplios territorios productivos o consumen bienes que resultan esenciales para la producción de alimentos básicos.
Satisfacer	Este apartado impone al Estado la obligación de fortalecer la utilización de los recursos y medios de las personas —o de proveerlos cuando estos recursos no existan— para que sean ellas mismas quienes aseguren sus propios medios de vida y, por lo tanto, su seguridad alimentaria.
Garantizar	Esta obligación se pone en acción cuando, por motivos ajenos a su voluntad, los individuos o grupos no pueden acceder a una alimentación suficiente, oportuna o adecuada. En los casos en los que esta situación es súbita (desastres naturales, crisis económicas, conflictos armados, desplazamientos forzados, personas detenidas) el Estado está obligado a procurar directa e inmediatamente los medios para que las personas accedan a los alimentos de manera oportuna y adecuada.
<i>Fuente: tomado de Rivera-Márquez et al, 2015.</i>	

Uno de los esfuerzos más sobresalientes derivados del ANSA, y que a la fecha continúa teniendo presencia, es la creación de los *“Lineamientos generales para el expendio o distribución de*

alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica” (que en adelante serán referidos simplemente como *Lineamientos*) (Hernández-Ávila y Martínez-Montañez, 2011). Se trata en esencia de un conjunto de criterios técnicos y recomendaciones a partir de los cuales se buscaba regular en materia de alimentación, compra-venta y manejo de alimentos en escuelas primarias de todo el país. Los lineamientos fueron un resultado concreto del ANSA y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2014 (Diario Oficial de la Federación de México, 2014).

Por tanto, en este trabajo también se analiza el contenido del los *Lineamientos* (Diario Oficial de la Federación de México, 2010) a la luz del derecho a la alimentación; concretamente, a partir de los criterios establecidos en la Observación General 12 (OG12) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (CDESC, 1999) de las Naciones Unidas, respecto a lo que se considera como una alimentación adecuada (Tabla 2).

Tabla 2. Características de una alimentación adecuada de acuerdo con las propuestas de la Observación General 12, CDESC.

(continúa)

Dimensión	Justificación
Necesidades alimentarias	“Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.”
Adecuación	“...sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del...[PIDESC]...El significado preciso de “adecuación” viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de “sostenibilidad” entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.”

Tabla 2. Características de una alimentación adecuada de acuerdo con las propuestas de la Observación General 12, CDESC.

(continuación)

Dimensión	Justificación
Sostenibilidad y seguridad alimentaria	“El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.” (CDESC, 1999:3). Por su parte, la FAO señala que existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana.”
Disponibilidad y accesibilidad	“Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda... La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física: La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.”
Alimentos seguros sin sustancias nocivas	“Al decir sin sustancias nocivas se fijan los requisitos de la inocuidad de los alimentos y una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria; debe también procurarse determinar y evitar o destruir las toxinas que se producen naturalmente.”

Tabla 2. Características de una alimentación adecuada de acuerdo con las propuestas de la Observación General 12, CDESC.

(continuación)

Dimensión	Justificación
Aceptabilidad	“Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.”

Fuente: adaptada de Rivera-Márquez et al, 2015.

Analizar políticas, iniciativas o acciones en salud pública y alimentación desde una perspectiva de derechos humanos, concretamente desde el ámbito del derecho a la alimentación, parte del reconocimiento de ésta última no sólo como bien jurídico, sino además como condición fundamental para alcanzar un estado de nutrición y salud adecuados y, en general, para el desarrollo pleno de capacidades y potencialidades humanas. Este posicionamiento coloca al Estado como sujeto obligado, lo que significa que debe cumplir con una norma jurídica, mientras que sus titulares deberían poder exigir el cumplimiento efectivo de dicha norma.

Lo anterior concuerda con una visión médico-social que postula a la alimentación y a la nutrición como parte de un mismo proceso – el proceso alimentación-nutrición – que posee una determinación social e histórica, es simultáneamente expresión y determinante de la salud-enfermedad, está asociado a los procesos de reproducción y desgaste y, en general, es esencial para el desarrollo del proceso vital humano (Rivera-Márquez, 2007). Se trata, en síntesis, de una aproximación metodológica – pero también de una postura teórica y, por supuesto, política – que coloca a la satisfacción de las condiciones de alimentación-nutrición y salud en el terreno de la justicia social y, por tanto, en la necesidad de hacer justiciables y exigibles no sólo el derecho a una alimentación adecuada, sino los derechos humanos en su totalidad.

No obstante, continúa pendiente una discusión sobre la necesidad de concebir el derecho a la alimentación más allá de la satisfacción del hambre, de las carencias nutricionales o de las

contingencias alimentarias. Es urgente colocar en el terreno de lo teórico, de lo ético, de lo político y lo jurídico las responsabilidades específicas del Estado en torno al respeto, la protección, la satisfacción y la garantía del derecho a la alimentación – y de otros derechos humanos – ante un problema de salud pública de grandes dimensiones, como lo es la obesidad. La aún débil presencia del Estado mexicano en materia de regulación a la oferta de alimentos y bebidas de alta densidad energética y bajo valor nutricional – comúnmente conocidos como *comida chatarra* –, la ausencia de una ley secundaria sobre el derecho a una alimentación adecuada, el propio paradigma sobre prevención y promoción de la salud basado en el autocuidado con el que, en la actualidad, se diseñan iniciativas en alimentación-nutrición y, en general, el desgaste de un patrón de acumulación que intensifica la pobreza y la inequidad, son parte de un complejo entramado de determinaciones y determinantes que explican la aparición, la permanencia y la exacerbación de entornos y dinámicas obesogénicas.

Contexto y características del ANSA: los orígenes del *combate al sobrepeso* en México

En febrero de 2010, se firma el ANSA (SSa, 2010) con la concurrencia del gobierno federal (a través de 15 dependencias) y los gobiernos municipales, así como de representantes de la industria, la sociedad civil organizada, la academia, organizaciones de profesionales y sindicatos, quienes conformaron el *Foro Nacional para la Prevención del Sobrepeso y la Obesidad* (en adelante, *Foro Nacional*), atendándose a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) plasmadas en la *Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud* (OMS, 2004).

El Foro Nacional sería el espacio de toma de decisiones y coordinación de las intervenciones específicas; establecería planes de trabajo bianuales en los que se asignarían responsabilidades para cada institución y actor participante y definiría un marco de referencia e indicadores con la finalidad de realizar evaluaciones a las distintas acciones que se pusieran en marcha.

El ANSA surge ante la preocupación del propio gobierno no sólo por las altas prevalencias de sobrepeso y obesidad que se registraban en prácticamente todos los grupos y regiones del país, sino también por los incrementos observados en poco más de dos décadas.

En 1988, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en menores de cinco años fue de 4.7%, según la Encuesta Nacional de Nutrición de 1988 (ENN 88); en 1999, la cifra alcanzó al 5.5% de esa misma población, de acuerdo con lo reportado por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1999 (ENN 99), mientras que en 2006, la prevalencia llegó a ser prácticamente 6.0%, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2006 (ENSANUT 2006). Los datos para la población de 5 a 11 años de edad muestran que, en 1999, 19.0% de las niñas y los niños en esa franja etaria padecían sobrepeso u obesidad, en tanto que en 2006 la prevalencia creció a 26.0% (Rivera-Márquez, 2011).

En mujeres de 20 a 49 años de edad residentes en áreas rurales las prevalencias pasaron de 32.6% en 1988 a 55.1% en 1999 y 67.8 en 2006; mientras que en áreas urbanas se reportaron prevalencias de 35.0%, 62.8% y 70.1%, respectivamente para los mismo años. Los datos disponibles para varones de 20 años de edad o más con residencia en zonas rurales del país revelan un aumento de la prevalencia de 54.2 a 58.9, entre 2000 y 2006, en tanto que el incremento en áreas urbanas fue de 64.3 a 68.8, respectivamente (Rivera-Márquez, 2011).

Con el acuerdo se buscaba regular tanto la preparación, como la venta de alimentos al interior de las escuelas; promover hábitos alimentarios saludables y estimular la reflexión colectiva en torno a la importancia de la salud y su relación con una calidad de vida adecuada. Todo ello mediante diez objetivos prioritarios, seis de los cuales dependían de la voluntad individual, mientras que y cuatro requerían de la participación del gobierno, los sectores sociales y la industria de alimentos y bebidas.

Se plantearon, asimismo, metas específicas para enfrentar a la obesidad y al sobrepeso en niñas y niños de 2 a 5 años de edad, en niñas, niños y jóvenes de 5 a 19 años y en población adulta. Asimismo, se definieron los principios que regirían al acuerdo. Los objetivos, metas y principios del ANSA se describen en la (Tabla 3).

Tabla 3. Objetivos, metas y principios del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria

Objetivos	Voluntad Individual
	- Fomentar la actividad física - Aumentar disponibilidad, accesibilidad y consumo de agua simple potable - Disminuir consumo de azúcar y grasas - Incrementar consumo de frutas y verduras, leguminosas, cereales con granos enteros y fibra - Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas a través de etiquetado útil - Promover y proteger la lactancia materna
	Participación del gobierno, sectores sociales e industria de alimentos y bebidas
	- Disminuir azúcares y edulcorantes calóricos añadidos en alimentos - Disminuir grasas saturadas y <i>trans</i> de origen industrial - Orientar a la población sobre porciones recomendables - Disminuir sodio reduciendo la cantidad de sodio adicionado a los alimentos
Metas estratégicas	- Revertir el crecimiento (reportado en el 2006), de la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en niños y niñas de 2 a 5 años - Detener el avance de las prevalencias del sobrepeso y la obesidad en la población de 5 a 19 años - Desacelerar el crecimiento de las prevalencias del sobrepeso y la obesidad en la población adulta
Principios	- Objetivo común y responsabilidad compartida - Transparencia - Rendición de cuentas - Gradualidad - Subsidiariedad y corresponsabilidad

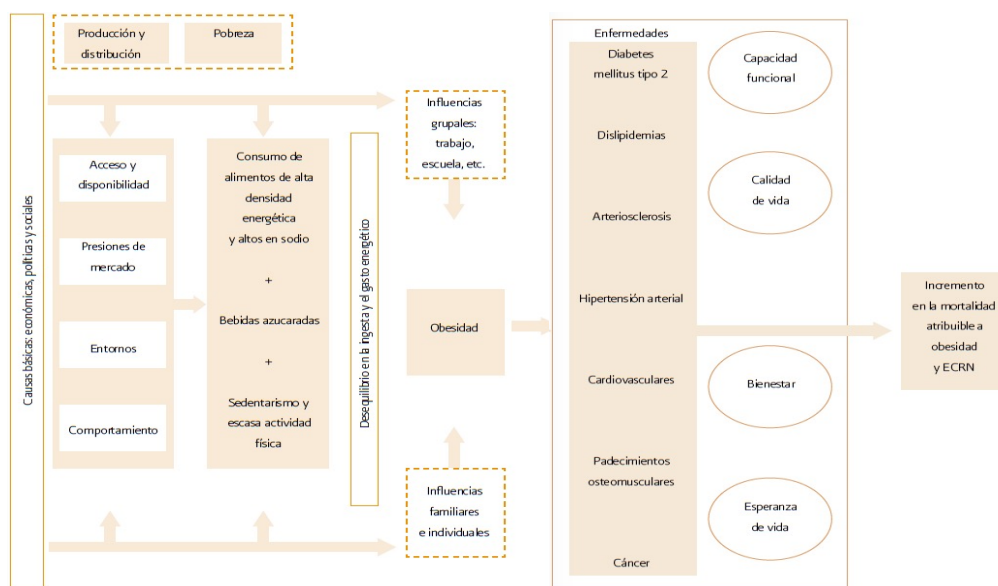
Fuente: SSa, 2010.

Desde un inicio, al concebir al ANSA, el gobierno federal asumió al sobrepeso y a la obesidad como un problema complejo, tal como se ilustra en la Figura 1. Propuso su origen en causas económicas, políticas y sociales, a las que reconoció como “básicas”. En este mismo nivel ubicó a la producción y a la distribución de alimentos, así como también a la pobreza, las cuales median en el acceso y la disponibilidad de alimentos, así como los patrones de consumo y actividad física. Este conjunto de causas se asocia con desequilibrios en la ingesta y el gasto energético, lo

cual explica a la obesidad. A ésta última se le relaciona también con las formas particulares como los sujetos y los grupos se relacionan entre sí.

En la misma Figura 1 se observa que la obesidad se relaciona con padecimientos crónico degenerativos, tales como la diabetes mellitus tipo 2, la hipertensión arterial y otras, que pueden poner en riesgo procesos esenciales para llevar a cabo la vida y, en consecuencia, resultar en incrementos en la mortalidad.

Figura 1. Red causal del sobrepeso y la obesidad según el ANSA



Fuente: tomado de Ssa, 2010.

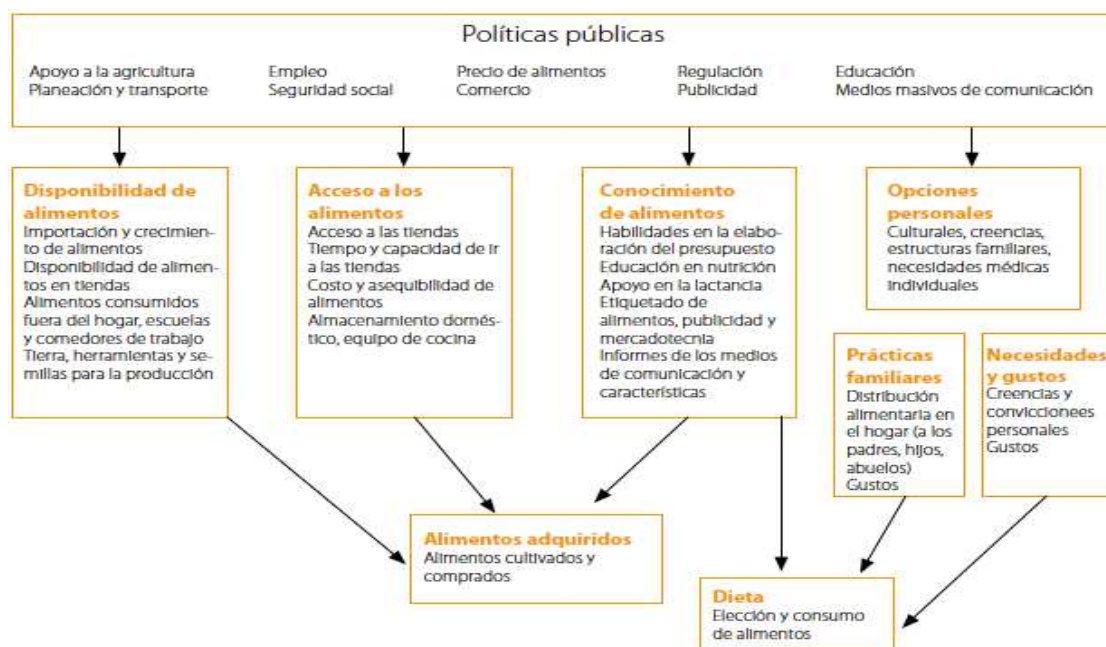
Asimismo, se reconocía la presencia de condiciones, influencias y oportunidades asociadas con el desarrollo de sobrepeso y obesidad, denominadas genéricamente “ambientes obesogénicos” (Lake, 2006), sobre los cuales se debía actuar. El documento técnico del ANSA planteaba en ese sentido que:

“...En México, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etc.), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje. Además, como factor clave, ha disminuido la actividad física de la población.” (SSa, 2010: 17).

Se propuso, por tanto, concentrar los esfuerzos del ANSA en materia de prevención contra el sobrepeso y la obesidad – y en general la promoción de la *salud alimentaria* – en cinco ejes principales de políticas públicas, según criterios de la OMS (Figura 2): 1) apoyo a la agricultura, planeación y transporte, 2) empleo y seguridad social, 3) precio de alimentos y comercio, 4) regulación y publicidad y, 5) educación y medios masivos de comunicación. A partir de estos ejes se promoverían iniciativas orientadas esencialmente a modificar hábitos alimentarios y de actividad física en la población mexicana, transformando, a su vez, las opciones de disponibilidad y acceso a los alimentos, los conocimientos dieta y actividad física y la toma de decisiones personales.

En una lógica de “responsabilidad compartida” – planteada como parte de los principios rectores del ANSA – las escuelas, y en general el ambiente escolar, debían cumplir un papel fundamental en la promoción de una alimentación adecuada, lo mismo que en la prevención del sobrepeso y la obesidad. Y al hacerlo, tanto los planteles, como los docentes, podrían acceder a incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos. Por su parte, a la industria de alimentos y bebidas, lo mismo que al sector restaurantero, se invitó a sumarse a los esfuerzos del ANSA a través de elevar la calidad de sus productos y servicios y proporcionando información adecuada y accesible para todos los niveles educativos.

Figura 2. Relación entre políticas públicas, consumo de alimentos y dieta



Fuente: tomado de Ssa, 2010.

Inicia así en México, con el ANSA y con los propios lineamientos, lo que comenzó a denominarse – y continúa reconociéndose oficialmente – como el *combate al sobrepeso y a la obesidad*, expresión esta última que sintetiza la apuesta del Estado mexicano para contender con un problema de salud pública creciente, de dimensiones alarmantes y cuya distribución, desde entonces, era prácticamente homogénea a lo largo del territorio nacional.

Obesidad y salud alimentaria en México: dos prioridades al margen del derecho a la alimentación

En octubre de 2011, a veinte meses del lanzamiento del ANSA, entraron en vigor las reformas constitucionales a los Artículos 4º y 27º, en las que se reconoce el derecho a la alimentación. Así, junto con lo establecido previamente en el Artículo 2º (Tabla 4), el Estado mexicano daba un

paso importante en materia de derechos humanos y fundamentales. Desafortunadamente, la ausencia de una Ley General sobre el derecho a una alimentación adecuada continúa frenando los avances jurídicos en este sentido, contribuyendo, en consecuencia, a profundizar las inequidades alimentarias y nutricionales en la sociedad mexicana.

En 1981, México se adhiere al PIDESC, mientras que en 1998 suscribe el “Protocolo de San Salvador”. Ambos instrumentos incluyen el derecho a la alimentación y poseen carácter vinculatorio. Sin embargo, el gobierno mexicano no ha ratificado el Protocolo Facultativo del PIDESC (PF-PIDESC), que es el instrumento jurídico con el que, a partir de mayo de 2013, los Estados signatarios se obligan a respetar, proteger, satisfacer y garantizar no sólo el derecho a la alimentación, sino todos los derechos humanos en su conjunto. La importancia del PF-PIDESC radica, asimismo, en el reconocimiento del CDESC como la instancia supranacional encargada de evaluar las posibles violaciones a los derechos humanos de personas o colectivos.

Tabla 4. El derecho a la alimentación en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4°	<i>“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.¹</i>
Artículo 2°	<i>“...apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.”²</i>
Artículo 4°	<i>“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral...”³</i>
Artículo 27°	<i>“El desarrollo rural integral y sustentable...también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.”⁴</i>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1) Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011; 2) Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001; 3) Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2011; 4) Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011

Ante un marco jurídico con vacíos, tanto en lo nacional como a nivel internacional, era previsible que las acciones en salud pública contra el sobrepeso y la obesidad, así como la promoción de la llamada *salud alimentaria*, carecieran de solidez en lo que a derechos humanos se refiere. De cualquier manera, es justificable un análisis del ANSA – lo mismo que de toda acción reciente en materia de política social – desde la teoría internacional de los derechos humanos, precisamente porque la alimentación y la salud deben ser consideradas en todo momento como bienes jurídicos y como procesos esenciales para el desarrollo de la vida humana con dignidad.

Tener derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y que el Estado, como sujeto obligado, garantice su disponibilidad en todo momento, para todas las personas y bajo formas social y culturalmente aceptables, va más allá de la provisión de alimentos y nutrimentos a sectores depauperados, a sujetos en condiciones biológicas críticas o ante situaciones de crisis o emergencia. Desde su dimensión más contingente, el derecho humano a la alimentación es, efectivamente, el derecho a no padecer hambre. Y para ello, es necesaria la acción inmediata, directa y eficaz del Estado. Pero el derecho a una alimentación adecuada comprende también una dimensión estructural que involucra acciones permanentes y de largo plazo, asociadas a procesos de producción, distribución y acceso a los alimentos, y que están estrechamente relacionadas con la satisfacción de otros derechos humanos concurrentes, tales como el derecho a la salud, al agua, al trabajo y a la educación, por mencionar algunos (Rivera-Márquez et al, 2015).

El derecho a la alimentación debe significar, asimismo, la obligación del Estado de asegurar que las personas sean capaces de alimentarse por sí mismas, a través de generar sus propios recursos y teniendo la libertad de transformarlos.

Por derecho a la alimentación también debe entenderse el derecho a no padecer obesidad, así como el derecho a una alimentación que no la desencadene, no la mantenga, ni la agrave. Pero también es el derecho a tener acceso y a elegir con libertad y pleno conocimiento opciones alimentarias saludables. Esto plantea la obligación del Estado de poner en marcha acciones decididas de corto, mediano y largo plazo para revertir las actuales tendencias, evitando al mismo tiempo que las cifras recuperen los niveles que se observan en la actualidad. Asimismo, exige una transformación no sólo de la actual lógica de producción y comercialización de alimentos,

bebidas y servicios relacionados con ambos, sino también de las condiciones o circunstancias que permiten a las personas, hogares y grupos de la sociedad satisfacer sus propias necesidades alimentarias, tal y como ya se mencionó, con los medios suficientes.

De acuerdo con lo que aquí se ha planteado el reto es complejo, dado que se requieren acciones simultáneas de carácter contingente y estructural por parte del Estado, no sólo para garantizar el derecho a la alimentación en sí mismo, sino también para garantizar otros derechos humanos y fundamentales, tales como el derecho al trabajo, a la educación y a la salud, sin los cuales no se puede pensar en la satisfacción plena de las necesidades alimentarias ni visualizar, en lo particular, posibles soluciones a un problema de salud pública con las dimensiones que ha alcanzado el sobrepeso y la obesidad en México.

Resultados

Sigue siendo limitado el enfoque de derechos humanos – específicamente en lo que se refiere al derecho a la alimentación – en las actuales políticas públicas sobre alimentación, nutrición y salud cuyo propósito es revertir las tendencias del sobrepeso y la obesidad en la población mexicana. Al analizar los objetivos del ANSA, se observa que estos se relacionan, aunque de manera parcial, con algunas obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación.

De los diez objetivos planteados, nueve están asociados con la obligación que se refiere a su “satisfacción”, cinco con la de “protección” y uno con la de “respeto”, pero en ninguno de ellos se aprecia la obligación que se refiere a su “garantía”. Es importante señalar que algunos objetivos cumplen simultáneamente varias obligaciones (Tabla 5).

Entre los nueve objetivos que se vinculan con la “satisfacción” – entendida como la acción positiva del Estado para “...*fortalecer los recursos o medios de las personas para poder asegurar una alimentación adecuada...*” – se encuentran acciones de promoción, orientación, educación e información para que las personas puedan tomar mejores decisiones con respecto a su salud y alimentación. Es claro, sin embargo, que continúan siendo acciones que redundan en la responsabilidad individual.

Los cinco objetivos relacionados con la “protección” – es decir, con la “...*adopción de medidas para evitar que los particulares obstaculicen el acceso a una alimentación adecuada...*” – abarcan la propuesta de un etiquetado útil y comprensible, incentivos a cadenas productivas que arrojen una oferta adecuada de alimentos a precios accesibles; la vigilancia de la promoción y el mercadeo de las fórmulas lácteas; las advertencias a la población sobre el tamaño de las porciones de los alimentos industrializados, así como los estímulos a la industria para que reduzca el contenido de sodio de sus productos. No obstante, llama la atención la ausencia de planteamientos explícitos sobre regulación a la industria o sobre la posibilidad de crear nuevas disposiciones jurídicas o reforzar las ya existentes.

El único objetivo asociado con el “respeto” – condición que obliga al Estado a “...*abstenerse de interferir en el disfrute del derecho a la alimentación...*” – es el de promover y proteger la lactancia materna en concordancia con las recomendaciones internacionales, y lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, respecto a la extensión del periodo de lactancia hasta por 6 meses.

Uno de los aciertos del ANSA fue el reconocimiento de que el entorno juega un papel decisivo en el desarrollo del sobrepeso y la obesidad, pese a la concepción esencialmente determinista de la salud-enfermedad y la alimentación-nutrición. La estrategia reconoce la importancia de los llamados ambientes obesogénicos en la red causal del problema, particularmente en el ámbito escolar a nivel básico. Este fue uno de los elementos que dio origen a los lineamientos.

Al igual como sucede con las obligaciones del Estado respecto al derecho a la alimentación, los lineamientos guardan cierta relación con la OG12 del CDESC, respecto a una alimentación adecuada (Tabla 2). Las dimensiones predominantes de la OG12 en los lineamientos son las que se refieren a las “necesidades alimentarias”, al establecerse los criterios para una alimentación adecuada; “adecuación”, al contemplarse el ámbito escolar para la operación de los lineamientos; “disponibilidad y accesibilidad”, asociada con la venta y distribución de alimentos; oferta de “alimentos seguros sin sustancias nocivas”, referida a las medidas de higiene en la manipulación de alimentos y, finalmente, de “aceptabilidad”, por la necesidad de que la población asuma un cambio en sus hábitos alimentarios (Tabla 6).

Los resultados del análisis a los lineamientos sugieren nuevamente que las acciones de promoción y cuidado a la salud propuestas continuaban, en esencia, responsabilizando a los sujetos por su estado de nutrición y por su salud, al mismo tiempo que es notoria la ausencia de criterios para la compra-venta de alimentos y bebidas dentro de las escuelas o para mejorar la calidad de los que en ellas se preparan. En tanto, el incumplimiento a las disposiciones ya sea por parte de los planteles o de los distribuidores de alimentos podía ser sancionado hasta con la cancelación de los permisos o concesiones para llevar a cabo sus respectivas actividades. Sin embargo, no se especificaba qué tipo de instrumentos de regulación ni sanciones debían imponerse a la industria en caso de violaciones a los lineamientos.

A la par de las restricciones impuestas a la oferta, a la elaboración y al consumo de alimentos y bebidas *chatarra*, se buscaba mejorar la toma de decisiones a través del cambio de actitudes, conductas y toma de decisiones de las y los escolares; sin embargo, no se propusieron estrategias ni acciones concretas para mejorar el acceso a alimentos de mayor calidad nutricional. Tampoco se establecieron los criterios o mecanismos para que desde la Secretaría de Salud (SSa) se capacitara a padres, madres y personal académico en temas de alimentación y nutrición. Otra gran ausencia es el apoyo al campo y la sostenibilidad de los sistemas productivos de alimentos, pese a que en el ANSA se contempló la participación intersectorial entre distintas dependencias de la administración pública.

Como puede apreciarse, el *combate al sobrepeso y a la obesidad* dependería, en síntesis, de que las personas asumieran la responsabilidad de realizar actividad física, beber agua potable, disminuir el consumo de grasas y azúcar y aumentar el de frutas, verduras, leguminosas, cereales y fibra; entender la información nutricional en el etiquetado de alimentos y bebidas y tomar decisiones informadas sobre sus patrones de consumo de alimentos y sobre su propia salud, mientras que del lado de la industria la “autorregulación” sería la esencia de su parte de corresponsabilidad. En tanto que el gobierno, por lo que sugiere la evidencia, prácticamente asumía un papel como simple espectador.

Tabla 5. Objetivos del ANSA según obligaciones del Estado mexicano ante el derecho a la alimentación
(continúa)

Objetivos	Contenido
1. Fomentar la actividad física en la población en los entornos escolar, laboral, comunitario y recreativo con la colaboración de los sectores público, privado y social.	<i>El objetivo general es que el mayor número posible de mexicanos, independiente de su posición socioeconómica, practique de manera regular algún deporte o actividad física.</i> Dependencias involucradas: SSa, SEP, SEDESOL, CONADE y gobiernos estatales.
2. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y el consumo de agua simple potable	<i>Desarrollar una estrategia para asegurar la disponibilidad y consumo de agua simple potable como primera alternativa de hidratación.</i> Dependencias involucradas: • SEP: Dotar a las escuelas de bebederos de agua simple potable y gratuita, así como promover el consumo de agua simple potable. • CONAGUA: Impulsar políticas para dotar de agua potable a comunidades vulnerables. • SEDESOL: Aumentar la oferta de agua potable en las tiendas DICONSA.
3. Disminuir el consumo de azúcar y grasas en bebidas.	<i>Establecer mecanismos para que los consumidores puedan tomar decisiones mejor informadas a través de:</i> - <i>Etiquetado útil y de fácil entendimiento.</i> - <i>Orientación en la preparación casera de alimentos</i> - <i>Generar incentivos para incrementar la utilización de edulcorantes no calóricos.</i> Dependencias involucradas: SSa en conjunto con la industria de alimentos y bebidas.

Tabla 5. Objetivos del ANSA según obligaciones del Estado mexicano ante el derecho a la alimentación
(continuación)

Objetivos	Contenido
4. Incrementar el consumo diario de frutas y verduras, leguminosas, cereales de granos enteros y fibra en la dieta, aumentando su disponibilidad, accesibilidad y promoviendo su consumo.	Establecer una coordinación multisectorial para promover una mayor demanda de alimentos e incentivar cadenas productivas que arrojen una oferta adecuada a precios accesibles. <i>Establecer normativas voluntarias para apoyar y estimular el consumo de verduras mediante campañas de educación.</i> <i>Propiciar el desarrollo de tecnologías para aumentar la producción y distribución de alimentos entre la población.</i> Dependencias involucradas: SAGARPA.
5. Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas 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.	Propiciar que los individuos y las familias cuenten con un mejor conocimiento de la relación entre nutrición y salud a través de la comunicación educativa en salud, la cual tiene como objetivo fomentar la participación comunitaria y la promoción de estilos de vida saludables.

Tabla 5. Objetivos del ANSA según obligaciones del Estado mexicano ante el derecho a la alimentación
(continuación)

Objetivos	Contenido
6. Promover y proteger la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y favorecer una alimentación complementaria adecuada a partir de los 6 meses de edad.	Dependencias involucradas: • SSa: <i>Se buscará que los servicios de salud pública se adecuen a las recomendaciones internacionales, incluyendo la vigilancia de las prácticas de promoción y merco las fórmulas lácteas a madres de recién nacidos.</i> • STPS: <i>Promover la norma mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres, que establece el apoyo durante el periodo de lactancia; y moderniza la Ley Federal del Trabajo, de manera que el periodo de lactancia aumente hasta un año de 6 meses.</i>
7. Disminuir el consumo de azúcares y otros edulcorantes calóricos añadidos en los alimentos, entre otros aumentando la disponibilidad y accesibilidad de alimentos reducidos sin edulcorantes calóricos.	<i>Se requiere la participación de la industria para ampliar las alternativas de alimentos con menor contenido de azúcares, y del gobierno para incentivar y apoyar estos cambios.</i> <i>Brindar orientación en la preparación casera de alimentos mediante campañas educativas.</i>
8. Disminuir el consumo diario de grasas saturadas en la dieta y reducir al mínimo las grasas trans de origen animal.	<i>Buscar los mecanismos para reducir el uso y producción de grasas trans, así como el consumo de grasas de origen animal mediante la difusión de información sobre las grasas y su impacto a la salud.</i>

Tabla 5. Objetivos del ANSA según obligaciones del Estado mexicano ante el derecho a la alimentación
(continuación)

Objetivos	Contenido
9. 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.	Dependencias involucradas: SSa: <i>Se deben diseñar programas de orientación alimentaria para que la población pueda advertir el tamaño de las porciones de alimentos preparados en el hogar, como colaborar con la industria restaurantera para diversificar los tamaños de porciones y junto con la industria alimentaria, poner al alcance del consumidor herramientas que le permitan estimar el tamaño y los contenidos nutrimentales de una porción.</i>
10. 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.	<i>Educación a la población sobre los efectos nocivos del consumo excesivo de sal en la salud, propiciar el consumo de sales bajas en sodio y estimular a la industria para que reduzca el contenido de sodio en sus productos.</i> Dependencias involucradas: SSa: Explorará diversos mecanismos comunicacionales, educativos y otros para advertir de los efectos del consumo excesivo de sodio.

Fuente: Elaboración propia con base en Ssa, 2010 y Rivera-Márquez et al, 2015.

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continúa)

Título	Contenido
Título I: Disposiciones Generales	<i>Presenta los objetivos del acuerdo, dentro de los cuales se encuentra promover la preparación del expendio de alimentos y bebidas que faciliten la alimentación correcta; encabezar la regulación coordinada y unificada la operación de los establecimientos de consumo escolar; impulsar una cultura de hábitos alimentarios saludables en niñas, niños y adolescentes; y propiciar el análisis de la comunidad escolar sobre la importancia de la salud como componente primordial para mejorar la calidad de vida.</i>
Capítulo único: Objeto, definiciones y ámbito de acción	<i>propiciar el análisis de la comunidad escolar sobre la importancia de la salud como componente primordial para mejorar la calidad de vida.</i>
Artículos del 1° al 4°	<i>El acuerdo será aplicable para todas las escuelas públicas y particulares de educación básica del Sistema Educativo Nacional con establecimiento de consumo escolar.</i> <i>En el anexo único se describen las características nutrimentales del tipo de alimentos y bebidas que se recomiendan para su expendio y consumo en las escuelas de educación básica.</i>
Título II: De la configuración de la alimentación correcta del escolar	<i>Menciona que en los planteles de educación básica se deberá fomentar el consumo de alimentos y bebidas que faciliten la adopción de una alimentación correcta.</i>
Capítulo Primero: Principios de una alimentación correcta	<i>Describen los principios de la alimentación correcta y se hace mención que se tomen en cuenta los hábitos alimentarios de los estudiantes, sus familias y demás miembros de la comunidad educativa.</i>
Artículos del 5° al 8°	<i>Menciona que se debe propiciar el consumo de agua potable; ofrecer alimentos que incluyan los tres grupos alimentarios; orientar sobre las propiedades de los alimentos y bebidas y la preparación de refrigerios.</i>
Capítulo Segundo: De la promoción de una cultura de alimentación correcta en la comunidad educativa	<i>Resalta la importancia del desarrollo y enriquecimiento de una nueva cultura de alimentación en la comunidad escolar mediante el mejoramiento de las capacidades de gestión, organización y toma de decisiones.</i>
Artículos del 9° al 10°	<i>Contempla que dentro del espacio y entorno escolar se haga referencia al valor nutritivo de los alimentos y bebidas, se promueva la adquisición de competencias para elegir mejor los alimentos y bebidas, así como también los buenos hábitos alimentarios.</i>

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continuación)

Título	Contenido
Título III: De la conformación y de lo que debe de tomar en cuenta el Comité del establecimiento de consumo escolar	<i>Menciona que las escuelas deberán conformar cada ciclo escolar un “Comité del Establecimiento Escolar” que dará seguimiento a la operación del establecimiento de consumo escolar en la preparación, manejo, consumo y expendio de alimentos y bebidas de acuerdo a las recomendaciones del acuerdo y su anexo.</i>
Capítulo Primero: De la conformación del Comité del establecimiento de consumo escolar	<i>El comité debe de estar conformado por padres y madres de familia, personal de apoyo, y directivos, los cuales deberán sesionar una vez al mes para evaluar los resultados y rendir informes trimestrales.</i>
Artículos del 11° al 12°	
Título III: De la conformación y de lo que debe de tomar en cuenta el Comité del establecimiento de consumo escolar	Menciona que el comité deberá promover la realización de acciones como:
Capítulo Segundo: De lo que debe tomar en cuenta el Comité del establecimiento de consumo escolar	– <i>Supervisar y vigilar la calidad y tipo de productos que se expenden</i> – <i>Fortalecer y orientar la gestión del establecimiento sobre el consumo de alimentos y bebidas dentro de las escuelas de educación básica para lo cual deberán proporcionar información sobre alimentación correcta con el apoyo de SSa; privilegiar la agua natural; supervisar la selección de alimentos y bebidas de acuerdo a lo establecido en el anexo único del acuerdo.</i> – <i>Promover que se notifique al comité cualquier irregularidad dentro de las escuelas de educación básica.</i> – <i>Cumplir con las medidas de higiene aplicables para la venta y consumo de alimentos y bebidas.</i>
Artículo 13°	

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continuación)

Título	Contenido
Título IV	Menciona que los espacios que se utilicen para la preparación de alimentos y bebidas deben cumplir con ciertas condiciones higiénicas como:
Capítulo Único: Condiciones higiénicas de los lugares de preparación	– Ubicarse lejos de fuentes de contaminación – Contar con piso de cemento o asfalto – Contar con áreas específicas, ordenadas y limpias para colocar los objetos per artículos de limpieza y desinfectantes
Artículo 14º	– Áreas y mobiliarios deben estar limpias y desinfectadas – Pisos, paredes, techos y puestos de láminas deben ser de fácil desinfección – Los equipos para preparación de alimentos y bebidas deben facilitar la lin desinfección – Garantizar la potabilidad del agua que estará en contacto con alimentos y superficies los contengan – Los desechos deben colocarse en recipientes limpios, identificados, con tapa y eliminarse frecuentemente – Reemplazar con frecuencia los trapos de cocina y esponjas – Focos y lámparas deben estar alejados de áreas de manejo de alimentos – Equipos y utensilios deben estar limpios y desinfectados. – Quedará prohibido el almacenamiento de plaguicidas y sustancias tóxicas
Título V: De los requerimientos que deberán satisfacer las personas que preparan y expenden alimentos y bebidas	Menciona que las personas encargadas de preparar alimentos y bebidas para su expendio en establecimientos de consumo escolar deberán:
Capítulo Primero: Limpieza en la preparación de alimentos	– Lavar y desinfectar verduras, frutas y utensilios de cocina – Lavarse las manos con agua y jabón antes de preparar los alimentos – Utilizar cuchillos diferentes para alimentos crudos y cocidos – Usar trapos de cocina de colores, uno para cada actividad – Evitar estornudar frente a los alimentos, así como la caída de cabellos – No picarse la nariz, toser o escupir durante la preparación

**Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos
planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE**
(continuación)

Título	Contenido
y bebidas	- <i>No preparar alimentos cuando se está enfermo</i> - <i>No manipular los alimentos sin las manos limpias</i>
Artículo 15°	- <i>Lavar todos los utensilios utilizados antes y después de preparar los alimentos</i> - <i>Cocer muy bien los alimentos, mantenerlos tapados y en refrigeración</i> - <i>Evitar la presencia de animales domésticos</i> - <i>Prevenir la presencia de plagas.</i>
Título V: De los requerimientos que deberán satisfacer las personas que preparan y expenden alimentos y bebidas	<i>Menciona que los aspirantes a proveedores deberán conocer y dar cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en el acuerdo y su anexo único, así como las disposiciones aplicables en materia; y deberán recibir orientación y asesoría acerca de cómo ofrecer alimentos y bebidas higiénicos y recomendables para lo cual pueden apoyarse en los servicios de su comunidad.</i>
Capítulo Segundo: De los aspirantes a proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas	
Artículo 16°	

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continuación)

Título	Contenido
Título VI: Derechos y obligaciones	Describe las acciones que le corresponden a las autoridades educativas federal y locales:
Capítulo Primero: De las autoridades	– Fortalecer la operación y administración de los establecimientos de consumo escolar; – Impulsar la unificación de la regulación que debe regir la operación de los establecimientos de consumo escolar; – Definir estrategias de trabajo que favorezcan la concreción de normas claras y uniformes acerca del tipo de productos que se recomendarán para su consumo y por tanto e como parte de una dieta correcta; – Promover espacios de difusión e intercambio de ideas relacionadas con la promoción de la salud y la prevención del sobrepeso y la obesidad; – Fomentar en las escuelas de educación básica una cultura de hábitos alimentarios saludables mediante una adecuada comunicación educativa; – Involucrar responsablemente a las familias, docentes y directivos en temas de alimentación correcta y activación física; – Implementar programas de orientación alimentaria; – Promover la activación física; – Dar seguimiento a los compromisos asumidos en el ANSA; – Trabajar coordinadamente con las autoridades municipales y con los órganos administrativos de la Ciudad de México, y demás instancias competentes; – Promover la alineación de todas las acciones a la normatividad contenida en el anexo su anexo único.
Artículos del 17° y 18°	Describe las acciones que le corresponde al personal docente como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo: – Trabajo de sensibilización con madres, padres de familia y tutores; – Promover con la comunidad escolar diferentes actividades para mejorar la alimentación de la misma;

**Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos
planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE**
(continuación)

Título	Contenido
	– <i>Fomentar el consumo de alimentos recomendables a fin de facilitar la alimentación correcta;</i> – <i>Explicar la importancia de la actividad física;</i> – <i>Detectar a niños, niñas y adolescentes que presenten problemas de obesidad a fin de brindar orientación a madres y padres de familia.</i>
Título VI: Derechos y obligaciones	Menciona que la comunidad educativa deberá:
Capítulo Segundo: De la comunidad educativa.	– <i>Incluir en la planeación escolar temas relacionados con el cuidado de la salud y la activación física;</i> – <i>Determinar los procesos necesarios para el desarrollo e implementación de estrategias encaminadas a promover el cuidado de la salud;</i>
Artículos del 19° al 21°	– <i>Poner en práctica orientaciones, sugerencias y recomendaciones que de manera conjunta implementen las autoridades educativas a favor de la alimentación correcta y la actividad física;</i> – <i>Generar estrategias de difusión y sensibilización en torno a las medidas de prevención de enfermedades a través de la comunicación educativa.</i> – <i>Implementar prácticas educativas encaminadas a reconocer los beneficios de incluir la actividad física en la vida escolar y diaria hábitos alimentarios que contribuyan al cuidado de la salud;</i> – <i>Impulsar, de acuerdo a la región, la oferta de alternativas para mejorar la alimentación como el cultivo de huertas o parcelas escolares;</i> – <i>Involucrar a toda la comunidad en la supervisión de la aplicación de la normativa correspondiente en materia de alimentación.</i>
	Menciona los derechos y obligaciones de las madres, padres de familia o tutores:
	– <i>Participar de manera activa en la toma de decisiones de la escuela en relación con el cuidado de la salud;</i> – <i>Colaborar de manera conjunta con el personal docente y directivos;</i>

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continuación)

Título	Contenido
	- Evitar proporcionar dinero a sus hijas e hijos, de preferencia proveerles refrigerio; - Promover la activación física; - Recibir orientación sobre las características nutrimentales de los alimentos y bebidas que faciliten la alimentación correcta; - Notificar al Comité del establecimiento de consumo escolar acerca de las irregularidades que adviertan sobre productos e higiene. - Menciona los derechos de las niñas, niños y adolescentes: - Conocer las disposiciones de la escuela relativas a la promoción del cuidado de la salud; - Participar en las actividades en torno a la alimentación correcta y activación física; - Desarrollar las competencias necesarias para adoptar una vida sana y una actitud responsable ante las prácticas que tienen efectos negativos en su salud; - Contar con la información nutricional de fácil acceso y diseñada para su comprensión; - Dar aviso sobre irregularidades a sus madres, padres, tutores, profesores quienes reportarán al Comité.
Título VI: Derechos y obligaciones	Menciona que las autoridades federal y locales designarán equipos de trabajo responsables para definir las acciones a desarrollar, los plazos y responsables de llevarlas a cabo, así como los indicadores para valorar el logro de los propósitos, compartir las experiencias exitosas y las áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias para la salud alimentaria y activación física.
Capítulo Tercero: De la planeación, evaluación y seguimiento.	
Artículos del 23° al 26°	Menciona que el Comité es el encargado de la verificación y de su seguimiento; el jefe de zona supervisor de zona son los responsables de que se proporcione la información, capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores, docentes, madres y padres de familia de las disposiciones del acuerdo y su anexo único.

Tabla 6. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos planteles de educación básica según disposiciones de la Observación General 12 del CDE
(continuación)

Título	Contenido
	<i>Menciona que el instrumento jurídico que sea suscrito por la escuela con los proveedores de servicios de alimentos y bebidas deberá incluir las disposiciones generales del acuerdo y su anexo único y debe establecerse de forma explícita la obligación de cumplir con lo establecido, en caso de no hacerlo será motivo para el término del instrumento jurídico.</i>
Transitorios Artículos del 1° al 3°	<i>Menciona que la aplicación del acuerdo y el anexo único serán obligatorios en todas las escuelas de educación básica a partir del 1° de enero del 2011</i>
Anexo Único	Contiene el objetivo; criterios utilizados para definir los alimentos y bebidas que faciliten la alimentación correcta; las bases científicas y técnicas para la elaboración de estos documentos, glosario y referencias internacionales. Bases científicas y técnicas para la elaboración de criterios – Requerimiento de energía (kcal/día) – Preescolar (3 a 5 años): 1300 kcal – Escolar (6 a 11 años): 1579 Kcal – Secundaria (12 a 14 años): 2183 kcal – Requerimientos de energía para el refrigerio escolar (kcal) – Preescolar: 228 kcal – Primaria: 276 kcal – Secundaria: 382 kcal

Fuente: Elaboración propia con base en Diario Oficial de la Federación de México, 2010 y Rivera-Márquez et al, 2015.

Reflexiones finales

En el análisis del ANSA es importante reconocer el compromiso del gobierno federal por enfrentar por primera vez un problema de salud pública ampliamente distribuido en la población mexicana, el de la obesidad y el sobrepeso, que ya desde entonces estaba rebasando las capacidades del sistema de salud, a través de una iniciativa que parecía de grandes proporciones. Su principal limitante fue, sin embargo, el propio esquema en torno al cual se pretendía dar cumplimiento a objetivos y metas, se organizarían las acciones concretas y se definirían las responsabilidades de las partes involucradas. La propuesta de un *acuerdo* entre el gobierno, la sociedad y la iniciativa privada como vía para hacer efectiva una obligación de Estado con la salud, la alimentación y la nutrición de las y los mexicanos dependía, por tanto, de *buenas voluntades* y no de un marco jurídico.

La estrategia no trascendió los límites del ámbito escolar en el sistema educativo básico, tal como originalmente se había planteado. Bajo una retórica de corresponsabilidad, esta iniciativa colocaba a las madres y a los padres, a los docentes y a los propios menores como actores centrales. El problema colectivo del sobrepeso y la obesidad en edades tempranas se revertiría, según esta lógica, en la medida en la que las niñas y los niños modificaran sus hábitos alimentarios, patrones de compra de alimentos y bebidas y estilos de vida. Su responsabilidad era, en resumen, comer bien y tener una buena salud.

Las escuelas debían, por su parte, promover el autocuidado de la salud y la toma de decisiones informadas sobre alimentación, al mismo tiempo que dejarían de preparar y vender alimentos y bebidas *chatarra* o *no saludables*. Tendrían además que colocar un letrero a la entrada de sus instalaciones en el que se declaraba abiertamente que cumplían con el acuerdo. Violarlo implicaría sanciones económicas o incluso la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios.

El papel esencial del gobierno fue impulsar campañas de prevención contra el sobrepeso y la obesidad sustentadas en la transferencia de responsabilidades a los sujetos y a los centros educativos. Ciertamente que con la promulgación de los lineamientos se sentaron los criterios y las bases técnicas para regular la exposición y el acceso a opciones alimentarias obesogénicas, así

como la higiene en la preparación de alimentos al interior de los planteles. Desafortunadamente, no ha habido a la fecha un seguimiento de tales acciones. Poco se hizo también en los entornos aledaños a las escuelas, en espacios públicos o en establecimientos como tiendas, teatros, restaurantes, etcétera. Es necesario reconocer que como resultado del ANSA, pero también de la presión social, la publicidad de alimentos y bebidas chatarra en horarios de televisión con programación para menores prácticamente se suspendió, aunque otros medios masivos de comunicación no fueron regulados.

El fracaso del ANSA puede ser atribuido a que, de origen, no fue concebido como una ley en concordancia con lo estipulado en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sino como una estrategia vertical integrada por un conjunto de acciones basadas en el autocuidado, en la modificación de conductas individuales y transfiriendo la responsabilidad a las personas, como condiciones esenciales para revertir un problema colectivo de salud. Una obligación de Estado se redujo a un “asunto de buenas voluntades” entre las partes involucradas; pero una de esas partes, conformada por sectores específicos de la industria de alimentos y bebidas, poseía intereses económicos irrenunciables y se valía de estrategias y prácticas para continuar maximizando sus ganancias, a costa de la salud y la nutrición de la población mexicana y resistiéndose al cumplimiento de la ley hasta donde fuera posible.

Esta estrategia, que colocó a la adiposidad excesiva como un problema de altos costos económicos y pérdida de productividad, por encima de su esencia como prioridad nacional en materia de derechos humanos careció, además, de una definición sobre *salud alimentaria*. Pero también reprodujo un discurso de apología de la violencia de Estado – que caracterizó a la administración de Felipe Calderón Hinojosa – al referirse a las acciones de promoción de la salud y prevención contenidas en el ANSA como *combate al sobrepeso y a la obesidad*.

Bibliografía

CDESC (1999). Observación General 12. Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). 20º periodo de sesiones, 1999. ONU, Doc. E/C. 12/1999/5 (1999). Disponible en: <http://wwwl.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm/empcomm12s.htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (consulta 17 de octubre de 2017).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO 23 de Agosto de 2010: Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO 16 de Mayo de 2014: Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO 30 de Octubre de 2017: Ley General de Educación.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO 30 de Octubre de 2017: Ley Federal del Trabajo.

GUTIÉRREZ, J; RIVERA-DOMMARCO, J; SHAMAH-LEVY, T; VILLALPANDO-HERNÁNDEZ, S; FRANCO, A; CUEVAS-NASU, L; ROMERO-MARTÍNEZ, M; HERNÁNDEZ-ÁVILA, M. (2012) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

HERNÁNDEZ-ÁVILA, M; MARTÍNEZ-MONTAÑEZ, O. (2011) “Lineamientos Generales para el expendio o distribución y bebidas en los establecimientos de consumo escolar en los planteles de educación básica”, Boletín Médico del Hospital Infantil de México, vol. 68, Núm.1: 1-6.

LAKE, A; TOWNSHAND, T. (2006). Obesogenic environments: exploring the built and food environments. The Journal of The Royal Society for the Promotion of Health, vol.126, Núm. 6: 262-267.

OLAÍZ, G; RIVERA, J; SHAMAH, T; ROJAS, R; VILLALPANDO, S; HERNÁNDEZ, M; SEPÚLVEDA, J (2006). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Mayo de 2004: Estrategia Mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud.

SECRETARÍA DE SALUD Enero de 2010: Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad.

SECRETARÍA DE SALUD Enero de 2010b: Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Proyecto Lineamientos Generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica.

SECRETARÍA DE SALUD Febrero de 2010c. Bases Técnicas del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria.

SECRETARÍA DE SALUD Enero de 2010d. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Mensajero de la Salud.

SECRETARÍA DE SALUD Enero de 2010e. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Acciones del Gobierno Federal.

SHAMAH, T; CUEVAS, L; RIVERA, J; HERNÁNDEZ M (2016). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

RIVERA-MÁRQUEZ, JA (2007). “La satisfacción colectiva de las necesidades de alimentación-nutrición y su relación con la salud-enfermedad”. En: Jarillo, E. Y Guinsberg, E (eds.) La salud colectiva en México: temas y desafíos. Buenos Aires: Lugar Editorial, 153-169.

RIVERA-MÁRQUEZ, JA (2011). “Sobrepeso y obesidad”. En: López, S. y Puente, E. (eds.) Observatorio de la salud pública en México 2010. México: UAM, 67-77.

RIVERA-MÁRQUEZ, JA; LÓPEZ, S; ALFARO, G; GONZÁLEZ-DELGADO, A (2015). “Derecho a la alimentación en México”. En: López, O. y López, S. (coords.) Derecho a la Salud en México. México: UAM, 111-151.