



**REGULACIÓN DE LA COMIDA CHATARRA  
EN LAS ESCUELAS**

El Poder del Consumidor, A.C.

## CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

---

### Regulación de la comida chatarra en las escuelas

---

#### El Poder del Consumidor A.C.

---



**Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social CIESAS**  
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.  
14000, México, D.F.  
Tel.: (55) 54 87 36 00  
<http://www.ciesas.edu.mx/>

**Director General**  
Agustín Escobar Latapí



**CCIUDADANO**  
Construcción y articulación de lo público  
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617  
[www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)

**Profesor Investigador  
Responsable Académico**  
Ernesto Isunza Vera

**Directora Ejecutiva**  
Almudena Ocejo Rojo

**Editora**  
Ivonne Patricia Ortuño Martínez



**PARTICIPANDO  
POR MÉXICO**

**Participando por México A.C.**  
Tiburcio Montiel 88, Col. San Miguel  
Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo,  
11850, Ciudad de México  
Tel.: (55) 5264 8003  
<http://www.pxm.org.mx/>

**Director del Consejo  
Responsable de la investigación**  
Luis Fernando Fernández Ruiz

**Director Ejecutivo**  
Antonio Zavala Sánchez

**Investigación y textos**  
Rodrigo Sánchez Castellanos  
Isabel Argelia Segura del Río

**Diseño**  
Anneli Daniela Torres Arroyo

**ISBN Obra completa**  
978-607-486-430-4

**ISBN Volúmen**  
978-607-486-436-6

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: [www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)



## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | 4  |
| <b>2. ANTECEDENTES</b>   | 6  |
| <b>3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN</b>                            | 9  |
| 3.1. Contexto  | 10 |
| 3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa                   | 12 |
| 3.3. Relación del cambio buscado con el problema público                         | 13 |
| <b>4. MODELO DE TRABAJO</b>  | 15 |
| 4.1. Historia del proyecto   | 15 |
| 4.2. Esquema de trabajo utilizado  | 17 |
| 4.2.1. Líneas de acción y metodología  | 18 |
| 4.2.2. Recursos de la organización   | 20 |
| 4.3. Principales acciones realizadas   | 21 |
| 4.3.1. Presión para la regulación sobre la venta de alimentos y bebidas chatarra | 21 |
| 4.3.2. Uso intensivo de redes sociales para difundir información                 | 21 |
| 4.3.3. Aumento impositivo a bebidas azucaradas                                   | 21 |
| 4.3.4. Estrategias de seguimiento  | 22 |
| 4.4. Estrategias de presión utilizadas   | 22 |
| 4.5. Identificación de actores y sus roles                                       | 23 |
| 4.5.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado              | 23 |
| 4.5.2. Grupos afectados por el cambio  | 25 |
| 4.5.3. Racionalidad detrás de los actores con poder de decisión                  | 25 |
| <b>5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO</b>                                       | 27 |
| 5.1. Cambios en política pública   | 27 |
| 5.2. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa           | 27 |
| 5.3. Cambios en la comunidad o colectivo   | 28 |
| <b>6. CONCLUSIONES</b>   | 29 |
| <b>7. ANEXOS</b>   | 31 |
| Anexo 1. Cronología del proceso  | 31 |
| Anexo 2. Memoria de campo  | 32 |
| <b>8. REFERENCIAS</b>  | 33 |



## 1. INTRODUCCIÓN

---

Tanto en México, como en el mundo, se ha extendido de manera importante el discurso sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas como prácticas fundamentales para avanzar hacia una mejor democracia. A pesar de ello, en los hechos no han logrado institucionalizarse como elementos constitutivos de nuestra democracia y por lo tanto, no terminan de traducirse en resultados concretos para el mejoramiento del nivel de vida de la población en el ámbito local ni han propiciado una mayor responsabilidad de las autoridades locales.

En este contexto y desde hace ocho años, C Ciudadano, Construcción y Articulación de lo Público (CC), programa del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) trabaja en el fortalecimiento de organizaciones y grupos ciudadanos para que puedan llevar a cabo iniciativas de control ciudadano de lo público en el ámbito local. CC entiende el control ciudadano de lo público como el involucramiento informado y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, necesidades y características de las comunidades a las que pertenecen.

Los procesos de influencia en la toma de decisiones públicas que enfrentan las organizaciones y los grupos sociales en México son complejos y la tarea resulta difícil, por lo que utilizan estrategias y esquemas de trabajo diversos, lo que hace que obtengan resultados muy disímiles. Este reporte forma parte de una serie de diez estudios de caso sobre los modelos de trabajo desarrollados por organizaciones y grupos ciudadanos en México que han logrado influir la toma de decisiones públicas; la investigación fue coordinada por CC con el propósito de lograr los siguientes objetivos específicos:

- a. Documentar el esquema de trabajo para influir en la toma de decisiones públicas de diez iniciativas realizadas por organizaciones y grupos ciudadanos.
- b. Analizar los resultados obtenidos en términos de influencia en la toma de decisiones públicas.
- c. Definir los procesos, los actores y las estrategias de cada esquema, identificando los principales factores que determinaron el logro de dichos resultados.

Este documento analiza el caso de la regulación de la comida chatarra en escuelas de educación básica del país, impulsada por El Poder del Consumidor (EPC o El Poder). Éste es considerado como un caso exitoso ya que su actuación ha sido decisiva en la publicación y seguimiento de lineamientos para la venta de alimentos con alto contenido calórico y bebidas azucaradas en las escuelas del país.

El método de investigación utilizado para elaborar este caso incluyó trabajo de gabinete y de campo. Durante el primero se recopiló, organizó y sistematizó la documentación sobre el modelo de trabajo de EPC. Una vez sistematizada la información



documental, con base en el contenido temático definido por el CC para los estudios de caso, se elaboraron guías de entrevistas semiestructuradas para recopilar información en campo; posteriormente, se aplicaron entrevistas presenciales a los actores clave involucrados en el caso.

Para presentar el caso de estudio el documento se divide en cuatro secciones. En primer lugar, se expone el problema público que el Poder del Consumidor busca resolver con la iniciativa, el contexto del cual derivó este problema, así como el cambio específico buscado por la asociación. En segundo lugar, se desarrolla el modelo de trabajo empleado, las principales acciones realizadas y las estrategias de presión utilizadas. Además, se identifican los actores principales y sus roles. La tercera sección presenta los resultados del modelo de trabajo desde el punto de vista de los cambios en política pública, en la organización y en la comunidad. Por último, se exponen las conclusiones en las que se definen las partes del modelo de trabajo de la asociación que se pueden replicar y los obstáculos y retos que aún enfrenta la iniciativa.





## 2. ANTECEDENTES

---

En diciembre de 2006, Alejandro Calvillo formalizó la creación de la asociación civil, El Poder del Consumidor (EPC). Se partió de la premisa de que existían y que existen grandes abusos hacia los consumidores, tales como publicidad engañosa o información nutrimental inadecuada por parte de las grandes empresas y que el gobierno no contaba con una regulación adecuada para impedirlos.

El Poder del Consumidor busca promover y defender los derechos de los consumidores, fomentar decisiones de consumo responsables, al informar sobre las prácticas empresariales dañinas, y alentar una verdadera responsabilidad social de las industrias mexicanas.

La organización, además de caracterizarse por su amplio trabajo en la defensa de los derechos del consumidor,<sup>1</sup> destaca dentro de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) por sus exitosas campañas de comunicación. El éxito de éstas se debe principalmente a dos factores: la planeación de estrategias y el sustento científico que tienen.

El primer factor del éxito en el modelo de trabajo de la organización son los doce años de experiencia de su Director General, Alejandro Calvillo, al frente de distintas iniciativas de defensa de derechos civiles y ambientales con Greenpeace, la cual no sólo detonó la creación de la organización, sino que ha caracterizado el diseño de las estrategias y la difusión de sus campañas. Su experiencia influyó significativamente en el enfoque de la asociación, así como en la legitimidad de sus acciones ante sus opositores o contrapartes.

El segundo elemento es el amplio trabajo de investigación realizado por un equipo de profesionales de El Poder para la generación de información confiable, misma que es presentada de manera atractiva de acuerdo con el público objetivo. El diseño de un documento informativo para medios de comunicación es diferente de aquel que está

---

<sup>1</sup> Nota de la editora. De acuerdo con los criterios sobre el uso del género en el lenguaje de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) "...en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva." (Diccionario panhispánico de dudas, recuperado de: <http://lema.rae.es/dpd/?key=g%C3%A9nero>, consultada el 6 de septiembre de 2016). De igual forma, el Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española de la RAE señala que el masculino es el género no marcado, es decir que "...alude al miembro de una oposición binaria que puede abarcarla en su conjunto, lo que hace innecesario mencionar el término marcado (femenino). Cuando se hace referencia a sustantivos que designan seres animados, el masculino no sólo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos." (Recuperado de: [http://www.rae.es/sites/default/files/Sala\\_prensa\\_Dossier\\_Gramatica\\_2009.pdf](http://www.rae.es/sites/default/files/Sala_prensa_Dossier_Gramatica_2009.pdf), consultada el 27 de septiembre de 2016). En este documento se utilizará el masculino genérico para facilitar la comprensión del discurso y evitar dificultades sintácticas y de concordancia.





dirigido a padres de familia o a los niños. Así, la investigación y generación sistemática de información y sus posteriores estrategias de difusión inciden para que EPC sea una asociación con influencia a nivel nacional.

La información generada por la asociación es utilizada para cuatro tipos de acciones: a) promover iniciativas de ley mediante un cabildeo directo con el Poder Legislativo; b) impulsar en el Poder Ejecutivo el desarrollo de políticas públicas basadas en la justicia ambiental, el comercio justo, la salud nutricional y el desarrollo sustentable; c) llamar a las empresas a mejorar sus productos o servicios y sus prácticas laborales, ambientales y económicas; d) concientizar a las personas sobre los riesgos que representan ciertos productos y servicios, las prácticas antiéticas de algunas grandes empresas y las deficiencias de diversas políticas públicas.

El Poder del Consumidor es una asociación integrada por profesionales con experiencia en la defensa de los derechos humanos (desde muy diversas áreas, como medio ambiente, nutrición, consumo, género), así como en el diseño gráfico y marketing social.

La asociación ha ejecutado distintos proyectos para cumplir su objetivo como promotor de la defensa de los derechos de los consumidores. Asociaciones de Perú, Chile, Panamá y México se unieron para demostrar que el pan integral que comercializaba Bimbo no contenía harina integral. La asociación consiguió que la compañía eliminara uno de los componentes de la fórmula de la Coca-Cola Zero, el cual ya había sido prohibido en Estados Unidos por las posibles consecuencias en la salud de los consumidores.

De igual forma, consiguió que Kellogg's retirara de la televisión un anuncio que hacía suponer que el consumo de Zucaritas otorgaba cualidades físicas extraordinarias. La asociación también generó presión contra Mead Johnson para evitar que promoviera los sustitutos de leche materna como beneficiosos para la salud en bebés menores de un año o que regalaran muestras a las madres en clínicas y hospitales del país. Por último, la asociación se sumó a una campaña contra Burger King para que aumentaran el salario de los jornaleros que recolectan tomate en Florida, lo cual terminó por aceptar la empresa.

Actualmente, la organización está desarrollando otros proyectos para defender los derechos de los consumidores. El Poder del Consumidor ha establecido dos campañas: Transporte Eficiente y Calidad del Aire y Salud Alimentaria.

En 2012, EPC participó activamente en la formación de la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA), una red de asociaciones civiles, organizaciones sociales, activistas y profesionistas cuyo propósito es solucionar la epidemia de obesidad en México. También promovió que en la reforma fiscal de 2013 se incluyera un impuesto a las bebidas azucaradas.



En este mismo tema, la asociación elaboró un reporte llamado: La publicidad de comida chatarra dirigida a la infancia en México, mismo que confirma que la industria alimentaria ha encontrado en los niños un gran mercado y que el Programa de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigidas al Público Infantil (Pabi)<sup>2</sup> de 2009 no evitaba este tipo de publicidad (EPC, 2010: 2).

Con base en esta experiencia y por su preocupación en el rápido aumento de la obesidad infantil, EPC desarrolló el proyecto sobre la regulación de la venta de comida chatarra<sup>3</sup> en las escuelas de México, mismo que es objeto de análisis de este documento.

- 
- 2 El Programa de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigidas al Público Infantil (Pabi) difundió una publicidad responsable dirigida a la población infantil en materia de salud para promover un estilo de vida más saludable, a través de la eliminación en la publicidad de imperativos de consumo, de enunciar falsos beneficios de los productos o características de los mismos e incitar a la prevención del sobrepeso, entre otras.
  - 3 La comida chatarra se refiere a los alimentos con altos contenidos de azúcares, grasas, sodio y aditivos alimentarios.





### **3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN**

**E**l problema público es el incremento de los niveles de obesidad y sobrepeso infantil y adolescente en México, causado principalmente por: 1) el consumo de la población infantil y adolescente de alimentos de alto contenido calórico y bebidas azucaradas; 2) una alta disponibilidad de estos alimentos en los centros educativos; 3) la publicidad engañosa que promueve hábitos alimenticios poco saludables; 4) la desinformación de los consumidores, sobre todo padres de familia, de las consecuencias del consumo de este tipo de alimentos y 5) la poca actividad física de algunos niños y adolescentes en este país.

El principal problema asociado a la gestión gubernamental que identificó EPC, fue la falta de seguimiento de las autoridades en el cumplimiento de la normatividad sobre la venta de productos de alto contenido calórico y bebidas azucaradas en las escuelas. El incremento alarmante de la obesidad infantil y adolescente ha generado un alto riesgo para la salud y un rápido aumento en el gasto de servicios de salud pública, dirigidos a la atención de enfermedades causada por la obesidad. En 2008, la Encuesta Nacional de Salud en Escolares (ENSE) registró que el sobrepeso y la obesidad infantil en niños de primaria y secundaria aumentó del 28% al 31.5%, en tan sólo dos años (EPC, 2012: 5). De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) de 2012, la epidemia afectaba al 70% de los adultos y al 35% de los niños de primaria y secundaria.

El incremento de los niveles de obesidad infantil en México ha sido alarmante: en 2012 se reportó que 4,15 millones de niños de entre 5 y 11 años padecían sobrepeso y obesidad, cerca del 30% de esta población (CESOP, 2012: 2). Esta situación implicaba que uno de cada tres niños y jóvenes de entre 5 y 17 años tenía sobrepeso u obesidad (CESOP, 2012: 6). Los niños obesos tienen más probabilidades de desarrollar una serie de problemas de salud en la etapa adulta como cardiopatías, resistencia a la insulina (signo temprano de diabetes inminente), trastornos osteomusculares, algunos tipos de cáncer y discapacidad (OMS, 2016). De acuerdo con la Comisión Federal de Mejora y Regulación (Cofemer), para 2017, los costos de salud asociados al exceso de peso en el país ascenderán a 150 000 millones de pesos (Cofemer, 2012: 11).

La Encuesta Nacional de Salud en Escolares de 2008 señaló que los alimentos y productos con mayor disponibilidad en las primarias se componen en la siguiente proporción: el 81.2% dulces, el 78.8% botanas industrializadas y el 77.1% tortas y sándwiches, mientras que a nivel secundaria, el 87.9% son los refrescos (Cofemer, 2012: 27). La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que el incremento de este padecimiento se debe a un conjunto de factores entre ellos, que los niños pasan más tiempo realizando actividades como ver televisión o jugar videojuegos, situación que influye en el aumento de peso, así como un cambio de dieta con un contenido calórico mayor (CESOP, 2012: 7).



De acuerdo con El Poder, la presencia de ambientes obesogénicos, es decir ambientes que promueven la obesidad, es una de las principales causas de este problema en México. Un ejemplo de este ambiente obesogénico es que la población infantil se ve expuesta constantemente en distintos medios y espacios a la publicidad de las grandes compañías alimentarias que promueven sus productos y hábitos alimenticios poco saludables.

El Director General de la organización, Alejandro Calvillo, considera que el ambiente escolar es riesgoso, en términos formativos de los hábitos alimenticios de los niños y adolescentes, como consecuencia de la poca vigilancia que existe sobre lo que comen durante estos horarios. Estos problemas se ven agravados debido a la desinformación de los consumidores.

A pesar de que el tema de la obesidad y el sobrepeso se encontraba posicionado en la opinión pública, entre 2006 y 2007 no era un tema prioritario en la agenda política y gubernamental, pues las autoridades no comprendían los alcances que el problema podría tener en el largo plazo y, por lo tanto, no existía una política pública enfocada a atender este problema. La inacción de la autoridad al no intervenir de manera preventiva contribuyó a que el problema se agravara.

La desinformación sobre los efectos negativos de la comida chatarra es un factor fundamental del problema de la obesidad infantil, por lo que EPC buscó generar información y difundir estudios confiables para evidenciar los daños a la salud. Desde el punto de vista de la asociación, si no se mejora la calidad de la información con la que cuentan los consumidores y se implementan normas que detengan la tendencia de obesidad, el sistema de salud llegará al límite de su capacidad como consecuencia de las enfermedades relacionadas con el sobrepeso.

### **3.1. Contexto**

Este caso de influencia responde al incremento dramático de la obesidad infantil en México, y a que desde 2004 la Organización Mundial de la Salud (OMS) lanzó la estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, la cual ya reconocía como problema central la mortalidad asociada a problemas de obesidad. La OMS recomendó cuatro medidas fundamentales: regular la publicidad dirigida a niños, reglamentar la venta de alimentos al interior de las escuelas, fortalecer los etiquetados nutricionales y endurecer las medidas fiscales.

Entre 1999 y 2006, el sobrepeso y la obesidad en niños de cinco a once años aumentaron en casi un 40% en México. Esta epidemia llamó la atención de distintos círculos



internacionales, pues el país presentaba uno de los crecimientos más acelerados en el índice de sobrepeso y obesidad infantil.

Alejandro Calvillo mencionó, en entrevista, que al momento de formarse la asociación, la obesidad y el sobrepeso infantil no era un tema bien posicionado en la agenda política y gubernamental. Sin embargo, sí era de gran preocupación en los institutos de salud como el de salud pública y el de nutrición.

Además de los daños a la salud de las personas, las enfermedades relacionadas<sup>4</sup> con la obesidad tienen graves consecuencias en los sistemas de salud pública. Implica mayores niveles de gasto para atender a un elevado número de pacientes, incrementa el presupuesto para la provisión de medicamentos, para contratar a más personal e, incluso, para invertir en infraestructura que soporte el incremento de la demanda de más servicios de salud. En un estudio de 2013 de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública (Rtveladze *et al.*, 2013: 4) se calculó que en 2010 el gasto público en trece enfermedades relacionadas al sobrepeso y la obesidad fue de 806 millones de dólares, y se estima que aumente a 1 200 millones en 2030 y a 1 700 en 2050.

La Estrategia Global sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud aprobada en la Asamblea Mundial de la Salud destacó que los niños son vulnerables ante publicidad engañosa de alimentos y bebidas, por lo tanto los gobiernos deben tomar acciones para protegerlos. En 2009, el sector industrial respondió a las críticas y señalamientos sobre el efecto negativo de la sobre exposición a la publicidad en la población infantil a través del Código Pabi<sup>5</sup>, una autorregulación sobre publicidad dirigida al público infantil. La Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) determinó que entre 2009 y 2010 el Código fue incumplido en decenas de ocasiones. Lo más grave, de acuerdo con EPC, es que este código no tenía ningún criterio nutricional, es decir, era un total engaño.

Felipe Calderón Hinojosa incluyó el tema de obesidad infantil en su campaña y en su gobierno, a inicios de 2010, a través de la Secretaría de Salud, lanzó el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, el cual tuvo como objetivo instrumentar políticas

---

<sup>4</sup> Enfermedad coronaria, diabetes tipo 2, cáncer (de endometrio, de mama y de colon), hipertensión (presión arterial alta), dislipidemia (por ejemplo, niveles altos de colesterol total o triglicéridos), accidente cerebrovascular, enfermedad del hígado y de la vesícula, apnea del sueño y problemas respiratorios, artrosis (la degeneración del cartílago y el hueso subyacente de una articulación), problemas ginecológicos (menstruación anómala, infertilidad). Fuente: Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, “Los efectos del sobrepeso y la obesidad en la salud”, recuperado de: <http://www.cdc.gov/healthyweight/spanish/effects.html>, consultada el 28 de septiembre de 2016.

<sup>5</sup> El PABI es un código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigidas al público Infantil, el cual buscó una publicidad dirigida a la población infantil responsable en materia de salud para promover un estilo de vida más saludable por medio de la eliminación en la publicidad de imperativos de consumo, de enunciar falsos beneficios de los productos o características de los mismos y promoviendo la prevención del sobrepeso, entre otras.



públicas para la reducción de la obesidad, entre ellas, el establecimiento 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 (DOF, 2010). Mismos que nunca tuvieron mecanismos de sanción, por lo que no eran obligatorios.

En la presidencia de Enrique Peña Nieto se tomaron medidas determinantes para combatir el problema al introducir una legislación más rígida en materia de alimentación en las escuelas, incluyendo sanciones en caso de no cumplir con lo establecido. A pesar de la importancia del tema, las políticas públicas implementadas fueron limitadas y aún carecen de mecanismos de seguimiento y vigilancia para asegurar su correcta aplicación y cumplimiento.

### **3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa**

El proyecto de Regulación de Comida Chatarra en las Escuelas buscaba promover una dieta más saludable en los niños y jóvenes de México al normar por medio de lineamientos la venta de comida chatarra al interior de las escuelas. EPC buscó que los lineamientos publicados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) tuvieran rigor en la definición de los conceptos básicos, como contenido calórico o niveles de azúcares permitidos, y que estuvieran alineados a las investigaciones científicas a nivel nacional e internacional.

Con el fin de involucrar a los diferentes actores en la promoción de dietas más saludables para los menores y para asegurar que la regulación de venta de alimentos y bebidas en las escuelas se cumpliera, EPC buscó que esta regulación fuera supervisada por los padres de familia y por las autoridades escolares. Además, fue muy importante para la asociación que se establecieran sanciones en caso de incumplimiento de los lineamientos.

La asociación se dio cuenta de que la presión a las autoridades para la elaboración de lineamientos era solamente el primer paso para reducir la obesidad infantil. Lograr una dieta saludable al evitar que los niños y jóvenes tuvieran acceso a alimentos y bebidas chatarra implicaba darles opciones de consumo más sanas, al asegurar el acceso gratuito a agua potable y aumentar la disponibilidad de alimentos sanos. La agenda de la asociación también incluía otros pasos como: aumentar la carga impositiva de las bebidas azucaradas e implementar un etiquetado informativo realmente útil.

Sin embargo, el cambio más ambicioso de la organización es la concientización de toda la población sobre los efectos nocivos en la salud del consumo de comida chatarra, incluyendo bebidas con altas cantidades de azúcar. Esta estrategia busca reducir el consumo de azúcar y grasas e incrementar el consumo de frutas, verduras, leguminosas



y cereales de granos enteros. Para ello, la organización mantiene un trabajo constante de divulgación de buenos hábitos alimenticios y de los efectos negativos de una mala alimentación.

De acuerdo con la asociación el primer paso para avanzar hacia este gran cambio se logrará modificando la disponibilidad y distribución de los alimentos que se venden en las cooperativas de las escuelas. A continuación se presenta la lógica de intervención de la iniciativa.

### **3.3. Relación del cambio buscado con el problema público**

Al ser una asociación que busca defender y promover los derechos de los consumidores, El Poder se interesó de inmediato en elaborar una estrategia que permitiera disminuir los índices de obesidad y sobrepeso infantil en México, por medio de la regulación de la venta de productos con alto contenido calórico en las escuelas públicas y privadas del país. Paralelamente, la organización impulsó la regulación de prácticas publicitarias de la industria alimentaria y de bebidas dirigidas a la infancia, que promueven hábitos dañinos en la alimentación.

La Regulación de la Venta de Alimentos y Bebidas en las Escuelas fue adoptada en 2010 en centros educativos a lo largo del país. A través de ésta se buscó proveer información a los consumidores, reducir la influencia que las empresas tienen en la alimentación de los niños de México y prohibir la venta de ciertos productos dañinos en las escuelas, con el fin de apoyar a los padres en la lucha para mejorar la salud de sus hijos.

Los lineamientos instaban a la autoridad a desempeñar un rol mucho más activo en la defensa de la salud pública y a atender uno de los problemas de salud más graves con los que se hayan enfrentado diversos Estados del mundo. Sin embargo, en el camino de la implementación de los lineamientos se enfrentaron distintos obstáculos, entre ellos, por un lado, que no eran obligatorios ni establecían sanciones y, por otro, la dificultad de dar seguimiento al cumplimiento de los lineamientos por parte de las autoridades escolares.

De esta forma, la expectativa de cumplimiento de los lineamientos asumía que las autoridades escolares las harían cumplir, sin embargo, esto no sucedió a cabalidad. Ante la incapacidad de seguimiento por parte de la autoridad, la constante vigilancia de los actores involucrados (padres de familia, los mismos menores, las autoridades escolares directas, así como las dependencias federales involucradas) se convirtió en la principal estrategia para fomentar su cumplimiento. Para ello, la organización diseñó una plataforma web en la que todos los actores pueden reportar el incumplimiento.



Así, la lógica de intervención contempla que son los alumnos y los padres de familia quienes deben asumir toda la responsabilidad; ellos como beneficiarios se comprometen con el objetivo último del proyecto, el cual consiste en prevenir la obesidad y el sobrepeso de sus hijos al promover patrones de consumo más sanos. Para llegar a este punto, como consecuencia de los huecos en la regulación y del desconocimiento de los padres de la misma, la intervención de El Poder asumió que se les debía proveer de información que les permitiera comprender y apoyar esta iniciativa para que ellos pudieran incidir de manera directa ante las autoridades. Tanto los padres como otros miembros de la comunidad escolar desempeñan un papel fundamental en el proyecto para hacer que la iniciativa funcione al denunciar el incumplimiento de los lineamientos.

La Regulación de la Venta de Comida Chatarra en las Escuelas requirió el diseño de estrategias que no estuvieron limitadas a la creación de los lineamientos, sino también a la ejecución y el monitoreo de los mismos. EPC realizó acciones de cabildeo, publicidad y evaluación para conseguir que este caso fuera exitoso. A continuación se describe a detalle el modelo de trabajo que realizó la asociación.



## 4. MODELO DE TRABAJO

---

### 4.1. Historia del proyecto

**E**n 2006, el Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud levantaron la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), la cual evidenció un aumento considerable del índice de personas con sobrepeso y obesidad, resultados particularmente alarmantes como consecuencia del incremento de dicho índice entre la población infantil. Con ésta evidencia, EPC decidió emprender una estrategia para la reducción de la obesidad en la población infantil.

En 2007, aún no se hablaba este problema y por ello, la cobertura mediática fue limitada al inicio. Las tendencias indicaban que el principal grupo afectado eran los niños, por lo que empezaron a enfocarse en este sector.

Ese mismo año, EPC decidió tomar cartas en el asunto y convocó al foro Epidemia de la Obesidad en México. En aquellos años llamar epidemia a la obesidad sonaba exagerado, pero ya había estudios que lo demostraban, entre ellos los del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), quienes identificaron que el ambiente escolar es obesogénico, en palabras de EPC: “las escuelas son fábricas de niños obesos” (EPC, 2014). Desde este momento surge una relación entre la asociación, el INSP y el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) que perdura hasta el día de hoy. Los dos últimos realizan estudios y generan evidencia que EPC utiliza para diseñar la estrategia de difusión de sus hallazgos. En 2008, en gran medida gracias a la evidencia generada por los Institutos de Salud y los esfuerzos de EPC y organizaciones expertas en la materia, el gobierno de Felipe Calderón anunció que se trabajaría una propuesta para regular los alimentos en las escuelas. A los pocos días de este anuncio el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se pronunció en contra de estas medidas.

En 2010 entraron en vigor los lineamientos para la venta de alimentos y bebidas en escuelas emitidos por la SEP y la SSA. No obstante, éstos no ofrecían mecanismos para obligar a los centros educativos a cumplirlos. EPC considera a estos lineamientos como la primera fase, ya que únicamente emiten recomendaciones.

EPC y otras organizaciones especializadas en el tema participaron activamente en el proceso de gestación de estos lineamientos, enviando comentarios puntuales a la Cofemer durante el proceso de consulta pública. También realizaron una campaña para que los padres de familia y profesores pudieran opinar sobre los mismos. Ante los altos índices de participación, la Cofemer decidió extender la consulta. En ese momento, El Poder pensó que era algo positivo, una buena señal. Sin embargo, la industria logró que los lineamientos eliminaran el criterio de densidad calórica, permitiendo la venta



de los mismos alimentos chatarra pero en porciones reducidas (nacen las mini chatarras), así como la venta de bebidas *light* dentro de las escuelas.

En 2012, la ASA dio mayor visibilidad a las críticas y observaciones de las distintas organizaciones y permitió un acercamiento directo entre los actores preocupados por la obesidad y el sobrepeso infantil. A partir de este momento, se fortaleció la relación entre EPC y la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) y otras organizaciones como el Centro de Orientación Alimentaria (COA).

En 2013, el INSP realizó una encuesta para determinar el grado de implementación y conocimiento de los lineamientos publicados en 2010. Éstos contemplaban la figura de los Comités de Establecimientos de Consumo Escolar, que tenían la obligación de vigilar el cumplimiento de los mismos lineamientos. Sin embargo, los resultados de la encuesta demostraron que un gran número de directores de las escuelas y padres de familia no tenían conocimiento de éstos. Asimismo, de acuerdo con la Evaluación de la aplicación de la tercera etapa de los lineamientos para el expendio de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica, las escuelas cuentan con una baja disponibilidad de frutas, verduras y agua, en contraste con la alta oferta de galletas, pastelitos, confites, botanas y bebidas azucaradas. Esto implica que una gran cantidad de planteles de educación básica los incumplen. También, se encontró un bajo porcentaje de material educativo para promover su cumplimiento y una carencia de espacios adecuados para realizar actividades físicas, además de pocas oportunidades para realizarlas.

La evaluación encontró que los niños que llevaban alimentos de su casa a la escuela tuvieron menores consumos de azúcares, grasas, sodio y calorías y se apegaron mejor a las recomendaciones establecidas por los lineamientos. Esto fue diferente para los niños que compraban sus alimentos en la escuela, ya que presentaron mayores consumos de alimentos con alto contenido calórico y bebidas azucaradas fuera de los niveles recomendados.

En 2014, la asociación comenzó a darse cuenta de que necesitaba establecer estrategias paralelas a la regulación de la venta de comida chatarra en las escuelas. Participó y presionó en la discusión de la Reforma Fiscal, en la que la asociación contribuyó a la aprobación del impuesto a bebidas azucaradas de \$1 por litro y al gravamen del ocho por ciento de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a alimentos con una densidad calórica de doscientas setenta y cinco kilocalorías o mayor por cada cien gramos (DOF, 2014). La administración de Enrique Peña Nieto tuvo una perspectiva más proactiva al impulsar normatividad para atender el tema de la obesidad y sobrepeso infantil; no obstante, a pesar de que se hayan establecido distintas políticas para el combate a la obesidad, de acuerdo con la organización, éstas no fueron lo suficientemente estrictas, ya que se diseñaron con base en pautas de la industria de bebidas y alimentos y no en la evidencia científica.



En ese mismo año, la asociación presionó para que realizaran modificaciones a los lineamientos en la venta de alimentos en las escuelas, que finalmente se tradujeron en los Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional (DOF, 2014), en los cuales se lograron grandes avances en la regulación de la venta de alimentos y bebidas en las escuelas del país. Sin embargo, EPC identificó un problema central, la poca claridad respecto a la autoridad encargada de hacer cumplir la norma, y más aún, los mecanismos para hacer exigible el cumplimiento de la misma. Lo anterior se encuentra documentado en los comentarios que la asociación propuso para aclarar estos puntos.<sup>6</sup>

En 2015, EPC comenzó con el proyecto Mi Escuela Saludable. A través de una plataforma electrónica se construyó un mecanismo para que los miembros de una comunidad escolar (alumnos, padres, tutores, docentes, trabajadores o directivos de una escuela) puedan emitir un reporte sobre el incumplimiento de los lineamientos oficiales respecto al tipo de alimentos y bebidas permitidos a la venta en las escuelas (primarias y secundarias). La venta de comida chatarra continuaba y no se habían formado los comités encargados de su aplicación.<sup>7</sup> La plataforma se consolidó gracias a la alianza estratégica que formaron EPC y Redim, la cual brindó asesoría legal para que las denuncias dentro del portal puedan traducirse en una exigibilidad legal de la norma. Por su parte, la alianza permitió recibir recursos internacionales para instrumentar el proyecto, a través de un fondo de la organización *Bloomberg Philanthropies*. A continuación se presenta el esquema de trabajo utilizado que detalla esta historia.

## 4.2. Esquema de trabajo utilizado

El esquema de trabajo utilizado por la organización se caracteriza por la persistente influencia, es decir, por la constante generación y difusión de información estratégica para posicionar los temas de la obesidad y el sobrepeso infantil; de la publicidad engañosa de comida chatarra y de la mínima regulación de la venta y consumo de estos alimentos en los centros educativos del país.

Específicamente sobre los lineamientos, la organización centró su credibilidad y legitimidad en la evidencia científica generada, principalmente, por el INSP y el INNSZ. Asimismo, ante las fuertes campañas para evitar la venta de comida chatarra en las escuelas, la SEP, desde la oficina de la titular, en ese momento Josefina Vázquez Mota,

---

6 Los comentarios que fueron enviados por El Poder del Consumidor se pueden encontrar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/31718>

7 Entrevista a Fiorella Espinosa, investigadora en salud alimentaria de El Poder del Consumidor, realizada el 1º de diciembre de 2015.



convocó a una reunión a la organización para frenar la presión mediática, lo cual dio aún más fuerza y legitimidad a la asociación.

Así, después de algunos años de operación y con una reputación sólida, la organización se convirtió en un interlocutor legítimo y en una oposición disidente reconocida en contra de los intereses económicos que representaban empresas refresqueras y productoras de alimentos chatarra.

Paralelamente, la organización ejecutaba de manera simultánea sus estrategias con el fin de incrementar la presión y la posibilidad de influencia. Mientras ésta ofrecía información con base científica a aliados estratégicos y a tomadores de decisión, se generaban campañas, se difundía información en medios de comunicación y redes sociales y se cabildeaba la regulación de comida chatarra con autoridades gubernamentales.

Es importante subrayar que cada estrategia seguía un proceso distinto, el cual se respaldaba en un equipo de trabajo que divide tareas de investigación, de comunicación y de dirección; esta última concentra las relaciones con actores estratégicos y funciona como el área de interlocución y de relaciones públicas.

Una vez que la autoridad aprobó los lineamientos obligatorios en 2014, la organización inició el proceso de seguimiento para promover su implementación. Para ello, el modelo de trabajo consistió en sumar a más actores y a los mismos beneficiarios del cumplimiento de los lineamientos, a quienes pudo convencerse gracias al interés directo que tienen en los resultados u objetivos del proyecto.

#### 4.2.1. Líneas de acción y metodología

Las líneas de acción y metodología de EPC se identificó por la información agregada de las entrevistas llevadas a cabo, las cuales consisten en:

- a. Investigación y generación de información confiable para nutrir la relación con medios de comunicación y establecer un modelo de trabajo:

La etapa de investigación es sin duda la más importante en el esquema de trabajo de EPC, ya que es fundamental para establecer una base de argumentación sólida. La elaboración de lineamientos sobre la venta de alimentos y bebidas en las escuelas dependía de una estrategia de investigación formal que les permitiera generar legitimidad en la materia con datos fidedignos que sirvieran para presionar a las autoridades a través de los medios de comunicación, así como para crear alianzas estratégicas con diversos actores. La relación con medios de comunicación es sólida y se ha construido gracias a que la asociación ofrece información relevante, al tiempo que es un referente de información en la materia;



los mismos medios buscan a EPC para publicar notas y no estar fuera de los temas más relevantes de la agenda pública.

**b.** Diseño de materiales de acuerdo con la estrategia informativa establecida:

Los contenidos de los materiales que se desarrollan, a partir de la investigación, se orientan a la población a la que buscan apelar. Por lo que se diseñan de acuerdo con las características de la población objetivo; no es lo mismo un artículo para los medios de comunicación que materiales para que los padres y los niños cuenten con información que fomente cambios en su alimentación y sigan una dieta saludable.

**c.** Formación de alianzas estratégicas con autoridades u otras organizaciones para la realización del modelo de trabajo:

La formación de alianzas estratégicas con el gobierno, con otras asociaciones y con los mismos medios de comunicación, a través de la información, permite a la organización, generar un contrapeso contra las empresas que producen y comercializan los alimentos y bebidas en cuestión, por un lado y, por el otro, implementar su modelo de trabajo, que no necesariamente implica un enfrentamiento directo con las autoridades.

**d.** Ejecución del modelo de trabajo para posicionar la política para la regulación de la venta de alimentos y bebidas en las escuelas:

A partir de las alianzas se lleva a cabo el modelo de trabajo, que en este caso implica lograr la creación de las regulaciones sobre la venta de alimentos y bebidas, así como su correcta implementación. La asociación redactó un borrador que, posteriormente fue presentado a las autoridades competentes. Posteriormente, inició un proceso de revisión y correcciones para incorporar observaciones de la autoridad y de organizaciones de la sociedad civil también interesadas en el tema. Es importante mencionar que las empresas afectadas, entre las que se encuentran PepsiCo, CocaCola Company y Grupo Bimbo, también intervinieron en el proceso de revisión de los nuevos lineamientos al enviar comentarios y observaciones para defender sus intereses.

**e.** Generación de mecanismos de seguimiento sobre la aplicación de las regulaciones sobre la venta de alimentos y bebidas en las escuelas:

Una vez establecidos los lineamientos y al conocer sus ventajas y desventajas, fue claro para EPC la necesidad de establecer mecanismos de monitoreo que permitieran conocer el grado de aplicación de los mismos y, en su caso, poder denunciar a las escuelas que no cumplieran con ellos. De esta manera surge la



plataforma Mi Escuela Saludable en alianza con la Redim como mecanismo de apoyo para dar seguimiento y monitoreo a la aplicación de los lineamientos, como una forma de presión para lograr que se cumplan independientemente de las omisiones en su creación. EPC rápidamente identificó que sería imposible vigilar a todas las escuelas del país, por lo tanto emprendió una campaña para que los padres de familia y las autoridades escolares cooperaran en el uso de la plataforma Mi Escuela Saludable, para denunciar las faltas a los lineamientos.

#### 4.2.2. Recursos de la organización

La creatividad del equipo de EPC para diseñar estrategias proviene de la experiencia de su Director General a cargo de este tipo de proyectos en Greenpeace. Además, su labor como planificador no tendría eco si no fuera por el esfuerzo y la dedicación del área de comunicación para construir una relación estrecha con los medios y para diseñar y difundir los materiales que se realizan de acuerdo con la población objetivo.

EPC necesita recursos que apoyen su trabajo a favor de una publicidad realista y que no atente contra la salud de los mexicanos. Para la Regulación de la Venta de Comida Chatarra en las Escuelas, organizaciones como Oxfam UK y Oxfam México apoyaron la labor de la asociación con estudios sobre la situación de la obesidad en México, mientras que el financiamiento monetario provino principalmente de *Bloomberg Philantropies*, el cual estaba etiquetado para financiar el monitoreo de los lineamientos sobre la regulación de alimentos y bebidas en las escuelas, así como las demás políticas recomendadas por la OMS para enfrentar la epidemia de sobrepeso, obesidad y diabetes.

EPC agrupa sus actividades en tres principales campañas: salud alimentaria, transporte y movilidad y calidad del aire. Para su implementación y administración EPC cuenta con un equipo de planta de trece integrantes divididos en cinco áreas. Todas las áreas mantienen una comunicación constante para desarrollar e implementar las distintas estrategias. La Dirección General es la encargada de diseñar las estrategias de presión, para lo cual cuenta con apoyo del área de Desarrollo Institucional. Esta última es la encargada de realizar la vinculación de la organización con otras instituciones para realizar campañas y la implementación de estrategias de presión. El área de diseño se encarga de la imagen que tendrán los contenidos de las grandes campañas, esto incluye presentar de forma amigable información fundamental para el éxito de éstas. El área de comunicación es la encargada de desarrollar la estrategia de comunicación en medios y en redes sociales. Por último, el área administrativa asegura la continua operación de la organización. Es importante destacar que el diseño de estrategias se da a partir de la experiencia de Alejandro Calvillo, quien a su vez se ha inspirado en algunas estrategias realizadas en otros países. No obstante, todos los integrantes del equipo pueden contribuir a la creación y al diseño de las estrategias de presión.



El esquema de trabajo y los recursos resultaron fundamentales para comprender cómo se ha ejecutado el proyecto en la asociación. A continuación se plantean las principales acciones que han permitido que el caso sea considerado relevante.

### **4.3. Principales acciones realizadas**

El modelo de trabajo de EPC ha sido amplio y en distintas esferas, lo que la coloca como una organización referente en temas de derechos del consumidor.

#### **4.3.1. Presión para la regulación sobre la venta de alimentos y bebidas chatarra**

Lograr que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública emitieran las regulaciones sobre la venta de alimentos y bebidas de alto contenido de sodio, azúcares y grasas es uno de sus principales resultados. Esto fue posible gracias a las alianzas con otras organizaciones civiles y a la presión ejercida por instituciones de investigación académica y acciones de cabildeo. Su presencia permanente y su relación con los medios de comunicación también ayudó a generar presión en la opinión pública para que este tipo de medidas fueran deseables y aceptadas.

#### **4.3.2. Uso intensivo de redes sociales para difundir información**

La asociación busca informar a la población para que ésta pueda tomar decisiones de consumo responsable. En este sentido, EPC utiliza las redes sociales y su página de Internet para promocionar las radiografías sobre distintos alimentos y condimentos que se pueden consumir en el día a día. Las radiografías contienen información sobre el contenido de azúcares, sodio, grasas y otros ingredientes asociados con daños a la salud. Además, la asociación utiliza videos para explicar los derechos de los consumidores, así como las acciones que está emprendiendo para su defensa. La principal acción mediática radica en hacer visible el drama humano, señalar culpables y por último, presentar una solución.<sup>8</sup>

#### **4.3.3. Aumento impositivo a bebidas azucaradas**

Para atacar el problema de la obesidad y el sobrepeso infantil El Poder participó en el debate de la Reforma Fiscal. En éste, EPC presentó sus argumentos en favor del

---

<sup>8</sup> Entrevista con Alejandro Calvillo, Director General de El Poder del Consumidor, realizada el 1º de diciembre de 2015.



impuesto y contribuyó, al cabildear directamente con diputados y otros actores interesados, en la promoción y aprobación de la Reforma. En este sentido, se logró impactar en la industria, ya que se aprobó un impuesto a bebidas azucaradas (\$1 por litro) y el gravamen del 8% de IEPS a alimentos de alto contenido calórico (DOF, 2015).<sup>9</sup> La población no estaba de acuerdo con estas medidas por el impacto que tendrían en su consumo. En 2015, la industria intentó revertir el impuesto. Esto exigió un esfuerzo constante de la asociación y se logró que no se cumpliera tal cometido. Actualmente, las medidas fiscales que la asociación impulsó son cada vez más aceptadas entre la población.

#### **4.3.4. Estrategias de seguimiento**

En 2015 la asociación tuvo que plantearse un nuevo objetivo, el monitoreo y evaluación de la implementación de los lineamientos. Esto se consiguió a través de la plataforma Mi Escuela Saludable. EPC identificó que sería imposible que los integrantes de la asociación investigaran la implementación de los lineamientos en cada escuela del país, por lo tanto idearon la plataforma para que fueran los propios padres de familia y los profesores quienes denunciaran los incumplimientos. Ésta tiene como propósito contar con información para presionar directamente a las autoridades. Al respecto, se entregó un reporte a la SSA y a la SEP que incluía una lista de las 366 escuelas<sup>10</sup> que, al momento, contaban con al menos un reporte. Ambas dependencias respondieron de forma favorable, pero no se le ha dado la continuidad necesaria a los acuerdos que surgieron a partir de la reunión en la que se entregó el reporte. Actualmente, EPC está trabajando en ello para poder concretar avances.

#### **4.4. Estrategias de presión utilizadas**

EPC ha establecido distintas estrategias de presión para lograr el éxito de sus iniciativas.

En primer lugar, se encuentran las estrategias de presión hacia los tomadores de decisiones. Éstas se enfocaron principalmente en los funcionarios de la Secretaría de Salud. A pesar de que la asociación ha logrado establecer una buena relación, algunas veces recurre a demostraciones de inconformidad poco ortodoxas como utilizar disfraces y utilería. El Director General expuso que es una de las estrategias más exitosas de

---

<sup>9</sup> Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2015.

<sup>10</sup> Con base en datos del Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial del INEGI de 2013, existen un total de 207 682 planteles de educación básica y especial.



presión, ya que les permite acceder a medios de comunicación, replicar la información y presionar a los tomadores de decisión para que atiendan las peticiones.

Por ejemplo, en las entrevistas se mencionó que algunos integrantes disfrazados de vegetales arribaron a la SEP con portafolios desbordantes de dinero. El objetivo fue simbolizar un acto de corrupción para que permitieran la entrada de comida saludable a las escuelas; es decir, se caricaturizó la relación de cabildeo que mantienen la industria refresquera y de productos chatarra con las autoridades.

La segunda estrategia de presión de EPC se da en medios de comunicación. Esta estrategia es constante y posible gracias a que la organización ha generado buenas relaciones con los medios, sin dejar de aprovechar las redes sociales y otras plataformas para darse a conocer. La relación con los medios, construida a base de información confiable, ha permitido que el mensaje de la asociación tenga mayor impacto en la concientización y llegue a más hogares, mejorando así los hábitos de consumo de la población mexicana. Si los padres logran cambiar estos hábitos, los niños los aprenderán y los aceptarán de mejor manera, además de que la regulación podrá ser monitoreada de forma más eficiente.

No obstante, es fundamental reconocer el importante papel que tiene la investigación para poder diseñar e implementar estrategias de presión, tanto en medios como en el ámbito de los tomadores de decisión. Para EPC ha sido indispensable la investigación en temas de producción y consumo para la generación de datos que les permite participar activamente en el debate y argumentar en términos de política pública. Un ejemplo de una estrategia de presión adicional es el uso de tecnologías de la información para que las personas puedan comunicar el incumplimiento de los lineamientos y se pueda demostrar la preocupación generalizada de la población afectada con las autoridades responsables. El resultado agregado de todos los reportes se convierte en una forma de presión, ya que entre más reportes más presión y más argumentos para que las autoridades intervengan y aseguren el cumplimiento de los lineamientos.

## **4.5. Identificación de actores y sus roles**

### **4.5.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado**

- El equipo de El Poder del Consumidor/Redim:
- Alejandro Calvillo es el director de la asociación y el que diseña las estrategias de presión. Esto como consecuencia de su experiencia al frente de Greenpeace en la defensa de otro tipo de derechos.



- Denise Rojas es la encargada del área de comunicación. Su esfuerzo y dedicación han sido fundamentales para establecer una relación constante con los medios de comunicación; relación en la que EPC basa su estrategia.
- Fiorella Espinosa es la encargada del proyecto de Regulación de la venta de Comida Chatarra en las Escuelas e investigadora en temas de salud pública. Ella le da seguimiento al desarrollo del proyecto. Esto incluye la implementación de Mi Escuela Saludable. Además, debe contribuir a desarrollar estrategias visuales que apelen al público deseado.
- Alma Meneses es abogada de la Redim y trabaja con EPC en el proyecto. Colabora en el desarrollo de las estrategias de la Alianza por la Salud Alimentaria.
- Autoridades gubernamentales

La Secretaría de Salud es la institución encargada de prevenir y atender los temas de salud en México. Las regulaciones alimenticias son responsabilidad de ésta, ya que los productos tienen efectos en la salud de los mexicanos. Las consecuencias de la obesidad y el sobrepeso infantil en el largo plazo serían su responsabilidad. Como se mencionó al inicio de este texto, el no controlar esta epidemia, en el largo plazo, de acuerdo con estimaciones del INSP, tendría como consecuencia que el costo público de trece enfermedades relacionadas con el sobrepeso y la obesidad sea de 1 200 millones de dólares en 2030 y de 1 700 millones en 2050. Por esto, el incentivo de la SSA está enfocado en disminuir las consecuencias de la obesidad, por su elevada carga administrativa futura.

Es importante mencionar el compromiso de algunos servidores públicos con el combate al sobrepeso y la obesidad infantil. El acercamiento de EPC con la SSA se generó principalmente a través de Lucero Rodríguez, Directora de Estrategias y Desarrollo de Entornos Saludables, permitiendo a las organizaciones de la sociedad civil mantener un diálogo con el Dr. Eduardo Jaramillo, Director General de Promoción de la Salud.

La Secretaría de Educación Pública es la institución responsable de la administración escolar en México. Es el actor que debe encargarse de la aplicación de los lineamientos y con el que no se ha podido establecer una relación cordial como con la Secretaría de Salud. Según las impresiones de Alejandro Calvillo, en la primera etapa de la actual administración, la SEP se mantuvo distante de las organizaciones de la sociedad civil y del tema de la regulación de alimentos en las escuelas. La asociación espera que esta situación cambie pronto. Desde el inicio de la aplicación de los lineamientos, EPC ha pretendido que la SEP tome control de la revisión del cumplimiento de los lineamientos; sin embargo, hasta ahora la atención de esta institución se ha concentrado en el diseño y la implementación de la reforma educativa, descuidando otras tareas igualmente relevantes.



- Otros actores

Los padres de familia tienen poder de decisión para cambiar la situación del problema público ya que por su condición de consumidores y su papel como parte de la comunidad escolar, de ellos depende que la cooperativa de la escuela respete las disposiciones oficiales sobre los alimentos y bebidas que se venden.

#### **4.5.2. Grupos afectados por el cambio**

Los niños en edad primaria y secundaria son los principales beneficiados con el cambio, pues se modifican sus patrones de consumo alimenticio y se fomentan indirectamente dietas más sanas. También, es la población más afectada como uno de los principales objetivos de la publicidad engañosa de las empresas dedicadas a la producción de alimentos con alto contenido en sodio y calórico.

Las empresas que producen alimentos y bebidas con altos contenidos de sodio, grasas saturadas y azúcares son los grupos más afectados. Como consecuencia de las regulaciones sobre la venta de alimentos y bebidas se ven obligados a invertir más dinero en la venta de sus productos. Además, resultado de las nuevas regulaciones en las escuelas, en el largo plazo sus ventas podrían verse seriamente afectadas por un cambio en los hábitos alimentarios de los consumidores.

Los concesionarios de las cooperativas pueden enfrentar ciertos costos como el de incorporar nuevos productos a su esquema de ventas que sean atractivos y saludables para los niños y que cumplan con los lineamientos.

#### **4.5.3. Racionalidad detrás de los actores con poder de decisión**

La regulación de los alimentos y bebidas en las escuelas es una manera de educar a los niños, así como una medida de apoyo para que los padres puedan cuidar a sus hijos. La omisión de las autoridades para atender el problema público es resultado de la incapacidad de seguimiento para asegurar el cumplimiento de la normatividad que regula la venta de alimentos y bebidas en las escuelas del país.

El principal incentivo de las empresas productoras de alimentos es generar el mayor ingreso posible, además, por su tamaño, tienen bajo su responsabilidad una gran cantidad de empleos. Como consecuencia de vacíos en la legislación y por su capacidad de cabildeo con legisladores, las empresas utilizan estos medios para maximizar su beneficio.



Los padres de familia consumidores tienen una gran responsabilidad, ya que son los principales encargados de la educación y salud de sus hijos. Por esto, es necesario brindarles información para que puedan tomar una decisión adecuada sobre los productos que consumen, los cuales tienen un efecto en la salud de sus hijos. Además, los padres de familia como parte de la comunidad escolar tienen la responsabilidad compartida de detectar fallas en la aplicación de la regulación.

La racionalidad de EPC está en su objetivo: empoderar a los consumidores para que puedan tomar mejores decisiones y para generar ambientes más saludables. Los miembros de la asociación resaltaron en las entrevistas que la información es fundamental para generar conciencia en los consumidores, por eso realizan las distintas estrategias ya mencionadas con el fin de educar a los padres de familia, a los niños y a los tomadores de decisión.



## 5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO

---

### 5.1. Cambios en política pública

Los lineamientos para la Regulación de la Venta de Comida Chatarra constituye uno de los principales cambios en política pública que ha logrado la asociación, junto con la implementación del impuesto a alimentos de alto contenido y bebidas azucaradas de la Reforma Fiscal en 2013. No obstante, los lineamientos aún no son lo suficientemente estrictos y no son implementados a cabalidad en todas las escuelas de educación básica del país. En este sentido, uno de los objetivos más relevantes de la organización es que se subsanen los vacíos legales de la regulación. Uno de los ejemplos más claros es que no está definido a qué autoridad deben reportarse las irregularidades de la venta de alimentos y bebidas en las escuelas y tampoco se definen sanciones precisas.

No obstante, se considera que los lineamientos de 2014 son mucho más estrictos y presentan un gran avance en política pública para combatir la obesidad y el sobrepeso infantil. Actualmente, las escuelas de todo el país no pueden vender alimentos de alto contenido calórico y bebidas azucaradas. Además de ello, la asociación promovió que se debatiera el etiquetado frontal, aunque la industria consiguió que se presentara un tipo de etiquetado que aún la favorece. Esto ha representado un gran avance en materia de salud pública.

### 5.2. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa

Cuando se busca lograr un cambio respecto a un problema público resulta claro que es necesario generar cambios en la estrategia y en las organizaciones. No obstante, una estrategia bien planeada desde el inicio exige modificaciones. En este sentido, EPC ha sufrido pocos cambios en su estructura, a pesar de que ha tenido que modificar algunas funciones a lo largo del tiempo, como reducir las implementaciones de talleres para concentrar más recursos en comunicación e incidencia.

La organización amplió el uso de herramientas de tecnología y comunicación al implementar un sistema para el monitoreo que el proyecto Mi escuela saludable requería.

Durante la implementación de su modelo de trabajo EPC reconoció la importancia de formar redes de apoyo con otras organizaciones. La alianza con Redim surge de la necesidad de apoyo que tiene EPC para la realización de las estrategias de la Alianza por la Salud Alimentaria. Además, la asociación estableció alianzas con organismos de investigación científica como el INSP.



### **5.3. Cambios en la comunidad o colectivo**

El Poder con el proyecto de prohibición de comida chatarra en las escuelas consiguió fomentar la participación de la comunidad escolar, padres de familia y autoridades escolares, en el seguimiento de la aplicación de los lineamientos a través de Mi Escuela Saludable. Sin embargo, esta participación sólo fue posible después de un arduo trabajo de concientización sobre los peligros que trae a la salud el consumo de azúcares, grasas saturadas o sodio. Esto quiere decir que la comunidad es cada vez más capaz de relacionar que una mala alimentación tendrá como consecuencia distintas enfermedades crónicas relacionadas al sobrepeso y la obesidad.

La estrategia de seguimiento a través de la plataforma Mi escuela saludable es correcta en la medida en que corresponsabiliza a la comunidad escolar. Se sabe que EPC continuará dando seguimiento al cumplimiento de lineamientos a través de la plataforma para recabar información y, posteriormente, enviarla a las autoridades responsables de su vigilancia.



## 6. CONCLUSIONES

---

Es importante destacar que el problema de la obesidad y el sobrepeso infantil es multifactorial, por lo que su solución es lenta y tiene que ser abordada desde distintos frentes. El proyecto de la prohibición de comida chatarra en las escuelas no se limitó a la creación de una normatividad; detrás del proyecto se encuentran pequeñas victorias y estrategias de largo plazo que permitieron a El Poder del Consumidor lograr este gran cambio. Una de estas victorias es la mejora en la regulación del etiquetado de productos, y aunque la asociación no ha logrado los cambios deseados, ha puesto el tema sobre la mesa para su constante discusión. También es notable el esfuerzo que realizó la asociación para imponer un gravamen especial a la comida chatarra, de esta forma se complementa la estrategia de prohibición en las escuelas.

El uso de estrategias a largo plazo ha sido fundamental para el éxito del caso de EPC, la constancia les ha permitido cambiar poco a poco la concepción que tienen las personas respecto a la comida chatarra. Es decir, el trabajo constante de concientización es fundamental para lograr sus objetivos. Sin el trabajo de concientización, los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, encaminados a regular la venta de comida chatarra o evitar la publicidad engañosa, serían efímeros pues los padres de familia podrían fomentar los malos hábitos alimenticios fuera de los horarios escolares.

Gracias a la concientización que ha realizado sobre el tema, la asociación ha logrado obtener una mayor participación de los padres y demás integrantes de la comunidad escolar para buscar que los lineamientos de venta sean respetados. El éxito de la plataforma Mi escuela saludable es prueba de esto. Los 366 reportes de padres, maestros y otros integrantes de la comunidad escolar, aunque marginal en relación con el total de escuelas de nivel básico, es un gran paso para la organización. Éstos reflejan no sólo el compromiso de la organización y una comunicación aún limitada para llegar a toda su población objetivo, sino también el impacto que han logrado en 366 comunidades escolares en las que podrá mejorar su alimentación.

Una variable extremadamente importante en el éxito del modelo de trabajo de EPC es la investigación formal y amplia que se realiza sobre el tema. La concientización se tiene que basar en argumentos e información real, que pueda ser demostrada y replicada por otras organizaciones. En palabras de Alejandro Calvillo: “es necesario tener una base sólida, científica, muy fuerte, para no poder ser debatido fácilmente” (Calvillo, 2015). Con el objetivo de contar con información más certera, la asociación genera sus propias encuestas. Las alianzas formadas con instituciones académicas también le permiten conocer de primera mano las investigaciones sobre el tema.

En la entrevista con Alejandro Calvillo, éste mencionó que la estrategia más importante que ha seguido EPC para hacer visible el problema de la obesidad infantil “es estar



permanentemente en los medios de comunicación, aprovechar todas las oportunidades para estar presentes en los medios” (Calvillo, 2015).

La sinergia entre una amplia investigación y una estrategia robusta en medios de comunicación le ha permitido a EPC presentar a los ciudadanos campañas multifactoriales, en las que se aborda el problema de la obesidad y el sobrepeso infantil desde la perspectiva social, económica y legal. De esta forma, los ciudadanos pueden identificar fácilmente todo tipo de consecuencias y estrategias para solucionarlas. Además de lo anterior y de la implementación de la plataforma de denuncia, la organización continua persiguiendo sus objetivos y generando programas y proyectos de incidencia a partir de una base sólida, para mejorar el etiquetado frontal de los alimentos con alto contenido calórico y de bebidas azucaradas.

En palabras de Alejandro Calvillo “no es posible promover una política pública si no implica un impacto sobre el estatus, si las personas no ven la necesidad de que sea implementada” (Calvillo, 2015). Por ello, la primera fase de las estrategias de EPC es exponer los problemas que provoca la situación no deseada, en este caso la obesidad y el sobrepeso infantil. La estrategia de comunicación incluyó una estrategia de indignación, al exponer las más de 80 000 muertes por diabetes o el colapso presupuestal del sistema público de salud. Una vez que la situación no deseada es parte de la agenda pública, la siguiente estrategia es exponer sus causas para posteriormente presentar una solución concreta.

Finalmente, en este caso se destaca que las estrategias de presión sobre los tomadores de decisión tienen un efecto enorme, siempre y cuando los medios de comunicación estén dispuestos a exponer el tema. Por ello, EPC tiene una muy buena relación con los medios, lo que le permite mantener una gran presencia mediática en temas que son de ámbito nacional. Esta relación se construyó una vez que EPC se volvió referente en la materia, para ello tuvo que participar en foros académicos, exponer los conflictos de interés en las investigaciones por parte de las grandes empresas y al realizar campañas de confrontación.

El trabajo de una asociación como EPC es de largo plazo, lo que presenta diversos riesgos. Principalmente, se encuentra la necesidad de nuevos liderazgos. En caso de no contar con la presencia de Calvillo, la asociación no presentaría problemas para continuar con la operación, sin embargo, la planificación de estrategias se vería comprometida, así como las relaciones con autoridades y otras organizaciones de la sociedad civil.

Otros obstáculos a los que se enfrenta El Poder son la desidia de las autoridades, los vacíos en las regulaciones, el poder económico y mediático de las empresas productoras de alimentos y su capacidad para incidir en la creación de las regulaciones que afectan sus ventas, entre otros. No obstante, esto implica que la asociación tiene una labor que debe ser realizada de manera constante; la solución no es sólo de un día y conforme cambien los hábitos alimenticios de los consumidores, esta batalla contará con más aliados.



## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Cronología del proceso

|      |   |
|------|---|
| 2004 | Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud (OMS).   |
| 2006 | Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2006). Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud.  |
| 2009 | Código Pabi. Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas no Alcohólicas dirigidas al público Infantil.   |
| 2009 | Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA), Secretaría de Salud.   |
| 2010 | Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica. (DOF, 23 de agosto de 2010). |
| 2012 | Alianza por la Salud Alimentaria (Red de asociaciones civiles, organizaciones sociales y profesionistas preocupados por la epidemia de sobrepeso y obesidad en México).                     |
| 2012 | Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut, 2012). Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud.  |
| 2013 | Encuesta Nacional sobre Obesidad, realizada por la Alianza por la Salud Alimentaria.  |
| 2014 | Impuesto a bebidas azucaradas (1 peso por litro) y un 5% de IEPS a alimentos de alto contenido calórico.  |
| 2014 | Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional. (DOF, 16 de mayo de 2014).            |
| 2015 | Guía Diaria Alimentaria (GDA). Cofepris (Etiquetado obligatorio de alimentos procesados).   |
| 2015 | Alianza estratégica entre EPC y la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) para el proyecto Mi escuela saludable.   |



## Anexo 2. Memoria de campo

Esta investigación forma parte de la serie de estudios de caso, Esquemas de Trabajo para Influir en la Toma de Decisiones Públicas, coordinada por CCiudadano-CIESAS, entre 2015 y 2016. Como parte del trabajo de campo se realizaron entrevistas semi estructuradas con miembros del equipo de El Poder del Consumidor cuyo objetivo fue recopilar información relevante para analizar su esquema de trabajo en el proyecto de análisis. A continuación se presenta la relación de entrevistas realizadas para este estudio de caso.

| Nombre  | Fecha                  |
|---|------------------------|
| Alejandro Calvillo, Director General de EPC.  | 1 de diciembre de 2015 |
| Alma Meneses, Legislación y políticas públicas de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim). | 1 de diciembre de 2015 |
| Fiorella Espinosa, Responsable del programa Mi Escuela Saludable e investigadora en temas de salud pública. | 1 de diciembre de 2015 |
| Denise Rojas, Coordinadora de Comunicación.   | 1 de diciembre de 2015 |



## 8. REFERENCIAS

---

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [CESOP] (2012), *El reto de la obesidad infantil en México*, Cámara de Diputados LXI Legislatura, México

Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (2016), “Los efectos del sobrepeso y la obesidad en la salud”, recuperado de: <http://www.cdc.gov/healthyweight/spanish/effects.html>, consultada el 29 de septiembre de 2016.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria [Cofemer] (2012), “El Problema de la Obesidad en México: diagnóstico y acciones regulatorias para enfrentarlo”, recuperado de: [http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/01.10.2012/COFEMER\\_PROBLEMA\\_OBESIDAD\\_EN\\_MEXICO\\_2012.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/Varios/Adjuntos/01.10.2012/COFEMER_PROBLEMA_OBESIDAD_EN_MEXICO_2012.pdf), consultada el 27 de abril de 2016.

Secretaría de Salud (2008), *Encuesta Nacional de Salud en Escolares (ENSE)*, recuperado de: <http://promocion.salud.gob.mx/dgps/interior1/programas/ense2008.html>, consultada el 29 de septiembre de 2016.

----- (2012), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)*, recuperado de: <http://ensanut.insp.mx/>, consultada el 29 de septiembre de 2016.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 18 de noviembre de 2015.

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*, Ciudad de México, 16 de mayo de 2014, recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014), consultada el 29 de septiembre de 2016.

Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica, *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 23 de agosto de 2010, recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010) consultada el 29 de septiembre de 2016.

El Poder del Consumidor [EPC](2010), *La Publicidad de Comida Chatarra dirigida a la infancia en México*, Ciudad de México.

----- (2012), *El fin del Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria (ansa) y la necesidad de una ley y política integral de combate a la obesidad*, recuperado de: <http://www.>



elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/Documento-ANSA.pdf, consultada el 29 de septiembre de 2016.

----- (2014) “La política de las apariencias”, recuperado de: <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/la-politica-de-las-apariencias/>, consultada el 3 de noviembre de 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial*, México.

Organización Mundial de la Salud (2016), *Datos y cifras sobre obesidad infantil*, recuperado: <http://www.who.int/end-childhood-obesity/facts/es/>, consultada el 29 de septiembre de 2016.

Rtveladze K, Marsh T, Barquera S, Sanchez-Romero LM, Levy D, Melendez G, Webber L, Kilpi F, McPherson K, Brown M. (2013), “Obesity prevalence in Mexico: impact on health and economic burden. Public Health Nutrition”, Public Health Nutrition, recuperado de: <https://www.insp.mx/aviso/2697-obesidad-mexico-costos-impacto-salud.html>, consultada el 29 de septiembre de 2016.

**CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016