RESUMEN EJECUTIVO

Explorando el ambiente escolar alimentario

barreras y facilitadores en la implementación de la regulación de la venta de alimentos y bebidas en escuelas primarias del centro de México

EL PODER DEL CONSUMIDOR

EL PODER DEL CONSUMIDOR

RESUMEN EJECUTIVO
EXPLORANDO EL AMBIENTE ESCOLAR ALIMENTARIO:
barreras y facilitadores en la implementación de la regulación de la venta de alimentos y bebidas en escuelas primarias del centro de México

Elaboración de documento:
Liliana Bahena, Coordinadora del proyecto y autor principal
Fátima Torres, Investigadora principal del proyecto
Alejandro Calvillo, Director del El Poder del Consumidor e investigador principal del proyecto

Contribución en trabajo de campo y análisis de la investigación:
Izchel Cosio
Laura Ordaz
Irlanda Mendoza

Revisión:
Marisa Macari
Rebecca L. Berner
Fiorella Espinosa
Denise Rojas

Diseño editorial:
Elaine Kemp
Norma Elizalde

Financiadores de la investigación:
Esta obra fue realizada con el apoyo de financiamiento del International Development Research Centre, de Ottawa, Canadá, y de Bloomberg Philanthropies de los Estados Unidos.

Las opiniones expresadas en esta publicación son propias de los autores y no necesariamente representan las del IDRC o su Junta de Gobierno, ni de Bloomberg Philanthropies.

Para uso de este documento:
Este documento se distribuye bajo licencia de Creative Commons.
Para su uso, consulta: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es

Agosto, 2018

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 4

1. INTRODUCCIÓN 5

1.1 Situación actual del sobrepeso y la obesidad: repercusiones en los infantes de México 5

1.2 El ambiente escolar: un factor clave para una sana alimentación desde la infancia y la protección de los derechos de la niñez 5

1.3 Lineamientos generales para el expendio de alimentos y bebidas en las escuelas de México: contenido y alcances de la actual política pública 6

1.4 Investigaciones nacionales desde el lanzamiento de los Lineamientos demuestran ambientes escolares obesogénicos 6

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 7

3. RESULTADOS 8

3.1 Ambiente escolar alimentario 9
a) Panorama general de la oferta de alimentos y bebidas en las escuelas primarias 9
b) Evaluación de los componentes básicos para configurar ambientes escolares saludables 9

3.2 Factores que se estudiaron en torno al cumplimiento de los Lineamientos 11
a) Barreras 11
b) Facilitadores 12

4. CONCLUSIONES 14

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR 14

5.1 Recomendaciones basadas en los hallazgos de la investigación 14

5.2 Recomendaciones basadas en la revisión de evidencia y prácticas internacionales 16

5.3 Recomendaciones generales para una "Política de alimentación en entornos escolares" 16

6. REFERENCIAS 18

Explorando el ambiente escolar alimentario:
barreras y facilitadores en la implementación de la regulación de la venta de alimentos y bebidas en escuelas primarias del centro de México

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de la presente investigación fue explorar el ambiente escolar alimentario e identificar las barreras y facilitadores que median la implementación de la regulación en torno a la venta de alimentos y bebidas en escuelas primarias de México: *Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional*. La investigación se realizó en nueve escuelas primarias públicas urbanas con nivel de bienestar medio de la Ciudad de México (CDMX), Cuernavaca, Morelos, y San Luis Potosí, San Luis Potosí (SLP), donde se aplicaron instrumentos de corte cualitativo y cuantitativo dirigidos a actores clave: autoridades de salud y educativas; personal directivo, docente y de venta; miembros de comités escolares, madres/padres e infantes. Adicionalmente, se aplicaron inventarios de la oferta de alimentos y bebidas en escuelas y observación del ambiente escolar.

Los resultados evidenciaron que, a cuatro años de la implementación de los Lineamientos en su carácter obligatorio (desde el ciclo escolar 2014-2015), las escuelas primarias han sostenido la oferta, venta y consumo de alimentos no permitidos (principalmente ultraprocesados); además, se encontró publicidad de bebidas azucaradas, así como un limitado acceso al consumo de agua potable y de calidad en los planteles. Esta situación, que transgrede lo estipulado por los Lineamientos, en parte obedece a un desconocimiento generalizado de los mismos, incluyendo su obligatoriedad, roles y actividades a realizar por cada actor que interviene en el ambiente escolar. Se reconoció que no han existido procesos de capacitación, acompañamiento y monitoreo sostenidos que contribuirían a la implementación de la regulación y al establecimiento de sanciones. Además, las escuelas dependieron de las ventas de los Establecimientos de Consumo Escolar (ECE) y de convenios con la industria de bebidas para obtener recursos básicos para el mantenimiento, generándose así las condiciones para mantener los ambientes obesogénicos.

En consecuencia, los Lineamientos son una política que no está adecuadamente diseñada ni instrumentada, pues carece de actores responsables y asignación de recursos suficientes que permitan articular las acciones de implementación. Asimismo, el estudio demostró vacíos y limitaciones en el planteamiento y operatividad de los Lineamientos, reflejando la falta del compromiso del gobierno mexicano en la instrumentación de mecanismos que garanticen que los entornos escolares sean incluidos como un elemento activo y central para el combate a la malnutrición y la epidemia nacional de sobrepeso y obesidad, lo cual constituye una violación a los derechos de la niñez a la salud, la alimentación saludable y el agua potable gratuita en los planteles escolares.

Los resultados de la investigación conducen a una serie de recomendaciones dirigidas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, soportadas por la evidencia nacional e internacional, enfocadas a complementar y potenciar acciones para crear ambientes escolares saludables, incluyendo el rediseño de los Lineamientos y la creación de una "Política de alimentación en entornos escolares" desde un enfoque multisectorial y basada en el interés superior de la infancia.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Situación actual del sobrepeso y la obesidad: repercusiones en los infantes de México

México ocupa el primer lugar en sobrepeso y obesidad dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[1] El mayor aumento de esta epidemia se ha observado en infantes y adolescentes; uno de cada tres infantes en México vive con sobrepeso y obesidad.[2] Esta condición es un factor de riesgo para desarrollar enfermedades cardiovasculares y diabetes tipo 2, siendo las principales causas de muerte en el país. Además, uno de cada dos infantes mexicanos nacidos a partir del 2010, desarrollará diabetes a lo largo de su vida si no se toman medidas urgentes de prevención.[3]

Un factor que ha contribuido al desarrollo del sobrepeso y la obesidad ha sido el alto consumo de alimentos y bebidas ultraprocesados como: pastelillos, botanas saladas, bebidas azucaradas y comida rápida. Estos productos se han caracterizado por el bajo valor nutrimental y las altas cantidades de sodio, azúcar, grasas saturadas y trans.[4] Actualmente México ocupa el primer lugar entre 13 países de América Latina en venta per cápita de estos productos.[5]

1.2 El ambiente escolar: un factor clave para una sana alimentación desde la infancia y la protección de los derechos de la niñez

Un elemento clave que influye en los hábitos y patrones nutricionales de los infantes es el entorno escolar. En la mayoría de las ocasiones, las escuelas constituyen un ambiente en el que se refuerzan y propician hábitos no saludables, como es el consumo de productos ultraprocesados, el bajo consumo de verduras y frutas, la limitación al consumo de agua potable, entre otros.[6] Cabe destacar que el 34.3% de la energía de la dieta de los escolares (5 -11 años) mexicanos proviene de productos ultraprocesados.[7] Esta exposición a prácticas alimentarias poco nutritivas y de alto contenido energético hacen a los infantes más vulnerables y potenciales a presentar sobrepeso y obesidad, así como para contraer enfermedades crónicas.[8] De hecho, las escuelas en México se consideran ambientes obesogénicos ya que actualmente el 26.2% de los infantes que ingresan a primer grado de primaria tienen sobrepeso u obesidad y aumenta a 39.2% en quinto grado.[9]

Por lo anterior, organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), así como la Academia Nacional de Medicina en México, han emitido una serie de recomendaciones a favor de la implementación de políticas públicas para frenar y revertir la obesidad infantil.[10-12] Entre éstas, se enfatiza la necesidad de transformar los entornos escolares en ambientes saludables para garantizar y favorecer el óptimo desarrollo de los infantes para potenciar su aprendizaje, crecimiento y desarrollo, lo anterior en el cumplimiento con sus derechos a la salud y a una alimentación saludable, en el marco del interés superior de la niñez. Estos derechos se encuentran reconocidos tanto en la Constitución mexicana como en tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado mexicano. En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 24 se señala que "el Estado debe asegurar la plena aplicación del derecho a la salud y adoptar las medidas necesarias para combatir las enfermedades y la malnutrición mediante la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre".[13] Para lograr lo anterior, el Estado debe llevar a cabo acciones de protección a la salud y la nutrición de la infancia.

1.3 Lineamientos generales para el expendio de alimentos y bebidas en las escuelas de México: contenido y alcances de la actual política pública

Como respuesta a las recomendaciones internacionales y nacionales en materia de salud, en 2010 en México se crearon los *Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional* de carácter voluntario,[14] con la finalidad de facilitar una alimentación correcta para los infantes en las escuelas de educación básica —primarias y secundarias—, mediante la regulación de la venta de los alimentos y bebidas (A&B) en los Establecimientos de Consumo Escolar (ECE). Los propósitos de los Lineamientos incluyen aumentar el consumo de agua potable y reducir el de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados. Para ello, en el Anexo Único de estos Lineamientos, se establecen criterios técnicos nutrimentales para diversos tipos de A&B y tiempos de comida, entre ellos la venta del refrigerio escolar (Figura 1). En mayo del 2014, se presentó una actualización a estos Lineamientos (de ahora en adelante Lineamientos)* derivada del lanzamiento de la *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes* (2013), haciéndolos obligatorios, en consistencia con recomendaciones de expertos nacionales, con prohibiciones y sanciones por incumplimiento. Estos Lineamientos siguen vigentes.[15]

Figura 1. Criterios para el expendio y preparación de refrigerios en escuelas primarias de acuerdo con los Lineamientos

Fuente: Elaborado por El Poder del Consumidor

1.4 Investigaciones nacionales desde el lanzamiento de los Lineamientos demuestran ambientes escolares obesogénicos

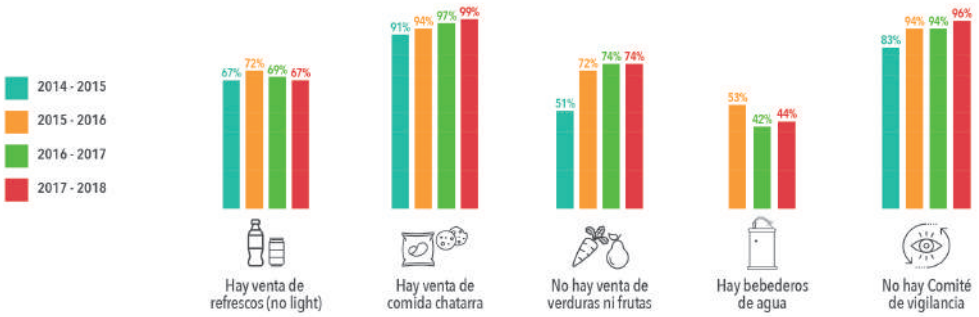
Evidencia científica del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) relacionada con la fase voluntaria de la regulación entre 2010 a 2013[16-20] demostró que no se estaban aplicando los Lineamientos en las escuelas debido a la persistencia de diversas prácticas, como las siguientes:

- el 80% de las escuelas vendían bebidas azucaradas,
- sólo una tercera parte de las escuelas contaban con bebederos,
- las comunidades escolares desconocían los A&B no permitidos y
- los miembros de la industria alimentaria mostraban rechazo sobre la implementación de los Lineamientos.

Los resultados de un ejercicio de vigilancia ciudadana posterior a la adopción de los Lineamientos de forma obligatoria demuestran que no están siendo respetados. En abril 2015, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y El Poder del Consumidor (EPC), miembros de la Alianza por la Salud Alimentaria, crearon la iniciativa Mi Escuela Saludable (www.miescuelasaludable.org) en el que la comunidad escolar genera reportes sobre el cumplimiento o incumplimiento de los Lineamientos.

Los 3,312 reportes generados de escuelas públicas y privadas de todos los estados del país, de los cuatro últimos ciclos escolares, fueron similares en demostrar el incumplimiento de los Lineamientos y la falta de agua potable gratuita, aunque destaca que, de un año a otro el incumplimiento es mayor, ya que hay un aumento en la proporción de reportes que indican una venta sostenida de refrescos (no light), mayor presencia de comida chatarra, menor presencia de frutas y verduras, y ausencia del Comité de Vigilancia de Establecimientos de Consumo Escolar (CECE), mismo que, de acuerdo a los Lineamientos es una figura clave para garantizar el cumplimiento de la regulación en las escuelas (Figura 2).

Figura 2. **Incumplimientos de los Lineamientos, por ciclo escolar, reportados por la ciudadanía**



Fuente: Mi Escuela Saludable, EPC/REDIM

No obstante, por el carácter de estas investigaciones y reportes, no profundizan en los factores que contribuyen a los ambientes escolares no saludables y que median la implementación efectiva de los Lineamientos en su carácter obligatorio y sancionable; por ello, la necesidad de complementar la evidencia disponible con un estudio exploratorio cualitativo-cuantitativo, que El Poder del Consumidor emprendió durante el ciclo escolar 2016-2017.[21]

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de la investigación fue explorar el ambiente escolar alimentario e identificar las barreras y facilitadores que median la implementación de los Lineamientos en escuelas primarias públicas urbanas.

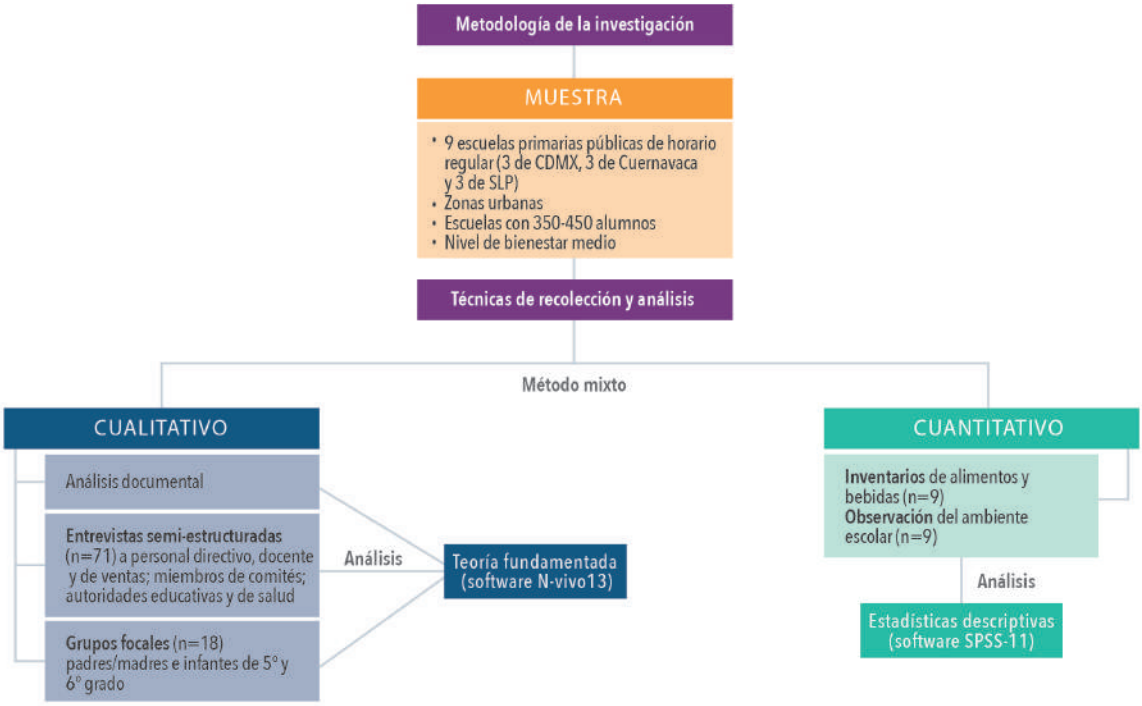
Entre junio-julio de 2017 se realizó un estudio exploratorio descriptivo de diseño mixto (cuali-cuantitativo) fundamentado en el modelo ecológico de comportamiento,[22] en nueve escuelas primarias públicas urbanas con nivel de bienestar medio de la Ciudad de México (CDMX), Cuernavaca, Morelos y San Luis Potosí, San Luis Potosí (SLP).* Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, grupos focales con madres y

*El nivel de bienestar fue construido con variables del Censo de Población y Vivienda INEGI 2010 y del Inventario de Población y Vivienda del Marco Geoestadístico INEGI 2013, mediante la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, la cual proporciona un nivel de bienestar en deciles, considerado el decil 1 como extrema pobreza y el decil 10 como el nivel más alto de toda la población. En ese sentido, se determinó como nivel medio de bienestar a los deciles 4, 5 y 6.

padres de familia e infantes, inventarios de alimentos y bebidas (la observación se realizó entre lunes a jueves) y por último, una observación del ambiente escolar (Figura 3). En los grupos focales con los padres de familia, fue notoria una participación mayor del 80% por parte de las madres de familia, mencionando que ellas son las responsables del cuidado y de la alimentación de los infantes. Previo al trabajo de campo, el estudio fue aprobado por el Comité de Ética de Investigación del INSP.

Con base en el análisis documental y una revisión detallada de los Lineamientos,[15] se seleccionaron componentes básicos para caracterizar los ambientes escolares: 1) venta de frutas y verduras todos los días, 2) venta de alimentos ultraprocesados, 3) venta de bebidas azucaradas, 4) conformación de Comités de Consumo Escolar (CECE), 5) venta externa de alimentos y bebidas, 6) acceso y disponibilidad de agua potable gratuita y 7) publicidad de alimentos y bebidas dentro de las escuelas. Este último componente, si bien no figura en los Lineamientos actuales, fue considerado un elemento fundamental adicional para mostrar una visión completa de los ambientes escolares. Los componentes representan la suma de los elementos relacionados con la alimentación y nutrición de los infantes, por tanto, la presencia o ausencia de estos determina si el entorno escolar facilita el acceso y disponibilidad de A&B adecuados para promover estilos de vida saludables.

Figura 3. **Metodología de la investigación**



3. RESULTADOS

Los hallazgos principales de la investigación se dividen en dos rubros: el primero evidencia el ambiente escolar alimentario encontrado en las escuelas de CDMX, Cuernavaca y SLP en función de la oferta de alimentos y bebidas al interior de las escuelas, además de la evaluación de las escuelas sobre los componentes básicos para configurar ambientes escolares saludables, entretanto el segundo revela los factores asociados al incumplimiento de los Lineamientos.

3.1 Ambiente escolar alimentario

a) Panorama general de la oferta de alimentos y bebidas en las escuelas primarias

La clasificación de la oferta de A&B se basó en el sistema NOVA,[5] que clasifica a los alimentos de acuerdo al nivel de procesamiento y transformación, es decir, los alimentos con mayor procesamiento son considerados menos saludables (Figura 4).

Del total de las unidades por productos ofertados a los infantes, 50.9% fueron ultraprocesados. Estos además de ser altos en calorías, azúcar y sal, tienen otros atributos no nutricionales que promueven el consumo en exceso, son "competitivos", es decir, desplazan el consumo de alimentos saludables y deterioran el gusto de los infantes y además dañan el ambiente y el tejido social. Por otra parte, 24.8% de la oferta fue de preparaciones culinarias (alimentos-bebidas con ingredientes agregados con sal, aceite y azúcar), desde guisos saludables como tacos de huevo con nopales o picadillo, hasta preparaciones no saludables como empanizados y fritos, incluso con embutidos como queso de puerco y salchicha. También se vendían productos no etiquetados, como productos industrializados (ej. alegrías con chocolate y dulces a granel) hasta hechos en casa (ej. pay de limón o flan). Por último, 19.3% de la oferta fue de A&B no procesadas o mínimamente procesadas (ej. jícamas, mango y semillas) y tan sólo el 4.9% de la oferta correspondió a alimentos y bebidas procesados, (ej. torta de guisado, preparaciones con queso).

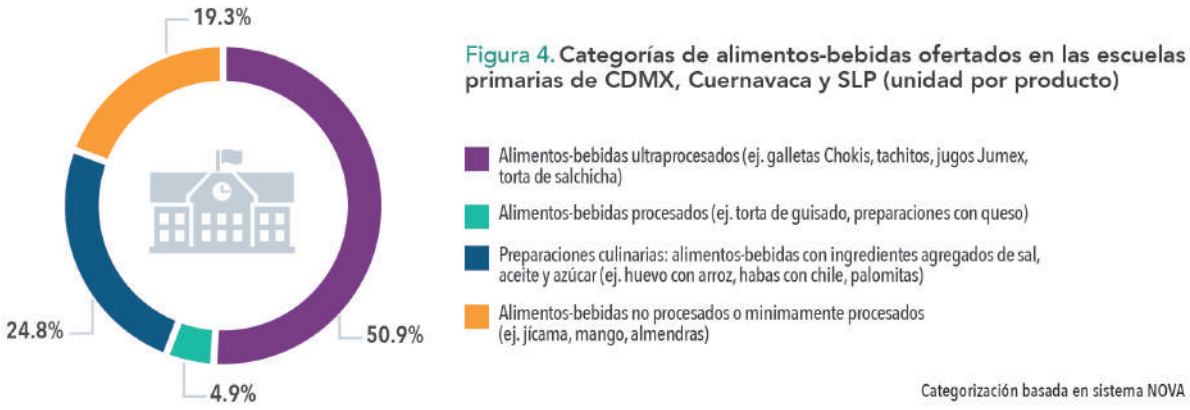


Figura 4. **Categorías de alimentos-bebidas ofertados en las escuelas primarias de CDMX, Cuernavaca y SLP (unidad por producto)**

b) Evaluación de los componentes básicos para configurar ambientes escolares saludables

A continuación, los hallazgos de la investigación en torno a los siete elementos relacionados con la alimentación y nutrición de los infantes en el entorno escolar.

Componentes básicos de los Lineamientos

1. Venta de frutas y verduras todos los días al interior de las escuelas. Si bien se vendieron frutas y verduras diariamente en las nueve escuelas, la disponibilidad fue de tan sólo 4.3% del total de la oferta de alimentos/bebidas y con frecuencia se les agregaron polvos con azúcar, colorantes y/o yogurt con azúcar. Según los Lineamientos, las escuelas primarias deben priorizar el consumo de verduras y frutas frescas y otros alimentos naturales, todos los días de la semana, preferentemente disponibles en la región y de temporada. Los ingredientes agregados a estos alimentos no son recomendados por su alto contenido de grasa, azúcar y sal; tampoco son permitidos por los Lineamientos.

2. Venta de alimentos ultraprocesados al interior. El 50.9% del total de la oferta de alimentos fue de productos ultraprocesados. Los productos más vendidos y de mayor preferencia fueron las botanas dulces y saladas. Estos alimentos se ofertaron diariamente por parte del personal de venta; sin embargo, también se observó la venta de estos productos por personal directivo, docente y de intendencia al interior de las escuelas durante la jornada escolar (cabe señalar que la oferta de A&B de parte de los actores que no son personal de venta, no se tomó en cuenta en el inventario de A&B). Según los Lineamientos, los ultraprocesados están prohibidos de lunes a jueves y los días viernes cuando no cumplen con los criterios nutrimentales establecidos.

3. Venta de bebidas azucaradas al interior. El 63.1% de la oferta de bebidas fueron azucaradas (jugos industrializados y aguas saborizadas). En la mayoría de las escuelas, los proveedores de estas bebidas fueron personal directivo y docente. Al momento de la observación no se encontró venta de refrescos; sin embargo, el 13.1% de los infantes y 9.8% de madres/padres referenciaron que aún continúa la oferta. No obstante, en los Lineamientos se estipula que las bebidas azucaradas como jugos y néctares industrializados están prohibidas de lunes a jueves y los días viernes cuando no cumplen con los criterios nutrimentales. Todos los refrescos están prohibidos en escuelas primarias.

4. Conformación de Comité de Establecimiento de Consumo Escolar (CECE). En ninguna de las escuelas visitadas el CECE estuvo conformado, pero tampoco la comunidad escolar conocía sobre la necesidad y la obligatoriedad de su existencia, manifestando confusión en torno a los roles de éste y otros comités escolares. Según los Lineamientos, el CECE será integrado principalmente por padres y madres de familia, con la responsabilidad de orientar, difundir, acompañar y supervisar la implementación de los Lineamientos.

5. Venta externa de alimentos y bebidas ultraprocesados. En promedio se encontraron seis puestos (tres - ocho puestos por escuela) de A&B cercanos a las escuelas antes y después de la jornada escolar. Los productos más ofertados fueron: botanas dulces, saladas, bebidas azucaradas, pan dulce, galletas y helados, mismos que no son permitidos dentro de las escuelas. Los Lineamientos mencionan la necesidad de actuar para limitar la venta externa pero no detallan contenidos, acciones, ni roles operativos.

6. Acceso y disponibilidad de agua potable gratuita al interior de las escuelas. Los bebederos fueron la única fuente de agua potable gratuita en las escuelas y tan sólo cuatro de las nueve escuelas contaron con ellos. Solamente, una escuela contó con bebederos funcionales y en condiciones higiénicas; en varias escuelas, los bebederos también fueron utilizados para lavarse las manos y lavar/secar materiales de limpieza, lo que generó desconfianza en su uso entre la comunidad escolar. De acuerdo con los Lineamientos, el acceso de agua potable deber ser obligatoria, gratuita y a libre demanda.

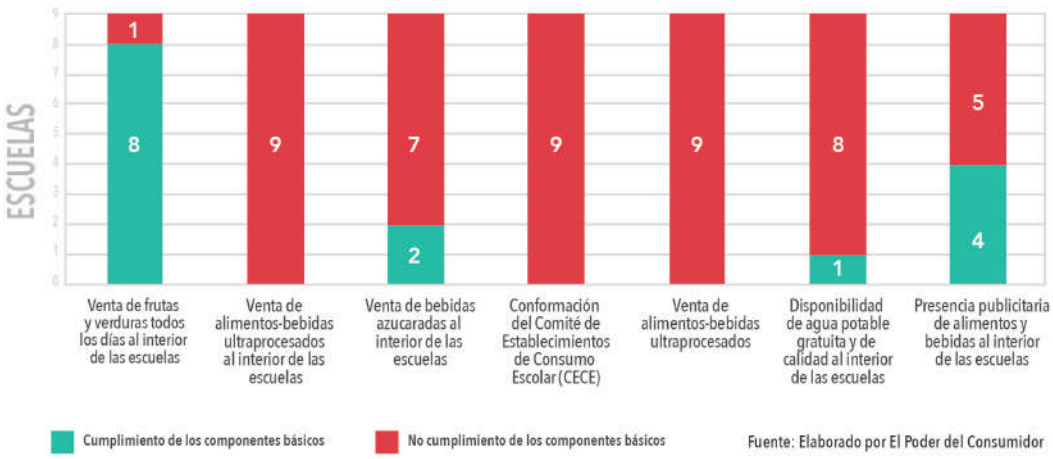
Componente básico del entorno escolar saludable

7. Publicidad de alimentos/bebidas dentro de las escuelas. Cinco de las nueve escuelas presentaron algún tipo de técnica publicitaria de empresas refresqueras y bebidas azucaradas. La publicidad se exhibió en canchas deportivas (43%), paredes/carteles/lonas (29%) y en la infraestructura de los ECE (28%). El tema de publicidad no se aborda en los Lineamientos; sin embargo, está prohibida en las escuelas por la Ley General de Salud del 2015.

Cumplimiento de los componentes básicos en las escuelas para la configuración de ambientes escolares saludables

Con base en el análisis, es posible decir que ninguna de las escuelas cumplió con los siete componentes mínimos para configurar ambientes escolares saludables. Esto evidencia la continua exposición de los infantes a ambientes escolares obesogénicos y la falta de cumplimiento con los Lineamientos (Figura 5).

Figura 5. **Situación del cumplimiento de los componentes básicos en las escuelas de CDMX, Cuenavaca y SLP para la configuración de ambientes escolares saludables**



Fuente: Elaborado por El Poder del Consumidor

3.2 Factores que se encontraron en torno a la implementación de los Lineamientos

a) Barreras

Los hallazgos de la investigación confirmaron que el diseño y planteamiento de los Lineamientos no son adecuados y que, además, existen una serie de factores políticos, económicos y organizacionales que han obstaculizado la implementación de los mismos. A continuación, se detallan estos factores de acuerdo con los niveles del modelo ecológico, señalando los actores que están asociados con cada nivel (Figura 6). Cabe mencionar que se presentó un desconocimiento generalizado, con diferentes niveles de profundidad, por parte de todos los actores en torno a la existencia y los diversos contenidos de los Lineamientos.

- Nivel estructural (autoridades de salud y educación)

El incumplimiento en este nivel estuvo determinado en gran medida por la falta de recursos financieros para el mantenimiento y funcionamiento de las escuelas, también para la instalación y mantenimiento de bebederos. Además, se presentó una falta de coordinación y acción entre actores de la Secretaria de Educación (SEP) y la Secretaria de Salud (SSA), ya que los canales de información sobre los contenidos y sanciones de los Lineamientos fueron inefectivos; la mayoría de las autoridades desconocían que son obligatorios. Adicionalmente, se manifestó ambigüedad en torno a los roles y responsabilidades de los diversos actores, así como la ausencia de una figura que active procesos de capacitación y distribución de materiales. Tampoco se identificaron herramientas y materiales para el monitoreo, acompañamiento y evaluación de los Lineamientos, ni hubo conocimiento sobre las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Todo lo anterior propició confusión sobre la figura responsable de vigilar la implementación.

- Nivel organizacional (personal directivo y venta)

Las escuelas estuvieron en situación de vulnerabilidad a razón de los escasos recursos para gastos básicos y de mantenimiento de las instalaciones. Por ello, los recursos provenientes de la venta de A&B (principalmente ultraprocesados) fueron una fuente importante de sostenimiento económico (el personal de venta aportó entre 30-150 pesos diarios por cada puesto y reportó ganancias de entre 100-300 pesos diarios); además, se señaló que la industria alimentaria provee de recursos o infraestructura a las escuelas (a veces mediante convenios), a cambio de la oferta y publicidad al interior de las escuelas. Como consecuencia, se percibió resistencia para prohibir la venta de ultraprocesados y vigilar el cumplimiento de los Lineamientos. Por su parte el personal de venta también expresó rechazo a cambiar la oferta a alimentos saludables dada la creencia de que los infantes dejarían de comprar A&B al interior para adquirirlos en la periferia. Igualmente, el personal de ventas oferta preparaciones culinarias mayormente no saludables (ej. alimentos fritos y capeados) en las escuelas a razón de que los Lineamientos no establecen criterios nutrimentales para estos alimentos. Por último, integrantes de la comunidad escolar señalaron que no han recibido pláticas ni capacitaciones sobre los contenidos de los Lineamientos.

- Nivel interpersonal (madres/padres de familia, personal docente y miembros de comités)

Si bien la dinámica familiar, los escasos recursos económicos y la falta de tiempo para la preparación de alimentos fueron señalados como algunos de los elementos contribuyentes al incremento de consumo de A&B ultraprocesados, cabe mencionar que también hubo falta de conocimiento sobre alimentación saludable, ya que consideraron que el consumo de jugos ultraprocesados tienen beneficios a la salud por su contenido en vitaminas. Asimismo, había una participación limitada de los padres en la provisión de alimentos, por lo cual la responsabilidad de cuidar, preparar y proveer alimentos de los infantes recaía en las madres de la familia. El desinterés y la falta de tiempo de padres y madres en participar en actividades escolares condicionaron la nula conformación y operatividad de los CECE. Por su parte, el profesional docente no se percibió como agente de cambio y atribuyó las responsabilidades a la formación de hábitos alimentarios a las familias; incluso el personal docente participa en la venta de productos ultraprocesados. El sobrepeso y obesidad infantil no fue considerada como problema de salud en sus comunidades escolares.

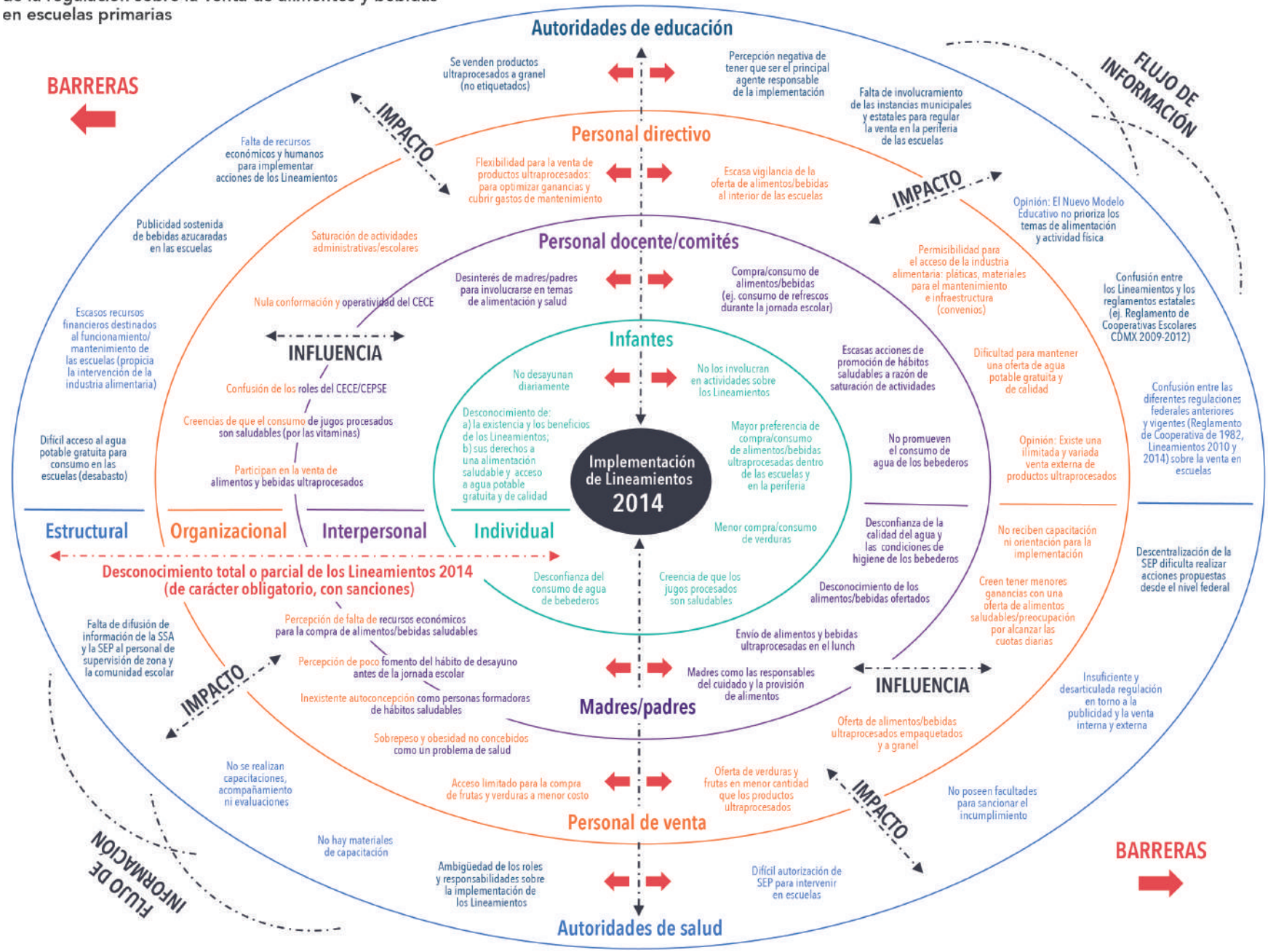
- Nivel individual (infantes)

Entre los infantes se presentó un desconocimiento generalizado de la existencia y contenido de los Lineamientos a causa de la falta de procesos y materiales informativos sobre los mismos, así como la nutrición y sus derechos, además de un nulo involucramiento en las actividades referentes a la aplicación de estos. Por otra parte, existió una preferencia constante hacia el consumo de A&B ultraprocesados. Asimismo, los escolares tuvieron hábitos de alimentación no saludables, entre los que destacó que el 62% de los infantes no desayunaban diariamente antes de la jornada escolar, lo que puede afectar la compra y preferencia de alimentos durante el receso.

b) Facilitadores

Si bien se encontraron elementos facilitadores, estos fueron acciones aisladas, focalizadas y particulares para mejorar los ambientes escolares alimentarios, pero sin relación alguna con los Lineamientos obligatorios desde 2014. No obstante, las comunidades escolares señalaron que, a partir del lanzamiento y auge de la difusión de los Lineamientos en su versión voluntaria de 2010, recibieron información sobre las pautas de higiene en la preparación de alimentos, y listados de alimentos "permitidos y no permitidos" de productos ultraprocesados que podían ofertarse en las escuelas; de hecho, en algunas, a partir de esta difusión se incluyeron verduras en los guisados y la oferta de refrescos se ha limitado. No obstante, estas acciones no fueron referentes a los

Figura 6. **Barreras y facilitadores que median la implementación de la regulación sobre la venta de alimentos y bebidas en escuelas primarias**



Lineamientos vigentes de carácter obligatorio. Por último, el personal directivo se concibió como agente facultativo para realizar y conservar los cambios en la oferta de alimentos derivados de los Lineamientos. Estas prácticas pueden ser tomadas en cuenta como facilitadores para generar estrategias futuras para la implementación efectiva de los Lineamientos.

4. CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación mostraron que, tras cuatro años del establecimiento de los Lineamientos de forma obligatoria, se han sostenido la oferta, venta y consumo de alimentos no saludables al interior de las escuelas primarias, así como en la periferia a través de puestos informales. Asimismo, se encontró publicidad de bebidas azucaradas y un limitado acceso al consumo de agua potable y de calidad en las escuelas. Por otra parte, la comunidad escolar, desde el personal directivo hasta los alumnos, incluyendo padres de familia, desconocieron los contenidos de los Lineamientos, incluso su obligatoriedad, roles y responsabilidades en la aplicación. De igual manera, la comunidad escolar carece de conocimientos básicos sobre una alimentación saludable y el derecho de los infantes a ella.

Los vacíos y limitaciones en el planteamiento y operatividad de los Lineamientos reflejan la falta del compromiso del gobierno mexicano en la instrumentación de mecanismos que garanticen que los entornos escolares sean incluidos como un elemento activo y central para el combate a la malnutrición y la epidemia nacional de sobrepeso y obesidad.

Los hallazgos de la investigación han sido consistentes con la evidencia a nivel nacional, permitiendo concluir que los Lineamientos son inexistentes en la práctica, y resultan una medida aislada e insuficiente para modificar el conjunto de elementos que configuran los ambientes escolares obesogénicos. Se evidencian un profundo desinterés e inacción del gobierno mexicano para implementar acciones dirigidas a modificar las condiciones actuales del ambiente alimentario en las escuelas, como una estrategia central en la prevención y el control de la malnutrición, el sobrepeso y la obesidad. Esta situación no sólo transgrede lo estipulado en los Lineamientos, también viola el derecho superior de la niñez a la salud, la alimentación saludable y al agua potable en los planteles escolares.

5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

5.1 Recomendaciones basadas en los hallazgos de la investigación

Los resultados del estudio conducen a la presentación de una serie de recomendaciones dirigidas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, enfocadas a complementar y potenciar acciones para crear ambientes escolares alimentarios saludables. Las recomendaciones están orientadas en los siguientes ejes: presupuestal, regulatorio y de formación.

Eje presupuestal: política de suministro

Presupuesto asignado para las políticas escolares

- Asignar **recursos económicos suficientes del erario** para el presupuesto de la Secretaría de Educación para el mantenimiento y funcionamiento adecuados de las escuelas. Los fondos/cuotas de los Establecimientos de Consumo Escolar no deben ser la base de mantenimiento de las escuelas.
- Asignar recursos económicos suficientes también para realizar las acciones de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas escolares.

Eje regulatorio: políticas de consumo

Lineamientos para la oferta de alimentos y bebidas en escuelas primarias

- **Rediseño del contenido de los Lineamientos**
  - Estipular **criterios nutrimentales para preparaciones culinarias (guisos) adecuadas al contexto local/regional** en el Anexo Técnico de los Lineamientos.
  - **Prohibir la oferta de alimentos y bebidas ultraprocesados también el día viernes.**
  - Promover **estrategias motivacionales** para incentivar el cumplimiento de las acciones establecidas en los Lineamientos (ej. reconocimiento de escuelas promotoras de ambientes saludables).

- **Roles y responsabilidades sobre los Lineamientos**
  - Establecer expresamente a las **autoridades educativas** como responsables de **evaluar, vigilar y sancionar** el incumplimiento de los Lineamientos en las escuelas primarias.
  - Estipular expresamente al **supervisor de zona como responsable de monitorear el cumplimiento** de los Lineamientos en las escuelas primarias y brindarle las herramientas pertinentes para el monitoreo.
  - Determinar expresamente que la **figura responsable del cumplimiento en el plantel escolar será el personal directivo** por ser la máxima autoridad.

Acceso al agua potable gratuita y de calidad

- **Garantizar** el cumplimiento de lo establecido en el componente 4 del programa de la reforma educativa sobre **la operación de la instalación y mantenimiento de los bebederos escolares,** para asegurar el acceso al agua potable gratuita y de calidad.[23]
- **Incluir** los bebederos como un componente básico de equipamiento en los manuales básicos sobre infraestructura en las escuelas.
- Establecer expresamente la responsabilidad de **COFEPRIS** y organismos estatales de **regulación sanitaria** sobre la evaluación y certificación de las condiciones de higiene y calidad de agua de los bebederos.
- **Establecer un certificado** periódico para ser colocado en las instalaciones de los bebederos informando a las comunidades escolares sobre la calidad y seguridad del agua.
- Realizar **campañas permanentes** de promoción del consumo de agua potable en las comunidades escolares. El personal directivo y docente serán las figuras responsables de impulsar estas acciones.

Publicidad de alimentos y bebidas en las escuelas

- **Hacer cumplir la prohibición de la publicidad** de alimentos y bebidas **dentro de las escuelas,** en cumplimiento con lo establecido en la Ley General de Salud del 2015.
- **Prohibir la publicidad de alimentos y bebidas en un perímetro establecido alrededor de las escuelas.**
- **Prohibir las prácticas promocionales de la industria alimentaria al interior de las escuelas,** tales como: patrocinios, pláticas de alimentación/nutrición, provisión de materiales, oferta de productos y publicidad, así como las visitas escolares a las plantas industriales.

Venta externa de alimentos y bebidas en las escuelas

- **Prohibir la venta externa** de alimentos y bebidas ultraprocesados en un perímetro establecido alrededor de las escuelas primarias.
- Las **autoridades municipales** serán responsables de garantizar y coordinar la **restricción de la venta informal de alimentos y bebidas** alrededor de las escuelas.

Eje de formación: política de educación nutricional

Educación en nutrición

- **Incluir talleres de educación nutricional y de alimentación saludable para la práctica cotidiana en el curriculum escolar.**
- Incluir contenidos relacionados a **la educación nutricional, los Lineamientos, los derechos a la salud y alimentación, y la práctica de actividad física regular en los libros de texto** de educación básica.

5.2 Recomendaciones basadas en la revisión de evidencia y prácticas internacionales

A partir de una revisión documental de la evidencia nacional e internacional acerca de las políticas y programas de alimentación en entornos escolares,[24-26] se complementan y fortalecen las recomendaciones que emanaron directamente de los hallazgos del estudio, para recomendar la inclusión de acciones también en los siguientes ejes:

Eje de fomento: política de agricultura y alimentación

Agricultura y alimentación

- **Establecer y promover un sistema de compras** con pequeños productores locales que garanticen la disponibilidad de alimentos regionales y de temporada en las escuelas.
  Integrar el acceso y **actividades en huertos pedagógicos** para el acercamiento a la tierra y la producción de alimentos.
- Promover **visitas escolares a cultivos y campos agrícolas** de alimentos para promover el reconocimiento y valoración de alimentos naturales y regionales.
  Establecer **talleres de cocina** para mantener, revalorizar y fortalecer la cultura culinaria y dieta tradicional.

Eje transversal: implementación, monitoreo y evaluación de las políticas

Implementación, monitoreo y evaluación de las políticas

- Asegurar que las acciones de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas se realicen **sin conflicto de interés.**
  Involucrar a Secretaría de Salud en la evaluación de los resultados e impactos a la salud de la política.
- Desarrollar **procesos de capacitación permanente** dirigidos a la comunidad escolar, así como las instituciones y organizaciones implicadas en las políticas escolares.
- Demandar el diseño, actualización y difusión permanente de materiales de comunicación que sean sencillos, comprensibles y accesibles. La **difusión deberá realizarse bajo mecanismos** institucionales ya existentes entre autoridades federales y locales.
- Implementar e instrumentar un **sistema de monitoreo y evaluación periódica,** que permita el cumplimiento de objetivos y la identificación de efectos adversos de los ejes y facilite la adaptación de las políticas.

5.3 Recomendaciones generales para una "Política de alimentación en entornos escolares"

De acuerdo con los hallazgos del estudio, los análisis documentales y la evidencia nacional e internacional, para lograr transformar los ambientes escolares se requiere adoptar un enfoque multisectorial[20] basado en el cumplimiento de los derechos a la salud y a la alimentación saludable, y al agua potable en el marco del interés superior de la infancia. Estos derechos se encuentran reconocidos tanto en la Constitución mexicana como en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, principalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo anterior, se recomienda la creación de una **"Política de alimentación en entornos escolares"** que incluya los siguientes ejes y acciones clave (Figura 7):

Figura 7. **Propuesta para una política de alimentación en entornos escolares**

Fuente: El Poder del Consumidor, 2018

La **"Política de alimentación en entornos escolares"** deberá constituir un pilar de una **política integral** que logre entornos saludables y sustentables, con un sistema alimentario equitativo y sostenible, que beneficie a los infantes en el interés superior de los derechos de la infancia. Esta política integral deberá contemplar medidas regulatorias y fiscales, así como de educación nutricional, producción agrícola y provisión económica.

6. REFERENCIAS

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Overweight and Obesity among Adults. OECD Indicators, OECD Publishing. París. 2017. Disponible en: https://www.keepeek.com//Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017/overweight-and-obesity-among-adults_health_glance-2017-21-en#page1

[2] Gutiérrez J.P. et al. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino. Resultados Nacionales. Instituto Nacional de Salud Pública. Cuernavaca, México. 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf

[3] Meza R. et al. Burden of Type 2 Diabetes in Mexico: Past, Current and Future Prevalence and Incidence Rates. Preventive Medicine. 2015; 81:445-450.

[4] Monteiro, CA. The food system. Ultraprocessing. The big issue for nutrition, disease, health, well-being. World Nutr. 2012; 3(12): 527-69.

[5] Organización Panamericana de la Salud (OPS). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina; Tendencias e impactos sobre obesidad e implicaciones políticas. Washington, D.C. 2015. Disponible en: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7699/9789275118641_eng.pdf

[6] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricuitura (FAO). Nota conceptual "El Ambiente Alimentario en las Escuelas, las Políticas de Alimentación Escolar y la Educación en Nutrición". Disponible en: http://www.fao.org/ag/humannutrition/29281-099a2c34289e10395c79079637288c843.pdf

[7] Marrón-Ponce, J. et al. Energy contribution of NOVA food groups and sociodemographic determinants of ultra-processed food consumption in the Mexican population. Public Health Nutrition. 2017; 21(1): 87–93

[8] Hill O. et al. Obesity and the Environment: Where Do We Go from Here? 2003; 299(5608): 853:855.

[9] Ávila-Curiel A. et al. Estado de nutrición en población escolar mexicana que cursa el nivel de primaria. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Ciudad de México, México. 2016. Disponible en: http://rnpt.sivne.org.mx/web/resultados/Publicaci%C3%B3n%20Resultados%20RNPT%202016.pdf

[10] Academia Nacional de Medicina. Obesidad en México. Recomendaciones para una política de Estado. 2012.

[11] Organización Panamericana de la Salud. Plan de acción para la prevención de la Obesidad en Niños y Adolescentes. Washington, D.C. EE.UU. 2014.

[12] World Health Organization. Report of the Commission on Ending Childhood Obesity. 2016.

[13] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Convención de los derechos del niño. 1989.

[14] Diario Oficial de la Federación. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, publicados el 23 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5156173&fecha=23/08/2010

[15] Diario Oficial de la Federación. Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, Publicados el 16 de mayo 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014

[16] Instituto Nacional de Salud Pública. Evaluación de la aplicación de la tercera etapa de los lineamientos para el expendio de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica, 2014. Disponible en: http://www.insp.mx/epppo/blog/3180-lineamientos-alimentos-escuelas.html

[17] Shamah-Levy T. et al. Evaluación de la aplicación de los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional durante el refrigerio. Instituto Nacional de Salud Pública. Cuernavaca, México. 2015.

[18] Jimenez-Aguilar, A. et al. The Fight against Overweight and Obesity in School Children: Public Policy in Mexico. J. Public Health Policy. 2017; 38: 407–428.

[19] Théodore F.L. et al. "Lessons Learned and Insights from the Implementation of a Food and Physical Activity Policy to Prevent Obesity in Mexican Schools: An Analysis of Nationally Representative Survey Results." Ed. Meghan Byrne. PLoS ONE. 2018; 13(6): e0198585.

[20] Barquera S. et al. "The Obesogenic Environment around Elementary Schools: Food and Beverage Marketing to Children in Two Mexican Cities." BMC Public Health. 2018; 18: 461.

[21] Para más información sobre El Poder del Consumidor, consulta: www.elpoderdelconsumidor.org

[22] Bonvecchio A. et al. Contribution of Formative Research to Design an Environmental Program for Obesity Prevention in Schools in Mexico City. Salud Pública Méx. 2014: 56(sup 2): 139-147.

[23] Diario Oficial de la Federación. Criterios específicos para la operación del componente 4. Para la instalación y mantenimiento de los bebederos escolares del Programa de la Reforma Educativa. 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/134441/Criterios-especificos-Bebederos.pdf

[24] Mozaffarian D. et al. Role of Government Policy in Nutrition - Barriers to and Opportunities for Healthier Eating. BMJ. 2018; 361: k2426.

[25] United Nations System Standing Committee on Nutrition. A Spotlight on the Nutrition Decade. 2017.

[26] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Alimentación escolar y las posibilidades de la compra directa de la agricultura familiar. Estudio de caso en ocho países. Brasil. 2013.

Agradecemos a nuestro comité de expertos nacionales e internacionales por las aportaciones recibidas para guiar el diseño y efectividad de la investigación:

Dra. Teresa Shamah Levy, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)
Dr. Simón Barquera, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)
Dra. Ericka Escalante Izeta, Universidad Iberoamericana
Dr. Frank Chaloupka, University of Illinois at Chicago
Dr. Enrique Jacoby, consultor independiente - anteriormente asesor regional en ECNT para OPS/OMS

Asimismo, extendemos un agradecimiento a las autoridades y comunidades escolares que permitieron la realización de esta investigación.

Documentos de la investigación disponibles en:
www.miescuelasaludable.org/investigacionescuelas

EL PODER DEL CONSUMIDOR

www.elpoderdelconsumidor.org