

Análisis crítico de los Lineamientos para el Expendio de Alimentos y Bebidas en los Planteles Educación Básica de México, a cuatro años de su publicación

Gilberto Sánchez Pacheco
Secretaría de Educación Pública, México.
Email: gilberfua@gmail.com

Palabras claves: Política pública, obesidad, cuidado de la salud, buena alimentación.
Keywords: Public politic, obesity, health care, rich diet.

Resumen

Este escrito se deriva de un estudio realizado a los Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles Educativos de Educación Básica de México, cuyo abordaje abarcó un análisis de los mismos, un monitoreo en medios electrónicos a las noticias respecto del tema y entrevistas semiestructuradas en dos escuelas telesecundarias a directores, docentes, encargados de cooperativas escolares y alumnos.

Aquí se expone el análisis crítico realizado a la letra del documento oficial para recuperar elementos que pueden ocasionar un resultado alejado de los objetivos de la reglamentación. Para ello se parte de manera sucinta tanto de una propuesta para entender una política pública en el ámbito educativo, como de una metodología para diseñar políticas públicas.

Abstract

This paper is based on a study of the General Rules for Vending or Distributing food and drinks at schools' cafeterias for Early Childhood Education in Mexico (known as LEDAB by its initials in Spanish), that included an analysis of the rules, a report of the news posted on internet, as well as semi-structured interviews conducted at two telesecundaria schools with principals, teachers, students and those in charge of the schools' cooperative cafeterias.

Abstracts from the critical analysis included in the official document, are shown on this paper in order to bring to light elements that could cause a result distant from the regulation goal. So, we start concisely with a proposal to understand public politics on the educational field and a method to design such public politics.

El génesis de los lineamientos

A nivel mundial, los sistemas de Salud Pública han registrado un incremento importante de problemas como la obesidad y el sobrepeso, lo que ha acarreado la agudización de dos situaciones: por un lado son condiciones que empeoran padecimientos cardíacos, la diabetes, cáncer, etcétera; por otro, se ha elevado el gasto para atender estas enfermedades no transmisibles, cuando existe la posibilidad de evitarlas y prevenirlas.

Los últimos años de la historia humana, como en ninguna otra de sus etapas, han mostrado un avasallante desarrollo tecnológico y científico. Al día de hoy basta con sólo tener un ordenador, estar conectado a internet y dar un clic o presionar una tecla para tener acceso a todo un bagaje de información y de opciones entretenidas y útiles para el ser humano. Este contexto ha generado también modificaciones relevantes en la vida de la mayoría de los seres humanos, con repercusiones en la salud. Se han creado entornos de comodidad, en los cuales la actividad física se ha vuelto escasa. El consumo de alimentos y bebidas ricos en calorías, grasas y azúcares es una actividad cotidiana para un gran número de personas, lo cual ha causado un alza en problemas de sobrepeso y obesidad.

Puesto en números, la Organización Mundial de la Salud (OMS) contabilizó en 2008 a mil 400 millones de adultos de 20 y más años con sobrepeso; en 2012 ubicó a más de 40 millones de niños menores de cinco años con el mismo problema (OMS, 2014). Para el caso de México en 2012, a manera de ejemplo, la obesidad y el sobrepeso se asentó en personas entre 12 y 19 años en 34.1 por ciento para hombres y en 35.8 por ciento para mujeres (SS, 2012), sin olvidar cómo se traduce en dinero al atender estas situaciones prevenibles.

El panorama anterior ha llevado a emprender acciones que traten de mitigar los efectos negativos de padecimientos relacionados con la obesidad y el sobrepeso. Entre ellas, el Gobierno Federal de México decidió implementar los Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles de Educación Básica (en adelante LEDAB), con el trabajo en conjunto de las secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SS) y de Economía (SE), habiendo consultado también a los principales productores de alimentos procesados, así como a especialistas en la salud y la educación. Los LEDAB se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2010 (SEP-SS, 2010).

Este texto es parte de un trabajo de investigación realizado entre 2010 y 2012 en dos escuelas telesecundarias del estado de Veracruz, en las que se recuperó la forma en que los LEDAB fueron puestos en marcha desde la perspectiva de los directivos, los encargados de las tiendas escolares y los docentes, además de considerar el sentir de algunos alumnos (Sánchez, 2012). Se configuró analizando el documento de los LEDAB, haciendo un monitoreo en internet de noticias respecto del tema, tanto a nivel nacional como estatal, y entrevistando a los actores antes citados.

El presente escrito retoma del mencionado trabajo la parte correspondiente al análisis de los LEDAB, posteriormente se presentan unas breves consideraciones derivadas de dicho análisis. Cabe señalar que el complemento de lo anterior sería la descripción de la puesta en marcha de los lineamientos en el terreno escolar.

Una forma de entender una política pública en el ámbito educativo

Es posible considerar la escuela como un terreno de prácticas culturales, donde el poder se ejercita cada vez menos mediante la fuerza física y reviste formas en las que el saber construye objetos por medio de los cuales organizamos y actuamos sobre los acontecimientos, problemas y hábitos de la vida cotidiana. Las prácticas educativas se sitúan en el campo de la práctica cultural que da pie a la creación de nuevas intenciones que ordenan y construyen nuevas historias en donde opera, del yo y del otro. Las iniciativas de reforma educativa como modelos de administración social no tienen que ver con los procesos de organización formal, sino con el saber que impone orden y disciplina a la acción y a la participación.

La política es una actividad de gobierno que se lleva a cabo mediante el control de la conducta y los estándares que se aplican para la resolución de problemas. Su función en el ámbito del saber puede entenderse mejor mediante la idea de auditoría, concebida como “un modo histórico particular de pensar y de organizar las acciones personales y las prácticas institucionales como demostrables, controlables y calculables” (Dean, 1996, en Popkewitz, 2000: 8). A la vez, es un sistema de conocimiento que norma la manera como los individuos reflexionan sobre sus propias conductas; es la estructura de una forma particular de vida y de un modelo de comunicación y de acción que administra socialmente el comportamiento.

Los principios que estructuran las reformas educativas dan pie a condiciones de vida y de acción particulares que gobiernan sus pautas de innovación; las políticas públicas pueden considerarse como reguladoras del hacer cultural y es ahí donde se cruzan las prácticas educativas y las políticas: la construcción de nuevas formaciones culturales. Es por esto que trato de establecer una analogía entre el desarrollo del tema de reformas educativas hecho por Popkewitz y los lineamientos con los que se intenta cambiar la manera de alimentarse de los estudiantes al interior de las instituciones educativas a través de una legislación, fundamentada en parte en el marco legal del Estado mexicano y también en discursos de científicidad, autocuidado del ciudadano, responsabilidad del propio Estado por brindar mejores contextos de salud, datos de encuestas hechas por instituciones del cuidado de la salud, etcétera.

Al ser la escuela el campo central de aplicación de los lineamientos, no se le puede desligar de ese sentido de transformación de la vida de las personas en pro de óptimas condiciones y mejoramiento de su entorno; empero, es necesario puntualizar otra situación peculiar expuesta por Popkewitz (s/f: 1): a través de los lineamientos se pretende incluir o normalizar a todas las personas, al mismo tiempo que se crea exclusión por detectar y etiquetar a los individuos que están fuera de los estándares de salud. Al hablar de nutrición, comida saludable, cobertura universal y de muchos otros tópicos englobados en los lineamientos, a la vez se señalan aquellas cuestiones que no cumplen los requerimientos de la nueva disposición.

Los fundamentos que rigen a las políticas son parte intrínseca del sentido profundo de las intervenciones educativas, de modo que los principios de comportamiento se dan por sentados en vez de ser cuestionados; los debates ponen énfasis en la corrección de las políticas, más que en los modos según los cuales dichas normas crean condiciones particulares de vida.

De acuerdo con Hunter (1994, en Popkewitz, 2000: 9), “el manejo del individuo es uno de los sellos de la modernidad visibles desde el siglo XIX”. En aquellos tiempos y con sus huellas en el presente, el Estado moderno y la escuela se constituyeron paralelamente como sistemas de administración preocupados por la formación de un ciudadano que pueda actuar dentro de las nuevas instituciones políticas y culturales como personas autorreguladas y autodisciplinadas. Las políticas tenían como propósito controlar no sólo el desarrollo institucional, sino también la construcción de un “yo” capaz de funcionar dentro de las nuevas relaciones políticas implantadas por la democracia liberal y el capitalismo.

Prevalecía la idea de que el Estado era capaz de administrar la libertad humana. Un aparato complejo de instituciones se dirigía al niño y a la familia por medio de la escuela, el sistema de bienestar, el sistema de justicia, la salud y el empleo. Estos organismos vincularon los nuevos objetivos de bienestar social del Estado a una forma particular de experiencia científica, relacionada con una planificación social que reunía las metas y las aspiraciones de los poderes públicos y las capacidades personales y subjetivas de cada individuo. Al menos esa era la intención.

Este problema de administración social del individuo hizo que se prestara atención a las formas en las que el poder se desplazó de los asuntos relacionados con la organización social hacia la autodisciplina del individuo (Foucault, 1979, en Popkewitz, 2000: 10). Había un presupuesto acerca de la ciencia como productora del progreso mediante disposiciones públicas sistemáticas, políticas públicas coherentes y una importante intervención racional por parte del gobierno.

Los nuevos actores de la escuela reviven cierto poder al ser capaces de resolver problemas que construyen sus propios significados y aprenden en grupos cooperativos. La novedosa actitud activa frente a la resolución de problemas no es universal, ni libre de vínculos de poder. Los cambios en los discursos acerca de las normas gubernamentales en cuanto a la educación son homólogos a las variaciones y las representaciones del “yo” en otros campos de las Ciencias Sociales.

La investigación sobre las políticas educativas no puede partir de la creencia de que los discursos sobre la resolución de problemas emplean conceptos neutros y libres. A un individuo, para salir adelante de alguna dificultad, le implica el respeto de ciertas reglas previas que permitan definir cuáles de los problemas y de las soluciones razonables representan efectos del poder y cuáles no (Kittler, 1985, en Popkewitz, 2000: 15).

Los sistemas de ideas que norman la pedagogía, la niñez, el rendimiento educativo y las políticas educativas son constructos sociales y productos de poder. En este sentido, los lineamientos son una elaboración emanada de cuestiones discursivas de índole internacional, de la preocupación de la OMS ante el aumento de casos de sobrepeso y obesidad, de instituciones gubernamentales mexicanas, de la Secretaría de Salud en el mismo tenor y con aporte de datos propios acerca del tema, y de la Secretaría de Economía, que pacta con las empresas productoras de alimentos para la reformulación de sus productos a fin de no quedarse fuera del mercado y no tener afectaciones económicas (aunque esta Secretaría no se menciona en el documento oficial).

Una opción para diseñar políticas públicas

La creación de una política pública conduce al diseño de un producto cuyo destino es un actor político. No es fácil poner en marcha una iniciativa, ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta, según sea la situación. Su diseño y consecuente implementación puede buscar corregir una falla en la administración pública o satisfacer una demanda social. Siendo así, la elaboración de las políticas no es nada sencilla, se trata de un procedimiento complejo. A consecuencia de la gran variedad de marcos y modelos existentes como instrumentos analíticos, es pertinente apegarse a uno que contribuya a hacer manejable la complejidad mencionada líneas arriba. Para efectos del presente trabajo, me sitúo en el enfoque por etapas de Parsons (2007: 114), cuyo punto fuerte radica en que proporciona una estructura racional consciente de las tonalidades persistentes en la realidad. La idea de desmembrar la formulación de las políticas en etapas comienza con la definición de los problemas y las agendas, y termina con su implementación y evaluación, con la intención de dilucidar el contexto en el cual se ponen en marcha. Las etapas en las que se divide este enfoque son: problema, definición del problema, identificación de respuestas/soluciones alternativas, evaluación de opciones, selección de opiniones de políticas públicas, implementación y evaluación. Como el proceso es cíclico, luego de su última fase regresa a la primera.

El referido autor ubica al ciclo de políticas públicas por etapas en un meso-análisis, considerando la forma en que se determinan los problemas y las agendas: lista de temas o problemáticas a los que ponen atención en algún momento los oficiales de gobierno o gente fuera de gobierno relacionada con ellos (Ramírez, 2002: 2); se exploran los enfoques que vinculan el lado de los insumos (input) del proceso de la formulación de las políticas, teniéndose en cuenta la toma de decisiones, con el proceso de los resultados (outputs), al centrarse en la relación entre la dimensión predecisión y sus contextos decisión y posdecisión.

A su vez, existen niveles del ciclo de las políticas públicas (Lynn, 1981, en Parsons, 2007: 116): alto, medio y bajo. En el alto se concibe la formación ideológica y el establecimiento de la agenda, enlazada a la concepción meso (caracterizada con los modelos y las teorías que intentan manifestar lo que ocurre al momento de definir los problemas de las agendas). El nivel medio atiende el diseño y la adopción de las políticas, en el que entra la elucidación de los cómo y los por qué de la toma de decisiones, junto con la forma en que se usa el análisis de los problemas para estructurar e informar dicho proceso. El nivel bajo se compone de la interacción entre la implementación, la adaptación y el mantenimiento; está enfocado a la interrelación entre el estudio de la manera en que se implementan y evalúan las políticas, y cómo se produce el conocimiento para estructurar la práctica de la puesta en marcha y la evaluación.

La politización de un problema puede, por supuesto, depender del tipo de tema del que se trate, así como del modo en que el proceso político lo ha abordado. El verdadero poder en las políticas públicas es el de no tomar decisiones, es decir, la capacidad de determinado grupo de evitar que las ideas, preocupaciones, intereses e inconvenientes de otro grupo lleguen a la agenda. Esta postura puede crecer para recalcar que si se quiere comprender cómo se concretan los problemas y las agendas, es necesario ir más allá de lo que se ve en la superficie de las relaciones de poder y adentrarse en la manera en que las fuerzas no percibidas empírica o conductualmente determinan los valores y las creencias de las personas. Sin embargo, la formulación de políticas públicas no es un acto aislado de las presiones e influencias globales e internacionales, todos los problemas disponen de un contexto organizacional o gubernamental que impacta en la forma en que son estructurados como tales.

Ante la exposición anteriormente hecha, es congruente mostrar también el lado no favorecedor de formular políticas públicas por etapas, ya que exagera la naturaleza racional de esta tarea y presenta una imagen falsa del proceso, que no es una especie de banda transportadora en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y evaluación tienen lugar en el lado opuesto (Parsons, 2007: 113). Se trata de un dispositivo heurístico que permite la construcción de un modelo para explorar las políticas y como tal, tiene limitaciones y puede distorsionar la comprensión de un determinado problema. Sin embargo, hay que estar conscientes de que comprender y explicar la complejidad de los contextos en los cuales se lanzan las políticas públicas, es entender que la realidad existe en el marco de una multiplicidad de aristas.

En la letra de los lineamientos

Al inicio, los LEDAB presentan un apartado llamado Considerando, el cual expone los diversos motivos para expedirlos. Después pasa a los títulos; el I, “Disposiciones Generales”, trata del objeto, definiciones y ámbito de aplicación; el II aborda la configuración de la alimentación correcta del escolar y se subdivide en los capítulos “Principios de una alimentación correcta” y “De la promoción de una cultura de alimentación correcta en la comunidad educativa”. El Título III, “De la conformación y de lo que debe tomar en cuenta el Comité del establecimiento de Consumo Escolar”, se compone de la conformación del Comité del Establecimiento de Consumo Escolar. El cuarto refiere a las condiciones higiénicas de los lugares de preparación de los alimentos; el quinto, a los requerimientos que deberán satisfacer las personas que preparan y expenden alimentos y bebidas, con dos capítulos: “Limpieza en la preparación” y “De los aspirantes y/o prestadores de servicios”. Título VI, “Derechos y obligaciones: de las autoridades educativas, de la comunidad educativa, de las autoridades sanitarias y de la evaluación, planeación y seguimiento”.

En total conforman al documento 26 artículos (por llamarlos de alguna manera, dado que los mismos lineamientos no les otorgan una denominación), con tres transitorios. Los lineamientos fueron concluidos el 19 de agosto de 2010, firmados por Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal, entonces titular de la SEP, y por José Ángel Córdova Villalobos, responsable de la Secretaría de Salud. Enseguida se presenta un Anexo Único del Acuerdo en el cual se presentan los criterios técnicos; se compone de objetivos, criterios utilizados, bases científicas y técnicas para la elaboración de los criterios, glosario y referencias nacionales e internacionales.

El Considerando inicia vinculando los lineamientos con planes diseñados por el gobierno, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, acuerdos y alianzas con diversos sectores públicos y sociales, Normas Oficiales Mexicanas y encuestas. El primero en aparecer es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que reduce las necesidades fundamentales de los mexicanos a educación, salud y alimentación, como si exclusivamente con ellas los ciudadanos pudieran vivir; divide las enfermedades en las de los países desarrollados y subdesarrollados, en México existen las dos; alude a la promoción de la educación integral de las personas con la participación de autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia para conformar “verdaderas” comunidades, empero, no se alcanza a distinguir si es reafirmación o si con este Plan se va a llevar a cabo, porque en otros sexenios ya se oía hablar al respecto.

Otra particularidad de los lineamientos es que refiere a las “verdaderas comunidades”, lo que genera la duda de si antes de su publicación eran falsas. Luego pasa al Plan Sectorial de Salud 2007-2012, en el que se resalta el punto de lo científico como legitimador de sus acciones. Éste confiere a la educación un lugar importante en los avances de la salud, nutrición y prevención de enfermedades, con lo que incita a promover una educación que permita el desarrollo digno de las personas, el desenvolvimiento de sus potencialidades, la defensa de sus derechos y una democratización para abrir espacios de participación de padres de familia y de nuevos actores, con el fin de fortalecer las comunidades de cada centro escolar. De nueva cuenta, se emplea un discurso otras veces escuchado: la intervención de los padres de familia.

El Programa de Acción Específico 2007-2012 Escuela y Salud cede mayor control de las determinantes de salud a los estudiantes, para incrementar el desempeño escolar acompañado de una buena alimentación y actividad física; introduce el concepto de autocuidado, teniendo como factor atractivo el impacto favorable en el rendimiento escolar.

El Considerando continúa con una invocación a la Alianza por la Calidad de la Educación y del compromiso por parte de los agremiados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para crear una cultura de la salud que propicie comportamientos y logros saludables, así como menús equilibrados que influyan en hábitos alimentarios adecuados. Aquí conviene preguntar: ¿dónde quedan los maestros que no están agremiados? Hay que reconocer que el SNTE es el sindicato más grande en América Latina y el de mayor presencia en el país; sin embargo, pareciera que se excluye a quienes están afiliados a otra organización, así como a un sector con gran representatividad: las escuelas particulares.

A través de los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT) se respalda haber mencionado que en México hay enfermedades de países desarrollados y subdesarrollados, y las cifras de obesidad y sobrepeso de niños y adolescentes, con una proyección de ir en incremento. No se menciona quién es el responsable de la encuesta. Luego se relaciona a la obesidad con diversos factores, entre los que destacan los hábitos alimentarios (con altos niveles de calorías, elevado consumo de grasas saturadas y trans, azúcares, sal y la omisión de alguna de las comidas principales: desayuno, comida o cena), el sedentarismo y agentes hereditarios, aunque los lineamientos no explican el aumento sin precedentes de estos últimos, puntualizando que tanto la manera de comer y la actividad física se aprenden en el ambiente familiar, pero que se pueden modificar y para eso se delega una nueva tarea a la escuela, pese a que el tiempo de permanencia del estudiante en ella es relativamente corto en comparación con sus demás actividades.

Una nutrición óptima requiere de una alimentación compuesta por verduras, frutas, cereales, tubérculos, leguminosas y alimentos de origen animal, acordes con la edad, sexo, estado fisiológico y nivel de actividad física. Lo anterior, de nueva cuenta, en pro de evitar enfermedades e incrementar el aprovechamiento escolar. La pregunta que emana de este punto es: ¿cómo las familias con escasos recursos económicos podrán brindar a sus miembros una alimentación tan variada?

Posteriormente se aborda el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria y la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad, cuyas acciones se dirigen a los menores de edad, a nivel individual, comunitario y nacional, para lograr en la población mexicana cambios significativos en los patrones de alimentación y actividad física, de modo que contribuya a la sustentabilidad del desarrollo nacional al revertir la epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles (no se define la sustentabilidad del desarrollo nacional). La SEP se apoya en el objetivo prioritario 3, “Disminuir el consumo de azúcar y grasas en bebidas”, para promover el consumo de agua simple potable como primera fuente de hidratación en las escuelas, así como para elaborar material educativo acerca de los efectos negativos de ingerir excesivamente azúcar, edulcorantes y sal. El diseño del citado material es bastante plausible, aunque en lo referente a beber agua simple potable, muchas escuelas se encuentran en condiciones de infraestructura limitada o no propias de un centro educativo, algunas en localidades donde la disponibilidad de agua corriente es difícil y en caso de contar con ella, proviene de garrafones. ¿Cómo se solventarán esos gastos a generar? ¿La SEP apoyará de alguna manera o simplemente su tarea se quedará en la promoción?

El objetivo prioritario 5, “Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas de la población sobre una dieta correcta, a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud”, vuelve a hacer énfasis en el autocuidado al otorgar información a las personas para que ellas mismas vigilen su salud.

En los siguientes tres párrafos de los Considerandos se habla del carácter nacional de la educación y de que el federalismo educativo abarca una colaboración entre gobierno federal, estatal y municipal, junto con la sociedad. La cuestión no es sólo la enunciación, sino cómo va a ocurrir, no se toca una regulación de ese tipo de acciones. En la tesis del carácter nacional y del federalismo de la educación, enfocada a la de nivel básico, se reafirma la conservación de la unidad nacional, las competencias básicas, el desarrollo de habilidades, el aprendizaje sistemático, actitudes y valores, lo anterior vinculado a los lineamientos, obviamente para darles más puntos de validez y justificación, ayudado con la mención de la Ley General de Educación en su artículo 12 párrafo XIII.

Prosiguiendo con los Considerandos, se encuentran la Ley General de Salud y la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005. En concordancia con el mandato de la Ley General de Salud, se deben llevar a cabo actividades para prevenir y controlar enfermedades no transmisibles que las propias autoridades sanitarias determinen (los lineamientos se enfocan principalmente a la obesidad y el sobrepeso), poniendo en relieve a la educación para la salud, congruente con el tipo de alimentos y bebidas al que tienen acceso los estudiantes. Lo anterior se presta a contradicciones, porque líneas atrás se estableció que la alimentación tiene que cumplir con una diversidad de comestibles específicos y aquí se refiere a aquellos a los que tienen acceso los alumnos, y si éstos son los mismos que pretende regular esta norma, ¿cómo se piensa actuar? Se advierte una clara contradicción en lo que pretende reglamentar el acuerdo, cuando debería brindar caminos claros de acción para alcanzar las metas propuestas, que finalmente ése es el deber de una medida de este tipo.

En el artículo 113, La Ley General de Salud faculta a la SS, en coordinación con la SEP y los gobiernos estatales (los lineamientos establecen que pueden reformar sus respectivas leyes de educación y de salud, y emitir ordenamientos secundarios para regular la comercialización de alimentos y bebidas en las escuelas, de acuerdo con los principios de una alimentación correcta y a partir de esta norma; los esfuerzos ahora van a ser uniformes porque algunos estados tenían regulaciones no funcionales), dependencias y entidades del sector salud para formular, proponer y desarrollar programas de educación para la salud con los que se optimicen recursos y alcancen una cobertura total de la población, encaminados a orientar y capacitar en nutrición, calificando como fundamental la colaboración interinstitucional e intersectorial para ofertar y tener acceso a alimentos y bebidas afines a los lineamientos.

Está presente el hecho de que las autoridades han realizado una labor de sensibilización y acercamiento con los sectores público, privado y social que en suma lleve a unificar criterios para la oferta y el consumo de alimentos y bebidas recomendables en las escuelas de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como para que implementen la reformulación de productos mediante la reducción de azúcares y otros edulcorantes calóricos, grasas y sal, para la emisión de una publicidad infantil responsable y el desarrollo de campañas específicas y masivas de promoción de estilos de vida saludables, y para fortalecer alianzas con actores clave, como padres de familia y maestros. Expuesto así, se aparenta un trabajo previo a la implementación de los lineamientos. Habría que cuestionar si se ha realizado o no esta disposición; en caso afirmativo, evaluar su contenido y la cobertura. Esto condiciona la efectividad y conocimiento sobre la política.

Los lineamientos plantean al sobrepeso y a la obesidad como problemas de gran magnitud y complejidad, proponiendo su resolución en términos de crear una nueva cultura de la salud. En síntesis, a la escuela se le sitúa como el terreno propicio para fomentar el autocuidado, la disponibilidad de alimentos y bebidas acordes con una dieta adecuada y la realización de actividad física. Sin embargo, en los mismos lineamientos se reconoce a la familia como el entorno en donde se adquieren las costumbres y en consecuencia, los padres son los responsables de la educación de sus hijos en los primeros años de vida; habría que atender educativamente el contexto familiar, no nada más ver a la escuela como panacea de los problemas y –como se reitera– que cada quien desde su respectiva área y función asuma su responsabilidad.

De manera manifiesta, la regulación comunica sus pretensiones de constituirse en un instrumento jurídico de observancia obligatoria y que su campo de implementación es la escuela. Entonces, al momento de expedir los lineamientos, ellos mismos ponen en entredicho su obligatoriedad o, en su defecto, no pasa nada si los centros escolares no acatan sus preceptos, al igual que tampoco hay consecuencias para la familia del educando, las dependencias o todos los trabajadores de los institutos de enseñanza. Si a la letra se dice que es de observancia en el contexto escolar, ¿por qué hablar de impactar en otras áreas de la vida de los estudiantes y de la reformulación de productos? Esto es ir más allá de las instituciones educativas y, por obviedad, hay contradicción.

Para concluir el apartado de los Considerandos, se delega a los Consejos Escolares de Participación Social la responsabilidad de vigilancia de esta norma, pero sólo para alcanzar las metas propuestas al 2012, como si después de esta fecha no fuera necesario continuar con una reglamentación de este tipo, posterior a la vasta gama de justificaciones para implementarla. Aparte, a manera de dato, los lineamientos contaron con el intercambio de experiencias y propuestas de las autoridades educativas locales en el seno del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), así como de los integrantes del Consejo Nacional de Salud (CONASA); empero, no menciona las fechas en que se realizaron. En este intercambio de ideas ya se pensaba en estandarizar (cuando también se ha tratado el tema de la adecuación a las condiciones de vida de las familias) y regular los productos a vender al interior de las escuelas de educación básica.

A continuación se abordará la parte de los Títulos. El primero se denomina “Disposiciones generales” y contiene objeto, definiciones y ámbito de aplicación de los lineamientos. Objeto: promover en los planteles de educación básica una alimentación correcta; encaminar esfuerzos y acciones, de manera coordinada y unificada, en las entidades federativas para la regulación y creación de normas de operación de los establecimientos de consumo escolar, e impulsar una cultura de hábitos alimentarios saludables y una formación alimentaria que permita aprendizajes hacia una vida más sana y actitud crítica ante las prácticas que atentan contra lo anterior, propiciando la reflexión y análisis entre autoridades educativas, comunidad educativa, Consejos Escolares de Participación Social y demás actores (aunque no se especifican cuáles), para reconocer a la salud como un componente básico en la formación integral de los estudiantes como medio de mejoramiento de su calidad de vida.

Al interior del Título I, el tercer artículo presenta al Anexo Único del Acuerdo como el documento que describe las características nutrimentales del tipo de alimentación y de bebidas. En el cuarto se exponen algunas definiciones, entre las que destacan actividad física, acuerdo, alimentación, alimentación correcta, comunidad educativa, dieta, dieta correcta y sus características, educación básica, educación para la salud, obesidad y sobrepeso. La explicación de alimento, en su última parte, es digna de atención porque señala que debe ser atractivo para los sentidos. Aquí se observa la introducción muy velada de una noción de estética y no de pleno cuidado al cuerpo humano. En educación para la salud, de nueva cuenta se evoca al autocuidado con “inducir comportamientos para cuidar la salud individual, familiar y colectiva”. Asimismo, una vez más hace acto de presencia lo científico en la definición del plato del buen comer, para no perder de vista esa tesitura del discurso, tomada en cuenta desde su propia justificación.

El Título II, “De la configuración de la alimentación correcta del escolar”, en su Capítulo Primero incluye los principios de una alimentación correcta, enunciando las características de ésta y desarrollando cada una. Son cinco: guardar una dieta completa, cuidar una dieta equilibrada, mantener una dieta variada, atender una dieta higiénica y mantener una dieta adecuada.

Otro artículo o apartado (los mismos lineamientos, como se dijo anteriormente, no lo definen) afirma que la aplicación de los principios de una alimentación correcta deberá abordarse desde una perspectiva integral, considerando que los hábitos alimentarios de los estudiantes, su familia y demás miembros de la comunidad educativa están influidos por factores culturales, sociales, educativos, económicos y geográficos que determinan las preferencias y tipos de comestibles que se consumen. De ahí, con base en los principios emanados de este artículo, las escuelas propiciarán: comidas dentro de los tres grupos alimentarios, consumo de agua simple potable como primera fuente de hidratación, alimentación basada en el plato del buen comer y orientación a padres de familia y alumnos sobre las propiedades nutrimentales de los alimentos y bebidas, y para preparar una dieta correcta. Se vuelve a presentar ese halo de incongruencia en los mismos lineamientos acerca de si son o no de índole obligatoria, al decir que las escuelas “propiciarán” lo antes expresado y no determinar sanciones a quienes incumplan el reglamento.

Hasta cierto punto se puede considerar irresponsable dejar esa tarea a los gobiernos estatales y locales, por ser la federación la postulante de tal regulación, sin por lo menos estipular fechas para que los estados empiecen a legislar al respecto. Otra arista a considerar es que tal vez no muestran un sustento suficientemente preciso para tener jurisdicción en las entidades federativas.

El Capítulo Segundo, “De la promoción de una cultura de alimentación correcta en la comunidad educativa”, parte del fortalecimiento de las capacidades de gestión, organización y toma de decisiones de ésta, y de competencias asociadas a la participación democrática e informada de los actores educativos. Derivado de lo antepuesto, las escuelas deberán potenciar las capacidades de decisión de las figuras escolares para que desarrollen competencias que les permitan identificar y tomar medidas seguras respecto de lo que se consume, poniendo al alcance información confiable y actualizada acerca de las propiedades nutrimentales de los productos.

Aquí es importante señalar que la sola disponibilidad de información no es suficiente. Es viable preguntar: ¿quién se va a encargar de esa tarea? Los maestros tienen la encomienda de enseñar a los niños y propiciar en ellos las competencias que marca el currículo. ¿Los docentes deben informar a los demás actores? Fomento de la salud física y social (que ya antes de los lineamientos se tenía que estar trabajando); apoyar al interior y exterior de las escuelas la colaboración orientada a la salud y la buena práctica alimenticia con la participación de diferentes sectores: salud, educación, economía (empresas), etcétera; evitar el consumo de alimentos y bebidas dentro del salón de clases, excepto en condiciones de contingencia, y promover los buenos hábitos alimenticios (tres comidas principales al día y dos refrigerios con variedad de alimentos, según la localidad).

Se subraya la noción de autocuidado al brindar mayor orientación, poder de decisión y fomento a la capacidad de análisis para que los propios actores elijan los alimentos a consumir. Al respecto, no se precisa cómo realizar esa vinculación intersectorial, pareciera suficiente pronunciarla y ya; cabría ofrecer opciones para ejecutarla. El tiempo de permanencia en la escuela es acotado y ante esto, la programación referente a la enseñanza de contenidos se podría reducir, otro factor importante a atender para el caso del subsistema de telesecundarias.

En cuanto al Título III, “De la conformación y de lo que debe tomar en cuenta el Comité del establecimiento de consumo escolar”, su Capítulo Primero “De la conformación del Comité” designa que éste será el encargado de dar seguimiento a la operación del establecimiento de consumo escolar y a la preparación, manejo, consumo y expendio de alimentos y bebidas. Se integrará por padres y madres de familia, personal de apoyo y asistencia a la educación, docentes y directivos, con un mínimo de cinco personas elegidas por el Consejo Escolar de Participación Social en una sesión que se lleve a cabo para tal efecto. En las escuelas particulares donde no exista el Consejo, la tarea pasará al Director, en acuerdo con las madres y padres de familia. Habrá de incluir a un representante del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como a personal calificado o capacitado. El Comité tendrá un presidente elegido entre sus miembros, sesionará por lo menos una vez al mes para revisar los resultados y entregar un informe trimestral por escrito al Consejo o en ausencia de éste, al Director. Los cargos serán honoríficos y no percibirán remuneración alguna.

Existen bastantes posibilidades de cumplir todo lo anterior en zonas urbanas y con cierto nivel de infraestructura, pero en las áreas rurales marginadas donde en algunos casos no existen servicios de salud, ¿cómo subsanar las carencias? Por otro lado, si no hay personas con estudios o prácticas relacionadas con los alimentos, ¿dónde se conseguirá a los profesionales? Un punto neurálgico definitorio en cuanto a la participación de la gente es el hecho de no recibir una percepción económica o algún beneficio. No hay que olvidar que muchos jefes de familia viven con un ingreso muy bajo, por consiguiente, ese tiempo invertido en la escuela, donde no generarán dinero, ¿quién se los va a retribuir? Ante esto, es muy probable que se reduzca el margen de participación o se efectúe de manera irregular.

El Capítulo Segundo, “De lo que debe de tomar en cuenta el Comité de Consumo Escolar”, habla de acciones como las siguientes: promover que dentro de la comunidad educativa se notifique al Comité acerca de las irregularidades que presenten los productos en cuanto a calidad, valor nutricional e higiene, para que tome las medidas conducentes (no se menciona cuáles); revisar permanentemente que el establecimiento de consumo escolar sea un espacio físicamente seguro, limpio y ordenado. ¿No se suponía que estos puntos ya se debían revisar antes de la implementación de la norma, aunque no existiera la conformación de un Comité para tal fin?

El Título IV, Capítulo Único, “Condiciones higiénicas de los lugares de preparación”, detalla una serie de requerimientos que deberán cumplir estos espacios. Uno que ha sido reiterativo en los lineamientos es: “VII. Garantizar, en lo posible, la potabilidad del agua que estará en contacto con los alimentos y superficies que los contenga (yodo, plata en forma coloidal o iónica, cloración, ebullición y filtración, entre otros)”. Ahora se presenta ya no obligatoriamente sino “en lo posible”, entrando en el terreno del no acatamiento pleno. En consecuencia, ¿qué hacer si no existen las condiciones de potabilidad? Es una pregunta fundamental a resolver.

Otra consideración a tomar en cuenta al respecto es un factor de riesgo: el consumo de agua embotellada. Puede registrarse el encarecimiento de este producto en ciertas comunidades por ser la única manera de contar con agua potable, o suscitarse tendencias monopólicas ante una necesidad urgente o, inclusive, que los propios gobiernos en contubernio con este tipo de empresas no permitan llegar la infraestructura necesaria para establecer una red de agua en comunidades, teniendo inherentes otras actividades ilegales.

En el Título V, “De los requerimientos que deberán satisfacer las personas que preparan y expenden alimentos y bebidas”, Capítulo Primero, “Limpieza en la preparación de alimentos y bebidas”, se especifican las medidas mínimas de higiene en su elaboración. Entre las más curiosas se encuentran: “III. Utilizar cuchillos diferentes para alimentos crudos y cocidos”, “IV. Usar trapos de cocina de colores, uno para cada actividad”. Son interesantes porque en la vida cotidiana es poco creíble el cumplimiento de ellos, al no ser parte del actuar común de las personas.

Capítulo Segundo, “De los aspirantes a proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas”, quienes deberán conocer y dar cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Acuerdo y su Anexo Único, así como a aquellas de carácter jurídico aplicables en la materia (aunque no se mencionan cuáles, no se puntualizan sanciones en caso de incumplimiento y no brinda alternativas de acción cuando no se puedan efectuar las especificaciones, sin dejar de lado el tono imperativo de los lineamientos en este apartado), además de recibir orientación y asesoría acerca de cómo ofrecer alimentos y bebidas, para lo cual podrán apoyarse en los servicios de salud de su respectiva localidad ¿Si en ella no existen servicios de salud? Al ir a comunidades aledañas, ¿qué sucede en caso de no proporcionarse la orientación por no ser de la misma localidad?, ¿a dónde dirigirse? Salir a buscar orientación de servicios estatales o federales ocasionaría gastos y si no se está en la posibilidad de solventarlos o simplemente no se quiere hacer, ¿qué procede?

Título VI, “Derechos y obligaciones”, Capítulo Primero, “De las autoridades educativas”. Se inicia con las autoridades educativas federales y locales, haciendo mención de algunas curiosidades confusas. Como primer punto, aparece fortalecer la operación y administración de los establecimientos de consumo escolar en función de la promoción de las determinantes de la salud. Empero, estos aspectos no son exclusivamente importantes, sino también los monetarios para la adquisición o construcción de infraestructura adecuada. En este sentido, no se especifica algún tipo de apoyo a las escuelas públicas.

Otras fracciones a tratar son: impulsar la unificación de la regulación y definir estrategias de trabajo que favorezcan la concreción de normas claras y uniformes acerca del tipo de productos que se recomendarán para su consumo y expendio. Aquí surge la pregunta: ¿no los lineamientos, se supone, son una norma clara que aporta criterios estandarizados? Más bien se tendría que contextualizar a las distintas poblaciones del país, sin perder de vista los puntos de observancia por parte de esta reglamentación. La fracción X refiere a trabajar con autoridades municipales y órganos políticos administrativos para promover acciones encaminadas a regular el comercio ambulante afuera de las escuelas.

Ante esto, hay condiciones desiguales en comparación con los grandes productores; a los comerciantes ambulantes habría que compartirles los lineamientos y abrirles espacios en los que se puedan capacitar al respecto, no es sólo cuestión de regularlos.

En el artículo decimoctavo se deslindan las tareas que le corresponden al personal docente, al ser éste el promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Sus obligaciones estriban en realizar trabajo de sensibilización para que los padres de familia o tutores procuren (entonces no es obligatorio) que los estudiantes desayunen antes de ir a la escuela, en pro de su desarrollo físico y mental, el desempeño académico, la capacidad de juego y actividad física, así como la aplicación de competencias para la vida (aparecen de nuevo); fomentar entre los alumnos consumir y combinar alimentos recomendables y agua simple potable; detectar a los niños, niñas y adolescentes con problemas de obesidad, a efecto de orientar a los padres o tutores de los riesgos implícitos y estar atentos a que asistan a control médico. Hasta ahí llega su responsabilidad.

Respecto de los derechos y obligaciones de los padres de familia o tutores, se establece: participar de manera activa en la toma de decisiones de la escuela, en relación con las medidas de prevención de enfermedades y cuidado de la salud de sus hijos; evitar, en lo posible, proporcionar dinero a sus hijas e hijos. Con ello, los lineamientos se inclinan por desaparecer las tiendas de consumo escolar e impedir que las escuelas tengan una fuente de ingresos, al no ser solventadas totalmente sus necesidades por parte de alguno de los tres niveles de gobierno, a menos que mediante acuerdo con los padres de familia, los pequeños puedan pedir sus alimentos en la tienda escolar y posteriormente los padres cubran lo consumido por sus hijos. Sin embargo, esto sería campo propicio para situaciones de tensión entre las tiendas y los padres en torno al pago.

En el artículo vigésimo primero se dan a conocer los derechos y obligaciones de niñas, niños y adolescentes, entre los que destacan conocer las disposiciones de la escuela relativas al cuidado de la salud y de la prevención del sobrepeso y obesidad; desarrollar mediante el proceso enseñanza-aprendizaje las competencias necesarias para que adopten una vida más sana y una actitud crítica ante las prácticas que tienen efectos negativos para la salud; dar aviso a sus padres y maestros respecto de la higiene, cantidad y calidad de los alimentos y bebidas que expenden al interior de la escuela, quienes a su vez lo harán del conocimiento del Comité del Establecimiento de Consumo Escolar a fin de que tome las medidas conducentes (aunque no existe un catálogo de sanciones o una muestra de faltas con su respectiva sanción).

Capítulo Tercero, “De las autoridades sanitarias”: las autoridades sanitarias de los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del ejercicio coordinado de las atribuciones de la federación y las acciones encaminadas a “alinearse” su normatividad a las disposiciones del Acuerdo y en coordinación con las autoridades educativas, participarán en la capacitación, asesoría, seguimiento y acompañamiento para su cumplimiento y del Anexo (no se habla de infraestructura).

Capítulo Cuarto, “De la planeación, evaluación y seguimiento”: las autoridades federales y locales designarán a los equipos de trabajo responsables de definir las acciones específicas a desarrollar, los plazos y responsabilidades de llevarlas a cabo, los indicadores para valorar el logro de los propósitos, compartir las experiencias exitosas (podrían ser también las negativas) y designar las áreas de oportunidad en salud alimentaria, activación física y combate del sobrepeso y obesidad en el sector educativo. No se detalla la manera o a partir de qué acciones se conformarán dichos equipos de trabajo, ni a qué reglas se sujetarán sus actos.

En el artículo vigésimo cuarto se dice que para la aplicación coordinada y unificada del Acuerdo y su Anexo Único, las autoridades educativas (en su respectivo ámbito) deberán considerar lo siguiente: al Comité del Establecimiento de Consumo Escolar le corresponde la verificación y seguimiento al interior del plantel educativo de las condiciones de higiene y seguridad respecto de la preparación, manejo, consumo y expendio de alimentos y bebidas; el jefe de sector y el supervisor de zona escolar o equivalentes serán los responsables de asegurar que se proporcione la información, se brinde la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores, docentes, madres y padres de familia o tutores, proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas, así como de dar seguimiento y verificar la cabal aplicación de las disposiciones establecidas en el Acuerdo y su Anexo Único en las escuelas públicas y particulares de educación básica de su circunscripción, pero no se especifica un organismo o persona inmediata que se encargue de vigilar lo hecho por ellos. La autoridad de la respectiva entidad federativa, en coordinación con la autoridad de cada nivel de educación básica, proporcionará los requerimientos técnicos, administrativos y de operación que resulten necesarios para la aplicación transparente y eficaz del Acuerdo y su Anexo. En el marco de las disposiciones aplicables en la materia, definirá los criterios, mecanismos y responsables de la selección de proveedores y los prestadores de servicios de alimentación y bebidas. Expuesto así, parece que los lineamientos, siendo creación del gobierno federal, ceden la responsabilidad de suministrar los requerimientos necesarios a las escuelas dependientes directas del Sistema Educativo Nacional, cuando debiera ser una tarea conjunta.

El artículo vigésimo quinto señala que el contrato con los proveedores y/o prestadores de servicios deberá contener una cláusula en la cual se apunte que el incumplimiento de los lineamientos lo da por terminado. Quizá por ello no hay claridad respecto de las sanciones. Para el caso de telesecundarias en el estado de Veracruz, existe un documento oficial con los logos de la Secretaría de Educación estatal, el Gobierno del Estado y el eslogan de éste; en lo que refiere a las áreas que intervienen, son la Subsecretaría de Educación Básica y la Dirección General de Educación Secundaria. Dicho documento es un compromiso con el nombre y firma de la persona encargada de la tienda escolar, por el cual debe ajustarse a los Lineamientos Generales para la Venta de Alimentos emitidos por la Dirección General de Educación Secundaria (aunque parecieran dos escritos distintos, se hace referencia a los LEDAB). Por otra parte, no hay uno que regule la relación entre el responsable de la tienda escolar y sus proveedores.

El vigésimo sexto marca que para efectos del cumplimiento del Acuerdo y su Anexo Único, los integrantes del Comité del Establecimiento de Consumo Escolar, por conducto del Consejo de Participación Social, deberán dar cuenta directamente a las autoridades educativas del incumplimiento de los mismos. Los tres artículos transitorios mencionan: el presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF; derogación de disposiciones que se opongan al presente Acuerdo y la aplicación del Acuerdo y su Anexo Único será obligatorio en todas las escuelas de educación básica a partir del 1 de enero del 2011. Del 23 de agosto al 31 de diciembre las autoridades educativas y sanitarias federales y locales llevarán a cabo acciones de difusión y capacitación de los principales actores.

El Anexo Único del Acuerdo contiene los criterios técnicos a observar. Se compone de objetivo, criterios utilizados, bases científicas y técnicas para la elaboración de los criterios, glosario y referencias nacionales e internacionales.

En el apartado de criterios utilizados se enuncia que su implementación se hará de manera gradual en los próximos tres ciclos escolares: etapa I durante 2010-2011; etapa II, 2011-2012, y etapa III, 2012-2013. El Anexo marca que la gradualidad es una estrategia utilizada en la mayoría de los países para dar tiempo a la industria de alimentos a reformular, desarrollar y aplicar innovaciones tecnológicas en el contenido nutricional de sus productos. Esto entraña modificar la producción agropecuaria para asegurar la disponibilidad de nuevos ingredientes, además de modificaciones en el equipo y envases, a fin de disminuir los tamaños de porción y los contenidos de sodio, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y azúcares de los alimentos; mientras que por otro lado se aumenta el contenido de cereales de grano entero y fibra dietética.

Para lo anterior no sólo bastaría cambiar la producción agropecuaria, sino también las políticas de apoyo a los campesinos para reactivar el campo por parte del gobierno, así como nuevas reglamentaciones en la compra-venta de productos agrícolas. No se puede dejar de lado la crisis a la que se enfrenta el campo mexicano y el hecho de que muchos campesinos ya no ven reditu-able, económicamente hablando, dedicarse a este tipo de actividad.

En las “Bases científicas y técnicas para la elaboración de los criterios”, apartado de “Recomen-daciones de energía y macronutrientes para niños de educación básica”, se expone que los criterios suponen que el escolar desayunó en la casa o en la escuela. Lo anterior, considerando los resultados de la Encuesta sobre Expendio y Consumo de Alimentos en las Escuelas de Edu-cación Básica (llevada a cabo por la SEP), realizada en 2010, que arrojó que 83.2 por ciento de los niños desayunan en casa. De 16.8 por ciento de niñas y niños que no desayunan, 6.1 por ciento no lo hace por falta de recursos económicos. El resto no desayuna en casa porque no tiene hambre a esa hora, porque no le da tiempo o porque recibe desayuno escolar. Se recomien-da que el refrigerio escolar no sustituya al desayuno.

Surge una pregunta acerca de este apartado: ¿en qué momento se alimentan en la escuela? Para el caso de telesecundaria, desde las 8 a.m. hay transmisión de clases, que conlleva realizar actividades, acorde al programa presentado por la página de internet del Subsistema de Telese-cundarias. Entonces el espacio para brindar el desayuno será el receso y se entra en contradic-ción, porque el refrigerio que se coma en ese momento sí sustituirá al desayuno. Un punto por el cual no se hacen confiables los datos arrojados es que la encuesta no muestra los criterios que considera para afirmar que los jóvenes desayunan. Por ejemplo, si una persona dice que ingiere un desayuno integrado por una taza con café y pan, no va a obtener los nutrimentos necesarios como para asegurar que ha desayunado de forma completa.

Dentro de las características nutrimentales de los alimentos y bebidas, se recomienda que las preparaciones combinen un alimento elaborado con cereales de grano entero elaborado a partir de harinas cien por ciento integrales, con uno o más de los siguientes: pequeñas cantidades de alimentos de origen animal o leguminosas, verduras y nulas o muy pequeñas cantidades de aceites vegetales. Pueden ser de preparación casera o artesanal, aunque también producirse de manera industrial. Algunos ejemplos de presentaciones incluyen tortas, sándwiches, quesadillas y tacos. La forma en que se expone lo anterior da a entender que cambia el modo de prepararlos. Cabe la posibilidad de que se sigan ofertando, empero, sin cambio alguno.

Para finalizar, el manejo de porcentajes de calorías o porciones no tiene una presentación uniforme, se cambia de una manera a otra indiscriminadamente, lo cual no facilita su correcta aplicación. En la definición de porción (incluida en el anexo) no se señala una medida específica, lo que no es acorde al contexto de las escuelas ni a los modos cotidianos de preparar alimentos. Generalmente se utilizan los gramos o mililitros en este tipo de labores (por tratar de encontrar algo funcional, muchas ocasiones se basa en cuestiones de tanteo), debido a que es más fácil tener acceso a básculas comerciales o recipientes con estas medidas incluidas. Para medir las calorías se requiere de un equipo especializado o, en su defecto, conseguir tablas que incluyan el contenido de los alimentos, lo que permite tener claridad sobre las acciones a realizar y no provocar confusión o desatención al respecto. El panorama citado en ningún momento es deseable; el Estado, si pretende atender un “problema social”, debe facilitar medios de acción a los receptores de la política no tendientes a los escenarios descritos.

A manera de conclusión

Cada día son más notorios los efectos del sobrepeso y la obesidad, los cuales están fuertemente ligados a la manera en que los individuos consumen sus alimentos y a la escasa actividad física. No se debe pasar por alto que esta situación puede ser prevenida con una serie de medidas sencillas. Sin embargo, también es cierto que se afronta un tema nada simple por todas las variables que entran en juego (entre ellas la disponibilidad de alimentos, las costumbres alimenticias o simplemente el hecho de no querer consumir otro tipo de comida, etcétera).

Como ya se dijo al principio de este trabajo, las líneas aquí desarrolladas tienen su origen en una investigación sobre la implementación de los LEDAB, con la intención de alumbrar el análisis efectuado al contenido de la reglamentación. Lo anterior arroja ideas interesantes a puntualizar.

Los LEDAB son una regulación que subraya la colaboración intersectorial con la que contó, por intervenir en ella diversas Secretarías de Estado y entes particulares, lo cual es muy positivo. Sin embargo, no se menciona la manera en que se mantendrán vinculadas para seguir el desarrollo y evaluación de los LEDAB.

Es por todos conocidos la gran diversidad existente en nuestro país. Para el caso de las escuelas, encontramos muchas donde la actividad de enseñanza-aprendizaje se lleva a cabo en condiciones precarias y no se puede hablar de una infraestructura que proporcione, por ejemplo, agua simple potable o un lugar designado para la venta de alimentos. Por la misma razón, no se puede considerar el tamaño de los cuchillos o el color de los trapos. Yendo más allá, quizá la comunidad donde se ubique una escuela de este tipo no cuente con los servicios básicos (agua, luz, drenaje, etcétera) y en consecuencia sus habitantes vivan en ambientes de mucha carencia. Ahí, las madres y los padres de familia, es comprensible, otorgan gran importancia a actividades que les proporcionen el sustento de sus familias, por lo que no va a ser sencillo que participen en la escuela de sus hijos de manera constante.

Una regulación del calado de los LEDAB no puede permitirse incongruencias en su contenido, ni la simple enunciación de acciones sin el detalle de cómo llevarlas a cabo. En este tenor, tampoco es pertinente hablar de la participación de los estados del país sin establecer fechas para concretar la adecuación, o en su caso, la creación de legislaciones que aborden el tema, con la intención de apegarse lo mejor posible a sus contextos.

Otra de las variables que entra en juego en el tema, con un grado preponderante y complejo, es la económica. En primer lugar se encuentra la escuela misma. Una parte de los LEDAB habla someramente de no dar dinero a los alumnos, esto traería como consecuencia la falta de recursos monetarios a las instituciones públicas, ocasionando que se vuelva más complicado el tema de su mantenimiento.

Respecto de las grandes empresas productoras de alimentos, se marca la gradualidad en el tiempo para darles oportunidad de cambiar sus fórmulas y hacerlas más saludables. Empero, no se estipula una fecha límite para tal fin, así como tampoco quién va a verificar ese compromiso y quién tendrá la autoridad para sancionar a las que no lo hayan hecho. El caso de los vendedores ambulantes está con un grado mayor de indefinición, porque no se dice a dónde se podrán acercar para recibir capacitación pertinente y con ello seguir en el ramo de la venta de alimentos.

Partiendo del hecho de que las políticas públicas tratan de controlar la conducta de los individuos, de brindar estándares para la resolución de problemas, hacer a los receptores reflexivos en torno a sus propias conductas y prácticas culturales, con cruces en ejercicios educativos y políticos, es necesario que entonces sean diseñadas en cercanía con la ciudadanía para cosechar mayor grado de éxito en lo que se pretende solucionar. La costumbre de consumir cierto tipo de alimentos tiene un peso destacado en los LEDAB, por consiguiente, se hace pertinente una difusión y acercamiento permanente al tema del buen comer. Algo que remarca lo anterior es una indefinición entre obligatoriedad o promoción, un trabajo de concientización constante en las personas puede hacer cambiar su parecer acerca de una sana alimentación.

En la exposición del enfoque por etapas de Parsons se señaló que diseñar una política pública es una tarea analítica y cíclica, por consiguiente, no bastó con haber concluido los lineamientos y darles operatividad, era necesario expresar explícitamente cómo se iba a atender a las escuelas y comunidades que no cuentan con la infraestructura y recursos necesarios para la implementación de los LEDAB. Al menos en el documento oficial no se encuentra esa parte de retroalimentación que Parsons señala.

Así pues, el tema alimenticio no puede quedar limitado al ámbito escolar; en definitiva, es un terreno propicio para abordarlo, mas no garantiza la plena obtención de resultados favorables. Es necesario hacerle frente desde los distintos sectores que conforman la vida cotidiana de los estudiantes, sus familias y de toda la sociedad en general, de modo que cada actor involucrado asuma la debida carga de responsabilidad que le corresponde.

Bibliografía

- Organización Mundial de la Salud. (2014). *Obesidad y sobrepeso*. Recuperado el 17 de junio de 2014, de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. México: FLACSO.
- Popkewitz, T. (2000). El rechazo al cambio en el cambio educativo: sistemas de ideas y construcción de políticas y modelos de evaluación nacionales. *Perfiles Educativos*, 22 (89-90), 5-33.
- _____. (s/f). La escolaridad y la exclusión social. Universidad de Granada. Recuperado el 6 de julio de 2011, de <http://www.ugr.es/~force/congreso/materiales/popkewitz.pdf>
- Sánchez Pacheco, G. (2012). La aplicación de los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en establecimientos de consumo escolar de los planteles educativos de educación básica en dos telesecundarias de la zona escolar 07 del puerto de Veracruz. Ciclo escolar 2010-2011. Informe de investigación. México: Universidad Pedagógica Veracruzana.
- SEP-SS (2010). *Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en establecimientos de consumo escolar de los planteles educativos de educación básica*. México: Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud.
- SS (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. México: Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.