

# UACM

**Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México**

---

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**La inclusión de la obesidad infantil en el diseño de la agenda del  
H. Congreso de la Unión Mexicano (IX y LXI legislaturas)**

TRABAJO RECEPCIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

**XOCHILT BENITEZ ACOSTA**

Directora de trabajo recepcional  
**Dra. Rebeca Reza Granados**

Ciudad de México, diciembre de 2017.

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## ÍNDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| Introducción..... | 5 |
|-------------------|---|

### CAPÍTULO I

#### REFERENTES TEÓRICOS – METODOLÓGICOS: ENTRE EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EL ANÁLISIS Y EL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Enfoque de políticas.....   | 13 |
| 1.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?.....                             | 15 |
| 1.1.2 Fases de las políticas públicas.....                              | 20 |
| 1.1.2.1.El análisis de la formación de la agenda.....                   | 23 |
| 1.2 Enfoque teórico para el análisis de cómo se etiqueta un asunto..... | 30 |
| 1.2.1 Coaliciones distributivas.....                                    | 32 |
| 1.3 Hacia una visión referencial sobre el tema de la obesidad.....      | 38 |

### CAPÍTULO II

#### LUCHA DE PODER EN EL PROCESO DE ETIQUETAR EL ASUNTO DE OBESIDAD INFANTIL (LX-LXI LEGISLATURAS)

|   |     |
|---|-----|
| 2.1 Identificación de las coaliciones distributivas y líderes que etiquetaron el asunto de obesidad infantil.....                                     | 52  |
| 2.1.1 Integración de las coaliciones distributivas.....   | 63  |
| 2.1.2 Objetivos y argumentos de las coaliciones distributivas.....  | 67  |
| 2.2. El proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil.....  | 70  |
| 2.2.1 Reconocimiento de un asunto: se comienza a etiquetar un asunto- hacia la construcción social de la problemática.....                            | 78  |
| 2.2.2 Adopción de un asunto: etiqueta de un asunto público en el debate legislativo.....  | 86  |
| 2.3 Acciones, razones, recursos y sitios de los líderes de coaliciones distributivas (las dos iniciativas que se argumentaron en el legislativo)..... | 97  |
| 2.3.1 Primera iniciativa deseada.....   | 98  |
| 2.3.1.1 Hallazgo sobre la iniciativa deseada.....   | 113 |
| 2.3.2. Primera iniciativa aprobada.....   | 119 |
| 2.3.2.1 Hallazgos del proceso de la iniciativa aprobada.....  | 129 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| A MODO DE CONCLUSIONES.....  | 135 |
| BIBLIOGRAFÍA.....            | 143 |
| DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS..... | 146 |
| SIGLARIO.....                | 153 |

**Dedicada todos los seres cósmicos llenos de luz que me acompañaron y ayudaron en este proceso. Especialmente a mi Madre María de la Paz Acosta Bello y a mi Hermano Miguel Ángel Benitez Acosta. Gracias.**

**Gracias a mi Directora Doctora Rebeca Reza Granados y a mis lectores Mtra. Elizabeth Romero Campos, Mtro. Mauricio Sáenz de Nanclares, Mtra. Tania Vanessa Carbajal Carmona y Mtro. Gilberto Alvide Arellano.**

## **Introducción**

El tema de la obesidad infantil en México, ha sido tratado por las diferentes coaliciones distributivas, de acuerdo a los intereses particulares de éstas; aunque se trata de un fenómeno con muchas aristas por estudiar, el presente describe cómo se ha trabajado desde estos grupos de poder dicho tema. Por lo anterior, se plantean los aspectos rectores de la investigación acerca de la cuestión.

La pregunta de investigación que guía el presente es: ¿cuál fue la manera en la que se etiquetó el asunto de obesidad infantil en la esfera de lo público y, visualizar cómo este proceso se fue dando en el Congreso de la Unión mexicano durante las LX-LXI Legislaturas (2006-2012)?.

Por otro lado, el objetivo de la investigación es la descripción del proceso de etiqueta de un asunto con base en la argumentación utilizada por diversos actores, que se consideran agrupados en coaliciones distributivas y sus líderes que etiquetaron a la obesidad infantil como asunto de atención y tratamiento en la esfera de lo público, durante el periodo 2006 a 2012. Cabe resaltar, que la esfera pública es de suma importancia, porque es donde se da la lucha de poder entre coaliciones distributivas para clasificar el asunto de obesidad infantil como un tema público.

Así pues, los objetivos específicos son: analizar algunos líderes legisladores a partir de los argumentos que utilizaron para etiquetar la obesidad infantil, en ambas Cámaras del Congreso y a algunos dirigentes externos fuera de éste, que a su vez, clasificaron a este problema de salud, en algunos medios de

comunicación, durante las LX-LXI Legislaturas. Se describe el proceso de etiqueta del asunto de obesidad infantil en los medios de comunicación puesto que la argumentación en ese espacio pertenece igualmente a la esfera pública.

El análisis de los líderes que pertenecen a coaliciones distributivas, se entiende a partir del concepto de coaliciones distributivas que acuñan March y Olsen (1997), para tal análisis se tomaron en cuenta las siguientes categorías analíticas, propuestas y explicadas por Arnold Mertsnel (1996): espacio, área de acción, actores, acciones, razones o argumentos, recursos y sitios; sin olvidar el conflicto y la heterogeneidad de objetivos, puesto que a partir de dichas categorías se hace observable y se entiende el proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil.

El tema fue elegido porque evidencia el ambiguo proceso que significa el etiquetar un asunto, ya que durante el período mencionado (2006-2012) se suscitó una diversidad de opiniones en la esfera pública, sobre la problemática de la obesidad infantil, respecto a sus causas y la manera de solucionarlas.

Para el tratamiento del tema se emplea el enfoque de políticas públicas y el referente teórico del nuevo institucionalismo sociológico, es así que se retoman las categorías antes mencionadas y que permiten identificar a las coaliciones distributivas y su argumentación, como actores políticos dentro de una arena de poder, donde entran en juego sus argumentos y su capacidad de movilización de recursos para persuadir o imponer su objetivo como tema de interés público para etiquetarse.

Este trabajo es un estudio de caso, la adopción de esta metodología implica desarrollar una investigación de corte cualitativo con fuentes secundarias, en virtud de la predominancia de los marcos argumentativos, en la significación del tema de la obesidad infantil como una problemática que requiere atención pública. Además, para el análisis se revisan las versiones estenográficas, gacetas parlamentarias, diario de los debates, páginas electrónicas de organizaciones institucionales, leyes y fuentes periodísticas producidas en y durante el trabajo de los legisladores.

En principio, como guía y antecedente de la investigación, se analizan fuentes periodísticas para intentar identificar cómo se inserta el asunto de obesidad infantil, en ese espacio de la esfera de lo público y cómo esas opiniones generaron controversia respecto a la manera de retomar a la obesidad infantil como una problemática. Además, la controversia en los medios de comunicación fue el preámbulo –a veces sucedió a la par– de la discusión de la obesidad infantil en el legislativo.

Como parte del proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil en el Congreso de la Unión, se retomó de la LIX Legislatura (noviembre 2004), el primer foro organizado, en donde se comenzó a abordar el tema de la obesidad en general. Se analizó la *primera iniciativa en la cual se discutió y se desechó el asunto de obesidad infantil*, presentada en octubre de 2005: Reforma a la fracción IX, del artículo 115 de la Ley General de Salud (LGS) y adición al párrafo segundo del artículo 49 de la Ley General de Protección al Consumidor (LGPC), propuesta por el Senador del PAN, José Antonio Haghenbeck, miembro de la

Comisión de Salud de la Cámara de Senadores. Ambos antecedentes evidencian que el tema de obesidad infantil fue esporádicamente tomado en consideración, pero no fue prioritario durante la LIX Legislatura.

En la LX Legislatura se identificaron como los legisladores, fueron perfilando el tema de la obesidad infantil, teniendo como base sus argumentos (abril del 2007) que giraron en torno a la no aprobación de la primera iniciativa presentada, lo mismo sucedió en el segundo y tercer foro en materia de obesidad (abril y junio del 2007).

El primer foro, abordó poco el tema de la obesidad infantil pero si las estrategias generales ante la obesidad; el segundo foro, se dedicó exclusivamente a la obesidad infantil y a los estilos de vida saludables.

Para identificar la etiqueta de la obesidad infantil durante la LX y LXI Legislaturas se analiza la *primera iniciativa donde se discutió e incluyó el tema de la obesidad infantil* en la Ley General de Educación: Reforma a la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, propuesta por el Senador del PAN, Hugo Antonio Laviada Molina, miembro de la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores. No obstante, dicha reforma se aprobó con modificaciones hasta el año 2011 durante la LXI Legislatura, lo cual ayuda a evidenciar que en el transcurso de esas legislaturas la obesidad infantil no fue un asunto prioritario para el gobierno, pero sí controvertido -como se verá más adelante-, en los medios de comunicación y durante la argumentación legislativa.

Se aplicó el método deductivo para analizar el bagaje de argumentos en torno a la obesidad infantil, y a partir de ello explicar las diferentes posturas,

razones y objetivos de los líderes de las coaliciones distributivas, así como la incorporación de algunas de sus propuestas en la etiqueta final del asunto de obesidad infantil.

El análisis de caso presentado en este documento busca indagar cómo a partir de coaliciones distributivas se etiqueta el asunto de la obesidad infantil. Teniendo en cuenta las diferentes perspectivas con las que se etiqueta a este asunto, se visualiza en la esfera de lo público, donde se da la lucha de poder entre distintas coaliciones distributivas, que pueden no pertenecer al Congreso de la Unión, pero sí compartir argumentos o posturas similares alrededor de una etiqueta determinada. Es importante destacar lo anterior, porque las coaliciones distributivas no existieron de manera formal, sino que son un constructo propio para explicar quiénes fueron, el actuar y los argumentos de los actores participantes durante el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil.

En este caso, las coaliciones distributivas mostraron su capacidad de poder, a partir del uso de diferentes recursos, a fin de que otros actores se asociasen a un objetivo particular.

Ahora, el trabajo está estructurado en dos capítulos. En el primero se expone el enfoque del cual partió el análisis de políticas aquí realizado, se explica por medio de la revisión y síntesis de las principales posturas que asumen algunos de los autores más destacados en la materia; el propósito de dicho capítulo es ubicar la fase en donde existe una línea muy delgada, entre etiquetar el asunto e insertarlo en la agenda; para ello se muestran los principales enfoques, conceptos

y criterios que integran el actual “estado de la cuestión” en la materia aquí señalada.

En el capítulo II, el objetivo es analizar cómo se genera el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil, en las iniciativas presentadas en el legislativo. No obstante, dado que éste es un asunto que involucra a la esfera de lo público, es pertinente exponer de forma breve, las acciones y los argumentos de los líderes de las coaliciones más importantes en los medios de comunicación y en los foros legislativos. El apartado, inicia con la identificación de las coaliciones distributivas que participaron directa e indirectamente en el proceso de etiquetar el tema que nos compete, durante las LX- LXI Legislaturas. Además, las coaliciones distributivas que se analizan son un constructo propio, es decir, no son grupos formales ni explícitamente integrados. La construcción de éstas, en el análisis de caso, sirve para clasificar los grupos que se organizaron para distribuir el poder político a partir de defender sus objetivos e intereses, cuando de etiquetar a este problema infantil se trata.

Para facilitar la comprensión del análisis acerca del proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil, se ofrece un esquema sintetizado de los objetivos y argumentos, a partir de los cuales las coaliciones distributivas clasificaron a la obesidad infantil, durante el lapso que va desde la primera iniciativa desecheda, hasta la primera iniciativa aprobada en el legislativo, durante el período de las LX y LXI Legislaturas.

También se expone de manera sintetizada, a partir de una línea del tiempo<sup>1</sup>, el proceso que siguió el asunto de obesidad infantil para marcarse como un tema de salud pública atendido por la vía de la educación.

Con la ayuda de la operacionalización de las categorías se señala que la primera iniciativa desechada versó sobre la prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria. Y la primera iniciativa aprobada dejó de lado la prohibición o regulación de los productos, encaminándose a la prevención de la salud por la vía de la educación.

Finalmente, se muestra como el asunto de obesidad infantil, que había sido expuesto como una problemática de salud pública –nombrado así por las coaliciones involucradas –, no se trató en la Ley General de Salud, sino en la reforma y adición aprobada en la Ley General de Educación. Si bien, la iniciativa fue aprobada por la mayoría de la bancada del Partido Acción Nacional, durante las LX- LXI Legislaturas el asunto de obesidad infantil no fue un asunto prioritario para el gobierno panista, ya que tomó mucho tiempo en clasificarlo así.

---

<sup>1</sup>No obstante, el proceso de etiquetar un asunto no es lineal, sin embargo, para esquematizar el proceso si se utiliza.

## Capítulo I

### REFERENTES TEÓRICOS-METODOLÓGICOS: ENTRE EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EL ANÁLISIS Y EL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

En este capítulo se expone el enfoque teórico al cual se adscribe la investigación realizada. Su objetivo es ubicar la fase en donde se etiqueta un asunto, el punto de partida es la consideración de la *political*, es decir, la ciencia política moderna y los elementos que a está la integran: “*politic, polity y policy*” (Keman en Chertorivski y Caballero, 2015).

En primer lugar, la *politic* hace referencia a la arena de lucha por el poder político, a la negociación, al conflicto y al arribo de acuerdos por parte de actores sociales y políticos, es decir, “la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder”. Roth, (2002:25).

En segundo lugar, la *polity* se refiere a las instituciones políticas, es decir, a las “entidades jurídico-social que organizan y aseguran duraderamente la realización del proceso de orientación política”. Lucas(1959:37).

Finalmente, la *policy* (o su plural: *policie*) hace referencia a lo que en español se denomina política pública, que inicialmente puede relacionarse con “las decisiones, las acciones y las omisiones por parte de los diferentes actores involucrados en los asuntos públicos”. Roth, (2002:26).

Una vez realizada la anterior aclaración y estableciendo que la perspectiva de este análisis se guía por entender a la *policy* –o política pública, en español–, se presenta la tarea de exponer el estado de la cuestión sobre el enfoque de las

políticas públicas por medio de la revisión y síntesis de las principales posturas, que asumen los autores más destacados en la materia –poniendo después un mayor énfasis en la etapa de etiquetar un asunto–.

### **1.1 Enfoque de políticas**

El estudio intelectual de las políticas públicas tiene su origen en los Estados Unidos, en específico “el concepto de política pública fue usado por primera vez por Harold Lasswell en 1951”. Valenti en Parsons (2007: XXII). En su texto titulado: “La orientación hacia las políticas”, expuso la dimensión de la política, señalando la distinción en inglés entre *politics* y *policy*. Para ello hay que diferenciar entre *Political Sciences* –en español, Ciencia Política–, cuyo objeto de estudio es la *politics*”. Aguilar y Lima, (2009:4) que hace referencia a las relaciones de poder y la *Policy Sciences* –en español, las Ciencias de Políticas–, cuyo objeto de estudio es la *policy* –las políticas públicas”. Aguilar y Lima, (2009:4).

En 1971 Lasswell señaló que hay dos tipos de conocimientos para entender las políticas: el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión. Mientras el conocimiento del proceso de las políticas refiere a las “habilidades profesionales necesarias para intervenir en la toma de decisiones públicas”. Aguilar y Lima (2009:5). El conocimiento en el proceso de las políticas –al cual se adscribe esta investigación– remite a las “habilidades científicas requeridas para (...) incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública”. Aguilar y Lima, (2009:5).

La anterior diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies*, o estudio de políticas, que dirigió el quehacer científico para comprender cómo se llevan a cabo los procesos de toma de decisión y, el *policy analysis* o análisis de políticas que guió el quehacer científico para el ofrecimiento de elementos vinculados a la toma de la decisión”. Aguilar y Lima (2009:3)

El enfoque de políticas fue adoptado en otros países. “Esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente” Kostka(2004: s/p.).

Para el caso de México, el análisis de las políticas públicas se insertó en la ciencia política y la administración pública a partir de la década de 1980, coincidiendo con la crítica al modelo de Estado de Bienestar, que fue considerado derrochador e ineficiente, con “un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado”. Aguilar(1992:15). En este sentido es que se registra la aportación pionera de Luis Fernando Aguilar Villanueva, quien plantea que se debe de gobernar de acuerdo con políticas públicas, incorporando: “la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos”. Aguilar, (1992:33).

Para Aguilar (2009), el análisis de políticas públicas, precisamente por su carácter público, posibilita decisiones y acciones corresponsables entre el

gobierno y la sociedad. Actualmente la revisión de la literatura acerca de las políticas públicas posibilita ampliar su concepción a fin de dar cuenta de las acciones del Estado sobre el ámbito de lo público. El análisis de políticas públicas se emprende tanto si el tema en cuestión admite una participación ciudadana amplia, como de temas en los cuales dicha participación es restringida en la esfera de lo público.

Ahora bien, después de revisar los antecedentes del enfoque de políticas públicas, en el siguiente apartado se hace un breve recorrido por las diversas definiciones de Política Pública, para aterrizar en la definición de política pública que se entenderá para el análisis de caso.

### **1.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?**

En las Ciencias Sociales es común que los términos empleados tengan un carácter polisémico, y en esto no es excepción el análisis del concepto básico: las políticas públicas. Algunas definiciones son de naturaleza normativa “exigen a las políticas públicas la búsqueda del interés común para que sean consideradas como tales, dejando por fuera del concepto las que se apartan del deber ser”. Velásquez, (2009:151). Por ejemplo, la definición que ofrece José Antonio Ocampo, la política pública es “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común” Ocampo (2004:171).

De acuerdo con Velásquez Gavilánez (2009), en la realidad, las políticas públicas no siempre corresponden con el interés común, puesto que “grupos particulares pueden influir en los ámbitos del poder con el fin de obtener a través

de la política pública una ventaja o beneficio concreto, menoscabando el interés colectivo”(p.151).

Otra definición de la política pública la ofrece Jean Claude Thoenig (1999) “La política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (p.75).

Thomas Dye (1992) señala que la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer.

Wayne Parsons (2007:31) menciona que las políticas públicas se refieren a:

(...) aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como ‘lo público y sus problemas’. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian ‘cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan’ (Heidenheimer et al., (1990:3) o, en las palabras de Dye, estudian ‘qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto’ (...).

Charles Lindblom, afirma que las políticas públicas se refieren “a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en

conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas”. Lindblom en Aguilar y Lima (2009:9).

Cabe aclarar que en este apartado no se trata de analizar las definiciones polisémicas de política pública, teniendo presente lo anterior, este análisis retoma el concepto que Velásquez Gavilanes (2009) propone, y como se observará en párrafos siguientes también se asume el concepto desde la perspectiva del autor Giangomenico Majone.

“(…) un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, *acuerdos* e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación (...) de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir *una situación definida como problemática*. (p.156).

En principio, el presente análisis se adscribe a la anterior definición de política pública, dado que la misma es desarrollada bajo una perspectiva descriptiva y no normativa, resaltando tres elementos que obedecen a las características básicas de las políticas:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
2. Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación de los particulares.
3. Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. Velásquez(2009:159).

Otra de las razones por las que este análisis de política pública se adscribe a la definición dada por Velásquez (2009), es porque habla de la política pública

como un proceso integrador, donde se desarrolla la participación en la esfera de lo público, de los miembros de la sociedad civil con el gobierno y justo en esa participación entre los actores del gobierno y la sociedad, es donde se hace explícito un elemento de política pública considerado como relevante en este trabajo, es decir, la propuesta formulada por el estudioso italiano Giandomenico Majone (2005): la participación en la esfera de lo público en principio es comunicativa puesto que para dicho autor una política pública:

(...) está hecha de palabras (...). En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. (...) Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión. (...) Este proceso [de argumentación] se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. (pp.35).

El conceptualizar la política pública como Majone lo hace, resulta relevante porque toma en cuenta la comunicación de los actores en el proceso de las políticas, lo cual se relaciona con la perspectiva de Habermas,<sup>2</sup> pues Majone

---

<sup>2</sup>Habermas articuló su teoría de la acción comunicativa entre los años 60 y 70 del siglo XX. En ella presenta la discusión pública como la única posibilidad de superar los conflictos sociales, gracias a la búsqueda de acuerdos y cooperación a pesar de los disensos. En su libro *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública* Habermas señala que: “Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. (...) El título «opinión pública» tiene que ver con tareas de crítica y de control, que el público de los ciudadanos de un Estado ejercen de manera informal (y también de manera formal en las elecciones periódicas) frente al dominio estatalmente organizado. (...) La entrada [al espacio público] está fundamentalmente abierta a todos los

también hace hincapié en lo público de las políticas concretamente entendida como la deliberación, la comunicación pública y la argumentación. Majone, (2005:35), sin olvidar el conflicto entre los encargados de tomar decisiones (el gobierno) y los particulares. Recordando que, en la esfera de lo público es donde los diversos actores manifiestan una lucha de poder en busca de justificar, persuadir o imponer un asunto como una problemática pública que merece ser etiquetada.

Por lo general, el análisis se inicia con algo menos estructurado que un problema, a saber: una situación problemática. Ésta es una conciencia de que las cosas no son como deben ser, pero sin tener una idea clara de la forma como deben corregirse. El planteamiento del problema es el proceso de convertir una situación problemática en un problema de política real que enuncie las metas que se busca alcanzar y una estrategia para su realización (Majone, 2005:96).

En la política pública, en el proceso de etiquetar el asunto, es donde acontece la comunicación pública, la argumentación y el conflicto entre diversos actores gubernamentales y particulares, quienes arguyen entre ellos para llegar acuerdos y tomar decisiones sobre situaciones concretas que merecen ser atendidas por el gobierno.

---

ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. (...) Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público. (Boladeras, (2001:53).

En el siguiente apartado, como una visión general de las políticas públicas, se menciona cada una de las fases que la integran y se especifica la de la política pública (etiquetar un asunto) que se analiza.

### **1.1.2 Fases de las políticas públicas**

El proceso de las políticas públicas es una categoría analítica y es de suma importancia para el entendimiento y la explicación de los hechos puesto que ofrece una serie de fases o etapas que caracterizan a una política pública. También es importante conocer las etapas para delimitar el camino que se analiza, puesto que el contenido del proceso de las políticas es tan rico como lo controvertido del asunto o tema al que se oriente la política pública.

Así pues, en el presente trabajo, con el fin de analizar cuál fue la manera en la que se problematiza el asunto de obesidad infantil en la esfera de lo público, incluyendo como esto se reflejó en el Congreso de la Unión Mexicano durante las LX-LXI Legislaturas (2006-2012), se utiliza la fase: etiquetar el asunto, para saber cómo un asunto se plantea como una problemática pública que merece la atención del gobierno. Es decir, la investigación se centra primordialmente en una etapa previa pero no desvinculada de la fase de formación de la agenda.

Se vale señalar la etiqueta de un asunto, como una fase o interfase que está vinculada con la conformación de la agenda, puesto que en términos descriptivos en el análisis de la políticas, el proceso se dilucida por fases, cada una de las cuales tiene sus actores, fronteras, decisiones, desarrollos y resultados propios, pero también influyen en las demás y son afectadas por lo que acontece en otras,

es decir, se trata de un modelo con etapas interdependientes que guían y orientan la construcción de las políticas. Parsons(2007) Aguilar(1996).

El proceso por fases siguiendo a Wayne Parsons (2007) y a Aguilar Villanueva (1996), se desarrolla mediante un modelo *ideal*: “1. la formación de la agenda, 2. la definición del problema, 3. el diseño de la política, 4. la implementación y 5. la evaluación” Parsons (p.111.) Aguilar (p.56) Sin embargo, las fases no siempre llevan esta secuencia, por lo tanto, con respecto a este estudio se propone centrarse en una fase previa a la agenda: etiquetar un asunto, dicha etapa está un poco antes del programa y es importante porque una vez que se etiqueta un asunto o tema como primordial logra incorporarse posteriormente en la agenda.

Continuando con el punto, los compiladores Parsons y Aguilar , señalan que en la primera fase: etiquetar un asunto y la formación de la agenda, están relacionadas porque implican la construcción y la persuasión argumentativa y discursiva de la *situación problemática*, puesto que los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, ejercen presión para que determinados asuntos sean reconocidos como problemática pública por el gobierno.

Se desarrolla entonces, una construcción argumentativa, de comunicación y de conflicto del asunto o tema para llamar la atención del gobierno y lograr que se acepte la existencia de una *problemática pública*, a través de diversos actores o coaliciones distributivas –es hasta aquí, donde queda la descripción y el análisis de este estudio de caso–. Luego, entra en el listado de acciones que van a ser

atendidas por el gobierno, es decir, entra a la agenda de gobierno. Esta agenda “engloba la redefinición de la problemática (causas y consecuencias específicas)” Aguilar, (2003:32), lo que implica determinar su carácter de *problema* y sus posibles soluciones.

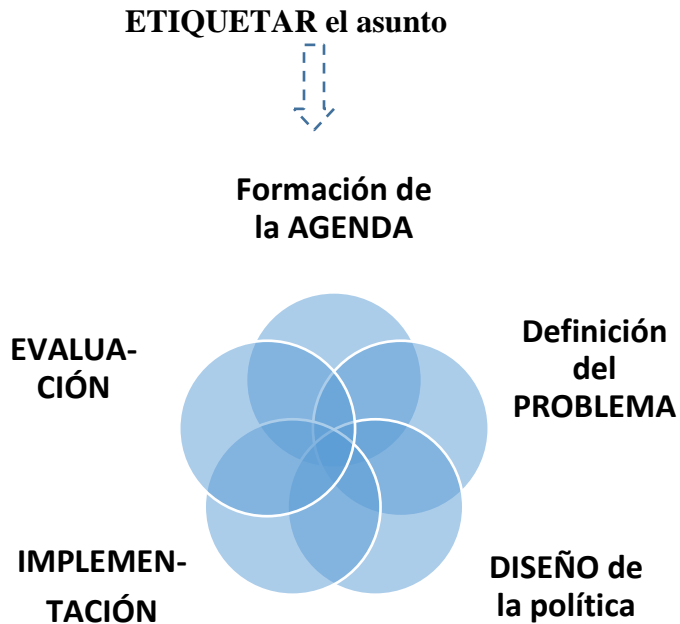
En esta investigación no se abordan las fases que continúan, sin embargo, se mencionan por ser parte del proceso de las políticas. Pese a dilucidar que el proceso de la política, se da por fases y considerar que esto puede ser empleado para el análisis de cualquier política pública al simplificar la realidad política –por sí misma compleja–, “(...) el empleo de tal herramienta analítica ha tenido sus críticos, quienes advierten que la vida política no se desarrolla de manera lineal” Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, (2008:49). En tal sentido, puede haber casos, en los que una política pública presenta fases simultáneas o incompletas, o que pueda iniciar con una fase diferente a la identificación de la problemática, por mencionar un ejemplo.

Es importante señalar que el ciclo de las políticas o el proceso de las políticas por etapas, no tiene que comprenderse como un fiel reflejo de la realidad. Dicho con otras palabras, éste no esboza en todos los casos una manera inamovible en que se desarrollan las políticas públicas. Para atenuar tal idea, se tiene que advertir la inexistencia de una prevalencia secuencial o lineal entre las diferentes fases, no perdiendo de vista que todas están interrelacionadas cíclicamente y flexibilizando dicha herramienta analítica a lo que la realidad empírica puede señalar que la distinción de las fases se puede volver compleja.

El Cuadro 1 muestra la representación cíclica de las fases de una política pública.

## Cuadro 1

### Representación cíclica de una política pública



**Fuente:**Elaboración propia extraída de Aguilar (1996), Parsons (2007).

Ahora bien, después de lo señalado anteriormente, las ideas que a continuación se exponen, tienen la finalidad de que el lector conozca el origen de la formación de la agenda –desde una perspectiva teórica–, desde dónde surge el enfoque y por qué es importante todavía hoy.

#### 1.1.2.1 El análisis de la formación de la agenda

La etiqueta de un asunto como interface de la agenda es de suma importancia porque se trata de un “proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial, por parte del sector público” Nelson, (2003:106). Particularmente, son Cobb y Elder a quienes se les atribuye la distinción entre agenda pública y agenda de gobierno:

La primera agenda es la llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera “está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica”. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional .Cobb y Elder en Aguilar,(2003:32).

La agenda pública tiende a integrarse con cuestiones globales que numerosa población comparte respecto a la formulación genérica de las diversas problemáticas. En cambio, la agenda institucional tiende a ser más específica. Por lo regular las agendas no siempre se corresponden. Ante ello Cobb y Elder en Aguilar, (2003:33) señalan que “entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda mayor es la intensidad y frecuencia del conflicto dentro del sistema político”.

Parsons (2007) y Aguilar (2003), coinciden en entender la agenda como un proceso de definiciones y decisiones por medio de las cuales los conflictos y

las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental. Para entender mejor el proceso de etiquetar un asunto en relación a la construcción de la agenda Nelson (2003:109) propone cuatro etapas: “1) reconocimiento de un asunto, 2) la adopción de un asunto, 3) la priorización de un asunto y 4) el mantenimiento de un asunto”. El cuadro 2 muestra las etapas que se acaban de mencionar.

**Cuadro 2. Construcción de la agenda**

| <b>Etiquetar un asunto en la esfera de lo público</b>   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <b>Agenda institucional</b>   |  |   |  |
| <b>Reconocimiento de un asunto: se comienza a etiquetar un asunto- hacia la construcción social de la problemática</b>  | <b>Adopción de un asunto: etiqueta de un asunto público en el debate legislativo</b>   | <b>Priorización de un asunto</b>  | <b>Mantenimiento de un asunto<sup>3</sup></b>  |
| <p>Tomar en consideración un asunto, seleccionar y destacar ciertas realidades sociales, económicas o políticas y hacer valoraciones sobre ellas. Es decir, argumentar un asunto de determinadas maneras.</p> <p>Se va perfilando la etiqueta en medio del público.</p> <p>No hay problemáticas en sí; son construcciones sociales, políticas, culturales y económicas de la realidad que dependen de las creencias y valores de las personas o grupos, por lo cual los hechos siempre están sujetos a diferentes perspectivas.</p> <p>Son los grupos sociales (ONGs, medios de comunicación) y/o gubernamentales nacionales e internacionales quienes ejercen presión para que se incorpore un asunto.</p> | <p>Momento en que se advierte por vez primera la cuestión y se reconoce que puede ser un tema potencial de un programa de acción.</p> <p>Implícita o explícitamente se va dando forma a la problemática aceptable para el público y sobre todo, tratable para el gobierno</p> <p>Los decisores tienen que compartir la percepción de que es responsabilidad gubernamental legítima actuar en el asunto en cuestión y tienen que creer que, en caso de adoptar el asunto, es posible encontrar una respuesta apropiada para abordarlo.</p> <p>Sin embargo, este trabajo desmitifica el hecho de que los actores o coaliciones distributivas tengan una respuesta apropiada pues entre ellos hay una lucha de poder para imponer su objetivo a otra coalición.</p> | <p>Reordenamiento de la agenda existente para dar espacio al asunto nuevo. Se programan audiencias y se presentan legislaciones (leyes o propuestas).</p> <p>Los funcionarios en razón de su cargo están obligados a respetar el derecho de otros individuos y organizaciones a participar en el proceso de construcción de la agenda y a servir como conducto de las demandas sociales.</p> <p>Participar en la formación de la agenda tiende a ser algo limitado, suele inclinarse a favor de algunos grupos y cuestiones, con exclusión de otras agrupaciones y asuntos.</p> | <p>De manera intencionada se organizan audiencias, foros y debates para generar y mantener el interés del Congreso en la cuestión y también para activar el interés o la indignación de la ciudadanía.</p> <p>Un asunto, cuestión, problemática o tendencia es estudiado, explorado, organizado y cuantificado por los interesados para una definición aceptable en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.</p> <p>El gobierno ofrece o retoma información, conocimientos, ejemplos o argumentos con el fin de aceptar una definición del <i>problema</i> que permita intervenir sobre el. La definición del problema debe ser aceptable, legal, fiscal y administrativamente viable.</p> |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de Aguilar, (2003), Nelson (2003) y Parsons (2007).

<sup>3</sup> Se entiende por mantenimiento de un asunto una constante en el debate sobre la obesidad infantil dentro del recinto legislativo.

Este análisis de caso se enmarca en la primera y la segunda etapa del cuadro anterior:

1. Se reconoce un asunto, es decir se comienza a etiquetar un asunto “cuando se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción; no obstante, persiste el desacuerdo sobre la composición y el alcance de la problemática, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo” Nelson, (2003:109). En palabras de Majone (2005) existe una problemática.
2. Adopción de un asunto: etiqueta de un asunto público en el debate legislativo, se adopta un asunto, es decir, se etiqueta el asunto o tema cuando el gobierno “se centra en la decisión de si responder o no al asunto o cuestión problemática. Es importante enfatizar que, desde el punto de vista analítico, la decisión de *tomar* en consideración un asunto es distinta de la decisión que elige entre varias opciones de acción competitivas para tratarlo” Nelson (2003:109).
3. Se prioriza el asunto, cuando hay un “reordenamiento de la agenda existente, para dar espacio a un asunto nuevo. Es entonces cuando los funcionarios permiten la participación de otros individuos u organizaciones, programando audiencias o permitiendo que presenten propuestas” Nelson,
4. . El que una cuestión sea considerada como asunto de agenda de gobierno, es decir, como asunto que debe de ser atendido por la administración, supone analíticamente decisiones antecedentes. Por ejemplo, entra en

juego lo que el autor Chester Barnard llama “el arte del ejecutivo, consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no hacerlo prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar resoluciones que correspondan a otros” Barnad en Aguilar, (2003:28). No todas las respuestas imaginables y disponibles se consiguen operacionaliza. “Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales” Aguilar, (2003:43). La racionalidad limitada siempre está presente Simon, (1962).

5. El mantenimiento de un asunto, busca alcanzar una dimensión negociadora, por lo que se da de manera intencionada. Se organizan audiencias, foros o debates para generar y mantener el interés del Congreso en la cuestión y también para activar el interés o la indignación de la ciudadanía. Aguilar (2003:44) señala que en esta última etapa de la construcción de la agenda, “el problema es estudiado a fondo para una definición aceptable en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias”. Es por ello que el gobierno ofrece o retoma información, conocimientos, ejemplos o argumentos con el fin de “aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ésta, pero una definición del problema que sea aceptable de manera legal, fiscal y administrativamente viable. Así, la agenda se reconoce como un proceso de aprendizaje colectivo en donde las decisiones del gobierno incorporan la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la ciudadanía”; en

consecuencia, la política pública en general no está exenta de dicha exigencia.

Cobb y Elder (2003) mencionan que para que un asunto logre colocarse exitosamente en la agenda dependen de que “(...) los costos anticipados de su posible solución sean realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles”(p.94). No obstante, como señala March y Olsen (1997) también depende de las relaciones de poder que ejercen los actores, a partir de los recursos con los que cuentan para hacer que su objetivo se impere. Esto es complejo de analizar, por lo que se decidió el proceso de argumentación como el principal recurso para etiquetar un asunto.

La construcción de la agenda denota que las problemáticas en sí no son datos a priori, sino asuntos por etiquetar. Los grupos sociales y/o gubernamentales (en este caso son coaliciones), que tengan los recursos y la capacidad de ofrecer el planteamiento aceptable del asunto, son los que persuaden o imponen verdaderamente la etiqueta aceptable.

Ahora bien, en el siguiente apartado, a partir del enfoque del nuevo institucionalismo sociológico, se explican las mencionadas coaliciones distributivas. Dicho enfoque ayuda a entender el comportamiento de los actores, sobre todo ayuda a entender a las coaliciones distributivas como grupos de poder que buscan imponer sus objetivos, que en este caso es el asunto de obesidad infantil con una etiqueta determinada.

## 1.2 Enfoque teórico para el análisis de cómo se etiqueta un asunto

Recordando que en este capítulo se expone el enfoque teórico al cual se adscribe la presente investigación, una vez que se ha ubicado la fase: *etiquetar un asunto*, en esta sección se eligió la corriente institucionalista denominada Neoinstitucionalismo Sociológico.

El trabajo pionero de March y Olsen (1997b) recontextualiza el debate acerca de la influencia de las instituciones en el proceso político de las políticas públicas.

El Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), enfoque que se utiliza en esta investigación; manifiesta la importancia de los objetivos, las acciones y los argumentos de los actores que son una reproducción de los valores que encarnan las instituciones a las que pertenecen<sup>4</sup>. En este sentido los individuos tienen racionalidad limitada<sup>5</sup> debido a las restricciones de sus capacidades cognitivas; se considera que el papel de las instituciones es suplir dicha racionalidad a través de la formalización y estructuración de los procesos decisionales<sup>6</sup>.

Siguiendo a March y Olsen (1997b), la política se organiza conforme a la lógica de lo pertinente, puesto que las instituciones políticas consisten en un

---

<sup>4</sup>Cabe señalar que no profundizaremos en esto, nos centraremos en las argumentaciones que utilizan los actores para etiquetar el asunto.

<sup>5</sup>Simon señala que lo primero que hacen los sujetos decisores es establecer un nivel mínimo de resultados que están dispuestos a aceptar, puesto que el sujeto decisor no cuenta con toda la capacidad cognitiva, información, tiempo y recursos completos, entonces con base a un nivel mínimo de resultados aceptables, el sujeto que decide examina un número pequeño de alternativas o cursos de acción y, cuando encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son satisfechas detiene la búsqueda y selecciona la alternativa March y Olsen, (1997b: 11-13).

<sup>6</sup> Una de las corrientes del nuevo institucionalismo es el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), para el cual “las instituciones son reglas del juego en una sociedad (...) limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana [porque] estructuran incentivos en el intercambio humano” North (1990:13). El NIE parte de una racionalidad económica-exhaustiva a partir de la cual los individuos a la hora de tomar decisiones operan con todo el tiempo, los recursos, la información y la capacidad cognitiva en la búsqueda de un escenario óptimo.

conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones adecuadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones; por consiguiente, el proceso conlleva determinar cuál es la situación, qué papel está siendo desarrollado, y cuáles son las obligaciones de dicho rol en tal situación. “Cuando los individuos se adentran en una institución procuran descubrir las reglas y también son adiestrados en ellas; cuando se confrontan a una nueva situación intentan vincularla a una situación para la cual ya existen reglas; por medio de las reglas y la lógica de lo pertinente, las instituciones políticas generan, por una parte, orden, estabilidad y predictibilidad y, por otro lado, flexibilidad y adaptabilidad” March y Olsen en Del Castillo, (1996:21).

Continuado con el punto y en correspondencia con el proceso de etiquetar un asunto, la interrelación de actores pertenecientes a distintas instituciones y agrupadas en este caso en coaliciones distributivas, implica que exista heterogeneidad de objetivos que se expresan en el proceso de argumentación. La heterogeneidad de objetivos es consecuencia de la “lógica de lo pertinente”, es decir, son el resultado en parte, de la institución a la que pertenecen los actores pero también son resultado de la socialización donde los actores manifiestan sus diferentes perspectivas, el conflicto, la argumentación y sus recursos para llegar a acuerdos.

Lo anterior remite a considerar la importancia de las coaliciones distributivas, mismas que argumentan y luchan en la esfera de lo público por hacer imperar el objetivo del líder de la coalición.

### 1.2.1 Coaliciones distributivas

Las coaliciones distributivas pueden etiquetar asuntos e imponer objetivos, pues son “grupos con heterogeneidad de objetivos en el que múltiples actores compiten en un universo de conflictos y enfrentamientos donde utilizan el poder político del que disponen para obtener algún beneficio personal o grupal, es decir, cada una controla la solución final en función de sus capacidades de relación de poder, argumentación, conflicto y recursos, con el fin de persuadir o imponer su objetivo” Del Castillo (1997:21).

Las coaliciones distributivas están en constantes flujos, los cuales constituyen su dinámica organizativa. La dinámica de las coaliciones distributivas se puede entender de mejor manera a partir de la metáfora de la corriente de agua: “hay múltiples caudales o flujos de agua, heterogéneos, de diversa viscosidad, que se mueven a velocidades variables” Del Castillo (1997:20), de la misma manera, la dinámica del proceso para que las coaliciones distributivas etiqueten un asunto se desarrolla de manera a) heterogénea, b) extendida en el tiempo y c) conflictiva.

Las coaliciones distributivas son *heterogéneas* porque no hay completa correspondencia y cohesión entre ellas, “se desarrollan en la lógica de rivalidades entre grupos de trabajo, entre competencia y lucha por el poder” Del Castillo (1997:20), donde argumentan y buscan imponer su objetivo a la hora de etiquetar un asunto.

Las coaliciones distributivas a la hora de etiquetar un asunto se *extienden en el tiempo* porque presentan diferentes argumentos, como consecuencia de esto pueden existir conflictos, acuerdos o simplemente dejan de existir; se extienden

en el tiempo porque se trata de un “proceso continuo donde los sucesos se siguen de forma indeterminada a lo largo del tiempo. En otras palabras, el proceso en el cual las coaliciones distributivas etiquetan un asunto es susceptible de ser limitado en términos temporales, pues cada argumentación, interpretación o modificación que hacen los actores de las coaliciones es generadora de nuevas realidades que, a su vez, propician nuevas adecuaciones” Del Castillo (1997:20).

Siguiendo a March en Del Castillo (1997:21), las coaliciones distributivas son *conflictivas* porque son “grupos de actividad política, en las que existen diversos objetivos e intereses, resistencias y conflictos que buscan una diversidad inconmensurable de anhelos y preferencias”.

En esta investigación, la compleja dinámica de las coaliciones distributivas se evidencia a partir del análisis de la argumentación de sus líderes quienes manifiestan los objetivos, los recursos con los que cuentan y las formas de etiquetar el asunto de obesidad infantil.

Las coaliciones pueden modificarse constantemente, “cuanto más impredecible sea la conducta de los individuos mayor será el poder que detenten, por ello y por el empleo o la evidencia de distintos recursos con los que cuentan el poder puede cambiar de coalición o líder”

Así pues, lo que acontece entre las distintas coaliciones distributivas es una lucha por el poder para imponer la etiqueta de un asunto de manera que se favorezcan sus objetivos e intereses. De acuerdo con Del Castillo (2001:10) a la hora de llevar a cabo éste procedimiento, se desarrolla “un proceso de lucha por el poder político, en que las capacidades de argumentación y negociación de los

actores [haciendo uso o evidenciando los recursos] que tengan permitirá, en parte, que se movilicen algunos objetivos para que sean tenidos en cuenta y otros sean ignorados”.

La lucha por el poder, en este caso, se refiere al “conjunto de actividades, comportamientos y argumentos encaminados a persuadir en la percepción que tienen los individuos de una situación problemática, es decir, aquella en la que persisten intereses divergentes e incluso contrapuestos, y escasos recursos para satisfacer las demandas de todos los involucrados” Del Castillo (2001:11). De esta forma, el poder es desarrollado para persuadir y conciliar intereses divergentes o contrapuestos. El poder es usado como medio de construcción de objetivos y metas que guiarán el quehacer gubernamental e institucional.

Cabe puntualizar que por objetivo se entiende: los fines que se quieren alcanzar y a los cuales se dirige una acción. En palabras de Majone (2005:65) son “el conjunto de consideraciones que llevan a una persona a actuar”. Y estos no están a simple vista, se obtienen del análisis de los marcos argumentativos de las coaliciones distributivas.

Es común que durante la argumentación de las coaliciones distributivas los objetivos iniciales del proceso sean modificados constantemente y que al final del adquieran un curso de acción distinto al originalmente deseado. “En realidad durante el proceso de toma de decisión los individuos argumentan y determinan entre ellos los objetivos y los términos específicos en que se van a suceder las modificaciones, es decir los objetivos no se dan por adelantado, sino que se

obtienen del mismo proceso de argumentación en el que múltiples actores compiten para obtener algún beneficio personal o grupal” Del Castillo (1997:21).

La coalición distributiva con poder “es aquella que tiene recursos políticos y la habilidad para aplicarlos. Es aquella que tiene un mayor margen de libertad para conservar lo más abierto posible el abanico de sus posibilidades de acción y autoridad. Incluso restringir la libertad y autoridad de sus oponentes, controlando en cierta medida” Del Castillo (1997:21). Cabe recordar que March y Olsen (1997a:70) señalan que el poder es una variable fundamental en la dinámica de los procesos de políticas públicas, dado que

“es el potencial de interpretación mediante el cual las decisiones pueden efectuarse por medio de la negociación política, que incluye actividades, comportamientos y diversos argumentos en los que el poder es desarrollado, evidenciado y usado como medio de construcción de objetivos y metas. Quien detenta el poder toma las decisiones, porque el ejercicio del poder implica el desarrollo de evaluaciones de los acontecimientos políticos y de la responsabilidad por ellos”.

Ahora bien, para visualizar los recursos, las habilidades, los desacuerdos, los conflictos y los acuerdos que se desarrollan en la lucha de poder de las coaliciones distributivas, con el fin de imponer sus objetivos en la etiqueta de un asunto, en esta investigación, como se mencionó en la introducción, se describen más adelante las categorías de Melsner (1996) :espacio, área de acción, actores, acciones, razones o argumentos, recursos y sitios, y se tienen en cuenta en el análisis de los marcos argumentativos de las coaliciones distributivas. Pero antes

es pertinente abordar la relevancia de la argumentación y la comunicación en Majone (2006), puesto que ya dijimos que la argumentación de las coaliciones, es para este estudio de caso el principal recurso de poder que se analiza.

Como en otro momento ha sido señalado, la política pública en sus diferentes etapas, de manera específica en la fase de etiquetar un asunto, es un proceso integrador, de argumentos, discursos, conflictos, discusiones y deliberaciones públicas entre diferentes actores. Sus diferentes elementos son comprensibles partiendo del análisis de la argumentación que emplean los actores con tal o cual política pública en una situación específica. En consecuencia, analizar los argumentos donde se expresan los posicionamientos, la heterogeneidad de objetivos, el conflicto y las diferentes opiniones de las coaliciones distributivas tiende a ser, aparte de un proceso continuo, necesario y útil, también una actividad transparente para quienes son partícipes o externos al debate que se desarrolla en el proceso de las políticas.

Cabe señalar que Majone no desprecia las ventajas y oportunidades que las herramientas matemáticas, estadísticas y econométricas pueden proveer al análisis de las políticas públicas en la construcción de escenarios por venir. En realidad, Majone (2005:46) se encarga de resaltar algo básico, es decir, que “el analista de políticas públicas, más que centrarse en demostrar conclusiones sustentadas en anexos numéricos interminables y enaltecidos por la objetividad científica, y en buscar soluciones óptimas a rompecabezas, tiene que ocuparse de argumentar y persuadir, e incluso de evidenciar cómo argumentan los actores que participan en las políticas”.

“La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemáticas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. De esta forma, la argumentación o la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas” Majone ( 2005:37).

Majone, sin soslayar los aspectos inherentes del proceso de etiquetar un asunto como son el comportamiento de las coaliciones, la heterogeneidad de objetivos, el conflicto, los recursos políticos y en general la lucha de poder, aboga por una actitud comunicativa, argumentativa y persuasiva, por un proceso deliberativo de las autoridades para con la sociedad, en pro de que justifiquen de manera clara, oportuna y comprensible sus acciones o inacciones. De ahí la importancia de analizar prioritariamente el recurso argumentativo de las coaliciones distributivas en el proceso de etiquetar un asunto.

Ahora bien, después de revisar los referentes teóricos-metodológicos de esta investigación, prosigue los referentes sobre la obesidad infantil como un preámbulo que de una visión general sobre la obesidad infantil, para posteriormente dar paso al estudio de caso en concreto.

### **1.3 Hacia una visión referencial sobre el tema de la obesidad**

En este apartado se resalta de manera particular el tema de obesidad infantil, el cual no surgió, ni se abordó espontáneamente en los medios de comunicación y en el legislativo, sino por el contrario, para que el asunto de obesidad infantil logrará ser un tema prioritario para el gobierno, diversas disciplinas y especialistas internacionales y nacionales han desde tiempo atrás abordado la obesidad de diferente manera.

En el siglo XX la obesidad es considerada una situación problemática, es decir, “una conciencia de que las cosas no son como deben ser, pero sin tener una idea clara de la forma como deben corregirse” Majone (2005:96). Así, por ejemplo, “en los Estados Unidos la obesidad se consideró como un estilo de vida desfavorable y no se le otorgó la categoría de enfermedad hasta junio de 2008, fecha en que el consejo de la Sociedad Americana de la Obesidad la reconoce como una enfermedad” Meléndez (2008b:1).

En esta investigación se entenderá por obesidad y sobrepeso infantil la definición que ofrece la Organización Mundial para la Salud (2015:s/p): “una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud”.

De la misma forma en que diferentes autores han aportado a la construcción del concepto de obesidad hasta llegar a una definición institucionalizada sobre ésta, también ha ocurrido con los mecanismos para poder identificarla. “En los países europeos se usaban y usan definiciones basadas en el porcentaje de sobrepeso o índice de Broca. En el Consenso de los Institutos de Salud, en 1985, se propuso el

uso del índice de masa corporal [IMC = peso (kg) altura (m) al cuadrado” González (2002:213).

Actualmente la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido el Índice de Masa Corporal como mecanismo de medición del sobrepeso y la obesidad.

Se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su talla en metros (kg/mi). La definición de la OMS es la siguiente: Un IMC igual o superior a 25 determina sobrepeso. Un IMC igual o superior a 30 determina obesidad. Organización Mundial de la Salud, (2015:s/p.).

No obstante, la misma OMS advierte que el IMC tiene que considerarse “a título indicativo porque es posible que no se corresponda con el mismo nivel de grosor en diferentes personas” Organización Mundial de la Salud (2015: s/p.), aludiendo a la variabilidad humana, claro ésta.

Avanzando en la exposición, quienes principalmente estudiaron el incremento de la obesidad en general y de la obesidad infantil en particular, fueron los profesionistas de los centros de medicina especializada, posteriormente, al aumentar la prevalencia de obesidad, investigadores de otras disciplinas como la economía, la sociología, la demografía, la psicología y el análisis de políticas públicas han contribuido con estudios sobre el tema.

La obesidad se ha convertido en una prioridad en las agendas de salud pública y en un problema económico a nivel global por su alta prevalencia, su tendencia a aumentar y el hecho de estar asociado a un amplio espectro de patologías crónicas como diabetes, hipertensión,

enfermedad cardiovascular o ciertos tipos de cáncer (OMS, 2000; OMS, 2003). Por esta razón, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la International Obesity Task Force (IOTF) ya han calificado esta enfermedad como la epidemia del siglo XXI. Carrillo y Riera (2013:34).

Todas las disciplinas se complementan para indagar sobre la problemática, las causas y las consecuencias de la obesidad puesto que se trata de un asunto que se puede abordar desde diferentes perspectivas.

Además de la caracterización *socioeconómica* de la familia, las experiencias familiares relacionadas con la alimentación y la actividad física son muy relevantes. El patrón alimentario familiar (horario y composición de las comidas, restricción de ciertos grupos de alimentos, comer solo o en compañía, comer rápido, etc.), así como las normas y costumbres referentes al tiempo libre y a la TV o los videojuegos son elementos que desde muy pequeños contribuyen a forjar las *preferencias alimentarias y los hábitos de actividad (...)*. Así, dado que las *conductas* relacionadas con la salud tienen lugar en un *entorno que las condiciona*, la aplicación del razonamiento socio-ecológico en la *promoción de la salud y prevención de enfermedad* supone que la consecución de cambios efectivos necesita acciones que actúen en los niveles individuales y contextuales. Carrillo y Riera (2013:39).

Aludiendo a las investigaciones y estudios respecto al aumento y seguimiento de la obesidad infantil en México, hay muy pocos datos y los que se encuentran están desagregados. No obstante, los datos del párrafo anterior cobran

relevancia porque son algunas de las perspectivas bajo las cuales se desarrolló la discusión en las LX-LXI Legislaturas respecto al incremento de la obesidad infantil.

Así pues, el asunto se puede analizar desde diferentes perspectivas y marcos argumentativos sobre una problemática. Ahora bien, a quienes argumentan se les puede analizar, a partir de coaliciones distributivas que buscan la atención del gobierno con el fin de etiquetar el asunto de obesidad infantil y con ello defender sus objetivos.

Ese proceso en el que las coaliciones distributivas plantean la problematización del asunto de obesidad infantil se analiza a partir de las políticas públicas, específicamente en la interfase de la etiqueta y agenda del asunto. Y es de importancia su formación y análisis en la esfera de lo público porque es en ella donde se da una lucha de poder entre distintas coaliciones distributivas y sus líderes, quienes buscan etiquetar el asunto de obesidad infantil de determinada manera.

A partir de la corriente del nuevo institucionalismo sociológico, se entiende a las coaliciones distributivas como grupos heterogéneos y conflictivos; con racionalidad limitada que luchan por el poder, según los recursos con los que cuentan para imponer su objetivo a la hora de etiquetar un asunto. Se resalta el aporte de Giangomenico Majone, en el análisis de las políticas, para comprender la relevancia de los marcos argumentativos, puesto que a partir de ellos se evidencia el ambiguo proceso de la etiquetar un asunto. Los argumentos que se expresan en la esfera de lo público representan un fuerte recurso que debe tenerse

en cuenta porque en ellos, se denota la heterogeneidad de objetivos de las coaliciones distributivas.

Cabe destacar, que las coaliciones no se pueden identificar a simple vista, por eso es pertinente analizar su argumentación a partir de la explicación y apoyo de las siguientes categorías analíticas que ofrece el análisis de políticas públicas, específicamente las categorías que brinda Arnold J. Meltsner (1996): *espacio, área de acción, actores, razones o argumentos*, recursos y sitios. Mismas que se emplean en el capítulo II, para describir de manera general el proceso que siguieron las coaliciones distributivas y de manera puntual los argumentos que expresaron los líderes de coalición.

*Espacio de la política (policy space)*, “es el entorno político donde convergen un conjunto de actores y públicos con intereses ambiguos en determinadas políticas” Meltsner (1996:371), el espacio de la política comprende la esfera de lo público, en este caso el Congreso de la Unión Mexicano y el espacio de los medios de comunicación ya que, en ambos se manifiestan sujetos con diversos intereses en asuntos de políticas.

Para el período que interesa analizar, el Congreso de la Unión Mexicano, antes y durante la LX y LXI Legislaturas, fue el espacio donde se presentaron directa o indirectamente un conjunto de actores (sociedad civil, legisladores, representantes de organismos internacionales) y públicos con intereses diversos en determinados asuntos que dibujaron la problemática de la obesidad infantil.

Prosiguiendo, el *área de acción de la política (policy issue area)*, consiste en “esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una

política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objeto del análisis” Meltsner (1996:371), que para el caso que aquí se estudia remite al asunto de la obesidad infantil en el proceso de etiquetarse.

Ahora bien, siguiendo a Meltsner (1996:374), “dentro del área de acción de una política, *los actores* se distinguen entre sí por las posturas, argumentos u objetivos que adoptan frente un asunto de política”. Otra manera de identificar a los actores son las coaliciones distributivas con sus líderes, consiste en ubicarlos como partidarios, opositores e indiferentes o diferenciarlos de acuerdo a sus propios objetivos o intereses” Meltsner (1996:374). En la investigación del caso se construyeron coaliciones distributivas con el fin de identificar los partidarios a etiquetar la obesidad infantil ya fuese como una problemática de salud, de educación o como una problemática económica.

La categoría *acciones*<sup>7</sup>, puede entenderse como “la manifestación de una actividad que se ve impuesta o, de menos, sugerida desde el exterior de los individuos en términos de las relaciones entre roles y situaciones” March y Olsen (1989:160), Del Castillo (1996:21).

La categoría *razones*, son las “consideraciones que pueden usarse en la comunicación interpersonal, los argumentos más o menos convincentes que justifican la definición o etiqueta de un asunto, aunque no necesariamente correspondan con los intereses u objetivos específicos. Las razones o argumentos son la forma como se presenta, justifica o defiende ante otros actores la definición

---

<sup>7</sup>La explicación acerca de la categoría *acciones*, es la misma que se considera al momento de referirse a las acciones de los actores representativos de las coaliciones distributivas que en este trabajo se analizan.

y las posibles soluciones de una problemática de la obesidad infantil. El fin es convencer o persuadir a otros actores de estar de acuerdo con “X” etiqueta o bien incrementar la aceptabilidad de la misma Majone (2005), Meltsner (1996:376).<sup>8</sup>

La categoría *recursos*: “es todo aquello que poseen los actores que participan en el área de acción de una política, son los bienes o medios de cualquier clase que en caso de necesidad sirven para conseguir lo que se pretende. Pueden ser recursos materiales, simbólicos, físicos, económicos, de posición, de información, de comunicación, de habilidad, de movilización” Meltsner (1996: 378).<sup>9</sup>

**Cuadro 3. Algunos recursos**

| <b>Recurso genérico</b> | <b>Recurso específico</b>                          |
|-------------------------|--|
| Material                | Un empleo con alta remuneración                    |
| Simbólico               | Pertenencia a un comité del Congreso de alto rango |
| Físico                  | Violencia en las calles                            |
| Posición                | Oficina de la Presidencia                          |
| Información             | Experiencia en cabildeo                            |
| Habilidad               | Sentido de la oportunidad                          |

**Fuente:** Meltsner (1996:380)

Los recursos se ponen en juego para obtener apoyo de algún actor o formar coaliciones. Pero, “no hay un actor que tenga todos los recursos, unos tienen más que otros, por consiguiente, se da una lucha de poder” Meltsner (1996:379). Recuérdese que en este estudio de caso, el recurso argumentativo es

<sup>8</sup>La explicación acerca de la categoría *razones* es la misma que se considera al momento de referirse a las razones de los actores representativos de las coaliciones distributivas que en este trabajo se analizan.

<sup>9</sup>La explicación acerca de la categoría *recursos* es la misma que se considera al momento de referirse a los recursos de los diversos actores representativos de las coaliciones distributivas que en este trabajo se analizan.

el que principalmente se analiza para saber la manera en que las coaliciones distributivas etiquetaron el asunto de obesidad infantil.

La categoría *sitios* son “los escenarios donde se toman decisiones trascendentes, puede ser un comité de congreso, un foro de discusión, una reunión con el director de una institución, una convención nacional de ciudadanos, entre otros” Meltsner (1996:381). Por eso los sitios son el lugar de referencia para analizar a los actores legisladores líderes, sus argumentos y sus recursos.<sup>10</sup>

Las anteriores categorías muestran un escenario ambiguo por los distintos observables que se pueden analizar en el proceso de etiquetar un asunto, pero al desglosarse ayudan a dar cuenta de que lo que acontece entre las distintas coaliciones distributivas, es una lucha por el poder para imponer la etiqueta de un asunto de manera que se favorezcan sus objetivos e intereses específicos.

Ahora bien, retomando a la obesidad infantil como asunto público a etiquetarse, la tarea de investigar y analizar de cuantas posibles maneras puede argumentarse y etiquetarse el asunto de obesidad infantil, se muestra: como un asunto de 1.-salud pública; desde 2.-una perspectiva económica, 3.-educativa, 4.- un asunto de *public policy* o 5.- un asunto de política; de ahí la importancia de entender a partir de la investigación de expertos externos, el panorama de la obesidad infantil como un asunto multifactorial. Lo anterior, con el fin de poder analizar en el segundo capítulo hacia qué perspectiva se encaminaron los

---

<sup>10</sup> La explicación acerca de la categoría *sitios* es la misma que se considera al momento de referirse a los sitios que se analizan posteriormente. Para cada sitio, de acuerdo con Meltsner (1996:381), “los analistas tienen que elaborar ubicar e indicar cuáles son las distintas posiciones (respecto a los votos) que emiten las fuerzas políticas relevantes”.

argumentos, las acciones y los objetivos de las coaliciones distributivas y sus líderes.

Desde la perspectiva médica para considerar la obesidad como una *problemática de salud pública* se tiene que “analizar su frecuencia, distribución y prevalencia<sup>11</sup> con relación al tiempo en que la información se obtuvo, al tipo de personas que se estudió y el lugar donde habitualmente viven. Lo anterior, se complementa al agregar información sobre su impacto en la salud utilizando datos sobre mortalidad, incapacidad y complicaciones” Córdova y Palencia (2004:42).

1.-El asunto de obesidad infantil es un tema de salud –entre otras razones– porque representa un factor de riesgo de varias Enfermedades Crónicas No Trasmisibles (ECNT), como la diabetes mellitus, la cardiopatía coronaria, la osteoartritis y algunos tipos de cáncer Córdova y Palencia, (2004:24). Es también un asunto de salud pública porque la gran cantidad de personas que presentan obesidad y tienen alguna de dichas enfermedades, asisten a los centros de salud públicos, por lo que, los niños o adultos con obesidad requieren y demandan mayor atención de servicios públicos<sup>12</sup>.

Además de ser una problemática de salud, es simultáneamente un asunto que puede etiquetarse dentro de los ámbitos de la economía y el mercado. 2.-Es una problemática económica porque involucra actores económicos como la industria alimentaria, productora de alimentos procesados con altos contenidos calóricos, quienes segmentan, ofertan y comercializan productos masivos de baja

---

<sup>11</sup> Se entiende por prevalencia la proporción de una población que padece obesidad en un momento dado Córdova y Palencia, (2004).

<sup>12</sup>Los servicios de salud pública requieren a raíz de la prevalencia de la obesidad mayores recursos estatales, por lo cual la problemática también se puede ver desde una perspectiva económica.

calidad, que son dirigidos a los sectores (consumidores) de la población con menor poder adquisitivo, vulnerables y fácilmente influenciados, como los niños.

En este sentido:

(...) la FAO explica que tanto las procesadoras de alimentos como los supermercados están creciendo rápidamente en muchos países. Estas tiendas modernas reemplazan a los medios tradicionales y aumentan la disponibilidad de alimentos procesados y empacados, lo cual puede contribuir a los problemas de obesidad y sobrepeso. La compra de alimentos procesados, que según la FAO “frecuentemente son altos en azúcar, grasas y sal y pobres en micronutrientes importantes” se realiza en México el 50% en los mercados tradicionales y el 50% en los supermercados Cruz (2013: s/p.).

Por lo que, sí los productos de la industria alimentaria van dirigidos a la mayoría de la población, se venden en espacios públicos (en la TV abierta, en las escuelas, en las calles, en los parques, etc.), y les interesan y afectan a las personas consumidoras, los involucra en una relación vendedor-consumidor y por tanto de mercado, en una suerte de decisión privada sobre consumir o no los productos.

Sin embargo, como consecuencia de la publicidad y venta de los productos procesados, la industria alimentaria en cierto grado es responsable por influenciar cambios alimentarios poco saludables. Y les corresponde actuar para disminuir de manera importante la prevalencia de personas obesas, sobre todo en el caso de los niños. En este sentido: “Durante el Foro ‘Salud Alimentaria en las Escuelas’,

organizado por EL UNIVERSAL, los representantes de la industria enfatizaron que las empresas de productos procesados en México ‘son parte de la solución a este problema’” Martínez (2010:s/p.).

Desde la anterior perspectiva, la problemática de obesidad infantil – reconocida por los representantes de la industria– es un asunto que concierne al mercado y a la economía, pues ambos factores entran en juego a partir de la normatividad hacia las empresas y a partir de lo que consumen la mayor parte de las personas, sobre todo los niños.

Otra forma de abordar la problemática de la obesidad infantil desde la perspectiva económica, es a partir de lo que señalan Córdova y Palencia (2004:3): “la obesidad depende más de factores económicos que de educación nutricional, porque los alimentos se eligen en función de su precio, el nivel de saciedad que provocan y la situación de la economía familiar”. La obesidad es reflejo del incremento de la desigualdad en la distribución y el acceso a alimentos nutritivos, variados y de bajo costo. “La población más vulnerable a los efectos de la obesidad son principalmente los habitantes con menores ingresos, en especial las mujeres y los niños” Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2012:8).

La obesidad refleja también el incremento de desigualdades e inequidades en el acceso al sistema de salud pública, pues si hay un alto índice de población con obesidad es probable que desarrollen diversas Enfermedades Crónicas No Trasmisibles (ECNT), por lo tanto, acuden a los servicios de la salud pública para recibir atención y tratamiento, lo que genera altos costos monetarios a los

servicios de salud pública. Para el caso concreto que atañe a esta investigación, en la Encuesta Nacional de Nutrición 1999 y en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2006), Fernández y Montoya (2011:80) indican que:

(...) las consultas por sobrepeso y obesidad que se han registrado en cada uno de los Estados los menores de cinco años de edad, dan cuenta de las diferencias regionales existentes hoy en día. La región norte ha presentado, en mayor proporción que las otras dos regiones, consultas de primera vez por sobrepeso y obesidad en los niños <1 año, de 1 año y de 2 a 4 años de edad.

Ahora bien, 3.- la obesidad infantil también es un asunto que atañe a la educación; si la obesidad se plantea como una problemática cultural: de malos hábitos individuales (con alto consumo de alimentos calóricos y poca actividad física), entonces la educación se emplea como herramienta para prevenir y disminuir la prevalencia de obesidad infantil.

Para la psicología y la sociología, la obesidad infantil son resultado de hábitos y conductas que los niños *aprenden* en casa o en su microambiente social; estos hábitos destacan por una actitud del mínimo esfuerzo que los llevan al sedentarismo y a la incapacidad de reconocer los ciclos de hambre/ saciedad que están íntimamente asociados con el aumento y disminución de hormonas que se encargan de esta función Meléndez, (2011:s/p).

Empero, si bien la responsabilidad de la problemática de obesidad infantil incumbe a la industria alimentaria, a las familias, también a las escuelas, que forman parte del microambiente social de los infantes.

El excesivo peso en los niños mexicanos debe atenderlo la sociedad, es un trance social y nacional (...). Es necesario que padres y madres de familia, organizaciones no gubernamentales, industria de alimentos y bebidas y medios de comunicación colaboren con las autoridades y se involucren en las soluciones que se proponen para este problema que, si no se atiende, reducirá la esperanza de vida de las nuevas generaciones Meléndez ( 2011:s/p.).

Considerando lo anterior, 4- la obesidad infantil también es un asunto de *public policy* desde el momento en que diversos actores comienzan a etiquetar el asunto desde diferentes ámbitos, es decir, cuando las autoridades públicas en la interacción con otros actores de la sociedad civil argumentan en el espacio público el planteamiento de la problemática de obesidad infantil, se comienza el proceso de etiquetar el asunto y con ello el posible inicio del proceso de una política pública.

También la problemática de la obesidad infantil es 5.- un asunto de *politics* porque implica constantes interacciones entre diversos actores, con el fin de defender intereses particulares como los económicos de la industria alimentaria o el interés público que va de la mano con el del gobierno por mantenerse estable, no lanzando políticas improvisadas con altos costos políticos como la pérdida de vínculos, tratados o normas, pues como señala Aguilar Villanueva (2003:42):

En un momento dado hay un universo disponible de planteamientos lícitos y viables, correspondientes a los criterios valorativos y técnicos de los actores participantes. Sin embargo, (...) no todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas. Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales. Muchos planteamientos de la problemática pensables, argumentables, plausibles, son inhibidos de inmediato, sofocados, caricaturizados, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativo, determinado por restricciones de recursos e ideas.

Es decir, las diferentes perspectivas o planteamientos que se puedan ofrecer tienen que ver con el proceso de argumentación en el que se manifiestan los objetivos, los recursos y los conflictos entre los diversos actores del gobierno y la sociedad civil, participes en etiquetar el asunto de sobrepeso y obesidad infantil de determinada manera. Para el caso que aquí interesa, y como se expondrá en el capítulo II, tales actores se pueden identificar como coaliciones distributivas.

## **CAPÍTULO II**

### **LUCHA DE PODER EN EL PROCESO DE ETIQUETAR EL ASUNTO DE OBESIDAD INFANTIL (LX-LXI LEGISLATURAS)**

Tomando en cuenta la visión referencial en el anterior capítulo en el proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil en el legislativo, se dan una serie de argumentos y conflictos entre las coaliciones distributivas, las cuales emprenden una lucha de poder evidenciando, a partir de sus justificaciones, los recursos políticos con los que cuentan para lograr persuadir o imponer sus objetivos y la perspectiva bajo la cual entienden el asunto de obesidad infantil, ya sea como una problemática de salud, económica o educativa.

Por lo anterior, para analizar el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil es pertinente en los siguientes apartados identificar a las coaliciones distributivas, saber sus objetivos y argumentos principales y por qué se integran de determinada manera.

#### **2.1 Identificación de las coaliciones distributivas y líderes que etiquetaron el asunto de obesidad infantil**

El presente apartado se aboca a identificar las coaliciones distributivas y sus líderes que etiquetaron en la esfera de lo público el asunto de obesidad infantil de determinada manera, durante el periodo 2006-2012 que abarca también la LX-LXI Legislaturas.

Se identifica a los integrantes de las coaliciones distributivas –teniendo presente las categorías de políticas Melsner, (1996) y a March y Olsen (1997) en lo referente al poder– en el espacio de los medios de comunicación y el Congreso

de la Unión Mexicano, donde se manifiestan actores con diversos intereses en políticas específicas. Dichos espacios se delimitan por un área específica a la cual ciertos actores le prestan mayor importancia, en este caso, el asunto de obesidad infantil.

Considerando lo anterior, además de identificar a los integrantes específicos, se menciona de manera sucinta el contenido de su participación en el proceso de etiquetar el tema de la obesidad infantil. Más adelante, se examina a detalle con base en las categorías de Arnold J. Meltsner y March y Olsen las acciones, razones o argumentos, recursos y sitios que se desarrollaron por parte de los líderes legisladores de las coaliciones distributivas para etiquetar el asunto de obesidad infantil. Las coaliciones distributivas también son identificadas y clasificadas por la afinidad e interés de los actores, conforme a los *objetivos* que por cumplir se establecen al interior de las mismas. Del Castillo (1997). No obstante, es importante señalar que las coaliciones distributivas que se analizan son un constructo propio, la construcción de coaliciones distributivas en el análisis de caso, sirve para clasificar los grupos de poder que se organizan para defender objetivos e intereses heterogéneos, respecto al planteamiento de la problemática, consecuencias y propuestas a la hora de etiquetar el asunto de obesidad infantil.

En el mismo sentido, como ya se señaló anteriormente las coaliciones distributivas se hacen evidentes a través de sus *marcos argumentativos*, a partir de los cuales etiquetan o abordan el tema de obesidad infantil de determinada manera

(ya sea como una problemática de salud pública, de educación, o económica). Por ello las coaliciones serán nombradas según su objetivo y argumento primordial.

Finalmente, y en menor medida las coaliciones también se identifican por su frecuente *presencia* y participación en el *espacio público*.

- ***Coalición. Potencial financiero para apoyar programas que sigan las recomendaciones para la promoción de la salud***

Los individuos y organizaciones que a continuación se enlistan forman parte de la coalición anteriormente mencionada.

- La *Organización Mundial de la Salud*, organismo internacional. En su 57<sup>a</sup> Asamblea Mundial de Salud, declaró a la obesidad epidemia por su prevalencia a nivel mundial; en dicha asamblea se aprobó por los Estados miembros -entre ellos México- la estrategia global sobre régimen alimentario, actividad física y salud – 22 de mayo del 2004-. El punto general fue instar la pronta ejecución, elaboración y evaluación de las acciones recomendadas para promover la salud de las personas y de las comunidades mediante una adecuada alimentación y realización de actividades físicas con el fin de reducir los riesgos y la incidencia de Enfermedades Crónicas No Trasmisibles .Organización Mundial de la Salud, (2004).

La meta general de la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud es promover y proteger la salud orientando la creación de un entorno favorable para la adopción de medidas sostenibles a nivel individual, comunitario, nacional y mundial, que, en conjunto,

den lugar a una reducción de la morbilidad y la mortalidad asociadas a una alimentación poco sana y a la falta de actividad física. Organización Mundial de la Salud (2004:4).

- *Doctor Simón Barquera Cervera* (líder externo al Congreso de la Unión), consultor para la OMS y Jefe del Departamento de Enfermedades Crónicas y Dieta del Instituto Nacional de Salud Pública. Canal del Congreso, (2013a). Es líder externo de dicha coalición porque es representante de la OMS en México y jefe de una institución de salud pública encargada principalmente de problemas relacionados con la obesidad. Además, durante el proceso que se analiza participó en dos de los tres foros que se realizaron en materia de obesidad tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, sus argumentos sobre el asunto de la obesidad basados en las recomendaciones de la OMS fueron posteriormente retomados por algunos legisladores del Congreso. Canal del Congreso (2013b).
- ***Coalición. Prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria con alto contenido energético***

Los individuos y organizaciones que a continuación se enlistan forman parte de la coalición anteriormente mencionada.

- *José Antonio Hagenbeck*, senador del Partido Acción Nacional (PAN), miembro de la Comisión de Salud y Seguridad Social de la Cámara de Senadores durante la LIX legislatura, presentó un proyecto de decreto referente a obesidad el 25 octubre de 2005, el cual reformaba la

fracción IX del Artículo 115 de la Ley General de Salud y adicionaba un párrafo segundo al Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Cámara de Senadores (2005):

Artículo 115. La Secretaría de Salud tendrá a su cargo: IX. Promover investigaciones sobre los efectos del consumo de productos con bajo contenido nutricional y alto valor energético, del abuso en el consumo de los mismos y las acciones para controlarlo.

Artículo 49. De la Ley Federal de Protección al Consumidor: No se podrán realizar promociones y ofertas sobre productos de bajo contenido nutricional y alto valor energético.

Tal iniciativa fue la primera en materia de obesidad infantil, dado que en su exposición de motivos se evidenció un alto enfoque hacia los infantes. Si bien se presentó en la LIX Legislatura, la mayor parte de los argumentos y toma de decisión se dieron durante la LX legislatura. Se aprobó por las Comisiones Unidas de Salud y Seguridad Social; de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores durante la LIX Legislatura, con 84 votos a favor y 0 en contra el 27 de abril de 2006. Cámara de Senadores (2006) y se turnó a la Cámara de Diputados el 5 de septiembre de 2006 (Cámara de Diputados, 2006a). Sin embargo, en la LX Legislatura la minuta fue desechada por mayoría de votos por parte de las Comisiones de salud y economía<sup>13</sup> el

---

<sup>13</sup>En ambas comisiones era mayoría el PAN, véase anexo 1. Cabe aclarar que en el Diario de debates donde se señala que se desechó la minuta, sólo aparecen las firmas de los diputados de las Comisiones de Salud y Economía: 35 votaron a favor de que se desechara la minuta, 3 en contra

28 de febrero de 2007 Cámara de Diputados (2007), –generando durante el proceso legislativo– desacuerdo en el espacio público: entre los legisladores, los medios periodísticos, asociaciones civiles –por ejemplo “ConMéxico” y “El Poder del Consumidor” –

- *El Poder del Consumidor, A.C. – Alejandro Calvillo Unna*, (Líder externo-fuera del Congreso). Director de la Asociación Civil, miembro del Consejo Consultivo del Consumo y dirigente de la campaña “Por una Alimentación Sana”. Es líder externo al Congreso de la Unión, porque participó en los medios de comunicación de manera indirecta en la argumentación sobre la forma de abordar la obesidad infantil, Además presentó una denuncia el 4 junio de 2007 ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en contra de la transnacional Kellogg’s Company México y contra Nestlé México en agosto de 2007, por su publicidad engañosa para niños, con copia de la denuncia a las Secretarías de Salud y Gobernación. En octubre del 2007 presentó una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por considerar que el Estado Mexicano violó la garantía de acceso a la salud Calvillo (2007), Rudiño (2007), Zaragoza (2007). Ambas, demanda y queja, fueron presentadas después de ser dictaminada y desechada la minuta del Senador Haghenbeck.
- *Algunos miembros del Partido de la Revolución Democrática*. Estuvieron en pro de la minuta del senador José Antonio Haghenbeck. Destacaron los

---

de que se desechara y 18 abstenciones. No se encontraron datos correspondientes a los votos emitidos por los grupos parlamentarios Cámara de Diputados (2007).

diputados *Alejandro Sánchez Camacho (líder legislador)*, miembro de la Comisión de Economía durante la LX legislatura, y *Juan Nicasio Guerra Ochoa*, entre otros. Se identifica al Diputado Alejandro Sánchez como líder de la coalición por pertenecer a la comisión de economía que dio seguimiento a la minuta del Senador Haghenbeck. Además, durante la discusión legislativa sobre el dictamen para desechar la minuta, Alejandro Sánchez habló a nombre de su bancada de su partido criticando el cabildeo y las presiones empresariales para evitar la prohibición de publicidad de alimentos chatarra a menores Cámara de Diputados (2007) y en medios periodísticos se dio seguimiento a su participación, considerándose, el tema de la obesidad un asunto controvertido. Méndez y Garduño (2007).

○ *Coalición. Autorregulación de la industria alimentaria*

Los individuos y organizaciones que a continuación se enlistan forman parte de la coalición anteriormente mencionada.

- *Felipe Calderón Hinojosa*, Presidente de la República. Convocó a un Pacto Nacional para la Salud el 14 de febrero de 2007, el cual se suscribió el 30 de abril de 2007. En dicho Pacto el entonces Jefe del Ejecutivo llamó a convertir la cultura de la prevención de enfermedades en política de Estado. Herrera y Cruz (2007).
- *Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo A.C.* (Con México) - *Enrique de la Madrid Cordero*, Director Ejecutivo del Consejo. Envío el 18 de mayo de 2006 un mensaje a senadores y diputados, en el cual manifestó su rechazo a la iniciativa que prohibía la

publicidad de alimentos con alto contenido energético. Cámara de Diputados (2007) –información presentada el 10 de abril de 2007 en la Cámara de Diputados durante la discusión legislativa sobre el dictamen que desechó la minuta del Senador José Antonio Hagenbeck, y un día después se dio a conocer en medios periodísticos– Méndez y Garduño (2007).

- *Jaime Zabudovsky* (líder externo al Congreso), Presidente Ejecutivo de “ConMéxico” y Consejero de Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), y *Lorena Serdán Torre*, representante de ConMéxico, participaron en dos de los foros en materia de obesidad realizados en ambas cámaras. El primero se considera un líder externo porque a pesar de que participó en los foros del Congreso, no es un legislador, sin embargo, en su argumentación resaltó la importancia del grupo empresarial “ConMéxico”, su postura a favor de la autorregulación de las empresas y las acciones que emprendieron para mejorar la problemática de obesidad infantil en colaboración con el gobierno. Canal del Congreso (2013b), Canal del Congreso (2013c).

- *Hugo Antonio Laviada Molina* (líder legislador), senador del PAN, miembro de la Comisión de Salud del Senado de la República durante la LX Legislatura. Se identifica como líder de la coalición porque pertenece a la Comisión que dictaminó sobre el asunto de obesidad infantil. Además, organizó y participó como moderador del segundo foro en materia de obesidad. Canal del Congreso (2013b). Y presentó la primera

reforma que se aprobó –con modificaciones– en materia de obesidad infantil; la cual dio seguimiento a la discusión que se había desarrollado en la anterior iniciativa presentada por el Senador Haghenbeck, pero esta “nueva” iniciativa contiene una visión diferente respecto a la forma de abordar el asunto de obesidad infantil.

La iniciativa del Senador Hugo Laviada, en materia de obesidad reformó la fracción IX del artículo 7° de la Ley General de Educación (LGE), fue presentada el 31 de octubre de 2007. Cámara de Senadores (2007). Aprobada por el Senado con 72 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, el 21 de abril de 2008. Y aprobada con 340 votos a favor, 1 en contra y 0 abstenciones, por la Cámara de Diputados el 28 de septiembre de 2010. Cámara de Senadores (2011). El 30 septiembre de 2010 el dictamen fue devuelto a la Cámara de Senadores, y aprobado en lo general y en lo particular el martes 26 de abril de 2011, con 91 votos a favor y 0 en contra. Cámara de Senadores (2011). Se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 21 de junio de 2011. Cabe resaltar que en la versión estenográfica donde se menciona el número de votos, no hay alusión a los votos emitidos por grupo parlamentario. Finalmente, el 21 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, en materia de Educación nutricional (Diario Oficial de la Federación, 2011). A continuación, lo planteado en la reforma a la LGE.

Artículo 7. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes: I. a VIII. ...

IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte, así como la cultura de una sana alimentación para prevenir desequilibrios nutricionales, trastornos derivados de la conducta alimentaria, obesidad y padecimientos crónicos degenerativos. Cámara de Senadores (2007).

Posteriormente la fracción del mismo artículo modificado y publicado en el D.O.F:

IX.- Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte.

- *Comisión de Economía - Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez*, diputada del PAN y Presidenta y líder de la Comisión de Economía de la LX Legislatura. La comisión a la que pertenece rechazó la minuta del Senador José Antonio Hagenbeck y en la discusión legislativa –10 de abril de 2007– la Diputada Adriana Rodríguez señaló que de aprobarse afectaría la cadena productiva del sector industrial. Cámara de Diputados (2007).

- *Fernando Elizondo Barragán*, senador del PAN y Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores durante la LX Legislatura. En el dictamen que aprobó con modificaciones la reforma a la

fracción IX del Artículo 7 de la Ley General de Educación señaló que “el tema de la nutrición y la salud ya se aborda, incluso desde los textos constitucionales, y en diversos ordenamientos, incluida la propia Ley de Educación, y la Ley General de Salud, pero falta una referencia específica en la fracción IX del artículo 7º, pues señaló, la educación y la escuela es el medio idóneo para sembrar en la población conocimientos, actitudes y capacidades necesarias para enfrentar la vida de manera sana”. Cámara de Senadores (2011).

- *Pedro Arrollo Acevedo*, Coordinador Científico del “Fondo Nestlé” de la FUNSALUD. Participó en el segundo foro. habló sobre la autorregulación de las empresas con el fin de contribuir a mejorar la problemática de obesidad. Canal del Congreso (2013b).

- Doctor Guillermo Meléndez Mier, Consultor y Coordinador Científico del “Fondo Nestlé” de la FUNSALUD, institución privada que se dedica a analizar y a proponer soluciones en el ámbito de la salud. Participó en el segundo foro, habló sobre la autorregulación de las empresas, con el fin de contribuir a mejorar la problemática de obesidad. Canal del Congreso (2013b).

Hasta aquí la identificación de los líderes, individuos y organizaciones que forman parte de las coaliciones distributivas. En el siguiente apartado se describe el por qué se integran así cada una de las coaliciones distributivas. Antes, vale agregar que los foros a los que se ha hecho mención consistieron en tres reuniones realizadas la primera de ellas el 24 de noviembre de 2004, teniendo por título

“Análisis de la problemática de la obesidad y sobrepeso en México”, efectuándose en el sitio: Salón Legisladores de la República de la Cámara de Diputados. La segunda reunión o foro, titulado “Estrategias de salud pública ante la obesidad y sus comorbilidades”, se realizó el 25 de abril de 2007 en la Cámara de Senadores. Finalmente, el tercer foro, que tuvo por tema “Obesidad infantil, educación saludable, hacia un nuevo estilo de vida”, se llevó a cabo el 12 de junio de 2007 en la Cámara de Diputados. Y son de suma importancia porque también en ellos se detectaron los argumentos y objetivos de las coaliciones distributivas. Ahora bien, en el siguiente apartado se analiza el por qué se decidió integrar tres coaliciones distributivas.

### **2.1.1 Integración de coaliciones distributivas**

Para analizar la integración de cada una de las coaliciones distributivas se requirió en el caso de la coalición representada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) revisar el documento Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud. Organización Mundial de la Salud (2004), en el cual, dicho organismo internacional emitió una serie de recomendaciones que tenían como propósito el prevenir las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), entre las que se encuentran el sobrepeso y la obesidad infantil.

La Estrategia Mundial debe impulsar la formulación y promoción de políticas, estrategias y planes de acción nacionales para mejorar el régimen alimentario y alentar la actividad física. Organización Mundial de la Salud,(2004:7).

La OMS y sus especialistas médicos son una coalición porque es un grupo organizado que detenta poder –constante– en la esfera de toma de decisiones del gobierno mexicano, puesto que posee capacidad persuasiva, distribuye y negocia su apoyo económico –recurso económico– como actor externo de las políticas en materia de salud de todos los países miembros. La OMS ofrece potencial financiero a los países para apoyar programas que sigan sus recomendaciones o cumplan con los requisitos que se solicitan en sus términos de referencia. Si no se siguen sus recomendaciones no distribuye el apoyo económico y pierde en menor medida poder sobre las políticas sanitarias de los países miembros.

En su argumentación la OMS parece ser un actor imparcial respecto al objetivo de la coalición, contempla la regulación de publicidad de alimentos con alto contenido en azúcares, sal y grasas. Sin embargo, su objetivo es divergente, ya que la coalición, formada por algunos miembros del PRD y por El Poder del Consumidor, no contempla regular la publicidad sino “prohibirla”. Cámara de Senadores (2005); acción que es contraria a las recomendaciones de la OMS. Organización Mundial de la Salud, (2004).

Por otra parte, la coalición compuesta por la bancada del PAN y la industria alimentaria, dieron su respaldo a las recomendaciones de la agrupación representada por la OMS, siendo otra de las sugerencias de ésta: “la autorregulación de la industria alimentaria”. Organización Mundial de la Salud (2004: s/n); sin embargo, la fracción del PAN y la industria alimentaria no comparten los mismos intereses: financiar e influir en las políticas de salud de los gobiernos que pertenezcan a la organización.

La coalición formada por la bancada del PAN y la industria alimentaria, se integró así (como una coalición diferente) porque sus argumentos y objetivos expresados en los foros y documentos legislativos: “cultura de la prevención, educación para la salud, autorregulación de las empresas, hábitos y estilos de vida saludables”. Canal del Congreso, (2013b, 2013c) ,Cámara de Senadores (2007) divergían de aquellos propugnados por la coalición formada por miembros del PRD y “El Poder del Consumidor”, que giraban en torno a la prohibición de publicidad de la industria alimentaria con alto contenido energético. Cámara de Diputados (2006a; 2007), Calvillo (2007).

La coalición formada por la bancada del PAN y la industria alimentaria es un grupo de poder organizado, que cuenta con recursos de posición. Por ejemplo, la asociación civil ConMéxico representa a más de 45 marcas conocidas de la industria alimentaria, y los representantes de la misma, participaron en todos los foros legislativos que debatieron las causas, consecuencias y soluciones de la problemática de obesidad; expusieron lo que económicamente significa el conglomerado de empresas que representan, usando su recurso económico y de posición como empresarios que dan empleo en México. Canal del Congreso (2013b). Indirectamente ejercieron el poder a través de la evidencia de sus recursos económicos, de posición y de argumentación

Por otra parte, de la mano de los argumentos de los empresarios, el PAN alegó, que no se debía prohibir la publicidad porque “se podían generar problemas a la industria alimentaria, por el contrario, se debía trabajar en conjunto”. Cámara de Diputados (2007), Canal del Congreso (2013b, 2013a), lo que evidenció

objetivos similares entre gobierno panista y empresarios de la industria, con el objetivo de no afectar al mercado.

Pasando a tratar la tercera y última coalición, en ésta se integró a la asociación civil “El Poder del Consumidor” y algunos miembros del PRD, quienes “difundieron y denunciaron la protección del gobierno panista a la industria alimentaria”. Cámara de Diputados (2007), Calvillo (2007). Esto se señaló en la argumentación expresada en algunos documentos legislativos y medios de comunicación—. Dicha coalición hizo uso de su recurso de habilidad y comunicación para evidenciar una situación de cabildeo entre el gobierno panista y la industria alimentaria. Así, en la Sesión Ordinaria del 10 de abril de 2007, cuando se debatió el Acuerdo Primero que desechaba la minuta con proyecto de decreto que reformaba los artículos 115 de la Ley General de Salud y 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el diputado Alejandro Sánchez Camacho (líder de la coalición prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria) señaló, que el director de ConMéxico había enviado una carta al Legislativo exponiendo su posición en contra de la iniciativa que promovía la prohibición de publicidad:

El Consejo Mexicano de la Industria de Productores de Consumo (ConMéxico) empezó su oficio de cabildeo dos semanas después de que fue aprobado el decreto por el Senado y además aprobado por unanimidad para regular la publicidad. Es decir, tenemos en nuestro poder un oficio de ConMéxico del 18 de mayo de 2006, firmado por Enrique de la Madrid Cordero, presidente ejecutivo, en donde se

opone a lo establecido en el decreto en comento. Inclusive, los cabilderos de ConMéxico honraron a la Comisión de Economía con su presencia el día que se votó este dictamen en la Comisión de Economía. Sánchez Camacho en Cámara de Diputados, (2007: 297).

Lo anterior generó conflicto en la opinión pública<sup>14</sup>, por parte de la A.C. El Poder del Consumidor y se propició la organización de más foros y argumentos legislativos, así como más iniciativas de ley que buscaron deslindar la etiqueta del asunto de obesidad de las cuestiones económicas o de mercado.

De esta forma, a partir del análisis de los marcos argumentativos, se construyeron tres coaliciones distributivas en las cuales se identifican objetivos heterogéneos. No obstante, los individuos que se integran en cada una de las coaliciones tienen argumentos y objetivos similares sobre el asunto de obesidad infantil, por eso constituyen grupos organizados –coaliciones distributivas– que ejercen poder a través de sus argumentos y recursos. Las distintas coaliciones distributivas etiquetan el asunto de la obesidad infantil de diferente manera, tratando de enmascarar sus verdaderos objetivos. En el siguiente apartado, conforme al análisis anterior se explican los objetivos y argumentos principales de cada una de las coaliciones distributivas.

### **2.1.2 Objetivos y argumentos de las coaliciones distributivas**

Se ofrece un esquema de los objetivos a partir de los cuales, las coaliciones argumentaron la obesidad infantil durante el lapso que va desde la

---

<sup>14</sup> De acuerdo con Hans Speier en Correa (2006:215), la opinión pública se entiende como “las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación, expresadas libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, pero que pretenden tener el derecho de que sus puntos de vista influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura del gobierno”

primera iniciativa desechada hasta la primera iniciativa aprobada, en el período que comprende la LX y LXI Legislaturas del Congreso de la Unión Mexicano.

Cabe destacar que dichos objetivos, no se encontraron ordenados, ni fueron estables, tampoco fueron fácilmente identificables; se encontraban inmersos en el marco argumentativo de los actores, pero se expresan a continuación en el cuadro 4. de manera sintetizada para facilitar su comprensión.

**Cuadro 4. Objetivos y argumentos de las coaliciones distributivas**

| Coalición<br>Formada por:   | Objetivo  | Argumentos sobre la obesidad infantil <sup>15</sup>  |
|---|---|--|
| OMS y especialistas médicos.  | Ofrecer financiamiento a los países miembros que cumplan con sus recomendaciones para la promoción de la salud. <sup>16</sup><br>Tener influencia sobre las políticas de los países miembros.   | Es un problema de salud pública multifactorial porque implica: causas inmediatas, causas subyacentes y causas básicas; cada una de las cuales debe ser tratada por diferentes medios, lo que implica la participación de diversos sectores sociales, particulares y gubernamentales. |
| Algunos miembros del PRD,<br>A.C. El Poder del Consumidor (integrada por varias organizaciones en defensa del consumidor).<br>Quienes forman esta coalición están a favor de la iniciativa del Senador Hagenbeck. | Prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria con alto contenido energético.<br>Que El Poder del Consumidor (EPC) y la bancada del PRD ganen prestigio e influencia sobre las decisiones legislativas.   | Es un problema de salud pública porque la exagerada publicidad de ofertas y promociones influye sobre el consumo excesivo de alimentos poco nutritivos o de contenido energético poco saludable.   |
| Bancada del PAN,<br>A.C. ConMéxico (integrada por varias empresas de la industria alimentaria).<br>Coalición a favor de la iniciativa del Senador Hugo Laviada.   | Autoregulación de la industria alimentaria.<br>Defender el prestigio de ConMéxico.<br>No generar pérdidas económicas al sector de la industria alimentaria y con ello el gobierno evita la violación y reajuste de las normas del mercado.<br>Evitar el conflicto del gobierno con el sector empresarial.<br>Legitimar la acción pronta del gobierno. | Es un problema de salud pública y educación porque la causa de la obesidad se debe a factores culturales, hábitos alimentarios inadecuados, desequilibrio energético, estilos de vida no saludables y falta de educación para la salud.  |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los argumentos de las coaliciones distributivas identificadas previamente. Cámara de Senadores, (2005; 2006; 2007; 2011), Cámara de Diputados (2006; 2007), Calvillo, (2007).

<sup>15</sup> Se refiere a lo que explícitamente señalan los líderes de las coaliciones, engloba las etiquetas, razones o argumentos que justifican las causas y posibles soluciones de la problemática de obesidad infantil. No obstante, en los argumentos se esconden los verdaderos objetivos de las coaliciones.

<sup>16</sup> La OMS es una coalición permanente en la esfera de toma de decisiones de los países miembros, dado que ejerce poder e influye como actor externo en las políticas en materia de salud del gobierno mexicano, puesto que ofrece potencial financiero a los países para apoyar programas que sigan sus recomendaciones o cumplan con los requisitos que se solicitan en sus términos de referencia. De no seguir sus recomendaciones, no intercambian el apoyo económico y pierde en menor medida poder y persuasión sobre las políticas de los países miembros.

Como ya ha sido señalado, las coaliciones distributivas expuestas son construcciones propias, esa construcción analítica ayuda a comprender a los actores que formaron grupos de poder compartiendo objetivos y argumentos similares respecto a la etiqueta de la obesidad infantil, como una problemática de salud pero también de índole educación y economía-mercado.

Ahora bien, los objetivos –expuestos en el Cuadro 4– no siempre fueron los mismos, ni se detectaron a primera vista, sino que fueron localizados de manera intercalada, entre las líneas argumentativas de los líderes de las coaliciones. Es decir, durante el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil los actores expresaron diversas razones que justificaron su aparente objetivo (solucionar la problemática ya por demás comentada); sin embargo, detrás de esas razones explícitas, existían objetivos principales cuya prioridad no era necesariamente solucionar tal asunto, sino salvaguardar los objetivos, intereses o necesidades de cada líder. Para ello hicieron uso de sus recursos (capital político, económico, de información, de habilidad etc.), agregando preferencias a una etiqueta determinada, buscando persuadir en la percepción, los argumentos y en las acciones de otros actores con el fin de que se mostraran a favor de argumentos similares sobre el tema.

## **2.2. El proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil**

En este apartado se destaca del año 2006 a 2012 como período a estudiar con relación a las distintas formas de etiquetar el asunto de obesidad infantil, en la esfera de lo público incluido el Congreso de la Unión Mexicano.

Para guiar la investigación, conocer los argumentos y acciones de los actores identificados en coaliciones distributivas, se utilizan fuentes secundarias: consulta de documentos legislativos e investigación de algunas fuentes hemerográficas. Se buscó información relevante antes de la LX Legislatura<sup>17</sup>. Se partió del año 2004, en el cual la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados realizó el primer foro en materia de obesidad, denominado “Análisis de la problemática de la obesidad y sobrepeso en México”, que se llevó a cabo en noviembre de ese año, pero la cuestión fue qué pasó en la opinión pública, cómo se fue perfilando el tema de obesidad para desembocar en dicho foro y lo sucedido en los años siguientes.

En dicha búsqueda se encontró un antecedente: en mayo de 2004 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la obesidad como epidemia y emitió recomendaciones para la prevención de la misma. Organización Mundial de la Salud(2004). Esto accionó que en México se emitieran diversos argumentos, reformas e iniciativas públicas en torno al asunto de la obesidad.

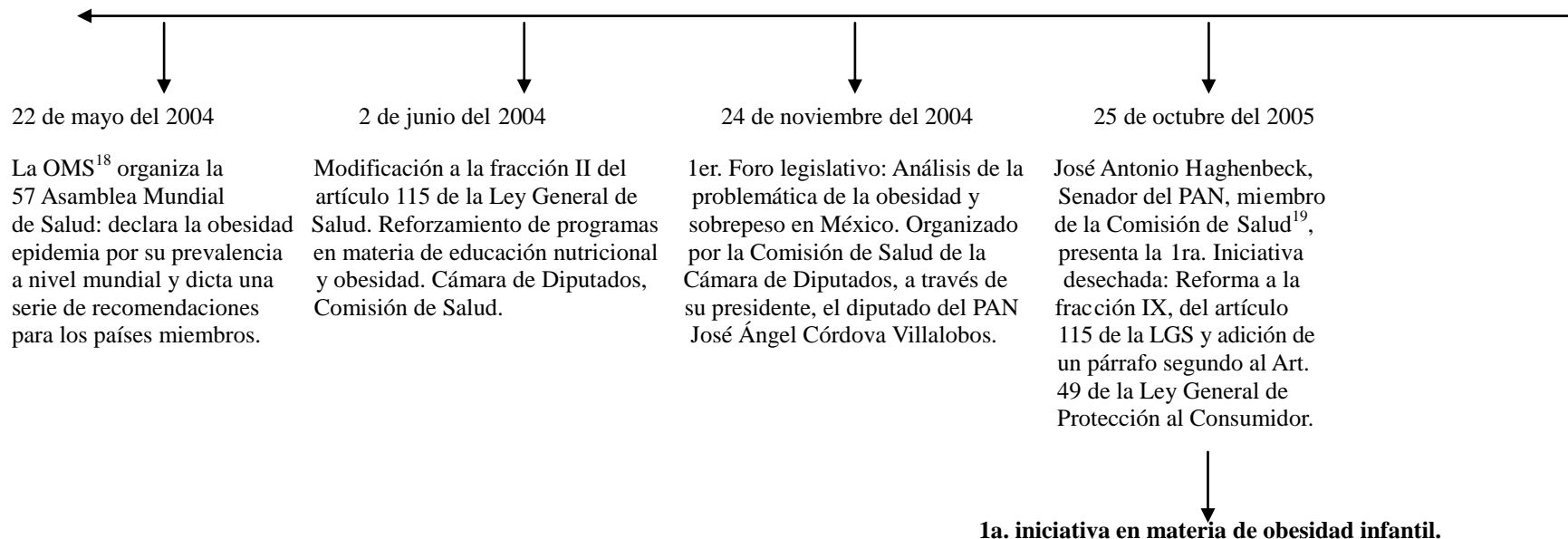
A continuación, sintetizando la diversidad opiniones, acciones y argumentos en torno al asunto de obesidad infantil, se ofrece una línea sobre las acciones relevantes que marcaron continuos y nuevos argumentos públicos respecto a la manera cómo era necesario, etiquetar el asunto de la obesidad infantil en México. Los datos muestran el desarrollo y la inclusión paulatina del tema de obesidad infantil en la esfera de lo público: en los medios de comunicación y en el Congreso de la Unión Mexicano, durante las LX-LXI Legislaturas. La línea

---

<sup>17</sup>Cabe recordar que las etapas del proceso de las políticas se pueden superponer o anteponer unas a otras. Aguilar (2003), Parsons, (2007), por lo cual se vuelve necesario investigar que aconteció antes de que comenzará a etiquetarse el tema de la obesidad infantil en la LX Legislatura.

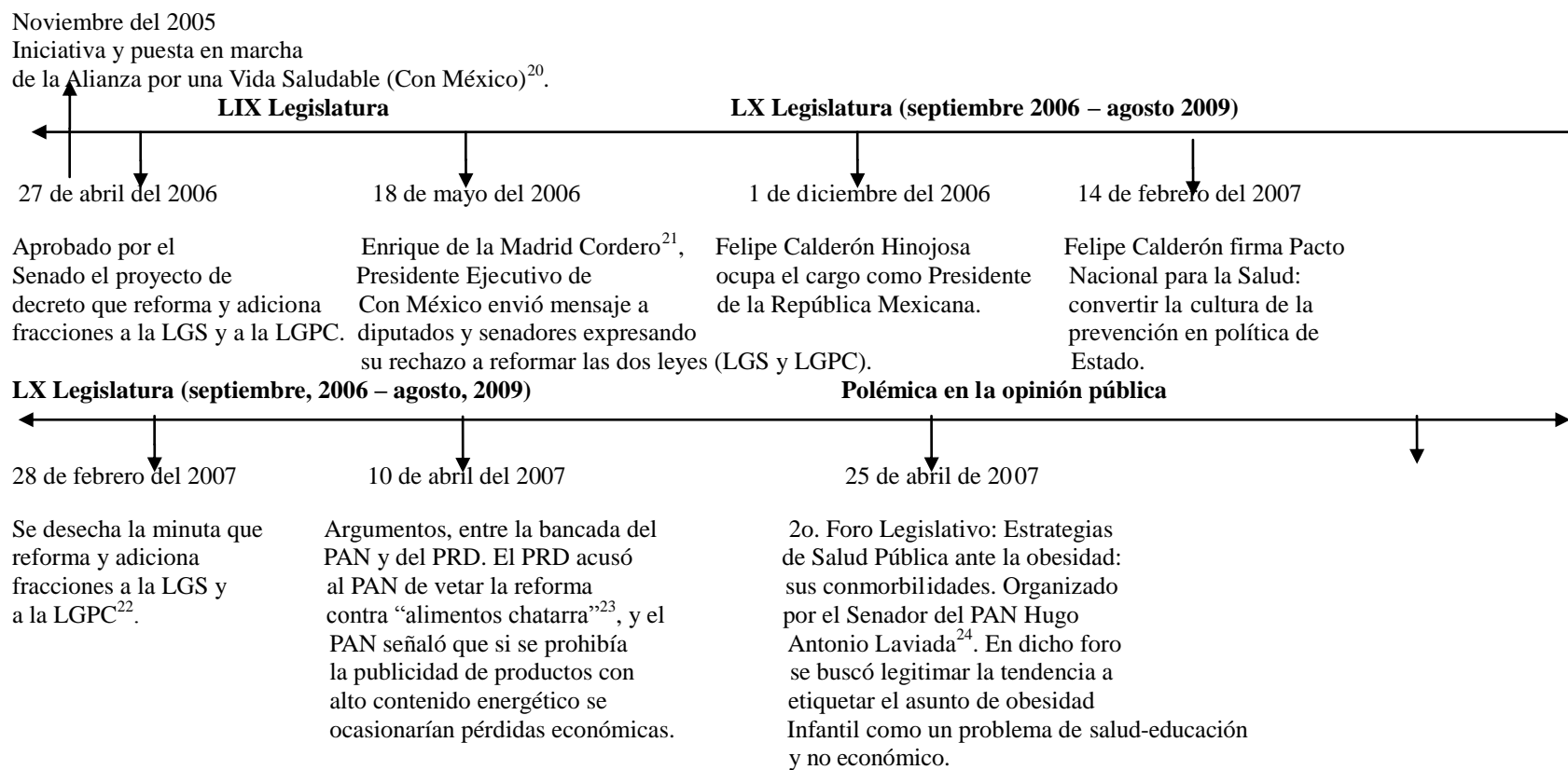
también muestra a los diferentes actores que anteriormente fueron integrados en tres coaliciones.

LIX Legislatura (septiembre, 2003 – agosto, 2006)



<sup>18</sup>Coalición “Potencial Financiero para apoyar programas que sigan las recomendaciones para la promoción de la salud”.

<sup>19</sup>Dicha iniciativa se aprobó por las Comisiones Unidas de Salud y Seguridad Social; de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con 84 votos a favor y 0 en contra el 27 de abril de 2006. Cámara de Senadores, (2006). Cabe aclarar que en la página oficial de la Cámara de Senadores no existe registro sobre la composición de dichas comisiones, tampoco sobre los votos que emitieron los integrantes por grupo parlamentario. Posterior a su aprobación en el Senado se turnó la iniciativa a la Cámara de Diputados, el 5 de septiembre de 2006. Cámara de Diputados (2006).



<sup>20</sup> Dicha puesta en marcha se dio por parte de la A.C. Con México, grupo empresarial que se integró en la Coalición “Autorregulación de la industria alimentaria”.

<sup>21</sup> Pertenece a la coalición distributiva “Autorregulación de la industria alimentaria”.

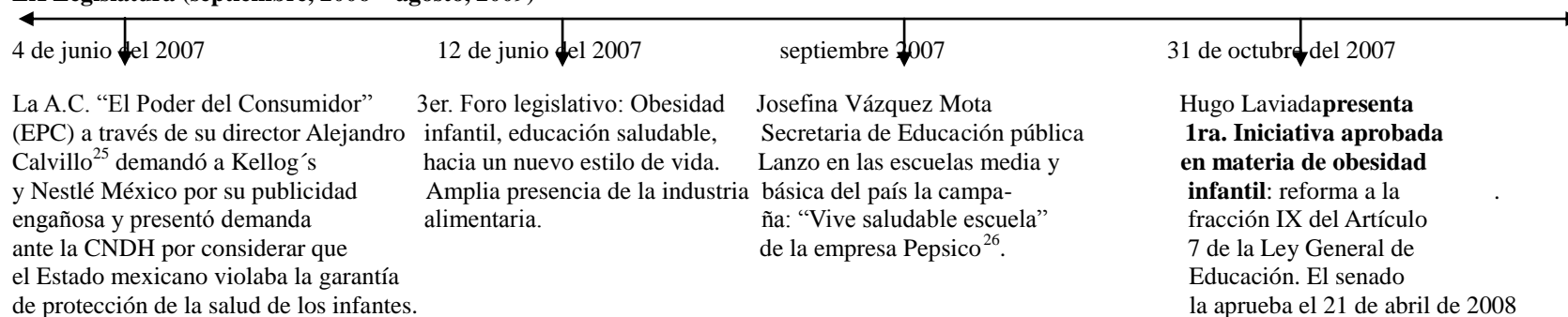
<sup>22</sup> Cabe aclarar que en el Diario de debates donde se menciona que se desechó la minuta no aparece el número de votos, solo se señala que fue desechada por la mayoría de los integrantes de las Comisiones de Salud y Economía. Cámara de Diputados, (2007). En ambas comisiones era mayoría el PAN, véase anexo 1.

<sup>23</sup> En realidad, solo algunos miembros del PRD votaron en contra de que se desechara la minuta del Senador Hagenbeck, destaca el líder Alejandro Sánchez Camacho de la coalición “Prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria...”.

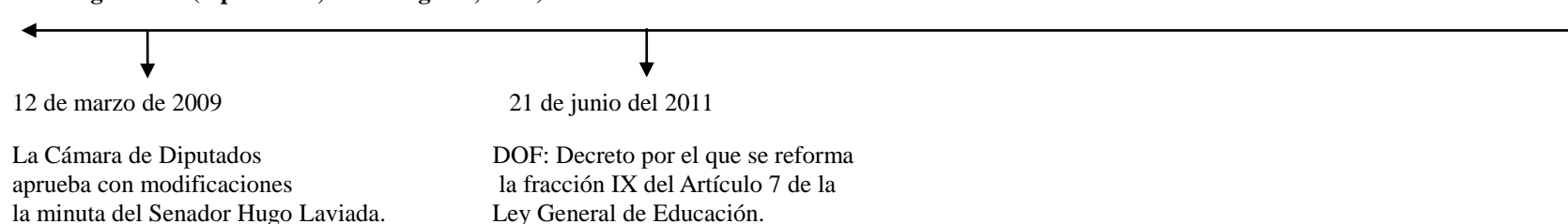
<sup>24</sup> Líder de la coalición “Autorregulación de la industria alimentaria”.

## Controversia en el legislativo y en los medios de comunicación

### LX Legislatura (septiembre, 2006 – agosto, 2009)



### LXI Legislatura (septiembre, 2009 – agosto, 2012)



**Fuente:** Elaboración propia con base en Organización Mundial de la Salud (2004); Secretaría de Salud (2004); Canal del Congreso, (2013<sup>a</sup>); Cámara de Senadores (2006); Cámara de Diputados (2006); Herrera y Cruz (2007); Cámara de Diputados (2007); Méndez y Garduño (2007); Canal del Congreso (2013b); Zaragoza (2007); Canal del Congreso (2013c); Cámara de Senadores (2007); Cámara de Senadores (2011); Decreto (2011).

<sup>25</sup>Pertenece a la coalición “Prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria con alto contenido energético”.

<sup>26</sup> La puesta en marcha de tal campaña marca una estrecha colaboración entre el gobierno panista y las empresas de la industria alimentaria.

(La línea anterior ayuda a entender que el asunto de obesidad infantil comenzó a problematizarse en el legislativo cuando la OMS, señaló que era una epidemia que generaba grandes costos económicos a los gobiernos. Organización Mundial de la Salud, (2004). Entonces se comenzaron a desarrollar argumentos públicos en foros legislativos, dentro de los cuales se evidenció que ya existían algunas propuestas de solución, normas y programas en materia de obesidad.<sup>27</sup> Sin embargo, antes de la LX Legislatura no se había planteado con claridad que implicaba el tema de obesidad en los infantes.

Ahora bien, la línea antes mostrada señala las diversas actuaciones y respuestas de los diferentes actores –agrupados en coaliciones distributivas– involucrados en el proceso de etiquetar el asunto, la mayoría determinó en alguna medida qué contaba –y qué no– como problemática de obesidad infantil.

El proceso de etiquetar el asunto evidenció situaciones inciertas, actores que quizás no habrían participado en el proceso de no haber sido porque los argumentos y las acciones de otros actores afectaban sus beneficios; por ejemplo, la iniciativa del senador Hagenbeck excluía y afectaba los de la industria alimentaria. A partir de ese hecho la industria alimentaria tuvo una constante y profunda participación en los foros legislativos.

La línea muestra las formas de etiquetar el asunto de obesidad infantil. Sin embargo, en la realidad el proceso no fue lineal, sino continuo y ambiguo, porque

---

<sup>27</sup> Es importante destacar que gracias a la revisión de los foros se sabe que existieron normas o reformas que anteceden a las minutas de obesidad infantil en el Congreso de la Unión Mexicana durante el período aquí investigado, por ejemplo, en 2004 la modificación a la fracción II del artículo 115 de la Ley General de Salud para el reforzamiento de programas en materia de educación nutricional y obesidad. Secretaría de Salud (2004).

no se tenía claro en qué preciso momento, se comenzó a etiquetar el asunto en el legislativo, puesto que fueron diversos los argumentos y acciones de distintos actores, quienes decidieron participar o no, dependiendo de los argumentos y de las decisiones planteadas por otros actores.

Es decir, recordando la dinámica o flujo de las coaliciones distributivas. Del Castillo (1997) –entre ellas no se dio una total correspondencia y cohesión susceptible de ser limitada en términos temporales, pues los argumentos y las modificaciones para etiquetar el asunto que lanzaron las coaliciones fueron generadoras de nuevas realidades que, a su vez, propiciaron nuevas adecuaciones, ya que las coaliciones al tener heterogeneidad de objetivos se desarrollaron en la lógica de rivalidades entre grupos de trabajo, entre conflictos y lucha por el poder. March y Olsen (1997), lo cual hace ambiguo el proceso de etiquetar el asunto, porque las coaliciones lanzan argumentos diversos y evidencian sus recursos políticos en busca de imponer sus objetivos.

Recordando también a Aguilar (2003) y a Nelson (2003), para que el asunto de obesidad infantil llegue a etiquetarse de determinada manera, depende de la unión apropiada de las demandas de los participantes: Organización Mundial de la Salud, legisladores, gobierno federal, sociedad civil (industria alimentaria, El Poder del Consumidor); del planteamiento de la problemática y de las posibles soluciones que ofrecieron los actores, todo ello sin soslayar la racionalidad limitada con la que argumentan y actúan los miembros de las coaliciones.

En el siguiente apartado se exponen los argumentos y las acciones de los actores involucrados –directa o indirectamente– en el proceso de etiquetar el

asunto de obesidad infantil en la esfera de lo público: medios de comunicación y en foros legislativos. Posteriormente, a partir del apartado 2.3.1, se explica la etiqueta del asunto en las iniciativas que se presentaron en el legislativo.

### **2.2.1 Reconocimiento de un asunto: se comienza a etiquetar un asunto- hacia la construcción social de la problemática<sup>28</sup>**

En este apartado, se mencionan algunas de las voces que expresaron opiniones relacionadas con la obesidad en los medios de comunicación, puesto que en varias ocasiones la opinión de los actores al exterior del Congreso de la Unión sucedió a la par de la argumentación sobre la obesidad infantil en los foros del Congreso.

A continuación, se colocan en cursivas y en negrillas los argumentos similares y más constantes en el discurso de los actores, con el fin de evidenciar los argumentos a partir de los cuales se comenzó a perfilar la etiqueta del asunto de obesidad infantil en los medios de comunicación y en los foros legislativos.

En 2004, Agustín Lara Esqueda, Director del Programa de Salud del Adulto de la Secretaría de Salud, mencionó que dicha instancia “gastaba 80 millones de pesos anuales para atender problemas de salud relacionados con el elevado colesterol y que *umentaban los costos económicos para atender males relacionados con la obesidad*”. Gómez (2004).

---

<sup>28</sup> Recuérdese que, de acuerdo con Nelson (2003:109), se reconoce un asunto, es decir se comienza a etiquetar un asunto “cuando se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción; no obstante, persiste el desacuerdo sobre la composición y el alcance de la problemática, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo, existe una situación problemática.

En mayo de 2004, se publicó información sobre la 57 Asamblea Mundial de Salud, convocada por la OMS. El organismo internacional declaró a la obesidad como epidemia debido a su prevalencia a nivel mundial. En dicha Asamblea, y en el Congreso Mundial de Obesidad, se habló del binomio obesidad-diabetes, del problema de obesidad infantil y de la necesidad de acciones conjuntas entre individuos, profesionales, industria y gobierno, *“quedando de manifiesto la dieta y el ejercicio físico para el control de los males, pero no como remedio del problema”*. Cruz(2004b).

Durante la investigación hemerográfica se observó que la mayoría de los meses del 2004 los expertos en salud hablaron públicamente de problemas relacionados con la obesidad. La OMS persuadió<sup>29</sup> en cierta medida para que se propiciarán los primeros argumentos sobre el tema de obesidad en el legislativo. Así fue como el 24 de noviembre de 2004, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, a través de su presidente, el diputado del PAN José Ángel Córdova Villalobos, realizó el primer foro legislativo llamado: Análisis de la problemática de la obesidad y sobrepeso en México.

En el primer foro en general, se refirieron a datos estadísticos de la OMS, como el aumento de obesidad en niños escolares, y se planteó el tema de los *“estilos de vida como factor de cambio de la obesidad”*. Canal del Congreso, (2013a). Se proporcionaron datos de encuestas nacionales de salud y nutrición.

---

<sup>29</sup> La persuasión de la OMS se hizo presente después de que declarara a la obesidad como epidemia y de sus recomendaciones referentes al tratamiento de la misma, los actores legislativos comenzaron a retomar sus argumentos y a actuar con propuestas de reformas y participaciones públicas de legisladores sobre el tema de la obesidad. Por ejemplo, en los foros del Congreso de la Unión se retomó la declaración de la OMS, sus investigaciones y recomendaciones como asuntos tratables; muchos de los argumentos expuestos por la OMS fueron retomados por otros actores en sus intervenciones durante los foros, y reformas propuestas.

Aunque el punto que estuvo a debate a lo largo de las ponencias fue la utilización de fármacos para el tratamiento de la obesidad; además de las *consecuencias económicas por atender problemas relacionados con la obesidad*.

El entonces diputado panista Córdova Villalobos, habló de un cambio epidemiológico, señaló que el 18% de los niños padecían obesidad o sobrepeso. Nombró los *factores que provocan obesidad, como los “hábitos higiénico-dietéticos: el poco ejercicio y el exceso de una alimentación rica en azúcares refinados y grasas saturadas”*. Córdova Villalobos en Canal del Congreso(2013a: s/p.).

Córdova Villalobos mencionó las *acciones de la Secretaría de salud para prevenir la obesidad: “información, educación y difusión”*. Canal del Congreso (2013a), así como el reforzamiento de programas y la modificación a la fracción II del Artículo 115 de la Ley General de Salud el 2 de junio del 2004:

Artículo 115. La Secretaría de Salud tendrá a su cargo:

II. Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables<sup>30</sup>. Secretaría de Salud(2004).

---

<sup>30</sup> La reforma aprobada habla de las disposiciones en materia de obesidad en general, pero en su contenido y discusión no enfatiza la necesidad de atender la obesidad infantil. Por eso es que no fue analizada en la presente investigación.

También hizo alusión a la vigencia de normas oficiales mexicanas, como la NOM-174-SSA1-1988, la cual establece los lineamientos sanitarios para regular el manejo integral de la obesidad.

Vale decir que, la mención a las normas ya establecidas expresa una forma de facilitar y agilizar el proceso de etiquetar el asunto para llegar a un “pronto acuerdo”, con el fin de recordarles a los legisladores decisores las medidas o normas que ya habían sido acordadas con respecto al asunto de obesidad, de esa manera en el año 2004 se buscó seguir legislando bajo la misma visión de: tratamiento, prevención y promoción de la salud. De lo contrario, según el enfoque nuevo institucionalista, los planteamientos que salen de las pautas ya establecidas alargan las etapas de las políticas, en este caso prolongan el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil.

Por su parte, el ponente Simón Barquera Cervera –consultor para la OMS. *Advirtió sobre el cambio en los estilos de vida y la predisposición genética de los mexicanos.* Y abundó en las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la obesidad.

(...) Las causas inmediatas, son las señaladas por especialistas en la salud (médicos) y se define como la *pérdida del balance entre el consumo de energía y la actividad física*, que trae consigo un aumento en el tejido adiposo.

Las causas subyacentes, es decir, las *causas determinantes son las dietas elevadas en consumo de grasas saturadas y carbohidratos refinados, bajas en fibra y micronutrientes.* Acceso inadecuado a

actividades deportivas, sedentarismo, uso del automóvil, mucho tiempo viendo la televisión, etc.

Y las causas básicas, son aquellas que condicionan todo el problema: *el aumento en la disposición de alimentos industrializados, estilos de vida muy sedentarios, disponibilidad de alimentos y el control que tienen las personas de su ambiente*. Todo eso es condicionado por la estructura social, la urbanización y la estructura política pues hay una serie de determinantes que a ese nivel pueden tener efectos sobre las causas inmediatas de la obesidad. Barquera Cervera en Canal del Congreso, (2013a: s/p.).

A partir de lo anterior, Barquera Cervera solicitó a los legisladores planificar políticas que ayudaran a cambiar el ambiente obesigénico, el cual – desde su perspectiva– era consecuencia de las tres causas anteriormente descritas.

En resumen, respecto a los argumentos de los actores que participaron en el primer foro, se detectó que fueron retomando e incorporando argumentos planteados en normas anteriores con el fin de facilitar y agilizar el proceso para etiquetar el asunto de obesidad.

A la par del foro, en los medios periodísticos, en el año 2005, los medios de comunicación y especialistas médicos destacaron la problemática de la obesidad en los infantes, se señaló el diagnóstico de más niños y jóvenes con diabetes, por causas hereditarias, *malos hábitos alimenticios y sedentarismo*. Santos (2005).

El 25 de octubre de 2005, el senador *José Antonio Hagenbeck*, presentó el proyecto de decreto que pretendió reformar y adicionar la fracción IX del Artículo

115 de la Ley General de Salud (LGS), y adicionar un párrafo segundo al Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC). Cámara de Senadores(2005), teniendo como propósito prohibir la publicidad de productos con alto contenido energético<sup>31</sup>.

Lo anterior, es el inicio de un proceso legislativo que se argumentó y se desarrolló lentamente en los años siguientes. A mediados del 2006 el gobierno retomó el tema de obesidad como asunto a discutir. La Secretaría de Salud, a través del Director del Programa de Salud del Adulto y el Anciano, Agustín Lara Esqueda, dio a conocer que en México, estaba creciendo la obesidad infantil, “alrededor de 400 mil menores de 15 años tienen diabetes, alteración metabólica, por la cual vivirán de seis a ocho años menos con respecto a la esperanza de vida de los individuos sanos, sin embargo no representa una situación alarmante”. Lara en Cruz, (2006:s/p.) pero llamó a una ***“combinación adecuada de alimentos y ejercicio para generar equilibrio metabólico”***.<sup>32</sup>

El año 2007 fue el boom del tema de la obesidad infantil (en los medios de comunicación), relacionado con el ***consumo de lo que se denominó “comida chatarra”***. Al comienzo de ese año, Felipe Vadillo Ortega, Director del Instituto Nacional de Perinatología, señaló que las autoridades ya estaban conscientes de la obesidad infantil pero no lo consideraron como algo crítico. Y reiteró que en la búsqueda de ***“zonas específicas de problemática de obesidad en los infantes, las***

---

<sup>31</sup>Dicha Iniciativa fue la primera que se presentó en materia de obesidad infantil pero se desechó; sus argumentos se analizan en el apartado 2.3.1.

<sup>32</sup> Esta declaración fue contradictoria, puesto que en el primer foro se había expresado y aceptado por parte de especialistas médicos y del gobierno que la obesidad era ya una epidemia y un problema de salud pública; sin embargo, en 2006 el gobierno mexicano buscó contener y apaciguar la problemática bajo un marco de política de prevención y promoción de la salud.

*escuelas públicas presentaban un problema mayor”*. Vadillo Ortega en León Zaragoza, (2007a: s/p.).

En febrero de 2007, especialistas “médicos del sector salud señalaron *la responsabilidad de los padres y centros educativos para alentar una vida menos sedentaria y una dieta balanceada, ambos, hábitos necesarios para mantener un equilibrio entre peso y estatura*”<sup>33</sup>. Cruz(2007b).

Seis meses después de haber sido presentada la minuta del Senador José Antonio Haghenbeck y de haber iniciado la LX Legislatura, el 28 de febrero del 2007, las Comisiones de Salud y de Economía de la Cámara de Diputados presentaron el dictamen que desechó la minuta con proyecto de decreto que reformaba los Artículos 115 de la Ley General de Salud y 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Poco a poco, a la par de la información expresada en los medios de comunicación se fueron evidenciando los vínculos y la persuasión entre la industria alimentaria y el gobierno panista. Por ejemplo, a principios del mes de marzo de 2007, los medios periodísticos señalaban que la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública desarrollaron un programa en conjunto con la empresa Pepsico para formar “ambientes saludables en todas las escuelas”, mediante la promoción de actividad física y dietas sanas que incluían frutas y verduras. León(2007b).

Por eso, al inicio del año escolar 2007 Josefina Vázquez Mota, Secretaría de Educación Pública, lanzó en las escuelas de educación media y básica del país

---

<sup>33</sup> Reiteradamente el gobierno trata de persuadir para que la obesidad sea atendida por la vía de la educación, prevención y promoción de la salud.

la campaña “Vive Saludable Escuela”, lo que más tarde, conforme al proceso que se desarrolló, se supo que fue iniciativa de la industria alimentaria. Dávila (2008).

En abril de 2007 *se desató la polémica*. Durante los argumentos en el legislativo, algunos miembros diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) acusaban al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Institucional (PRI) de intentar vetar la minuta contra **alimentos chatarra**. Cámara de Diputados(2007). Este último término fue reiteradamente empleado en algunos medios de comunicación para referirse a alimentos con alto contenido calórico y bajo nivel nutricional, *principalmente alimentos procesados que se vendían en las cooperativas de las escuelas*. A la par, diputados del PAN manifestaron y argumentaron preocupación por la prohibición de publicidad y venta de alimentos procesados. Para aclarar, los argumentos de los legisladores giraban en torno a desechar o no desechar la minuta presentada por el senador José Antonio Hagenbeck Cámara.

Lo anterior generó la controversia, en algunos medios de comunicación se daban a conocer los nombres de los legisladores que, por un lado, se mostraron a favor de la prohibición de publicidad de comida chatarra (algunos miembros del PRD) y, por otro lado, a los que veían y señalaban que la aprobación de dicha minuta violaría normas y tratados legales de mercado, afectando la cadena productiva y generando desempleo (La bancada del PAN)<sup>34</sup>. Méndez y Garduño (2007).

---

<sup>34</sup>Las razones de ambos grupos de actores –identificados ya en coaliciones distributivas– se exponen en el apartado 2.3.1. del presente documento.

## **2.2.2 Adopción de un asunto: etiqueta de un asunto público en el debate legislativo<sup>35</sup>**

“Implicita o explícitamente se va dando forma a la problemática aceptable y tratable para el gobierno”. Nelson (203:109), se siguen organizando foros con el fin de generar y mantener el interés del Congreso de la Unión en la cuestión. A través de la argumentación pública de los actores invitados a los foros y el dictamen de las Comisiones de Salud, de Economía y de Educación principalmente y se buscó estudiar la problemática para una etiqueta aceptable en términos de sus probables componentes y consecuencias. Por ello, en este apartado se exponen los argumentos de los actores más representativos de las coaliciones que participaron en los foros y en el dictamen de las comisiones. Cabe destacar, que la anterior etapa se encuentra interrelacionada con esta pero se separan para su mejor comprensión.

También en este apartado se comienza a hacer uso de la categoría recurso, la cual se subraya en letra negrita con el fin de evidenciar cómo los actores emplean diferentes medios para conseguir lo que pretenden.

El 25 de abril de 2007 las Comisiones Unidas de Salud de la Cámara de Diputados y de Senadores realizaron en el Senado de la República el Segundo Foro de Estrategias de Salud pública ante la obesidad y sus comorbilidades. En ese espacio, se expresó el significado de la obesidad, se abundó en el tema de la obesidad infantil, su problemática y estrategias de acción para prevenirla.

---

<sup>35</sup> Siguiendo a Nelson (2003:109), la adopción de un asunto: la etiqueta de un asunto público en el debate legislativo, “Remite a la decisión de tomar en consideración un asunto público, es decir, seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas”.

*Hugo Antonio Laviada Molina* del PAN, (líder de la coalición: autorregulación de la industria alimentaria) miembro de la Comisión de Salud del Senado y moderador del foro hizo hincapié en que se estaban “generando algunas inquietudes e iniciativas legislativas (la del anterior Senador Hagenbeck), que requerían estar sustentadas en evidencia científica, lo que permitiría tener el respaldo para garantizar su éxito y eficacia”. Laviada Molina en Canal del Congreso(2013b).

El Senador Hugo Laviada se refería implícitamente a la controversia que se estaba generando en el legislativo y en los medios de comunicación por el dictamen de la Comisión de Salud y la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, que desechó la minuta del senador José Antonio Hagenbeck Cámara; la cual—como se verá en el apartado 2.3.1.— no estaba suficientemente sustentada, y proponía acciones que podrían afectar a la venta de los productos de la industria alimentaria y por ende al mercado; además, no establecía plazos para eliminar la publicidad de productos de la industria alimentaria; ni alternativas que sustituyeran la afectación a la industria.

El senador Hugo Antonio Laviada, líder, mencionó que se tenía que ver “técnicamente la problemática. La idea de las comisiones invitadas al foro era invitar y formar un grupo de expertos interesados en el tema, médicos, representantes de la industria y sector gubernamental que acompañarán a los legisladores en la toma de decisiones”. Laviada en Canal del Congreso (2013b).

Así fue que el doctor Simón Barquera (líder de la coalición: Potencial financiero para apoyar programas que sigan las recomendaciones para la

promoción de la salud), señaló que, *si se quería prevenir la obesidad*, el grupo en el que se tenía que trabajar son los niños y los jóvenes. “*No sería la opción prohibir de tajo algún grupo de alimentos, sin pensar qué alternativas se darían.* (...) Una buena infraestructura en las escuelas: acceso al agua simple a través de bebederos y lugares adecuados para hacer actividad física, son algunos de los elementos que se tienen que encontrar para obtener buenos resultados a *nivel de prevención*”. Barquera en Canal del Congreso(2013b). En este caso la percepción que continuó y que no implicaba riesgos ni cambios drásticos era: el etiquetar la obesidad infantil bajo una perspectiva de educación-prevención y no de economía como se pretendía en la iniciativa del Senador Haghenbeck al prohibir la publicidad de la industria alimentaria de productos con bajo nivel nutritivo.

En ese sentido se siguió con los argumentos de la obesidad en el segundo foro y tercer foro, puesto que el tema de *estilos de vida saludables y promoción de la salud* se volvió a retomar no sólo por especialistas en salud, sino también por parte de la iniciativa privada alimentaria, que fue invitada a los foros y que agrego el tema de la regulación y autorregulación de la industria alimentaria en pro de coadyuvar a disminuir la obesidad infantil.

La invitación de la industria alimentaria se debió a que en esta, anteriormente ya habían expresado a través de una carta al Senado, su rechazo a la iniciativa del senador Haghenbeck Cámara y por tanto su argumento era contrario a la prohibición de publicidad.<sup>36</sup> Además, en las recomendaciones de la OMS<sup>37</sup> se

---

<sup>36</sup> La carta fue enviada el 18 de mayo de 2006. Cámara de Diputados (2007).

incluía la participación de todos los sectores interesados en la creación políticas adecuadas sobre obesidad.<sup>38</sup>

Participaron en el segundo foro los representantes de la empresa Nestlé México y la Asociación Civil ConMéxico; debido al peso económico que detenta, se configuró dentro de la coalición la autorregulación de la industria alimentaria.

En el segundo Foro, respecto a la participación de la industria alimentaria, participó, Pedro Acevedo, Coordinador Científico del Fondo Nestlé para la Nutrición, y se refirió a las causas de la obesidad “*la obesidad se debe a conductas y estilos de vida poco saludables*”, puesto que definió la obesidad como

“el resultado de un desbalance excesivo de energía que lleva a la acumulación de grasa en el tejido adiposo, y es el peso corporal el mejor indicador de obesidad. El balance de energía es el resultado de la interacción entre dos procesos, por un lado, el consumo de energía contenida en los alimentos y por otro lado, el gasto de energía por actividad física y la actividad del metabolismo”. Arrollo Acevedo en Canal del Congreso, (2013b).

Partiendo de la anterior definición, el mismo Arrollo Acevedo en Canal del Congreso, (2013b) cuestionó: “*Si la dieta del individuo es cambiante, ¿cómo debería ir o hacia dónde debería ir dirigida la regulación?*”. **Ante lo cual**

---

<sup>37</sup>Véase: Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Organización Mundial de la Salud (2004).

<sup>38</sup>Aunque vale señalar que en realidad no ocurrió la participación institucional de todos los sectores interesados, pues en ninguno de los tres foros organizados participaron los representantes de la Asociación civil El Poder del Consumidor, quienes se mostraron a favor de la prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria.

**respondió:** “*No hacia los alimentos sino hacia las conductas, lo que se puede regular son las conductas*, la solución es: ‘coma menos y haga más ejercicio’; o sea, modifique *conductas de riesgo*”. Arrollo en Canal del Congreso (2013b).

Posteriormente, Arrollo Acevedo enfatizó que:

“*el problema* no está en la dieta, el problema no está en los alimentos, no está en los productos que forman parte de la dieta, el problema está en la modificación de las *conductas alimentarias*, **está en la modificación de los hábitos alimenticios y de actividad física**, (...) *caemos por lo tanto en un concepto de estilo de vida*”. Arrollo en Canal del Congreso (2013b). Asimismo, estableció una “premisa básica: no hay dietas, ni alimentos, ni productos alimenticios buenos o malos, lo que hay son conductas adecuadas o de riesgo para la salud. Agrego: si no se acepta lo anterior, de entrada, no va a haber forma de entrarle al problema de la obesidad desde la perspectiva individual”. Arrollo en Canal del Congreso(2013b).

Como **recursos de habilidad** para garantizar la adición de otros actores a sus argumentos sobre la obesidad, el propio Arrollo Acevedo señaló las estrategias que planteaba la industria alimentaria –mismas que fueron recomendadas por la OMS<sup>39</sup>–, es decir, inducir la adopción de conductas adecuadas a través de:

1. La alimentación, reduciendo el tamaño de las raciones, las porciones y la densidad energética de los alimentos, y

---

<sup>39</sup>Véase: Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Organización Mundial de la Salud (2004).

2. El ejercicio físico, aumentar la cantidad del ejercicio físico programado y no programado.

No obstante, Arrollo Acevedo señaló: “no toda la responsabilidad es del individuo, hay un ambiente obesigénico multifactorial, económico, social, cultural y tecnológico” Arrollo en Canal del Congreso(2013b). Respecto a lo económico, el Coordinador Científico del Fondo Nestlé para la Nutrición resaltó que: “es endeble la disponibilidad y el ingreso per cápita de las familias para consumir frutas y verduras”. Arrollo en Canal del Congreso (2013b).

Luego del extenso preámbulo del Coordinador Científico del Fondo Nestlé (actor de la esfera pública) para persuadir a los legisladores; otro de los ponentes, el doctor Guillermo Meléndez Mier, del Fondo Nestlé y consultor de Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), afirmó:

*(...) es viable la autorregulación de la iniciativa privada* en materia de alimentos, aunque no es la solución completa al problema de la obesidad. Es viable porque en otros países está funcionando. Entonces, ¿por qué en nuestro país no podría funcionar? Cuando se ha aplicado ha dado mejores resultados y mayor cumplimiento que las regulaciones gubernamentales impuestas Meléndez en Canal del Congreso(2013b).

Continuando con el punto, Meléndez en Canal del Congreso(2013b) señaló que *la autorregulación “es más efectiva cuando trabaja junto con el gobierno y no en lugar de la regulación gubernamental, es más creativa y más rápida en las soluciones para resolver y corregir los errores que está encontrando en la*

*autorregulación por la forma en que regularmente trabaja la industria” .*

Meléndez en Canal del Congreso ( 2013b).

Además, añadió que las empresas “tienen que adoptar el carácter de *Empresas Socialmente Responsables* ante las circunstancias de sobrepeso y obesidad en la población infantil; (...) establecer un sistema de autorregulación donde la misma industria señale a los infractores y se aplique la legislación”.

Meléndez en Canal del Congreso (2013b).

Respaldando lo antes expresado por Guillermo Meléndez Mier, la representante de ConMéxico, Lorena Serdán Torres, señaló que el agrupamiento de industrias que representaba estaba preocupado por la salud en el tema de la obesidad. Por ello, generaron “La Alianza por una Vida Saludable”, que tuvo como principio: “un estado de salud adecuado que se basa en la obtención de un peso corporal saludable y eso se obtiene a través del *equilibrio energético*”.

Serdán en Canal del Congreso(2013b). Redundó en el hecho de que:

(...) **no hay alimentos ni buenos ni malos por sí mismos** (...). La gente debe entender que cuando se alimenta debe asociar sus niveles de *actividad física*, pues si eso se desequilibra se sube de peso. Por eso los factores que más inciden en el equilibrio energético son los conductuales y los ambientales, lo que implica adoptar *estilos de vida saludables*, en lo individual y en lo familiar, particularmente en *lo educativo*. Serdán en Canal del Congreso(2013b).

También advirtió que “la mayoría de las iniciativas gubernamentales se enfocan nada más al ámbito de la alimentación y dejan de lado la actividad física que es igualmente importante” .Serdán en Canal del Congreso (2013b).

Respecto a lo antes descrito, es evidente la **habilidad de comunicación**, la complementariedad y coincidencia de los argumentos de los tres últimos actores representantes de la industria de alimentos y bebidas. Su justificación es su calidad de empresas socialmente responsables, la iniciativa y puesta en marcha de la “Alianza por una Vida Saludable”, lanzada desde noviembre de 2005, así como la elaboración de nuevos productos.

Ahora bien, se trató de un foro donde participó en menor medida la coalición llamada Potencial Financiero para Apoyar Programas que Siguen las Recomendaciones para la Promoción de la Salud, caso diferente al de la coalición Conocida como Autorregulación de la Industria Alimentaria, que tuvo mayor presencia en dicho evento.

Sin embargo, en algunos medios de comunicación se estaba generando controversia por la demanda del actor El Poder del Consumidor. Poco después, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados realizó el 12 de junio de 2007, el tercer foro legislativo titulado Obesidad infantil, educación saludable, hacia un nuevo estilo de vida. Canal del Congreso, (2013c).

El tercer foro buscó legitimar los argumentos expresados anteriormente por la industria alimentaria y la bancada del PAN. También se evidenció la orientación que se daría en las próximas propuestas en materia de obesidad infantil; por ejemplo, la iniciativa del senador Hugo Antonio Laviada Molina

respecto de definir la obesidad infantil, como un problema de salud-educación (presentada a finales del 2007).

Y es que en el tercer foro, participaron otros especialistas de los institutos de salud del gobierno federal; pero las intervenciones relevantes fueron de Jaime Zabłudodovsky, Director Ejecutivo de ConMéxico, y Lorena Serdán, representante de la misma asociación, quienes reiteraron su posición *a favor de la autorregulación*, así como su argumento de los factores que más inciden en el *equilibrio energético, es decir, los factores conductuales, ambientales y de actividad física; y el énfasis en alcanzar estilos de vida saludables en lo individual y en lo familiar, sobre todo en lo educativo.*

Zabłudovsky, hizo evidente su **recurso económico, de posición y habilidad**, ya que llevo a cabo un recuento de lo que representa ConMéxico: “más de 45 empresas productoras de consumo, más de 550 marcas reconocidas, plantas asentadas en 31 entidades federativas, generación de más de 450.000 empleos directos, casi medio millón de empleos y una industria que tiene ventas de 5.3% de PIB, dio datos específicos de lo que hasta ese entonces habían, realizado como empresas socialmente responsables: “programas de vida saludable para consumidores de comunidades escolares y/o empleados”. Zabłudovsky en Canal del Congreso(2013c). Tal es el caso de la puesta en marcha del Movimiento Bienestar Coca-Cola en octubre de 2006. Quincey(2006: s/p.), así como “la introducción de más 500 nuevos y adecuados productos alternativos, con etiquetas para un consumidor informado y responsable”. Zabłudovsky en Canal del Congreso (2013c).

La utilización del recurso de posición y la habilidad de Zabłudovsky, implicó reiterar su condición y peso económico como A.C. ConMéxico, representante de muchas marcas que proliferan en el mercado nacional mexicano; exponer lo que significan económicamente para el país y cómo están coadyuvando ante el problema de obesidad infantil. Todo eso mostró su valor, su “buena actuación” y su poder para que se les tomara en cuenta en las decisiones que afectasen sus intereses, es decir, que se les considerara, al momento que los legisladores elaboraran nuevas propuestas e iniciativas en materia de obesidad.

Tal fue la persuasión que logró la industria alimentaria con su argumentación y la evidencia de sus recursos, que logró obtener más apoyo y empezar a formar coalición con el gobierno panista. Después de que se realizaron el segundo y el tercer foro, la entonces Secretaria de Educación, Josefina Vázquez Mota, autorizó a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que en septiembre de 2007 las empresas de PepsiCo México lanzarán el Programa “Vive Saludable Escuelas”. Zabłudovsky en Canal del Congreso (2013c).

No obstante, a la par del entendimiento entre la industria alimentaria y el gobierno, en los medios de comunicación se empezó a resaltar el tema de *la responsabilidad del mercado por su publicidad engañosa para niños*. Lo anterior por la demanda y queja que dio a conocer la A.C “El Poder del Consumidor”. Calvillo (2007), Zaragoza (2007).

(...) desde hace dos décadas, con los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1998 y el lineamiento sanitario para el manejo integral de la obesidad NOM-174-SSA1-1998 el gobierno

ha tenido información suficiente sobre el aumento del índice de sobrepeso y obesidad en la población, pero no ha adoptado las medidas necesarias para impedirlo, violando con ello el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; mientras el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar. Rudiño (2007: s/p.).

Ahora bien, al analizar el asunto de obesidad infantil en el debate legislativo se puede señalar que en la política sanitaria del sexenio de Felipe Calderón no estaba contemplado prohibir la publicidad del mercado, ni establecer nuevas normas sanitarias, mucho menos prohibir y afectar a las empresas. Pero ante la controversia generada por la bancada del PRD y las demandas de El Poder del Consumidor, el 31 de octubre de 2007 el senador del PAN Hugo Antonio Laviada Molina (líder de la coalición: Autorregulación de la industria alimentaria) presentó el decreto en materia de obesidad infantil que reformaba la fracción IX del Artículo 7 de la Ley General de Educación (LGE). Esta iniciativa era una respuesta que legitimaba el interés y la “pronta acción” del gobierno panista en la cuestión de obesidad infantil y orientaba la creación de propuestas a partir de la prevención y promoción de la salud, es decir, etiquetaba a la obesidad infantil como una problemática de educación y no como una problemática económica, como fue el caso de la iniciativa del senador Haghenbeck.

En el siguiente apartado se aborda de manera detallada la primera minuta en materia de obesidad infantil, aprobada con modificaciones, misma que fue presentada por el Senador Hugo Antonio Laviada Molina; al igual que la primera que fue desechada, la cual fue presentada por el Senador José Antonio Haghenbeck. Esto con el fin de desarrollar y evidenciar a detalle los argumentos y divergencias entre las dos iniciativas presentadas en materia de obesidad infantil.

### **2.3 Acciones, razones, recursos y sitios de los líderes de coaliciones distributivas (las dos iniciativas que se argumentaron en el legislativo).**

A partir del marco argumentativo de Majone, que se operacionaliza con base en las categorías proporcionadas por Meltsner (1996), actores, acciones, razones o argumentos, recursos y sitios – las cuales ya han sido explicadas– es que en este apartado se analiza a los legisladores líderes que participaron directamente y constantemente en el proceso de toma de decisión, durante la primera iniciativa desechada, así como durante la primera iniciativa aprobada en materia de obesidad infantil.

La primera iniciativa desechada versó sobre la prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria. Después, se organizaron los foros ya mencionados en materia de obesidad, en los cuales se trató ampliamente la autorregulación de las empresas y se encaminó la argumentación de la obesidad infantil a los hábitos culturales de las personas, cuyo posible tratamiento podría ser la prevención a partir de la educación.

Posteriormente se dio paso a otra iniciativa que dejó de lado la prohibición o regulación de los productos de la industria alimentaria, encaminada a la prevención de la salud por la vía de la educación.

Al final, el asunto de obesidad infantil, que había sido expuesto como una problemática de salud pública –nombrado así por los actores involucrados –, no se trató en la Ley General de Salud, sino en la reforma y adición aprobada en la Ley General de Educación.

### **2.3.1 Primera iniciativa deseada**

- **Coalición: Prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético**

El actor que se menciona a continuación se identificó como parte de la coalición anteriormente señalada. Más adelante se analizan las acciones y los argumentos que lo señalan como parte de dicha coalición.

- **Actor:** José Antonio Hagenbeck Cámara, Senador del PAN, miembro de la Comisión de Salud y Seguridad Social de la Cámara de Senadores durante la LIX Legislatura (septiembre de 2003 – agosto de 2006).<sup>40</sup>

Este actor es importante porque fue él quien propuso en el legislativo por primera vez a través de su iniciativa la problemática y etiqueta de la obesidad infantil. A pesar de ello no se considera líder de la coalición citada, porque cuando la iniciativa se dictaminó para ser deseada ya había terminado su cargo

---

<sup>40</sup> Recuérdese que la explicación de la categoría actor fue presentada en el apartado 1.3, del capítulo I de la presente investigación: “Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas, argumentos u objetivos que adoptan frente un tema de política”. Meltsner (1996:374).

como Senador, en cambio, como más adelante se expone, existió otro sujeto que argumentó de manera trascendente, a favor del objetivo de la propuesta del Senador Haghenbeck Cámara. No obstante, es pertinente analizar las acciones, las razones, los recursos y los sitios con relación a esta iniciativa.

- **Acciones del legislador José Antonio Haghenbeck Cámara**

La acción del actor Haghenbeck Cámara –identificado como parte de la “Coalición: Prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético” consistió en presentar un proyecto de decreto que reformaba la fracción IX del Artículo 115 de la Ley General Salud (LGS) y adicionaba un párrafo segundo al Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC). El contenido del proyecto de decreto ya fue mencionado en el apartado 2.1. Identificación de Coaliciones distributivas.

La propuesta del Senador en cuestión, abrió paso a nuevos juicios acerca de comenzar a abordar, y la manera de cómo plantear la obesidad infantil<sup>41</sup>, posteriormente, a esta iniciativa se agregarían otros argumentos y acciones respaldados en parte por algunos miembros legisladores (del PRD) y de manera indirecta por otra institución externa, (El Poder del Consumidor, que engloba a otras organizaciones en defensa del consumidor).

A continuación, se exponen los argumentos –o las razones, en palabras de Meltsner– que justificaron la etiqueta del asunto de obesidad infantil de determinada manera, es decir, como un asunto donde el mercado –

---

<sup>41</sup> Véase línea del tiempo (2 de junio de 2004). Recuérdese que la iniciativa que antecedió la reforma de Haaghenbeck planteaba el asunto de obesidad en general a través de la prevención de la salud y no de la prohibición de productos de la industria alimentaria.

representado por la industria alimentaria– tiene un alto grado de responsabilidad por el sobrepeso y la obesidad en los infantes.

- **Razones del legislador José Antonio Hagheneck Cámara**

Las razones o argumentos que justificaron la prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria con alto contenido energético en el proyecto de decreto de Hagheneck Cámara, se basaron en señalar que estudios recientes revelaban que el comer muchas golosinas o distintos productos conocidos como “comida chatarra” provoca obesidad e incrementa la posibilidad en el afectado de desarrollar trastornos de salud.

Aquí el argumento principal fue encaminado a convencer que los alimentos industrializados altos en azúcares y producidos en parte por la industria alimentaria, son la principal causa del aumento de la obesidad infantil, lo que implicó presentar el asunto como una problemática adjudicada principalmente al mercado y en segunda instancia apreciarlo como una problemática de salud.

Como ya se dijo las razones son el marco de referencia que distingue a los actores, y ese marco se configura por un conjunto de ideas fundamentales que caracterizan sus razones y, por tanto, los distingue en sus objetivos. En consonancia con esto, Hagheneck, señaló que su iniciativa buscaba “limitar los efectos nocivos que provoca la exagerada publicidad sobre el consumo excesivo de alimentos que proporcionan elementos energéticos no saludables y, por tanto, de las consecuencias que estos provocan en los niños”. Cámara de Senadores(2005: s/p), a quienes considera que son personas que todavía no cuentan con la capacidad cognitiva suficiente para poder diferenciar entre los

mensajes que les son positivos y aquellos que les son perjudiciales para su salud; en palabras de Hanghenbeck en Cámara de Senadores(2005:s/p.): “al prohibir ofertas y promociones se contribuye a hacer menos atractivo el producto y por tanto la compra y consumo del mismo, ya que muchos consumidores no los compran por el producto en sí, si no por lo que ofrecen con el mismo”.

Los lentes a partir de los cuales se observó la problemática de la obesidad infantil en esta iniciativa se centraban en que el consumo de la comida chatarra se había generalizado. Esto se percibía como algo lamentable ya que la causa de que se agravará el consumo de este tipo de productos se debía a la publicidad engañosa.

(...) la influencia de la publicidad, con promociones y ofertas que ‘bombardean’ a los menores, principalmente por radio y televisión, sobre productos de bajo valor nutricional y/o alto contenido energético, provocando [como efecto] que se agrave el problema de sobrepeso y obesidad, principalmente en las zonas urbanas. Ya que, al ofrecer ofertas o promociones sobre los distintos productos, como juguetes, estampas, juegos o dinero, entre otros, los consumidores, principalmente niños y adolescentes se sienten mayormente atraídos a comprar y consumir dichos productos. Hanghenbeck en Cámara de Senadores (2005: s/p.).

○ **Recursos empleados por el legislador Haghenbeck Cámara**

Los recursos que empleó la “Coalición: Prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético”, representada en un primer momento por el actor Hanghenbeck, fue el **recurso simbólico**, es decir, la pertenencia como

miembro de la Comisión de Salud y Seguridad Social de la Cámara de Senadores, lo cual lo acredita en mayor medida para presentar proyectos en materia de salud. También hizo uso del **recurso de información** justificando sus razones con investigaciones sobre las causas de la obesidad infantil; sin embargo, el empleo de este recurso fue escueto, puesto que las referencias a tales investigaciones eran pocas y no pertenecían a investigaciones relacionadas con la obesidad infantil en México, por ejemplo:

Estudios recientes revelan que el comer muchas golosinas o distintos productos conocidos genéricamente como "comida chatarra", provoca obesidad e incrementa la posibilidad en el afectado de desarrollar trastornos de salud.

El médico David Ludwig, director del programa de obesidad en el Hospital de Niños de Boston, publicó un estudio en el que halló que los que consumen esos alimentos frecuentemente engordan alrededor de 4.5 kilos más que aquellos que lo hacen ocasionalmente, y tienen el doble de probabilidades de desarrollar un desorden de insulina relacionado con la diabetes. Hanghenbeck en Cámara de Senadores (2005: s/p).

Por último, hizo uso del **recurso de habilidad**<sup>42</sup>, pues generó *polémica* en el legislativo y en los medios de comunicación. Su proyecto de decreto propuso reformas y modificaciones a la LGS y a la LGPC pero en los dictámenes posteriores las comisiones dictaminadoras se enfocaron principalmente en el tema de: prohibir la publicidad de productos con alto contenido calórico, generándose

---

<sup>42</sup>Véase el cuadro 3, en este caso la habilidad se refiere al sentido de oportunidad para hacerse visible.

con ello gran polémica. El asunto de obesidad infantil a partir de dicha iniciativa no solo se trató de una problemática de salud sino que pretendió etiquetarse como un asunto económico que involucraba al mercado –específicamente a la industria alimentaria–.

- **Sitios**

Para el caso que nos ocupa –la iniciativa del Senador Hanghenbeck– los sitios fueron: la Comisión de Salud y Seguridad Social; de Comercio y Fomento Industrial; y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, en la LXI Legislatura.

Es decir, en dichas comisiones se manifestaron las posiciones y las fuerzas políticas relevantes respecto de la iniciativa presentada. En tales comisiones la “iniciativa se aprobó por unanimidad sin discusión”<sup>43</sup>.

Ahora bien, posterior a su aprobación en el Senado, la iniciativa se turnó a la Cámara de Diputados, el 5 de septiembre de 2006. Cámara de Diputados (2006a). Paso a las Comisiones de Economía y Salud, quienes el 28 de febrero del 2007 desecharon la minuta que reforma a la LGS y a la LGPC. Cabe aclarar que en el Diario de debates donde se encontró el dictamen de la minuta no aparece explícitamente el número de votos por grupo parlamentario, sólo se señala que fue

---

<sup>43</sup>Se aprobó con 84 votos a favor y 0 en contra, el 27 de abril de 2006”. Cámara de Senadores (2006a: s/p). Cabe aclarar que no se puede elaborar un mapa político de los votos en esas comisiones porque en la información histórica de la página oficial de la Cámara de Senadores, así como en la página de las comisiones correspondientes, no existe registro sobre su composición, tampoco sobre los votos que emitieron los integrantes por grupo parlamentario. No hay información histórica sobre dichas comisiones durante la LIX Legislatura. Lo que se encontró fueron los integrantes del pleno de la Cámara de Senadores por grupo parlamentario en la LIX Legislatura, era mayoría el PRI (con 71 integrantes) y en segundo lugar el PAN (con 61 integrantes), véase anexo 2.

desechada por la mayoría de los integrantes de las Comisiones de Salud y Economía. Cámara de Diputados(2007:s/p).

Sin embargo, de acuerdo con Meltsner (1996) en el análisis de los sitios, es decir, en el análisis del dictamen de las comisiones de salud y economía, se pudo elaborar un mapa político respecto de los votos por grupo parlamentario que emitieron las fuerzas políticas relevantes, véase cuadro 5.

**Cuadro 5. Votos de las Comisiones de Economía y Salud de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, quienes desecharon la iniciativa del Senador**

**Haghenbeck Cámara**

| Comisión de Economía                                       |                        | Comisión de Salud  |                        |
|--|------------------------|--|------------------------|
| A favor de que se deseche la minuta del senador Haghenbeck | 17 (mayoría PAN y PRI) | A favor de que se deseche la minuta del senador Haghenbeck | 18 (mayoría PAN y PRI) |
| En contra de que se deseche                                | 3 (PRD)                | En contra de que se deseche                                | 13 <sup>44</sup>       |
| Abstenciones   | 10                     | Abstenciones   | 0                      |

Fuente: elaboración propia a partir de las firmas que se presentan en el dictamen en el cual se desechó la minuta del senador Haghenbeck (Cámara de Diputados, 2007). Posteriormente, se corroboró el nombre de cada legislador que firmó el dictamen para saber a qué grupo parlamentario pertenecía Cámara de diputados(2006b, 2006c: s/p).

Además, de los votos, son trascendentes las acciones y los argumentos de otros actores que se opusieron a la reforma del Senador Hanghenbeck, que se emitieron en el legislativo durante el dictamen que desecho la iniciativa del Senador, puesto que el análisis de tales argumentos evidencian otros posicionamientos, otras etiquetas del asunto obesidad infantil y los recursos que emplearon los diversos actores líderes de las coaliciones distributivas. Es pertinente puntualizar que aunque en su mayoría también votaron legisladores del

<sup>44</sup>No se pudo detallar con precisión porque la información era escueta y confusa.

PRI, en el dictamen no hay evidencia de que legisladores del PRI hayan emitido acciones y argumentos.

A continuación, se analizan las acciones, argumentos y recursos de los líderes legisladores que trascendieron con su participación en el dictamen que desechó la iniciativa del Senador Hanghenbeck.

El posicionamiento del legislador que se menciona a continuación, es contrario al objetivo de la coalición: “prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético, por lo cual se engloba dentro de la:

- **Coalición: Autorregulación de la industria alimentaria**

- **Actor (líder de la Comisión de Economía que discutió y descartó la minuta del Senador Hagenbeck): Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez**, perteneciente a la bancada del PAN. Presidenta de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. Pertenece a la coalición “Autorregulación de la Industria Alimentaria”, por la posición de sus argumentos respecto a la manera contraria de etiquetar la obesidad infantil como una problemática de índole educativo-cultural y no de mercado.

- **Acciones de la legisladora, Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez**

La diputada Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez, dictaminó y rechazó junto con la bancada del PAN y el PRI la minuta del Senador Hanghenbeck. Sentenció que ya existían normas que “regulan la calidad en los procesos de comercialización, pero la cantidad del producto que se ingiere es y debe ser responsabilidad del consumidor”. Rodríguez Vizcarra Velázquez en Cámara de

Diputados(2007: s/p.). Y expuso sus razones con un argumento diferente al presentado por el Senador Hanghenbeck.

○ **Razones de la legisladora, Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez**

Lo que justificaba la etiqueta de la obesidad infantil como un asunto de salud pública y de cultura-educación, más que como un asunto de mercado, de acuerdo con la Diputada Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez fue que:

Desde el punto de vista económico todo mundo sabemos que, viendo toda la cadena productiva de cualquier sector, hay que analizar cómo es, cómo se afecta. (...) El problema tiene que ver muchísimo más con problemas de tipo cultural. Hay problemas muy de fondo a donde hay que ir, ahí, en las familias, y hay que ir ahí, a verdaderamente resolver sin provocar un siguiente problema —ustedes y yo lo sabemos— que el problema de generación de empleos es uno de los principales problemas que estamos tratando —entre todos— de encontrarle la solución Rodríguez Vizcarra Velázquez en Cámara de Diputados(2007: s/p.).

Otro de los argumentos o razones de la Diputada Alejandra Rodríguez Vizcarra Velázquez, fue que las personas, sobre todo los infantes, tenían sobrepeso y obesidad no por causas adjudicadas al consumo de productos con alto contenido energético, sino por el descuido en la realización de actividades físicas que propician el consumo de reservas de energía de las personas, principalmente en el caso de los niños.

“Nuestros niños están dentro de las escuelas sin hacer ejercicio porque no hay realmente un programa adecuado de deporte, y en

las tardes se pasan todo el tiempo sentados viendo televisión”.

Rodríguez Vizcarra Velázquez en Cámara de Diputados (2007: s/p).

Así, la legisladora encaminó su posicionamiento a la pereza de los niños, motivada por su contexto sociocultural promotor del sedentarismo, y no a la exposición a la publicidad de productos con alto contenido energético en concreto. La consideración de esta coalición, sobre la causa del aumento de la obesidad infantil, sumaba la necesidad de que los padres pusieran mayor atención a sus hijos, siendo de esta manera reconducido el asunto a una cuestión privada y asignando la principal responsabilidad por el aumento de la obesidad infantil a las familias, pues señaló: “Ahí están los papás, en donde tienen que buscar también otras alternativas y no solamente ir en contra la publicidad de las empresas”. Rodríguez Vizcarra Velázquez en Cámara de Diputados(2007: s/p).

De esta manera, lo que anteriormente en la iniciativa del Senador Hagheneck, se presentó como un problema del mercado; en el dictamen se iba poco a poco diluyendo para que la industria alimentaria pudiera seguir publicitando los productos con alto contenido energético que le propiciarán un alto ingreso económico.<sup>45</sup>

La diputada Vizcarra, además, sentó las bases para que la presentación de iniciativas que no tuvieron afectación en la cadena productiva de las empresas, pues señaló que la iniciativa del senador Hagheneck no iba a resolver la

---

<sup>45</sup> No es casual el posicionamiento y los argumentos de la Diputada Rodríguez Vizcarra Velázquez, pues además de ser legisladora Presidenta de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, era integrante de la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias en León, donde también se integran empresas vinculadas con la industria alimentaria, como es el caso de las agencias publicitarias. Disponible en: <http://sitl.diputados.gob.mx/curricula.php?dipt=82>

problemática, pero sí podría generar otro tipo de problemas económicos que tendrían que resolverse posteriormente.

Es decir, su argumento señaló que si se afectaba a la industria alimentaria, al adjudicar la responsabilidad del aumento del sobrepeso y la obesidad infantil, aparte de no resolverse la problemática principal, se generarían nuevos conflictos con un consecuente costo empresarial y social.

El argumento de la diputada se vería respaldado posteriormente, con la iniciativa presentada por el Senador Hugo Antonio Laviada Molina quien argüía la obesidad infantil como una problemática de salud pública tratada por la vía de la educación, tal iniciativa quitaría de las causas de la obesidad infantil la problemática del mercado, es decir, la publicidad de productos con alto contenido energético.

- **Recursos empleados por la legisladora Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez**

Los recursos que empleó la coalición: “Autorregulación de la Industria Alimentaria”, representada Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez, fue el **recurso simbólico**, es decir, la pertenencia de la legisladora como miembro de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, que a la par fue un recurso de posición ya que la diputada era también la presidenta de dicha Comisión, lo que la acreditaba en mayor medida para cuestionar aquellas reformas o argumentos a las leyes que posiblemente, pudieran afectar la cadena productiva de las empresas. “No estamos de ninguna manera en desacuerdo ni en contra de atacar la problemática de obesidad infantil. Por supuesto que se tiene que atender,

pero consideramos que definitivamente el problem, es mucho más de fondo que el hecho de que un producto se está consumiendo o dejando de consumir”. Rodríguez Vizcarra Velázquez en Cámara de Diputados(2007: s/p.).

- **Sitios**

Para el caso que nos ocupa, el sitio donde la coalición: “Autorregulación de la Industria Alimentaria” –representada en la Diputada Rodríguez – presentó sus argumentos, fue la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. En este sitio se dictaminó desechar el proyecto de decreto que reformaba la fracción IX del Artículo 115 de la Ley General Salud (LGS) y adicionaba un párrafo segundo al Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

Ahora bien, es importante recordar, que también hubo legisladores que mostraron acciones y argumentos a favor de la iniciativa del Senador Haghenbeck Cámara, argumentos que coincidieron con la prohibición de publicidad de productos de la industria alimentaria, tal es el caso del legislador Alejandro Sánchez Camacho, representante del PRD, miembro de la Comisión de Economía, quien destacó en el dictamen a favor de la aprobación de la iniciativa del Senador Haghenbeck Cámara, por sus argumentos y sus acciones se le integró en la coalición:

- **Coalición: Prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético**
- **Actor (Líder de la Coalición Prohibición de Publicidad):** Diputado Alejandro Sánchez Camacho, representante del PRD, miembro de la Comisión de Economía. Se le consideró como parte de la coalición

anteriormente señalada, por sus argumentos a favor de etiquetar la obesidad infantil como una problemática de mercado –debido a la publicidad engañosa–.

○ **Acciones del líder legislador Alejandro Sánchez Camacho**

Alejandro Sánchez Camacho señaló, que el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática votó en la Comisión de Economía a favor de la propuesta del senador José Antonio Hagen Beck Cámara del PAN: “el grupo parlamentario del PRD votamos en la Comisión de Economía a favor de la propuesta del senador José Antonio Hagenbeck del PAN, pero nos llama la atención, compañeras y compañeros, porque esta actitud del PRI y del PAN no es gratuita, tampoco es casual”. Sánchez en Cámara de Diputados(2007: s/p.).

○ **Razones del líder legislador Alejandro Sánchez Camacho**

“Es importante subrayar que estudios en Estados Unidos, Europa y América Latina revelan que en general los niños y las niñas ven entre 20 y 30 horas de televisión por semana, y el riesgo de obesidad por influencia de la televisión es de 86 %”. Sánchez en Cámara de Diputados(2007: s/p.). Lo anterior justificó etiquetar la obesidad infantil como un asunto de salud pública vinculada expresamente a la responsabilidad del mercado, más que a una cuestión cultural-educativa –como señaló la legisladora Adriana Rodríguez. De acuerdo con Alejandro Sánchez Camacho, el impacto negativo generado por la exposición del contenido publicitario de la industria alimentaria dirigido hacia los infantes provoca que se incremente el consumo de productos de la industria alimentaria y con ello la prevalencia de obesidad en los niños.

El diputado Sánchez Camacho señaló que se debía “prohibir la publicidad de productos con alto contenido energético para que no se pusieran sobre los intereses colectivos de la salud pública los intereses privados de las grandes empresas de la industria alimentaria, integradas bajo la figura de ConMéxico”. Sánchez en Cámara de Diputados(2007: s/p.).

Si bien lo anterior por sí mismo no pudiera parecer negativo, lo que motivaba el posicionamiento del legislador Alejandro Sánchez de la “Coalición Prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético” es que los intereses empresariales de ConMéxico<sup>46</sup> terminarán por permear el trabajo legislativo de algunas bancadas. Sánchez en Cámara de Diputados(2007: s/p.).

Así, el argumento de Alejandro Sánchez, en consecuencia lo llevó a actuar en la votación en contra de que se desechara la multicitada iniciativa del Senador Hagenbeck Cámara y a favor de la prohibición de la publicidad de productos de la industria alimentaria con alto contenido energético, pretendiendo etiquetar el asunto de obesidad infantil como una problemática de mercado.

○ **Recursos empleados por el líder legislador Alejandro Sánchez Camacho**

El primer **recurso** que empleó el actor Alejandro Sánchez Camacho fue de tipo **simbólico**, pues este actor era miembro de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. A la par empleó su **recurso de posición**, como representante de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados. Con ambos recursos tuvo peso trascendente en las

---

<sup>46</sup>ConMéxico pertenece a la coalición: Autorregulación de la industria alimentaria.

opiniones generadas posteriormente en los medios de comunicación. Además, tales recursos lo acreditaron en mayor medida para defender la posición de algunos miembros de su bancada a favor del proyecto de decreto del Senador Hagenbeck Cámara.

También empleó el **recurso de habilidad** para sembrar la duda y generar controversia sobre algunos legisladores que estaban aparentemente defendiendo los intereses de la industria alimentaria y no el interés de la salud de la población. Cabe recordar que hizo uso del **recurso de información**, mencionando que tenía en su poder una carta –que nunca mostró– en la cual el Director Ejecutivo de ConMéxico se oponía a la aprobación del proyecto del Senador Hagenbeck Cámara. Sánchez Camacho en Cámara de Diputados, (2007: s/p.). No obstante, el empleo de su recurso de información fue escueto, puesto que las referencias a tal carta era sólo palabras que no se respaldaban en ninguna investigación o documento comprobable. Sus afirmaciones podrían ser o no ser ciertas, pero el recurso de habilidad tuvo efecto posterior, dado que logró sembrar la duda en los medios de comunicación y también en la A.C. El Poder del Consumidor.

En cierta medida, de manera indirecta empleó el **recurso de movilización**, ya que, al sembrar la duda en la A.C “El Poder del consumidor” –sobre el cabildeo de la A.C. “ConMéxico” con algunos grupos parlamentarios–, Sánchez Camacho logró que la primera asociación conformada por varias organizaciones en defensa del consumidor, se movilizaran para demandar ante la CNDH a las empresas

Kellogg's y Nestlé México, un mes después de desechada la iniciativa del Senador Hanhenbeck<sup>47</sup>.

- **Sitios**

Para el caso que nos ocupa, el sitio donde la “Coalición: Prohibición de Publicidad de Productos con Alto Contenido Energético” –representada por el Diputado Sánchez Camacho– emitió sus acciones y argumentos, fue la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. En este sitio se emitieron los votos insuficientes por parte de la bancada del PRD y el posicionamiento mayúsculo a favor de que se desechara el proyecto de decreto que reformaba la fracción IX del Artículo 115 de la Ley General Salud (LGS) y adiciona un párrafo segundo al Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

### **2.3.1.1 Hallazgos del proceso sobre la iniciativa desechada**

Los argumentos en el legislativo, mostraron posicionamientos diferentes respecto a cómo se pretendía etiquetar el asunto de obesidad infantil. La iniciativa del Senador Haghenbeck Cámara aspiraba a etiquetar el asunto de obesidad infantil, como una problemática de mercado, sin embargo, en el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, especialmente en la Comisión de Economía los diferentes actores líderes no lograron coincidir sobre las causas de la problemática: la publicidad de la industria alimentaria o los hábitos culturales educativos.

Lo anterior es importante reiterarlo, porque los argumentos del dictamen de las comisiones de diputados evidenciaron la existencia de posicionamientos y

---

<sup>47</sup>Véase línea del tiempo.

argumentos opuestos a la manera de cómo se buscaba etiquetar el asunto de obesidad infantil. La iniciativa del Senador Hagenbeck Cámara, con el apoyo de algunos miembros de la bancada del PRD, señalaba, según sus argumentos que el asunto de obesidad infantil, se trataba de una problemática de mercado – por la publicidad engañosa–. Mientras que la bancada del PAN y del PRI apoyaban la postura de la mayoría de los integrantes de las Comisiones de Salud y de Economía de la Cámara de Diputados, y plantearon la obesidad infantil como una problemática educativa y cultural – debido a los hábitos alimentarios y a la actividad física inadecuada–.

Continuando con el punto, la bancada del PAN, coincidía, con lo que más tarde expresaría la industria alimentaria en el segundo y tercer foro, es decir, veía la etiqueta de la obesidad infantil como un asunto que tendría que ser atendido con un enfoque de educación y cultura a partir de la familia. En sus argumentos advertían que si se etiquetaba el asunto como una problemática de mercado, la posible solución al conflicto podría afectar el comercio, en general la regla del mercado.

Con tal razón, los votos que emitieron la mayoría de los miembros de la bancada del PAN y del PRI fueron a favor de que se desechara la iniciativa del Senador Hagenbeck. Los votos y los argumentos de la líder y presidenta de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, Adriana Rodríguez permitieron –en parte– identificar en esta investigación lo que se ha denominado la “Coalición: Autorregulación de la industria alimentaria”, caracterizada por la etiqueta de la obesidad infantil vinculada a una problemática educativo-cultural;

mientras que los argumentos contrarios (la iniciativa del Senador Hagehenbeck y algunos miembros del PRD) que presentaron la obesidad infantil como una problemática de mercado, permitieron identificar a otra agrupación, la que aquí se denomina Coalición: “Prohibición de publicidad de Productos con Alto Contenido Energético”.

Ahora bien, es importante resaltar que el dictamen de las Comisiones de Salud y de Economía de la Cámara de Diputados, generó controversia principalmente por parte del actor externo: la A.C. “El Poder del Consumidor”<sup>48</sup> – quien detenta recurso de movilización, por representar a otras organizaciones independientes del sector agrícola y de sectores en defensa del consumidor–. Sin embargo, este actor no cuenta con un poder trascendente en la argumentación legislativa, puesto que no se le invitó a participar en los foros sobre la obesidad infantil.

En la investigación no hay datos que prueben que este actor externo la A.C. “El Poder del Consumidor” haya logrado ejercer poder a partir de sus demandas presentadas, pero si se encuentran dos o tres artículos publicados en medios de comunicación que mostraron el apoyo de esta A.C a la bancada del Partido de la Revolución Democrática<sup>49</sup> a favor de la aprobación de la iniciativa del Senador Hagehenbeck. Lo cual permitió detectar que los argumentos sobre la obesidad infantil en el legislativo también permean en los medios de comunicación y viceversa, ambos espacios pertenecen a la esfera de lo público.

---

<sup>48</sup>Véase línea del tiempo con fecha 4 de junio de 2007.

<sup>49</sup> Tales artículos fueron citados en apartados anteriores.

Es posible inferir que de manera indirecta el gobierno panista se sintiera presionado por el actor externo “El Poder del Consumidor” y optó después de ser rechazada la iniciativa de Hagenbeck por seguir analizando el asunto de obesidad infantil, la partir de la organización de un último foro en el Legislativo, para ir legitimando por parte del gobierno una etiqueta del asunto de obesidad infantil que no generará otras problemáticas o gastos elevados al gobierno. Es decir, siguiendo a Aguilar Villanueva (1996), a la hora de etiquetar un asunto, el gobierno busca que las respuestas a las problemáticas sean tratables fiscal y administrativamente viables.

Si se toma en consideración el proceso general para etiquetar el asunto de obesidad infantil, con las diversas participaciones y argumentos de los actores legisladores, se aprecia que fue una argumentación poco clara e incierta en la forma como debería de abordarse el asunto de obesidad infantil.

Los diversos intereses y objetivos particulares entraron en conflicto. También se puede inferir, por un lado, que si se prohibía la publicidad de productos con alto contenido energético –iniciativa del Senador Hagenbeck Cámara–, tal iniciativa no presentaba –como consecuencia de la racionalidad limitada de los propios actores–, un tiempo razonable para que los sujetos obligados –la industria alimentaria–cambiaran sus productos y estrategias de venta publicitaria; por otra parte, si no se aceptaba tal iniciativa –como de hecho ocurrió–, surgía la incertidumbre institucional respecto de cómo proceder sobre la etiqueta del asunto; o, inclusive, si se mantendría como parte de los asuntos a tratar por los legisladores.

A modo de síntesis, el Cuadro 6 muestra el panorama de los actores que participaron en la presentación, apoyo y rechazo de la reforma a la fracción IX del Artículo 115 de la Ley General Salud y adición al párrafo segundo del Artículo 49 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Se ofrece el siguiente esquema para mostrar que en el proceso de etiquetar un asunto, participan de manera directa e indirecta diversos actores que de una u otra forma son parte del escenario y del área de las políticas durante la argumentación y aprobación legislativa, sin embargo, sólo algunos de ellos logran tener o hacer usos de los recursos pertinentes para etiquetar el asunto de obesidad infantil.

**Cuadro 6. Panorama de actores en la primera minuta desechada<sup>50</sup>**

| <b>LIX Legislatura<br/>(septiembre de 2003 – agosto de 2006)</b>   | <b>LX legislatura<br/>(septiembre de 2006 – agosto de 2009)</b>  |
|--|--|
| <p>Secretario de Salud: Julio Frenk Mora, del Partido Acción Nacional (PAN). Del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006.</p>  | <p>Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional (Coalición Autorregulación de la industria alimentaria). Llamó a convertir la cultura de la prevención de enfermedades en política de Estado.</p> <p>Secretario de Salud: José Ángel Córdova Villalobos (PAN). Del 1 de diciembre de 2006 al 9 de septiembre de 2011.</p> <p>Secretario de Educación: Josefina Vásquez Mota (PAN). Del 1 de diciembre de 2006 al 4 de abril de 2009.</p>   |
| <b>Comisiones dictaminadoras<br/>Cámara de Senadores, Comisiones Unidas de<br/>Salud y Seguridad Social; de Comercio y<br/>Fomento industrial; y de Estudios<br/>Legislativos.</b>   | <b>Comisiones dictaminadoras<br/>Cámara de Diputados, Comisiones Unidas de<br/>Salud y Economía.</b>   |
| <p>Presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados: José Ángel Córdova Villalobos (PAN).</p> <p>Miembro de la Comisión de Salud del Senado: <b>Antonio Haghbenbeck Cámara</b>, del PAN. Presentó proyecto de decreto al Artículo 115 de la Ley General de Salud y 49 de la Ley Federal Protección al Consumidor, para facultar a la Secretaría de Salud en materia de investigación nutricional, y modificar la Ley Federal de Protección al Consumidor con el fin de prohibir la publicidad de productos con alto contenido energético y bajo nivel nutricional.</p> | <p>Presidente de la Comisión de Salud del Senado: Ernesto Saro Boarman, del PAN (participó con comentarios breves en el segundo foro).</p> <p>Presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados: Éctor Jaime Ramírez, del PAN (participó con comentarios breves en el tercer foro).</p> <p>Presidente de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados: <b>Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez, del PAN, -líder de la Comisión, forma parte de la coalición: Autorregulación de la industria alimentaria,</b> (participó notablemente en la discusión del dictamen que desechó la minuta del senador Haghbenbeck. Mencionó que se podía afectar la cadena productiva de las empresas).</p> <p>Miembro de la Comisión de Económica de la Cámara de Diputados: <b>Alejandro Sánchez Camacho, del PRD,</b> (participó notablemente en la discusión del dictamen, representó a la bancada del PRD a favor de la propuesta de Haghbenbeck) y en contra de que se rechazará.</p> |

Fuente: Elaboración propia, extraída de la Cámara de Senadores (2005: s/p.); Cámara de Diputados (2007:s/p)

<sup>50</sup> Sólo los nombres en negrillas fueron actores relevantes. Los otros actores participaron indirectamente en las decisiones, pero no se subrayan porque no fueron notables en los foros y discusiones legislativas.

### **2.3.2 Primera iniciativa aprobada**

En este apartado se analiza la iniciativa aprobada en materia de obesidad infantil, la cual no surgió de manera espontánea, sino que fue el resultado de los acontecimientos, de las acciones, de los marcos argumentativos y de las negociaciones a partir de las cuales los diversos actores que participaron en el proceso legislativo de la primera iniciativa desecheda, evidenciaron su diversidad objetivos y recursos políticos. Y de manera indirecta la iniciativa aprobada también es resultado de algunos actores externos que destacaron respecto al tema y el seguimiento de la obesidad infantil en la esfera pública.

Respecto a lo anterior y recordando a Aguilar Villanueva, al etiquetar un asunto para incorporarlo en la agenda, se denota que las problemáticas en sí no son datos a priori, sino asuntos por etiquetar. Los grupos sociales y/o gubernamentales (pueden ser coaliciones), que tengan la capacidad de negociación política para ofrecer el planteamiento aceptable del asunto, son los que persuaden o imponen verdaderamente la etiqueta y el posible tratamiento de la problemática.

Ahora bien, recordando la iniciativa desecheda, lo que se apreció fue una discusión poco clara e incierta en la forma como debería de etiquetarse el asunto de obesidad infantil, puesto que los diversos intereses y objetivos particulares entraron en conflicto. Sin embargo, como se muestra a continuación, en la siguiente iniciativa no existieron valoraciones, argumentos o acciones que se confrontaran; si bien la iniciativa no fue aprobada tal cual se presentó, su esencia no fue modificada, es decir, esta última iniciativa analizada, da paso a que el

gobierno panista encauce y legitime la etiqueta de la obesidad infantil, como una problemática de salud tratada mediante la promoción de educación, dejando fuera las cuestiones de mercado (publicidad engañosa).

Además, el análisis descriptivo de esta segunda iniciativa muestra que tal etiqueta no tuvo argumentos o acciones opuestas al objetivo general de la iniciativa. No obstante, los actores que argumentan, muestran el asunto de obesidad como un asunto de salud pero en realidad se etiqueta como un asunto de educación, porque los argumentos y propuestas emitidas, giraron en torno a la educación preventiva y se asentaron en la Ley General de Educación.

- **Coalición: Autorregulación de la industria alimentaria**

Al actor que se menciona a continuación, se le identificó como parte de la coalición anteriormente señalada. Más adelante se analizan las acciones y los argumentos que lo señalan como parte de dicha coalición.

- **Actor (líder de la coalición por la autorregulación de la industria):**

Hugo Antonio Laviada Molina, senador del PAN, miembro de la Comisión Salud del Senado de la República, durante la LX Legislatura (septiembre de 2006 – agosto 2009).<sup>51</sup>

- **Acciones del líder legislador Hugo Antonio Laviada Molina**

Las acciones del actor Hugo Antonio Laviada Molina –identificado como parte de la “Coalición: Autorregulación de la Industria Alimentaria”– consistieron en organizar y ser moderador del segundo foro “Estrategias de salud pública ante la obesidad y sus comorbilidades”. También organizó el tercer foro “Obesidad

---

<sup>51</sup> Recuérdese que la explicación de la categoría actor fue presentada en el apartado 1.3 de la presente investigación.

infantil, educación saludable, hacia un nuevo estilo de vida”. El segundo foro se realizó 15 días después del rechazo de la iniciativa del Senador Haghenbeck Cámara y el tercer foro 8 días después de la demanda presentada por la A.C. “El Poder del Consumidor”. Se puede inferir que posiblemente los foros hayan sido organizados para apaciguar y encauzar las controversias que se presentaban en torno a la etiqueta del asunto de obesidad infantil.

Tres meses después de la realización del último foro, Hugo Antonio Laviada Molina presentó, el 31 de octubre de 2007, la iniciativa de reforma a la fracción IX del Artículo 7 de la Ley General de Educación. El contenido del proyecto de reforma se mostró en el apartado 2.1. de la presente investigación.

La acción del Senador en cuestión fue guiada por el objetivo principal de su Coalición de pertenencia: “Autorregulación de la industria alimentaria”, el objetivo fue desvincular la responsabilidad única del mercado –la industria alimentaria– como el principal causante de la obesidad infantil. Lo anterior se desprende de la propuesta de reforma, pues en ella no hay mención o alusión a la prohibición de publicidad o productos. Lo que propuso el Senador Hugo Laviada, son medidas que ayudarán a disminuir la obesidad a partir de la educación, pero sin afectar el mercado.

- **Razones del líder legislador Hugo Antonio Laviada Molina**

Las razones que justificaron la interpretación de la obesidad infantil como un problema de salud y de cultura atendido por medio de la educación se basaron en señalar que:

La práctica diaria de venta de dulces y alimentos chatarra a la salida de la escuela (...) es una tentación que se debe neutralizar mediante el conocimiento del daño que pueden provocar a la salud (...) Creemos firmemente y como médico estoy seguro de ello, que es necesario informar y educar al joven sobre los peligros de ciertas dietas inapropiadas, del sedentarismo a que nos obligan distracciones cada vez menos activas. (...) por eso sólo la escuela y la familia tienen la ocasión de ser escuchados con credibilidad, con autoridad, tienen la oportunidad de informar para orientar hacia una vida sin vicios ni padecimientos. Su interés es sólo el afecto o el bien del educando, no promover el consumo (Laviada Molina en Cámara de Senadores, 2007: s/p.).

Para el caso que nos ocupa, el argumento en torno al asunto de obesidad infantil de la Coalición: Autorregulación de la Industria Alimentaria, representada en el Senador Hugo Antonio Laviada Molina, se centraba en considerar que la causa de la compra de dulces y alimentos con alto contenido en carbohidratos, era la falta de conciencia sobre dietas apropiadas e inapropiadas, además del sedentarismo. Por ello, para estimular esa conciencia sobre una dieta saludable y actividad física constante, era pertinente informar y orientar en la escuela y en la familia.

Si retomamos el anterior alegato y se analiza con respecto a los argumentos presentados por la Diputada líder, Adriana Rodríguez Vizacarra, quien rechazó la iniciativa del Senador Haghenbeck, es evidente que las razones son muy similares y persisten en la propuesta de la iniciativa del Senador Hugo

Antonio Laviada, lo cual muestra que dichas justificaciones, se han paulatinamente retomado, para atender la problemática de la obesidad infantil pero sin responsabilizar únicamente a la industria alimentaria.

Hugo Antonio Laviada dejó ver que, según su apreciación, donde hacían falta modificaciones, reformas y adiciones era en la Ley General de Educación, específicamente en la fracción IX, la cual hasta ese entonces establecía estimular la educación física y la práctica del deporte, pero no hablaba de la nutrición, ni de la cultura de la prevención<sup>52</sup>.

○ **Recursos empleados por el líder legislador Hugo Antonio Laviada Molina**

Uno de los recursos que empleó la “Coalición: “Autorregulación de la industria alimentaria”, representada por el actor Hugo Antonio Laviada Molina, fue el **recurso simbólico**, es decir, la pertenencia de éste como miembro de la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, que a la par fue un recurso de posición, lo cual lo acreditó en mayor medida para presentar proyectos en materia de salud.

También el senador Laviada Molina hizo uso del **recurso de habilidad** para deslindar la polémica generada en la anterior iniciativa –a partir de la realización del segundo foro–, orientó la discusión sobre la “problemática de la obesidad infantil hacia causas multifactoriales”. Canal del Congreso(2013b: s/p), específicamente, en su iniciativa presentada señaló que la obesidad aumentaba por la falta de conciencia y por falta de información sobre hábitos alimentarios y de

---

<sup>52</sup>Para afirmar que no se hablaba de la nutrición, ni de la cultura de la prevención, se revisó la Ley General de Educación vigente antes de la aprobación de la reforma de Hugo Antonio Laviada.

actividad física saludables. Además, su habilidad consistió en deslindar el problema de la obesidad de la responsabilidad única del mercado. “Si se toma en cuenta la magnitud del problema y la falta de conciencia de su importancia que priva entre los grupos de distintas edades, el principal objetivo en este momento, es brindar información a una población específica, además de propiciar campañas de prevención, que ayuden a reducir el riesgo de padecer obesidad”. Laviada Molina en Cámara de Senadores(2007: s/p).

- **Sitios**

Para el caso que nos ocupa –la iniciativa presentada por el Senador Hugo Laviada– los sitios fueron: la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, en donde se presentó la iniciativa de reforma a la fracción IX de del Artículo 7 de la Ley General de Educación. Y las Comisiones Unidas de Educación; de Salud; y de Estudios legislativos de la Cámara de Senadores, donde se estudió y se aprobó la iniciativa la iniciativa. Cámara de Senadores, (2008: s/p). De ahí paso para su revisión y dictamen a las Comisiones de Salud, de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados (LX Legislatura).

A continuación, se presentan los argumentos de la Comisiones Educación Pública y Servicios Educativos y Salud de la Cámara de Diputados. Se consideró relevante hacer hincapié en ellos, pues a partir de estas Comisiones, se consiguió aprobar, aunque con modificaciones, la iniciativa del Senador Hugo Laviada Molina. Además, los argumentos y objetivos expuestos en el dictamen de las comisiones coinciden con los expresados tanto por la Diputada líder Adriana Rodríguez Vizcarra, como con los del Senador Hugo Antonio Laviada;

indirectamente sus argumentos deslindan la responsabilidad única de la industria alimentaria de la prevalencia de obesidad. Por sus acciones y argumentos dichas coaliciones pertenecen a la agrupación: Autorregulación de la industria alimentaria.

- **Actor:** Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y Salud de la Cámara de Diputados – LX Legislatura (septiembre de 2006 – agosto de 2009).
- **Acciones de las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y Salud de la Cámara de Diputados**

Cambios a la reforma del Senador Hagenbekc, estableciendo concretamente que se modificara la fracción novena del Artículo 7 de la Ley General de Educación, para que quedara de la siguiente forma:

Artículo 7.

I a VIII...

IX. Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte. Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud en Cámara de Diputados (2010: s/p.).

- **Razones de las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y Salud de la Cámara de Diputados**

a) Los argumentos de las comisiones coinciden con los expresados en la reforma del Senador Hugo Antonio Laviada Molina<sup>53</sup>:

---

<sup>53</sup>Véase las razones o argumentos del legislador líder Hugo Antonio Laviada Molina.

Las Comisiones dan cuenta de la preocupación del promovente porque los problemas de obesidad y sobrepeso –relacionados con el *excesivo sedentarismo* y los *malos hábitos de consumo e ingesta de alimentos*– aquejan seriamente a la población mexicana. (...) Los cambios en el consumo de alimentos y la tendencia a la ingesta de alimentos con altos índices calóricos, combinados con la falta de ejercicio, son algunos de los factores que han provocado incrementos en el peso de la población. Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud en Cámara de Diputados(2010: s/p.).

Las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud señalaron que, si bien en lo básico estaban de acuerdo con la iniciativa del Senador Laviada Molina, no obstante “la misma necesitaba mejorarse y en consecuencia ser corregida con precisión, *centrándose en promover la educación nutricional* en las escuelas de manera predominante”. Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud en Cámara de Diputados (2010: s/p.).

Tanto los argumentos del Senador Laviada como los argumentos de las Comisiones anteriores, ayudaron a matizar e ir desligando la responsabilidad directa de la industria alimentaria, pues con esta iniciativa las causas de la obesidad infantil giraban en torno a los hábitos individuales y por ende debía atenderse a partir de campañas en las escuelas.

b) Las razones que justificaron que las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud, modificaran la iniciativa del Senador Hugo Antonio Laviada Molina, –aunque manteniendo la interpretación de la obesidad infantil como un problema de salud atendido por medio de la educación nutricional–, partieron de considerar que: “La inclusión en el citado artículo de una lista mayor de trastornos asociados con la obesidad se considera improcedente, toda vez que no coincide con el carácter general de las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación. (...) El nivel de especificidad que propone el senador Hugo Laviada es pertinente para los planes y programas de estudio que le competen a la Secretaría de Educación Pública”. Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud en Cámara de Diputados(2010: s/p.).

Así, la iniciativa de reforma del Senador Hugo Antonio Laviada no fue aceptada tal como la propuso porque consideraba una serie de trastornos asociados con la obesidad: desequilibrios nutricionales, trastornos derivados de la conducta alimentaria y padecimientos crónicos degenerativos, los cuales no podían ser asentados en la Ley General de Educación, puesto que tales trastornos –según el dictamen de las comisiones– “rebasaba el objeto de la ley; y, a lo más, podrían ser temas educativos abordados en los planes y programas de estudio, los cuales le corresponde elaborar a la Secretaría de Educación Pública”. Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud en Cámara de Diputados(2010: s/p.).

- **Recursos que emplearon las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y Salud de la Cámara de Diputados**

Uno de los recursos que empleó la “Coalición: Autorregulación de la industria alimentaria”, representada por las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud, es que por sí mismas son un **recurso simbólico** y **de posición** que las facultaba para discutir la iniciativa en cuestión.

También las Comisiones hicieron uso del **recurso de habilidad**, para señalar que a pesar de que la obesidad infantil se consideraba como una problemática de salud, tal problemática no se asentaría en la Ley General de Salud sino en la Ley General de Educación, puesto que a partir de la educación se buscaron posibles soluciones, que en específico tenían que ver con fomentar la educación nutricional, sin que se vinculara la problemática de la obesidad con el planteamiento de la publicidad de los productos con alto contenido energético de la industria alimentaria.

- **Sitios**

Para el caso que nos ocupa los sitios fueron: las Comisiones Unidas de Educación; de Salud; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, donde se estudió y se aprobó la iniciativa, Cámara de Senadores(2008: s/p). Las Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados donde se dictaminó y se hicieron las modificaciones – durante la LX Legislatura– Cámara de Diputados (2010: s/p).

### **2.3.2.1 Hallazgos del proceso sobre la iniciativa aprobada**

La iniciativa del Senador Hugo Antonio Laviada Molina, etiqueto el asunto de obesidad infantil como una problemática de salud, cuya solución se encaminó por la vía de la educación y no por la prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético. Además, a partir de esta iniciativa el gobierno buscó legitimar su etiqueta en materia de prevención de la salud por medio de la educación; aunque en realidad la iniciativa aprobada no ofreció soluciones nuevas, tan sólo mini modificó y reitero las normas existentes.

En la iniciativa presentada por el Senador Hugo Antonio Laviada Molina sólo se buscó incluir en los fines de la educación establecidos en el Artículo 7 de la Ley General de Educación, la necesidad de fomentar la educación en materia de nutrición y la práctica del deporte.

Es importante hacer notar que tal iniciativa estuvo encaminada, al igual que los argumentos y las acciones de la Diputada Adriana Rodríguez Vizcarra y de las comisiones dictaminadoras a dejar de lado el tema del comercio y la prohibición de la publicidad de productos con alto contenido energético de la industria alimentaria, puesto que la temática de la iniciativa del Senador Hugo Laviada giró en torno a la educación para la salud, motivo por el cual las comisiones que analizaron la propuesta no tenían relación con la economía sino con la educación y la salud. Por consiguiente, no fue rechazada.

En la versión estenográfica, no hay alusión a los votos emitidos por grupo parlamentario. Sin embargo, se puede inferir con respecto al análisis del dictamen de aprobación. Cámara de Senadores (2011: s/p) y de acuerdo con la participación

emitida por parte de los legisladores del PAN, que fue en gran medida la bancada panista del senado quienes apoyaron la aprobación con modificación de la iniciativa presentada por el Senador Hugo Antonio Laviada Molina:

(...) La Senadora María Teresa Ortuño Gurza, del PAN:

Quiero destacar que esta es una minuta que no tiene por qué suscitar disenso, que ha sido discutida ampliamente (...)

(...) EL Senador Ernesto Saro Boardman, del PAN:

La obesidad y el sobrepeso que ataca a nuestra niñez, no solamente se va a combatir con prohibiciones sino con este enfoque preventivo en materia de nutrición. Cámara de Senadores (2011: s/p).

Los anteriores posicionamientos y como antes se ha venido analizando –en la minuta desechada y en los foros– los argumentos evidencian que los actores principalmente los legisladores del PAN respaldan una iniciativa que no genere disenso, que haya sido revisada y argumentada, pero principalmente que ahonde en un enfoque preventivo y no en prohibiciones, por lo cual, la iniciativa aprobada logró defender el objetivo de la Coalición “Autorregulación de la Industria Alimentaria” –a la cual pertenece la bancada del PAN– dejando de lado el tema de la prohibición de publicidad de productos con alto contenido energético. Recordando a Aguilar Villanueva, las maneras como se etiquetan los asuntos no siempre son factibles para el gobierno, se necesita argumentar y negociar a partir de los diversos recursos con los que se cuenta para saber cuál es la mejor etiqueta.

Aún con las modificaciones, la iniciativa aprobada interpretó el asunto de obesidad infantil como un problema de salud pública atendido por medio de la

educación para la salud, más no como un problema de mercado. Según lo expuesto por el Senador Hugo Antonio Laviada y por las Comisiones que aprobaron la iniciativa, la propuesta de alusión a la nutrición tenía que estar contenida en la fracción nueve del artículo 7 de la LGE, porque el tema de la nutrición de la salud ya estaba contenido en la LGS. No obstante, era de suma importancia seguir tratando el problema de la obesidad infantil a partir de la prevención y de la educación para la salud, lo cual era pertinente asentarlos en la LGE. Los actores que participaron en la argumentación y aprobación no propusieron soluciones nuevas, retomaron las ya existentes; lo que sí sucedió es que el gobierno legitimó y justificó sus decisiones y acciones en materia de obesidad.

Se podría decir que aparentemente el gobierno panista se quitó un peso de encima al aprobar una adición que mitigó la controversia que se había generado anteriormente en los medios de comunicación y en el legislativo. Es decir, temporalmente se calmó la discusión en torno a responsabilizar únicamente a la industria alimentaria del problema de la obesidad infantil.<sup>54</sup>

Analizando ambas minutas se observa que el PRI y el PAN votaron juntos el dictamen en contra de la primera minuta y a favor de la segunda minuta,<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Aunque no es punto medular de la presente investigación, cabe aclarar que la argumentación y toma de decisión respecto de la legislación sobre la obesidad infantil ha continuado su curso y actualmente se ha regulado tanto la publicidad de productos de la industria alimentaria como otros aspectos relacionados con esta última. Por ejemplo, en 2014: “La Secretaría de Salud anunció las medidas regulatorias de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, relacionadas con la publicidad y el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas. La dependencia federal informó a través de un comunicado las especificaciones de la estrategia que busca reducir los índices de problemas de la salud asociados a la alimentación que afecta al país”. Forbes (2014: s/p.).

<sup>55</sup> En el desarrollo de la investigación no se expone al Partido Revolucionario Institucional porque su participación fue muy escasa y poco trascendente durante los argumentos en el legislativo.

mientras que la bancada del PRD votó en pro de la aprobación de la primera minuta, porque desde el principio se mostró a favor de la prohibición de publicidad de alimentos con alto contenido energético.

A modo de síntesis, el Cuadro 7 muestra el panorama de los actores que participaron en la presentación, apoyo, modificación y aprobación de la reforma a la fracción IX del Artículo 7 de la Ley General de Educación.

Se ofrece el siguiente esquema para mostrar que en la etiqueta de un asunto, participan de manera directa e indirecta diversos actores que de una u otra forma son parte del escenario y del área de las políticas durante la argumentación y aprobación legislativa, sin embargo, sólo algunos de ellos logran tener o hacer usos de los recursos pertinentes para etiquetar el asunto de obesidad infantil.

## Cuadro 7. Panorama de actores en la primera minuta aprobada<sup>56</sup>

| <b>LX legislatura<br/>(septiembre 2006- agosto 2009)</b>   |  |
|--|--|
| <p>Secretario de Salud: José Ángel Córdova Villalobos. Del 1 de diciembre de 2006 al 9 de septiembre de 2011 (Indicó los factores que provocan obesidad, como hábitos higiénico-dietéticos: el poco ejercicio y el exceso de una alimentación rica en azúcares refinados y grasas saturadas. Mencionó las acciones de la Secretaría de Salud para prevenir la obesidad: información, difusión y educación.</p> <p>Secretaria de Educación Pública: Josefina Vásquez Mota. Del 1 de diciembre de 2006 al 4 de abril de 2009 (A inicios del año escolar 2007-2008, en colaboración con empresas de la industria alimentaria, lanzó la campaña “Vive Saludable Escuela”).</p> |  |
| <b>Comisiones dictaminadoras</b>   |  |
| <p><b>Cámara de Senadores. Comisiones Unidas de Educación; de Salud y de Estudios Legislativos</b></p> <p>Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Senadores: Fernando Elizondo Barragán, del PAN. Tomó la palabra para hablar a favor de la aprobación de reforma a la fracción IX del Art. 7 de la LGE.</p> <p>Miembro de la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores: <b>Hugo Antonio Laviada Molina (líder de la coalición Autorregulación de la industria alimentaria)</b>, del PAN. Presentó proyecto de reforma a la fracción IX del Art. 7 de la LGE, para promover la educación para la salud.</p>   | <p><b>Cámara de Diputados. Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Salud.</b> Modificó y aprobó la reforma, <b>LXI</b> Legislatura.</p> <p>Presidente de la Comisión de Salud: Éctor Jaime Ramírez Barba, del PAN. Participó con comentarios sumamente breves en el tercer foro realizado en la Cámara de Diputados. Se mostró a favor de la propuesta del Senador Hugo Antonio Laviada.</p> <p>Otros actores que influyeron indirectamente en el proceso de toma de decisiones.<sup>57</sup></p> |

**Fuente:** Elaboración propia, extraída del Canal del Congreso ( 2013a; 2013b), Cámara de Senadores (2007; 2008; 2011, Cámara de Diputados (2010), Pepsico México(2010).

Pese a lo amplio que parezcan algunos de los apartados del segundo capítulo, tienen su razón de ser, ya que el análisis del proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil busca evidenciar y mostrar al lector que el proceso se desarrolla en dos grandes espacios de la esfera pública: a) el legislativo, que comprende al Congreso de la Unión Mexicano, donde se organizaron foros y se presentaron las dos iniciativas y b) los medios de comunicación donde principalmente actores externos al Congreso presentaron argumentos similares, en contra o a favor de lo

<sup>56</sup> Sólo los nombres en letra negrilla fueron los actores que participaron ampliamente en la discusión legislativa, los otros actores también influyeron indirectamente en el proceso de toma de decisión, pero no argumentaron en los dictámenes.

<sup>57</sup> En este cuadro, no se retoman a los actores de las Asociaciones Civiles, porque fueron expuestos en el apartado 2.2.2. No obstante, tuvieron gran relevancia –aunque indirectamente– durante el proceso de etiquetar el asunto.

que acontecía en torno a la obesidad infantil en el legislativo. Ambos espacios de la esfera pública están ampliamente vinculados pues se influyen mutuamente; en ocasiones los medios de Comunicación o actores no legisladores marcaron –como se vio en los apartados anteriores– el antecedente o la pauta para retomar o apuntalar nuevos argumentos y acciones, con el fin de etiquetar la obesidad infantil salvaguardando sus objetivos primordiales.

Así pues, el hecho de comenzar el capítulo II con la identificación de las coaliciones distributivas, planteando de manera esquemática sus principales argumentos y objetivos y mostrando una línea del tiempo con los pasos del proceso, significó previamente, haber hecho una revisión y análisis de cada uno de los actores, empleando las categorías de Alnorlt Melsner (1996) y tomando en consideración los argumentos de los individuos más trascendentes y similares en su justificación, para poder agruparlos en cada una de las coaliciones distributivas. Lo anterior, no significa que el proceso de la etiqueta del asunto de obesidad infantil sea lineal, sin embargo, se muestra así con el fin de evidenciar de manera clara la heterogeneidad de objetivos de las coaliciones y los poderes que entran en juego a partir de los recursos que emplean los actores.

Ahora bien, para evidenciar los recursos y los objetivos heterogéneos de mejor manera, la investigación describe y desarrolla puntualmente, las categorías de Alnorlt Melsner (1996) al analizar a los líderes legisladores porque ellos fueron los que aprobaron la etiqueta final del asunto de obesidad infantil en el Congreso de la Unión mexicano, durante las LX y LXI Legislaturas.

## **A MODO DE CONCLUSIONES**

El asunto de la obesidad infantil se etiquetó en el Congreso de la Unión Mexicano durante la LX y LXI Legislaturas como un asunto de educación para la salud, lo anterior a través de coaliciones distributivas, las cuales establecieron una lucha de poder para anteponer sus objetivos e intereses, buscando incidir en los argumentos y acciones de otros actores.

No obstante, el proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil comprende, -por tratarse de un tema de políticas públicas-, la esfera de lo público, por lo cual, el análisis de la etiqueta como una interfase de la agenda, se desarrolló tanto en el Congreso de la Unión Mexicano como en algunos medios de comunicación, puesto que, en ambos espacios existieron actores que argumentaron el tema de diferente manera con el fin de anteponer sus objetivos.

Se habla de diversos objetivos e intereses de las coaliciones porque, a pesar de que se habló explícitamente un objetivo general que era solucionar la problemática de la obesidad infantil, se evidenciaron en los diferentes argumentos y recursos de los actores, otros objetivos e intereses particulares, los cuales trataron de ser respaldados a partir de la creación de coaliciones. Cabe destacar, que los objetivos no se encontraron de manera simple pues estaban inmersos en los marcos de razonamiento de los actores. Durante el proceso de toma de decisión, los involucrados hicieron uso de sus recursos (argumentativos, de información, económicos, de posición, de habilidad, etc.) con el fin de defender sus intereses e imponer su objetivo particular.

Pero no todas las formas de etiquetar el asunto lograron tomarse en cuenta. La cuestión de obesidad infantil se etiquetó como una problemática de salud conductual-cultural. La “Coalición Autorregulación de la Industria Alimentaria” (ConMéxico y bancada del PAN) y la “Coalición Potencial Financiero para Apoyar Programas que sigan las Recomendaciones para la Promoción de la Salud” (OMS y especialista médicos), lograron incidir más que la “Coalición Prohibición de Publicidad de Productos de la Industria Alimentaria” (Poder del Consumidor y bancada del PRD) en la definición y decisión final de la problemática.

Por lo anterior, Majone(2005), es relevante para este estudio de caso porque ayudó a analizar el proceso desde otra perspectiva que no prioriza los métodos estadísticos, paquetes computacionales, finanzas y econometría. Establece una nueva concepción del analista de políticas públicas como “aquel que posee o analiza las capacidades retóricas, argumentativas y sobre todo persuasivas, que se encarga de recolectar datos para generar información que posteriormente, luego de seleccionarla, utilizará, oportunamente, como evidencia en la argumentación”( p.44). De esta forma, el vínculo entre analistas de políticas públicas y elaboradores de políticas públicas se convierte en lo que tendría que ser, un proceso argumentativo, propositivo y de persuasión, aclarando que no está ausente el conflicto.

Al analizar los marcos argumentativos de las coaliciones distributivas, éstas expresaron diferentes razones sobre la problemática y el alcance de la posible solución de la obesidad infantil, pero en esos marcos argumentativos las

coaliciones no coincidían. Es decir, en un primer momento no hubo acuerdo. La incapacidad de generar acuerdos nos habla de un proceso ambiguo, lo cual se debió a la diversidad de actores que argumentaban con distintas valoraciones sobre la problemática de la obesidad, la heterogeneidad de objetivos de las coaliciones y el poder que ejercían de acuerdo a los recursos que tenían y empleaban.

Así pues, los diversos actores se agruparon implícitamente en coaliciones distributivas, es decir, se unieron a aquellos actores cuya valoración y forma de etiquetar la obesidad infantil respaldaba implícitamente de mejor manera su objetivo particular.

Además, después del análisis de los diversos marcos argumentativos, se vislumbró a la coalición “Potencial Financiero para Apoyar Programas que Sigam las Recomendaciones para la Promoción de la Salud”, conformada por la OMS y especialistas médicos, cuyo objetivo fue el de ofrecer financiamiento y tener influencia sobre las políticas de los países miembros. Asimismo, el objetivo de la coalición “Prohibición de Publicidad de Productos de la Industria Alimentaria con Alto Contenido Energético”, fue que El Poder del Consumidor (EPC) y la bancada del PRD ganaran prestigio e influencia sobre las decisiones legislativas. Por otro lado, el objetivo de la coalición “Autorregulación de la Industria Alimentaria” fue defender el prestigio de ConMéxico, y con ello no generar pérdidas económicas al sector de la industria alimentaria. Además, tal perspectiva respalda al gobierno panista porque evita que éste viole y reajuste las normas del

mercado ya establecidas; evitar el conflicto del gobierno con el sector empresarial.

Pero no todas las valoraciones y maneras de etiquetar el asunto de obesidad infantil lograron ser tomadas en cuenta. Por un lado, en la primera iniciativa desechada se etiquetó el asunto no sólo como una problemática de salud sino también explícitamente como una problemática económica y de mercado. A la hora de argumentar la causa de la obesidad infantil los actores de la “Coalición Prohibición de Publicidad de Productos de la Industria Alimentaria”, señalaron que dicha publicidad incitaba a los niños a consumir productos no saludables, causantes de la obesidad.

En la segunda iniciativa aprobada por parte de la “Coalición Autorregulación de la Industria Alimentaria” se etiquetó el asunto de la obesidad infantil como una problemática de salud pública, pero también como una problemática educativa- cultural. En sus razones expusieron las causas multifactoriales de la obesidad infantil: estilos de vida poco saludables, malos hábitos alimenticios, desequilibrio energético; pero sobre todo dejaron claro que, sí se pretendía resolver la problemática de la obesidad infantil, se tenía que coadyuvar con las empresas de la industria alimentaria a través de la autorregulación de las mismas.

A la hora del proceso para etiquetar el asunto de obesidad infantil, las coaliciones distributivas coincidieron en nombrar explícitamente el tema como un problema de salud, pero la falta de acuerdos sobre las causas de lo discutible, dejó ver que las perspectivas y los objetivos de los actores no siempre fueron los

mismos. Todos los actores convenían en querer solucionar el problema de la obesidad infantil, pero no en cuáles eran las causas y cómo se debería de resolver.

Cada actor fue utilizando sus argumentos y empleando sus recursos políticos como más les convenía. Por un lado, los empresarios no querían tener pérdidas económicas y de prestigio, así que abogaron por la autorregulación con acciones cooperativas, planteadas por la OMS (como disminución de las porciones, etiquetado y productos alternativos).

Y, por el otro lado, los políticos panistas no querían hacer reformas estructurales que les requiriera más tiempo y complejidad determinar. Por lo cual su interés no fue crear nuevos lineamientos, sino modificar las leyes ya existentes. En ese entonces, se trataba de dar una salida rápida para enfrentar las exigencias del momento: el aumento de la obesidad y la controversia en torno a sus causas y posibles soluciones. Por ello, se reformó y se hizo adición a la Ley General de Educación.

No obstante, la controversia por las formas de etiquetar la obesidad infantil se debió a que en un principio la obesidad infantil no sólo se fue un asunto de salud pública, sino de economía-mercado: prohibiendo la publicidad de alimentos con alto contenido energético y bajo valor nutricional. Tal postura fue contrarrestada con los argumentos insistentes de la industria alimentaria, mismos que después fueron retomados por los legisladores panistas, quienes afirmaron que no se tenía que satanizar los alimentos, porque no hay alimentos buenos, ni malos, sino conductas inadecuadas; que las alternativas para prevenir la obesidad debían enfocarse en la educación de los infantes, educar para la salud-prevención,

y no en la prohibición de alimentos. Así fue como se aprobó la reforma a la Ley General de Educación.

Por supuesto, la polémica en el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil no terminó ahí, en el transcurso de los años mencionados se fueron lanzando más iniciativas que retomaron el tema como un asunto económico de mercado, puesto que en reiteradas ocasiones se propusieron iniciativas que promovieron la prohibición de la venta de alimentos “chatarra” en las escuelas públicas. Y tiempo después se lograrían crear y aprobar lineamientos en la materia.

Sin duda el proceso de etiquetar el asunto de obesidad infantil para incorporarlo en la agenda es un asunto complejo, escabroso, confuso, lleno de incertidumbre y ambiguo; puesto que a lo largo del proceso se van lanzando, retomando y desechando opiniones y propuestas encontradas; algunas, bien justificadas, y otras improvisadas, sin un análisis a fondo, sin alternativas adecuadas.

Lo importante a detectar es que en los argumentos públicos de los actores se tiende a sentenciar a los buenos y a los malos actores del juego político. Sin embargo, no hay tales, sólo hay coaliciones que defienden distintos objetivos. Lo que sí hay, son intereses más particulares que otros; aun así, ninguna de las partes queda exenta de pérdidas.

En la LXI legislatura, quien más ganó fue la industria alimentaria, ya que logró en ese sexenio panista que no le impusieran prohibiciones a la publicidad de sus productos, además de permitirle autorregularse, salvaguardando el lema

económico que tanto defiende el mercado: “dejar hacer, dejar pasar”, no regulación por parte del Estado porque “el mercado es eficiente por sí solo”.

También ganó el gobierno, pues en apariencia logró justificarse y legitimarse (débilmente) ante la opinión pública, aprobando una reforma en materia de obesidad infantil justo cuando la opinión pública estaba acalorada ante la difusión de las demandas de la Asociación Civil El Poder Del Consumidor. Además, al no prohibir la publicidad y venta de productos de la industria alimentaria, logró que no se generara un mercado negro de productos chatarra.

Incluso ganó la Asociación Civil El Poder Del Consumidor. Ganó por lograr destacar y permanecer en la opinión pública, y en años posteriores logró ser escuchada por otros legisladores que retomaron sus propuestas, como la prohibición paulatina de alimentos chatarra en las escuelas de educación básica.

Así es como las coaliciones distributivas con los recursos que cuentan, logran ejercer poder en mayor o menor medida, se forman con el fin de llegar a un punto donde todos los actores ganen de cierta manera, aun cuando algunos pierdan la posibilidad de que se incorporen sus propuestas.

La etiqueta de un asunto, en un marco democrático/institucional, muestra un esbozo de cómo podría elaborarse la política pública, de los objetivos e intereses que están en conflicto y si en la medida de lo posible se retoma la pluralidad de opiniones, aun cuando sólo logren persuadir o imponerse unos cuantos, lo cual depende para el caso analizado de los recursos y argumentos que emplean las coaliciones distributivas.

Finalmente, durante la etiqueta del asunto de obesidad infantil en el Congreso de la Unión mexicano, LX-LXI Legislaturas, se observó habilidad de argumentación, recursos de reposición y simbólicos, e indirectamente a partir de la argumentación se evidenciaron los recursos económicos que representa la industria alimentaria. El análisis del proceso dejó ver que la argumentación sobre la problemática de la obesidad infantil, es multifactorial como diversos son los objetivos que se generan en torno al asunto; que decidir atender una u otra etiqueta puede beneficiar o perjudicar intereses. Sin embargo, debido a la racionalidad limitada con la que se comportan todos los individuos es pertinente, sobre todo en un asunto de política pública, atender poco a poco la multiplicidad de factores para paulatinamente solucionar la problemática, en este caso la obesidad infantil.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. C. y Lima, F. M.. (2009), ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Madrid, España: Eumed.
- Aguilar, V. L. F. (1992), Estudio introductorio. En Aguilar, V. L. (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, (pp. 15-74), Ciudad de México, México, Porrúa
- (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*, , Ciudad de México, México, Porrúa
- (2003). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Ciudad de México, México, Porrúa
- Boladeras, C. (2001). La opinión Pública de Habermas. *Análisis*, (Num. 26) (pp.51-70).
- Carrillo, E. y Riera, J. (2013). Aproximación a la situación actual de la obesidad infantil y su prevención desde una perspectiva sociosanitaria. Estado del arte y recomendaciones. *Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa*. Núm 52, pp.33-66.
- Chertorivski, W. S. y Caballero, G. F. (2015). ¿De Dónde Partimos? Una política pública con alto potencial de éxito en la prevención en salud. México. CIDE.
- Correa, R. L. (2006). *Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*. Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.

- Córdova, G. A. y Palencia, E. C. (2004). La obesidad: problema de salud pública y tendencias actuales en México y en el mundo, México: Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C.
- Del Castillo, A. (1996). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos, México: CIDE. (Colección Documentos de Trabajo del CIDE, No. 44)
- (1997). El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad. México: CIDE. (Colección Documentos de Trabajo del CIDE, No. 47)
- (2001). Ambigüedad y Decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas. México: CIDE. (Colección de Trabajo del CIDE, No. 44)
- Elder, C. D. y Cobb, R. W. (2003). Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos. En L. F. A. Villanueva. *Problemas Públicos y agenda de los ancianos*. (pp.77-104), México: Porrúa.
- Fernández, C. B., Montoya, N. Y. A. y Viguri, U. E. (2011), Sobrepeso y obesidad en menores de 20 años de edad en México. *Boletín médico del hospital de México*, 68, pp.79-81.
- González, B. J. (2002), Obesidad: problema de salud pública en México. *Nutrición Clínica*,5, pp.213-218.
- Majone, G. (2005), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica.

- March, J. G. y Olsen, J. (1997), El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional, *Gestión y Política Pública*, 6 , pp.41-73.
- ( 1997 [1989]). El redescubrimiento de las instituciones . La base organizativa de la política, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica.
- Meltsner, A. J. (1996). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. F. A. Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*, (pp. 367-392), México: Porrúa.
- Nelson, B. (2003). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. F. A. Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (pp.105-140). México: Porrúa.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México:FCE..
- Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Parsons, W. (2007 [1997]). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Simon, H. A. (1962). *Comportamiento administrativo: un estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Madrid, España: Aguilar.
- Subirats, J. Knoepfel, P. y Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Thoenig, J. C.(1999). El análisis de las políticas públicas. *Revista Universitas*. 93, pp.61-109.

Velásquez, G. R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Revista Desafíos*. 20, pp. 149-187.

## **DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS**

La clave de la obesidad está en el sedentarismo. (6 de octubre de 2014).

ABC.(n.f.). Recuperado de <http://www.abc.es/sociedad/20141006/rc-clave-obesidad-esta-sedentarismo-201410061027.html>

Cámara de diputados. (2006). Primer periodo ordinario, LX legislatura. México. Versión estenográfica. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/>

----- (2006b). Integrantes de la comisión de Economía, LX legislatura.(pp.41). México. Recuperado de [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_coms.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/album_coms.pdf)

----- (2006c). Integrantes de la comisión de Salud, Lx Legislatura.(pp.65). México. Recuperado de [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_coms.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/album_coms.pdf)

----- (2007). Diario de los debates, LX Legislatura. México. Recuperado de <http://cronica.diputados.gob.mx/>

----- (2010). Diario de los debates, LX Legislatura. 3102-II. México. Recuperado de <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/61/2010/sep/20100923-II.html#Dictamen8>

Cámara de senadores. (2005). Iniciativa con proyecto de Decretos por el que se reforman los Artículos 115 de la Ley General de Salud y 49 de Ley Federal

de protección al consumidor. *Gaceta del senado*, 129. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=6757>

----- (2006). Sesión pública ordinaria de la Cámara de senadores. Senador Enrique Jackson Ramírez. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=573>

----- (2007). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 7 de la Ley General de Educación. *Gaceta del senado*. 150. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=14509>

----- (2008). Sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, LX Legislatura. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=753>

----- (2011). Sesión pública ordinaria de la Cámara de senadores, LXI Legislatura. México. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1028>

Canal del congreso. (2013a). “Análisis de la problemática y sobrepeso en México, 2004”, México.

----- (2013b). “Estrategias de salud pública ante la obesidad y sus comorbilidades, 2007”, México.

----- (2013c). “Obesidad infantil, educación saludable. Hacia un nuevo estilo de vida, 2007”, México.

Calvillo, A. (4 de junio de 2007). Denuncian a Kellogg’s por su publicidad. *Expansión*.(n.f.).Recuperado de

<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2007/4/denuncian-a-kellogg2019s-por-su-publicidad>

Cruz, M. A. (11 de febrero de 2004). Se reformará casi en su totalidad la ley de salud. *La jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2004/02/11/043n2soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1>

----- (2 de mayo de 2004). En dos décadas la universidad será un problema mundial.: expertos. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/02/039n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1>

----- (3 de agosto de 2006). Crece en México la prevalencia de diabetes tipo 1, que afecta a menores. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2006/08/03/index.php?section=sociedad&article=046n1soc>

----- (9 de febrero de 2007). Solo 10 % de la población puede tener una figura esbelta de forma natural. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2007/02/09/index.php?section=sociedad&article=046n1soc>

Cruz, Antimio. (12 de julio de 2013). La historia de cómo kilo a kilo México se volvió líder en obesidad. *CNN México*. (n.f.). Recuperado de

<http://mexico.cnn.com/salud/2013/07/12/la-historia-de-como-kilo-tras-kilo-mexico-se-volvio-lider-en-obesidad>

- Dávila, P. ( 6 de abril de 2008). Obesidad, corrupción y complicidad oficial. *Proceso*. 1640. (n.f.). Recuperado de [http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=89928](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=89928)
- Dávila, R. (3 de diciembre de 2009). Resultados de nutrición de la ENSANUT-2006. *Journalmex Periodistas de México*. (n.f.). Recuperado de <https://journalmex.wordpress.com/2009/12/03/resultados-de-nutricion-de-la-ensanut-2006/>
- Diario Oficial de la Federación (2011). Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 7 de la Ley General de Educación, en materia de educación nutricional. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5197224&fecha=21/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5197224&fecha=21/06/2011)
- En México, déficit de 835 trasplantes de corazón cada año, señala experto. (4 de enero de 2004). *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2004/01/04/030n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly=1>
- Forbes, S. (18 de julio de 2014). Las 4 medidas del gobierno contra la obesidad. *Forbes México*. (n.f.). Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/las-4-medidas-del-gobierno-contra-la-obesidad>
- Gómez, M. C. (28 de abril de 2004). En el país 30 % de la población tiene elevado colesterol, afirma Salud. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/las-4-medidas-del-gobierno-contra-la-obesidad>

Herrera, C. y Cruz, A.(14 de febrero de 2007). Llama Calderón a un gran pacto nacional para la salud. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2007/02/14/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>

Kostka, F. E. (2004). Políticas Públicas. *En Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. (n.f.). Recuperado en

[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)

León, Z. G. (4 de enero de 2004). Se agravará en un lustro el problema de obesidad en niños, señala experto. *La jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/09/index.php?section=sociedad&article=034n1soc>

----- (6 de marzo de 2006). Proyecto de SEP y Ssa para abatir la obesidad infantil. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/06/index.php?section=sociedad&article=037n3soc>

Lucas, V. P. (1959). Sobre el concepto de institución política. *Revista de Estudios*

*Políticos*. 108. (n.f.). Recuperado de <file:///C:/Users/xo/Downloads/Dialnet-SobreElConceptoDeInstitucionPolitica-2129353.pdf>

Martínez, N. (23 de febrero de 2010). Obesidad infantil inicia en la escuela. *El Universal*. (n.f.). Recuperado de Disponible en

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/660777.html>

- Meléndez, M. G. (2008). Obesidad infantil en México, magnitud del problema y determinantes que favorecen en la escuela y la casa. *International Life Sciences Institute*. México.
- Méndez, E. y Garduño, R. ( 11 de abril de 2007). Reviven diputados análisis sobre restricciones a comida chatarra. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/11/index.php?section=sociedad&article=043n1soc>
- (2 de mayo de 2008). En el país 1.4 millones de menores de 5 años, dañados por desnutrición. *La Jornada*. (n.f.). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/02/index.php?section=sociedad&article=043n1soc>
- Santos, M. S. (2005). La educación física escolar del problema de la obesidad y el sobrepeso. *Revista internacional de medicina y ciencias de la actividad física y el deporte*. (pp.179-199). Recuperado de <http://cdeporte.rediris.es/revista/revista19/artobesidad10.htm>
- Notimex. (2012). México, la obesidad infantil aumentó 40 % entre 1999 y 2006; UANL busca marcadores genéticos. Recuperado de <http://www.sdpnoticias.com/tecnologia/2012/09/08/en-mexico-la-obesidad-infantil-aumento-40-entre-1999-y-2006-uanl-busca-marcadores-geneticos>
- Organización Mundial de la Salud. (2004). Estrategia Mundial Sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>

----- (2015). Obesidad y sobrepeso. *Nota Descriptiva*. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

(2012). “Hacia el futuro que queremos. Erradicación del hambre y transición a sistemas agrícolas alimentarios sostenibles. Recuperado de

Pepsico México. (2010). Sustentabilidad Humana. Recuperado de <http://www.pepsico.com.mx/Purpose/Human-Sustainability.html>

Roth, D. A. (2002). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, Colombia: Aurora. Recuperado de [https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/1195979/mod\\_resource/content/1/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.%20formulaci%C3%B3n%20implementaci%C3%B3n%20y%20evaluaci%C3%B3n.%20Roth%20Deubel.pdf](https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/1195979/mod_resource/content/1/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.%20formulaci%C3%B3n%20implementaci%C3%B3n%20y%20evaluaci%C3%B3n.%20Roth%20Deubel.pdf)

Rudiño, L.(9 de octubre de 2007). Los consumidores vs publicidad de Kellogg’s y Nestlé. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/10/consumi.html>

Secretaria de Salud. (2002). Decreto por el el que se reforma la fracción II del artículo 115 de la Ley General de Salud. Recuperado de [www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=668389](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=668389)

Zaragoza, G. L.( 8 de agosto de 2007). Demandan a Kellogg’s y Nestlé por publicidad en niños. *La jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/08/index.php?section=sociedad>

## **SIGLARIO**

- **A.C.** Asociación Civil
- **ConMéxico** Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.
- **CNDH** Comisión Nacional de Derechos Humanos
- **EPCEI** Poder del Consumidor, asociación civil sin fines de lucro que trabaja en defensa del consumidor.
- **ECNT** Enfermedades Crónicas No Trasmisibles
- **ENN** Encuesta Nacional de Nutrición
- **ENSANUT** Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
- **FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- **LGS** Ley General de Salud
- **LGPC** Ley General de Protección al Consumidor
- **OMS** Organización Mundial de la Salud