

EDITORIAL

Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar en los planteles de educación básica

General guidelines for the sale and distribution of food and beverages consumed by students in basic education establishments

Mauricio Hernández Ávila, Olga Georgina Martínez Montañez

En este número del Boletín aparece un análisis crítico del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria.¹ Dicho Acuerdo fue publicado como propuesta de la Secretaría de Salud. Nos permitimos describir a continuación las principales bases sobre las cuales se elaboró.

Nunca antes en la historia sanitaria de este país nos habíamos dado a la tarea de promover ambientes más saludables para detener la creciente epidemia de obesidad a través de lineamientos que reglamentaran el expendio y distribución de alimentos en las escuelas. Dichos lineamientos incorporan acciones, criterios técnicos y procedimientos que forman parte de los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, presentado por el Presidente Felipe Calderón el 25 de enero del 2010. Su diseño y puesta en marcha muestran el compromiso de dos Secretarías que trabajaron de manera conjunta y coordinada para cumplir con los compromisos plasmados en el acuerdo mencionado.

A continuación se describe el problema de salud y el marco en el cual se desarrollaron los lineamientos, así como sus objetivos y características principales.

El sobrepeso y la obesidad

Sin duda, la epidemia de sobrepeso y obesidad es actualmente uno de los principales problemas de salud pública

del país. Actualmente, México es la nación cuyos habitantes aumentan de peso con mayor rapidez, lo que nos ha llevado a ocupar el segundo lugar por obesidad entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con cifras muy cercanas al primer lugar (Estados Unidos de América).² Alrededor de 70% de la población ≥ 18 años presenta sobrepeso y obesidad, condición que a su vez ha ocasionado un crecimiento acelerado de padecimientos como la diabetes mellitus que es atribuible al exceso de peso en el 90% de los casos. Otras enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas son: hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, y diferentes tipos de cáncer como: mama, esófago, colon, endometrio y riñón, por mencionar las más relevantes.³

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT) más de 4 millones de niños, entre los 5 y los 11 años de edad, se encuentran en riesgo, pues la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se presenta en uno de cada cuatro niños (26%), mientras que uno de cada tres adolescentes la padece (31%), lo cual representa a más de 6 millones de adolescentes a los que se deben sumar 42 millones y medio de adultos mayores de 20 años con problemas de peso. La misma ENSANUT permite estimar que, de no modificarse la tendencia, en 10 años el 90% de la población presentará obesidad o sobrepeso.⁴

Consecuencias del sobrepeso y la obesidad en la niñez

El sobrepeso y la obesidad infantiles desencadenan la aparición de varias enfermedades que anteriormente sólo se veían en la población adulta. En un estudio que se llevó

Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud;
Secretaría de Salud;
México, D. F., México

Fecha de recepción: 16-11-10
Fecha de aceptación: 18-11-10

a cabo en el *Hospital Infantil de México Federico Gómez* en niños con sobrepeso y obesidad, de 4 a 18 años de edad, se observó que, de 100 niños estudiados, 16% eran hipertensos y 50% presentaban síndrome metabólico, que incluye altos niveles de triglicéridos y colesterol, además de problemas de hipertensión.⁵

Los niños con sobrepeso u obesidad tendrán más riesgo de seguirlos pidiendo como adultos. Las personas que desarrollan enfermedades relacionadas con el sobrepeso y la obesidad vivirán enfermas, en promedio, 18.5 años. La obesidad es responsable de 8% a 10% de las muertes prematuras en México, por lo que también se ha estimado que la generación actual tendrá una esperanza de vida menor.

En relación con los costos directos e indirectos del sobrepeso y la obesidad, se observa un rápido incremento y se estima que los costos por la pérdida de productividad, que en 2008 fueron de 25,099 millones de pesos, alcancen 72,951 millones en el 2017. El costo directo por atención médica, de 42,246 millones de pesos en el 2008, aumentará a 77,909 millones en 2017 (cifras bajo escenarios conservadores) que representarían entre 60.5 y 79.5% del gasto público federal en servicios de salud a la persona del presupuesto de 2008. La carga económica de estos costos para los servicios de salud pública constituye una verdadera amenaza a la sustentabilidad del sistema y de los hogares.

Alimentación en las escuelas

En un estudio reciente, realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública,⁶ se documentó que los niños y adolescentes durante la jornada escolar de 4.5 horas consumen en promedio 560 kcal, lo que representa 31% de su requerimiento energético diario.

Existe un consumo elevado de bebidas azucaradas, frituras y dulces dentro de la escuela. El 49.3% de los escolares consumen tortas o tacos; el 48.8% ingiere *Frutisi*[®] u otra bebida endulzada; 35% consume dulces, 28.4% frituras y sólo 8.2% de los escolares consumen frutas.⁷ La característica de la mayoría de estos alimentos es que son altos en grasas y carbohidratos, por lo que cantidades aún moderadas significan un ingreso de energía importante. Otro hecho importante es que 87% de los niños reciben dinero para comprar alimentos dentro de la escuela o al salir de ella.

Aunado a lo anterior, niños y adolescentes realizan poca actividad física y dedican mucho tiempo a ver televisión

o a jugar en la computadora, por lo que desde edades tempranas se habitúan a la inactividad física. Otro factor de gran relevancia es la saturación de mensajes en los medios de comunicación masiva orientados al consumo de alimentos con bajo o nulo valor nutricional.

Las intervenciones contra el sobrepeso y la obesidad

Bajo un enfoque ecológico que identifica al exceso de peso como estrechamente asociado con determinantes de la salud relacionados con ambientes obesigénicos, se plantea la necesidad de modificar los entornos para hacer más realista el objetivo de modificar los hábitos alimenticios y facilitar el cambio de conducta.

Sin embargo, la modificación de los determinantes no es tarea exclusiva del Sector Salud público; para promover la salud y atender las causas que la afectan de manera efectiva la Secretaría de Salud se encuentra rebasada en instrumentos y atribuciones, ya que los determinantes dependen de todos los órdenes de Gobierno, el Federal, el Estatal y el Municipal, de otros sectores del gobierno, en especial Economía, Agricultura, Hacienda, Educación, Desarrollo Social, Deportes y Agua; de la industria alimentaria y, por supuesto, de la sociedad y de la academia.

Desde el 2004, la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la cual México es miembro, aprobó la “Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud”, donde nos comprometimos a seguir sus recomendaciones, incluyendo la inserción de directrices en las políticas públicas para una alimentación saludable y la promoción de la actividad física, en un abordaje de entornos y condiciones que los favorezcan.⁸

Con este antecedente, en el último año se integraron las evidencias, nacionales e internacionales, en grupos de trabajo intersectorial con los expertos, la contribución de la OMS y con organizaciones de la industria, para convenir acciones inmediatas y mediatas que ayuden a impulsar las acciones. El resultado fue el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA), estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, presentado el 25 de enero del 2010.⁹ El ANSA representa una política del Estado Mexicano, que asume plenamente el Ejecutivo Federal, en la que se fomenta y asegura la participación de 15 dependencias del gobierno, de la academia, de grupos de profesionistas, de la sociedad y de la industria, para asumir juntos la responsabilidad compartida de más de 100 acciones con un objetivo común: detener la epidemia de sobrepeso y obesidad. Las

metas son: revertir las tasas de sobrepeso en los niños de 2 a 5 años, detener el crecimiento de la epidemia en los niños de 5 a 19 años, y desacelerar el crecimiento de la epidemia en los adultos.

El ANSA incluye diez objetivos estratégicos que se enlistan a continuación y aborda el problema de manera integral, consciente de que con acciones aisladas se tendría un impacto menor:¹⁰

1. Fomentar la actividad física en la población en los entornos escolar, laboral, comunitario y recreativo con la colaboración de los sectores público, privado y social.
2. Aumentar la disponibilidad, la accesibilidad y el consumo de agua simple potable.
3. Disminuir el consumo de azúcar en bebidas y de grasas en los alimentos.
4. Incrementar la ingesta diaria de frutas y verduras, leguminosas, cereales de granos enteros y fibra en la dieta, aumentando su disponibilidad, accesibilidad y promoviendo su consumo.
5. Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas de la población sobre una dieta correcta a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud.
6. Promover y proteger la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses, y favorecer una alimentación complementaria adecuada a partir de esta edad.
7. Disminuir el consumo de azúcares y otros edulcorantes calóricos añadidos en los alimentos, aumentando la disponibilidad y la accesibilidad de alimentos reducidos o sin edulcorantes calóricos.
8. Disminuir el consumo diario de grasas saturadas en la dieta y reducir al mínimo las grasas trans de origen industrial.
9. Orientar a la población sobre el tamaño recomendable de las porciones tanto en la preparación casera de alimentos como en los alimentos procesados que lo permitan, incluyendo también porciones reducidas en restaurantes y expendios de alimentos.
10. Disminuir el consumo diario de sodio reduciendo la cantidad adicionada y aumentando la disponibilidad y accesibilidad de productos de bajo contenido o sin sodio.

El entorno escolar y la oportunidad en las etapas tempranas de la vida

La escuela es el espacio donde niños y adolescentes adquieren las competencias para construir su propio desarrollo y

participar de manera activa y responsable en su comunidad. Es, por lo tanto, uno de los espacios con más influencia para lograr la adopción de estilos de vida saludables.

Los hábitos del niño inician en casa con el aprendizaje cotidiano a través de sus padres. Sin embargo, intervienen factores sociales, económicos y culturales que se van reforzando en la escuela y en el ambiente en que se desenvuelven.

En el marco del ANSA, de acciones integrales y de colaboración con otras dependencias del gobierno se elaboró, junto con la Secretaría de Educación Pública, el Programa de Acción en el Contexto Escolar,¹¹ con tres componentes básicos que se mencionan a continuación:

- Promoción y educación para la salud (alfabetismo nutricional). Para lograrlo, se trabaja en el enriquecimiento de los contenidos en los libros de texto gratuitos con temas de orientación alimentaria, cuidado de la salud y activación física, que se apoyarán con materiales educativos audiovisuales, impresos y electrónicos. Las acciones también serán dirigidas a padres y maestros, autoridades escolares y a toda la comunidad escolar.
- Fomento de la activación física regular. Con acciones de cooperación interinstitucional para el impulso de planes de activación en las escuelas, bajo un enfoque de equidad de género y el desarrollo de juegos y materiales interactivos para promover juegos populares. La activación debe incorporar al menos 30 minutos diarios de actividad física moderada, al inicio, dentro del salón de clases y en el recreo activo. Vale la pena mencionar que las acciones también incluyen ofrecer actividades extracurriculares deportivas, sociales y culturales, dentro y fuera del contexto escolar.
- Acceso y disponibilidad de alimentos y bebidas saludables que faciliten una alimentación correcta. Las líneas estratégicas establecidas desde el inicio identificaron la necesidad de emitir una regulación que definiera las características de los alimentos y las bebidas que podrían distribuirse en las escuelas. Este componente dio lugar a los lineamientos que se detallan a continuación.

Lineamientos

Tienen como objetivo que en las escuelas se preparen y expendan alimentos que contribuyan a lograr una alimen-

tación correcta, que se unifiquen los esfuerzos y acciones en las entidades federativas, que se impulse una cultura de hábitos alimentarios saludables y que se propicie una reflexión para reconocer la importancia de la salud como un componente básico en la formación de niños y adolescentes.¹²

Forman parte de una estrategia educativa que busca formar niños para la adecuada toma de decisiones respecto a su salud. Asimismo, orienta a las personas que se encargan de la preparación de alimentos dentro de las escuelas, a los maestros y a los padres de familia, para que ofrezcan alimentos que se encuentren dentro de las recomendaciones de aporte energético del refrigerio escolar.

Se concibe como un microambiente; no busca que salgan del mercado alimentos para la venta al público, únicamente establece las bases respecto del tipo de alimentos y bebidas procesadas y preparadas que, por su valor nutricional, son recomendables para su consumo y venta en los establecimientos de consumo escolar.

Para lo anterior, los lineamientos tienen capítulos con temas como: principios de una correcta alimentación; promoción de una cultura de correcta alimentación; conformación de un Comité del Establecimiento de Consumo Escolar y de lo que debe ofrecer; condiciones higiénicas de los lugares de preparación de los alimentos; limpieza en la preparación de alimentos y bebidas; el papel de los proveedores o prestadores de servicios de alimentos, las autoridades educativas y el personal docente; los derechos y las obligaciones de los padres de familia, de las autoridades sanitarias; planeación, evaluación y seguimiento.

Como complemento a los lineamientos se publica también un anexo técnico con los criterios nutricionales que deberán cumplir los alimentos disponibles a los niños. Lo anterior nos ubica entre los primeros 16 países con criterios específicos en el ambiente escolar y son, sin duda, uno de los más avanzados en América Latina.

Los lineamientos aportan los siguientes beneficios:

- Promueven activamente el consumo de agua simple y potable, de leche semidescremada y descremada, y de frutas y verduras de manera que se consuman preferentemente.
- Establecen criterios nutrimentales y valores máximos de micronutrientes, acordes con las recomendaciones internacionales.

- Proponen la disminución del consumo calórico promedio en las escuelas primarias, de 433 kcal a 276 kcal, lo que representa 36% menos calorías.
- Establecen las características de higiene y manejo de la comida que se prepara en las escuelas y que representan el 80% de los alimentos que consumen los escolares.
- Sólo permiten la venta de alimentos reducidos en grasas (totales, saturadas y trans), azúcares y sodio. En una primera etapa el enfoque principal es la disminución en el consumo de grasas, que se ha demostrado tiene una vinculación directa con la obesidad; posteriormente se continuará con la reducción de grasas, a la que se sumará la de azúcares y de sal.
- Con los criterios establecidos, no se permitirá la venta de 91% de las botanas y de 51% de pastelillos y galletas en el primer ciclo escolar. Gradualmente, a partir de 2012, se eliminará el 98% de las botanas y el 82% de pastelillos y galletas que forman parte de la oferta actual en el mercado.
- En escuelas primarias se establece el compromiso de no vender bebidas azucaradas.
- Consideran el refrigerio escolar como una combinación de alimentos que, idealmente, debe estar integrada por una porción de frutas o verduras, un alimento preparado (torta, quesadilla sin freír) y agua simple potable.
- Se eliminan los empaques que tienen más de una porción.

Para garantizar la adecuada instrumentación de los lineamientos, se han desarrollado las siguientes acciones:

- Dos talleres nacionales con la participación de autoridades y personal operativo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Talleres y reuniones en los estados con los actores implicados a nivel local, lo que incluye responsables municipales como apoyo para controlar la venta de alimentos alrededor de las escuelas.
- Se elaboraron, en coordinación con la SEP, diversos manuales y materiales educativos entre los que destacan:

- Manual para la preparación de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo. Orienta a los responsables de los establecimientos de consumo escolar para la adecuada aplicación y cumplimiento de los Lineamientos Generales y del Anexo Único.
- Guía para directivos y docentes. Proporciona información de los factores clave que facilitan la puesta en práctica de acciones para el cuidado de la salud; también para reconocer los retos que implica generar una nueva cultura de la salud y favorecer el análisis y la discusión de la comunidad educativa para realizar acciones, así como para asegurar y evaluar sus resultados.
- Manual para la familia. Proporciona orientación a los padres de familia para identificar las mejores formas de cuidar y proteger la salud mediante una alimentación correcta y la práctica del ejercicio diario.
- Serie audiovisual “Escuela y Salud Alimentaria”:
 1. Programa de Acción en el Contexto Escolar.
 2. Sobrepeso y Obesidad.
 3. Orientación Alimentaria en la Educación Básica.
 4. Fomento a la Activación Física en la Escuela.
 5. Educación para la Salud a nivel Preescolar.
 6. Educación para la Salud a nivel Primaria.
 7. Educación para la Salud a nivel Secundaria.
- Construcción del portal web para el registro de alimentos y la validación de aquellos industrializados que cumplen con los criterios para su venta en las escuelas.¹³

Por otro lado, las acciones de seguimiento para la implementación de los lineamientos son las siguientes:

- Diseño e implementación de una campaña educativa dirigida a niños y adolescentes sobre la importancia de tener un estilo de vida saludable:
Alimentación Correcta + Actividad Física = Vida Saludable.
- Mantenimiento y actualización del portal web.¹²
- Programa de supervisión en las escuelas.
- Evaluación de la implementación e impacto de los lineamientos.

- Monitoreo bromatológico de productos permitidos y su congruencia con la información contenida en las etiquetas.
- Elaboración y distribución de materiales educativos para diferentes grupos de la población, como recetarios, recomendaciones prácticas para la preparación de refrigerios, cuadernos para colorear para niños y otros.

Por supuesto, estos primeros pasos requieren de un proceso de mejora en el que se identifiquen y fortalezcan los aciertos, y se modifiquen o eliminen los aspectos menos efectivos. Así mismo, los lineamientos deben ubicarse como la respuesta a una de las tres líneas estratégicas del Programa en el Contexto Escolar del ANSA. Un gran esfuerzo, resultado de una fuerte convicción y voluntad política de las autoridades educativas, que en nuestra opinión debe ser reconocido y apoyado por la comunidad académica y los profesionales de la salud.

Actualmente se continúa trabajando de manera coordinada con otras dependencias y el sector privado para modificar los factores ambientales externos que influyen sobre la alimentación de niños y escolares, principalmente los que tienen que ver con la participación de la industria alimentaria, etiquetado y publicidad.

Autor de correspondencia: Dra. Olga Georgina Martínez Montañez

Correo electrónico: olgageorgina@prodigy.net.mx

REFERENCIAS

1. Flores HS, Klünder K M, Medina BP. Análisis crítico del ACUERDO mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar en los planteles de educación básica. *Bol Med Hosp Infant Mex* 2011;68:69-78.
2. Sasso Franco. *Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat*. Organization for the Economic Cooperation and Development (OECD publishing); 2010.
3. Stevens G, Dias RH, Thomas KJ, Rivera JA, Carvalho N, Barquera S, et al. Characterizing the epidemiological transition in Mexico: national and subnational burden of diseases, injuries and risk factors. *PLoS Med* 2008;5:e125.
4. Olaiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública; 2006.

5. García Morales Leticia. Primera etapa del estudio sobre obesidad infantil. Servicio de Endocrinología Pediátrica, Hospital Infantil de México Federico Gómez. Secretaría de Salud. Comunicado de Prensa 044/ 25 January 2006.
6. Documento técnico de recomendaciones para guías de alimentación en escuelas primarias públicas: caracterización del ambiente escolar en escuelas primarias de estados de la República Mexicana y recomendaciones para un "refrigerio escolar saludable." Instituto Nacional de Salud Pública/Secretaría de Salud. 2010.
7. Shamah-Levy T, Morales-Ruan MC, Cuevas-Nasu L. Contribución del Programa de Desayunos Escolares del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia DIF Estado de México en el estado de nutrición de los niños escolares. México: Instituto Nacional de Salud Pública; 2007.
8. World Health Organization. Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health. Resolution of the Fifty-seventh World Health Assembly. WHA57.17. Geneva: World Health Organization; 2004. pp. 15-21. Disponible en: http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf
9. Secretaría de Salud. Bases técnicas del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. México: Secretaría de Salud; 2010. Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ANSA_bases_tecnicas.pdf
10. Secretaría de Salud. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. México: Secretaría de Salud; 2010. Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/ANSA_acuerdo_original.pdf
11. Secretaría de Salud. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Programa de Acción en el Contexto Escolar. México: Secretaría de Salud; 2010. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/1/images/programadeaccion_sept.pdf
12. Secretaría de Salud. ACUERDO mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica. México: Diario Oficial de la Federación; 2010. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/635/1/images/acuerdoliineamientos_sept.pdf
13. Instituto Nacional de Salud Pública. Lineamientos para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles de Educación Básica. Disponible en: <http://www.insp.mx/alimentosescolares/>