



Revista de Investigación Educativa 19

julio-diciembre, 2014 | ISSN 1870-5308 | Xalapa, Veracruz

© Todos los Derechos Reservados

Instituto de Investigaciones en Educación | Universidad Veracruzana

La implementación de los *Lineamientos para regular el expendio de alimentos y bebidas* en dos escuelas telesecundarias de Veracruz. Análisis desde la perspectiva de los sujetos

Dr. Ernesto Treviño Ronzón

Investigador

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana, México

Correo: etrevino@uv.mx

Mtro. Gilberto Sánchez Pacheco

Maestro de nivel secundaria y académico de posgrado

Universidad Pedagógica Veracruzana, México

Correo: gilberfua@gmail.com

En este artículo se aborda la implementación de los Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles Educativos de Educación Básica de México. El análisis se basa en un estudio exploratorio de orientación cualitativa, apoyado en conceptos del *análisis de políticas* y del *análisis político de discurso*. El referente empírico se compone de testimonios de directivos, estudiantes, docentes y responsables de las tiendas de dos telesecundarias, vertidos a través de entrevistas. El artículo muestra: una endeble estrategia oficial para la implementación de los lineamientos, una respuesta afirmativa de los sujetos al sentido general de la propuesta, diversos ámbitos de resistencia, el peso de las prácticas de consumo arraigadas y la problemática interacción entre escuela y entorno. Todo esto resultó en que los lineamientos tuvieron un bajo impacto durante los primeros meses de su implementación.

Palabras clave: Política educativa, políticas públicas, obesidad, alimento escolar.

Recibido: 19 de junio de 2013 | **Aceptado:** 17 de febrero de 2014

This paper addresses the implementation of the *Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles Educativos de Educación Básica*, a policy initiative oriented to regulate the preparation and selling of food in Mexican schools. The discussion is based on a qualitative exploratory study and uses conceptual notions from *policy analysis* and *discursive policy analysis* approaches. The empirical referent includes testimonies of principals, students, teachers and the managers of food establishments of two secondary schools. The results show, among other things, that the school agents agree with the general sense of the policy initiative, that there are struggles to change the patterns of food purchase and eating among the school community and an absence of articulation between school and parents. All this indicates a low effectiveness of the policy initiative.

Keywords: Educational policy, public policies, children obesity, school meal.

La implementación de los *Lineamientos para regular el expendio de alimentos y bebidas* en dos escuelas telesecundarias de Veracruz. Análisis desde la perspectiva de los sujetos

El intento de regular el consumo de alimentos en las escuelas

Durante la primera década del siglo XXI la salud y la alimentación de los estudiantes ha ganado visibilidad en el debate público, pues en estudios locales e internacionales se han presentado observaciones acerca de los preocupantes niveles que muestran indicadores de sobrepeso, obesidad y las enfermedades a ellos asociadas –como la diabetes– en jóvenes, adultos y niños (World Health Organization [WHO], 2008).

En México, precisamente la prevalencia de sobrepeso y obesidad en personas de entre 12 y 19 años se ubicó, en 2012, en el 34.1 por ciento para niños, y en el 35.8 para niñas, marcando una tendencia preocupante desde su medición en el 2006 (Secretaría de Salud [SS], 2012). Ambos problemas –sobrepeso y obesidad–, en particular en la población infantil, se explican como consecuencia de un desequilibrio entre la ingesta calórica y el gasto calórico, y está ampliamente reconocido que, a su vez, esto resulta de la combinación de múltiples problemas o factores sociales y culturales relativos a la convivencia, la actividad física, la planificación, la interacción social, el desarrollo de los centros poblacionales, el procesamiento y el consumo de alimentos, la publicidad, entre otros (Meléndez, 2008).

Esto, por supuesto, ya está incidiendo en la forma en que se discuten y diseñan las políticas públicas orientadas a atender los retos en salud, seguridad social, cultura, deporte y educación, pues es claro que de no mejorar sustancialmente en su diseño e impacto, los problemas señalados darán paso a cuadros de auténticas crisis muy difíciles de sortear.¹

En este escenario, durante la última década se han planteado “nuevos cuestionamientos” acerca de las funciones sociales y culturales de los centros escolares, tanto en el plano formativo –donde se atiende el desarrollo de valores, contenidos y competencias–, como en el plano de la regulación y venta de alimentos y bebidas, y de la vigilancia que padres de familia y profesores hacen de las conductas y hábitos de consumo de niñas y niños (Doak, Visscher, Renders y Seidell, 2006; Flores, Klünder y Medina, 2008; Lobstein, Baur y Uauy, 2004). Esto ha reactivado también la vieja discusión sobre las personas y empresas autorizadas para expender productos en las escuelas.

Una etapa importante de este escenario de problemas y cuestionamientos fue el desarrollo de un debate de alcance nacional acerca de la necesidad de regular el expendio de alimentos y bebidas en los centros educativos, que alcanzó su mayor intensidad en 2010 y donde participaron el gobierno federal –en particular a través de las Secretarías de Educación Pública (SEP), Salud (SS) y Economía (SE)–, especialistas en salud, educación y diversas compañías productoras de alimentos procesados.² En este contexto, en agosto del mismo año se publicó el Acuerdo con los Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en los Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles de Educación Básica –LEDAB de aquí en adelante– (SEP-SS, 2010).

1. Las crisis derivadas de problemas de salud asociados a la alimentación pueden ser de diferente tipo: personales, culturales, psicológicas, entre otras. Solo en términos de gasto, las erogaciones directas e indirectas para atender problemas de sobrepeso y obesidad en México han registrado un incremento sostenido, por ejemplo, en el año 2008 se destinaron 64 mil millones de pesos y para el 2013 la cifra subió a 80 mil millones. Tal tendencia pone presión incremental a la capacidad gubernamental para atender sus responsabilidades en el sector salud pero también en otros ámbitos como la educación o la seguridad pública; a manera de referencia considérese que el presupuesto 2013 de la UNAM fue de 33 mil 719 millones de pesos. Un análisis retrospectivo y proyectivo de estos y otros problemáticos indicadores de gasto asociados a padecimientos de salud para el caso de México se encuentra en el trabajo de Rtveladze, Marsh, Barquera, Sánchez-Romero, Levy, Meléndez, Webber, Kilpi, McPherson y Brown (2013).

2. En los intercambios públicos se abordaron diferentes temas, desde el papel de las cooperativas escolares hasta los hábitos de alimentación en las familias. Destacó, sin duda, el tema de las consecuencias de los alimentos y bebidas orientados a la población infantil, como las bebidas azucaradas –refrescos, yogurts, jugos–, y las golosinas en forma de dulces, las frituras, pan endulzado, entre otros.

Los LEDAB objetivan una línea de política relativamente nueva en México pues, entre otras cosas, se formularon desde el ámbito discursivo de la *salud de la población* e introdujeron componentes conceptuales sobre el bien comer, el bien vivir, la auto-regulación, entre otros, que deben interactuar con los propósitos educativos vigentes.

En este marco, el propósito de este documento es presentar un análisis de la recepción o implementación de los LEDAB en dos centros escolares, a partir de la perspectiva de los actores educativos; de manera particular, ponemos énfasis en cómo significan los lineamientos y los cambios que implican a partir de su experiencia frente a ellos. Para lo anterior, en este escrito recuperaremos algunos elementos de una investigación desarrollada entre 2010 y 2012 en dos telesecundarias del estado de Veracruz, que analizamos a la luz de nuestros intereses más recientes en materia de políticas de salud y educación para la población joven.

El eje argumentativo de nuestra exposición es que los LEDAB, en tanto instrumento de una política más amplia, han enfrentado diversos desafíos que han cuestionado su efectividad, que emergen de sus condiciones de formulación, de la forma en que han sido implementados, y específicamente, de cómo han sido recibidos en la complejidad de los centros escolares. Esto indica que las condiciones contextuales siguen siendo fundamentales para estimar el impacto de una política y un programa específico, a la vez que para valorar situacionalmente su diseño e implementación.

Para dar cauce a la exposición, después de esta presentación se tocan aspectos teóricos y metodológicos relevantes del estudio que sustenta la discusión. Después, hablaremos brevemente de los LEDAB y de inmediato analizaremos los testimonios de los sujetos participantes. Posteriormente presentamos un apartado de discusión y otro de cierre.

El tema que abordamos aquí es complejo, implica aspectos políticos, educativos y de salud, sin embargo, nuestro escrito tiene alcances limitados: debido al espacio reducido hemos resumido y, en su caso, obviado datos, referentes y análisis de orden político, técnico o pedagógico que en otros escritos serían centrales. Aun así, el escrito puede servir a los interesados en las políticas sociales y educativas, y en particular a quienes estudian cómo son reorientadas al momento de su implementación inicial en los centros escolares. Esto es relevante pues en la actualidad en México se debate la última ola de políticas públicas, y la investigación social tiene mucho que aportar en la identificación de problemas y de oportunidades para su mejor diseño y puesta en marcha.

Dos coordenadas conceptuales para el estudio de las políticas en contexto

¿Cómo significan los actores escolares de dos centros educativos los LEDAB y los cambios que proponen?, ¿qué implicaciones tiene esto para la efectividad de dicha iniciativa política? Para abordar las respuestas ubicaremos algunos referentes conceptuales básicos que, a su vez, nos permitirán analizar el referente empírico. Aunque nuestra exposición está centrada en las *significaciones* de los sujetos y no en la *política* en cuanto tal, pensamos que algunos referentes generales sobre ésta son pertinentes de inicio.

Las políticas educativas como políticas públicas

Los LEDAB son instrumento de una política que intenta regular una parte de la vida escolar al concretar una serie de concepciones y directrices emanadas desde lugares de decisión específicos. En tanto producidas desde el espacio público estatal, esta iniciativa puede ser estudiada como un tipo de *política pública* (Flores, 2008), lo que nos remite a ubicar algunas nociones básicas que, en este caso, recuperamos de la ciencia política.³

En el marco más amplio de nuestro trabajo, consideramos que para el desarrollo de un país con orientación democrática es indispensable contar con instrumentos que identifiquen y atiendan atingentemente los problemas de los ciudadanos. Las políticas públicas serían uno de ellos, sin embargo, su diseño e implementación no es fácil, pues las instancias de gobierno combinan en su vida diaria intereses contrapuestos, complejidad burocrática, incapacidad operativa, falta de transparencia, problemas de legitimidad, entre otros (Bañón & Carrillo, 1997). En este contexto, la política pública es una forma de desarrollar la acción colectiva intencional con propósitos específicos, que incluye en su diseño e implementación la participación de las entidades del gobierno pero también de diversos interesados y destinatarios (Aguilar, 1996).

En este entorno, se debe reconocer que las políticas tienen procedencias variadas, y que hay diversos marcos y modelos para diseñarlas, implementarlas y evaluarlas. En

3. El estudio de las políticas educativas es creciente en México y otras partes del mundo. Toda idea de resumen sería imposible aquí, pero recomendamos revisar a Villa y Zorrilla (2003), Flores (2009) y Simons, Olssen y Peters (2009). Por otro lado, por su novedad relativa, los estudios sobre los lineamientos son limitados, si bien hay numerosos textos de análisis o reflexión en diferentes revistas. En el campo de investigación recomendamos el texto de Flores, Klünder y Medina (2011), que muestra un detallado análisis de los lineamientos, sus fortalezas y debilidades desde el punto de vista médico-social.

nuestro caso, para apoyar una parte de nuestra exposición haremos referencia, con algunas adecuaciones, al llamado *enfoque por etapas*. En él las políticas se entienden como un ciclo que se desagrega en: construcción de la agenda de *temas-asuntos* problema, definición del problema a ser atendido, identificación y diseño de respuestas/soluciones alternativas, evaluación y selección de opciones de políticas, implementación y evaluación (Parsons, 2007, p. 114). En algunas adaptaciones y variaciones del enfoque se incluyen sub-etapas, así como vías de retorno al inicio del ciclo, pues se reconoce que ni las políticas como abstracción, ni la realidad empírica, funcionan de forma lineal.

En este mismo sentido, es pertinente tener en cuenta lo siguiente: 1) las políticas pueden ser analizadas desde varios ángulos, pues articulan componentes ideológicos, morales, de conocimiento; tienen una eminente dimensión técnica, incluyen procedimientos, reglas, sanciones, intentan determinar tiempos y momentos para quienes están pensadas y para quienes las implementan. 2) Las políticas buscan regular y en su caso producir una parte fundamental de la vida de su objeto: los problemas sociales –por ejemplo, como los viven las personas– no son necesariamente aquellos que quedan formulados en las políticas. 3) Los campos de formulación e implementación de las políticas están habitados por múltiples tensiones, por ejemplo, entre lo público y lo privado; entre las obligaciones y los derechos de los ciudadanos y las responsabilidades del Estado; entre los intereses de los agentes y el mayor beneficio público.

Las políticas como resignificación e interpelación en contexto

Tomando como referencia el modelo por etapas, dado que esta exposición está centrada en cómo los LEDAB son recibidos y significados en el ámbito escolar, nos situamos en el momento de implementación-evaluación. Sin embargo, el modelo tiene limitaciones tanto para el diseño como para la evaluación de las políticas (Montecinos, 2007; Aguilar, 2010); a la luz de nuestro objeto de estudio, si bien sirve para seguir el curso de la política, no permite estudiar con detalle la *perspectiva de los sujetos*, por ello recurrimos a nociones de carácter político-discursivo, como las de *significación e interpelación* (Torfing, 1999).

Esto es pertinente porque nos ha interesado estudiar los LEDAB, más que como normativas unidireccionales –y sin dejar de reconocer la importancia de su dimensión técnica–, como disposiciones que buscan generar procesos de significación, interpelar y regular a los sujetos a través del ofrecimiento de posibilidades de cambio, de la proyección de imágenes y de promesas de mejora (Treviño, 2010). Esto permite analizar cómo a través de sus componentes, de su lenguaje, de sus valores, de la pre-

sentación de imágenes deseables e indeseables, las políticas intentan interpelar, convencer y “crear” nuevos sujetos. Las políticas no son mandatos unidireccionales, sino también interpelación, persuasión, convencimiento, donde los márgenes de libertad, las oposiciones y resistencias situadas tienen gran peso (Miller & Rose, 2008).

Ahora bien, entendemos aquí la significación como el proceso por el cual un significado –concepto, contenido– es ligado a un significante –imagen, voz, palabra–, y la *resignificación* como el proceso de permanente rearticulación de ese vínculo (Saussure, 1945). En el mundo social los objetos, las relaciones, las estructuras se construyen vía procesos de significación que cruzan el dominio del lenguaje, las prácticas cotidianas, las reglamentaciones; en esta misma lógica, las políticas deben ser entendidas como *objetos con significado* que cambian mientras son comunicadas, en la medida que son recibidas y actualizadas en cada contexto (Fuentes & Lozano, 2007).

Las políticas en tanto objetos sociales son resignificadas permanentemente y en este sentido conllevan *efectos de transformación* de la vida de las personas y las instituciones. Una vez que son puestas en circulación por el espacio público, por la cadena burocrática, en la vida escolar cargada de significaciones previas, son constantemente moldeadas. Conocer este proceso desde el ángulo de los sujetos permite dilucidar, a su vez, el tipo de subjetividades que se van configurando y los alcances y limitaciones de las políticas mismas –las estrategias de implementación, la viabilidad de los diseños institucionales y técnicos, la acción pública concreta– (Treviño, 2010).

En el cuarto apartado de este escrito hablaremos de algunos aspectos formales de los LEDAB, pero conviene adelantar algo sobre ellos aquí. Para comunicar su mensaje, los lineamientos recurren a una estructura discursiva dicotómica, señalando con sonoridad aquello que es un problema –como los “malos hábitos” de consumo asociados a problemas de salud– y que deberían ser combatidos, para presentar el escenario alternativo y deseable –personas que comen equilibradamente y están sanas– (SEPESS, 2010, pp. 4-5). Al hablar de nutrición, comida saludable y de otros tópicos, mientras se señala lo deseable, se enmarca lo que no estaría cumpliendo los requerimientos de la nueva política y esta operación genera un espacio para resaltar valores, imágenes y acciones específicas.

Los LEDAB se han construido sobre una narrativa del *bienestar* asociada al buen comer. Siguiendo a Foucault (1999) y Popkewitz (2008), podemos entender los LEDAB como una disposición de gobierno que apela a la instauración de imágenes y acciones educadas para la conducción de la población y el individuo. Su llamado no inicia ni termina en el ámbito educativo, pero ahí encuentra uno de sus principales campos de acción al presentar contenidos acerca de la relación del sujeto con su entorno, acerca de la relación entre su cuerpo y lo que ingiere, acerca de lo que sig-

nifica vivir sin enfermedades y al vincularlo con el currículum, la vida extraescolar y el contexto familiar.

Los lineamientos son sofisticados, combinan elementos de diversa filiación: conocimientos sobre calorías y carbohidratos, sobre sus correctas combinaciones y proporciones; también sobre la salud y la enfermedad; apelan al principio de la vida sana; implican componentes disciplinarios, pedagógico-didácticos, referencias al autocuidado y a las costumbres locales. El sistema de razón que da soporte a los LEDAB puede ser entendido como una biopolítica (Foucault, 1999) que busca interpelar, llamar a los sujetos, para que se constituyan en objeto de su discurso de cambio, a través de una “reglamentación blanda” que le transfiere el principio del autocuidado y la autoregulación.

Aquí la noción de interpelación es pertinente, la entendemos en su acepción más elemental, como el acto de llamar la atención de alguien para hacerle llegar información con el propósito de lograr una respuesta, un cambio. El análisis de los LEDAB a través de la noción de interpelación permite explorar si y cómo los sujetos responden a su llamado, a su contenido, sus ofertas, sus demandas y sus disposiciones. La interpelación puede ser verbal, escrita, pasiva o activa; puede ser exitosa en el sentido de que el sujeto recibe nueva información y acepta lo que se le ofrece, o fallida, si la información es rechazada o no cumple el propósito perseguido (Treviño, 2010). Para hablar de una interpelación exitosa es necesario que los involucrados, tanto en la creación como en la implementación de la norma, se sientan hasta cierto punto identificados con su contenido, que estén conscientes de la “necesidad” de su realización. En estos términos, una parte de las posibilidades de “éxito” de una política depende del proceso de interpelación.

Aspectos metodológicos

El estudio que sustenta nuestra exposición fue exploratorio y de orientación cualitativa; se buscaba desarrollar un análisis de la política que dio lugar a los LEDAB y después explorar el problemático momento de llegada o “primera implementación en el terreno” (Schostak, 2002).⁴ Se inició con una revisión documental que incluyó el análisis de los lineamientos y de su contexto de formulación, así como un seguimiento de su

4. El estudio fue desarrollado por Gilberto Sánchez Pacheco en el marco del Programa de Especialidad en Investigación Educativa de la Universidad Pedagógica Veracruzana, bajo la dirección de Ernesto Treviño Ronzón.

presencia en medios de información electrónicos.⁵ El segundo momento del trabajo consistió en el registro de testimonios vía entrevistas semiestructuradas en dos escuelas telesecundarias de Veracruz.

Las telesecundarias se caracterizan por recibir a población de ingresos económicos bajos y por ubicarse en zonas rurales y suburbanas altamente pobladas. Se decidió trabajar en ellas pues en estudios previos se había entrado en contacto con la modalidad de telesecundaria, lo que facilitó la identificación y el acceso a los centros. Una de las escuelas se compone de siete grupos y maestros, y está ubicada en una localidad semiurbana del municipio de Medellín de Bravo que colinda, a su vez, con los municipios de Veracruz y Boca del Río. La otra escuela se compone de doce grupos y docentes, y está ubicada en la zona urbana de la ciudad y puerto de Veracruz. Al momento de realizar el estudio, en ambos centros escolares ya se había iniciado con la aplicación de los LEDAB.⁶

En cada escuela se entrevistó a directores, responsables de las cooperativas escolares, un docente y un estudiante; el interés principal se ubicó en los dos primeros. Los directores, además de encabezar la gestión, participan en el proceso de selección de las personas encargadas de la cooperativa o tienda escolar. En el director se deposita la responsabilidad de encabezar la administración de los recursos y de guiar la implementación de los diversos programas. Se entrevistó a las personas encargadas de las tiendas o cooperativas escolares, por ser quienes enfrentan el reto y la demanda de aplicar directamente los lineamientos en la preparación de los alimentos. Además, reciben de manera inmediata las reacciones de los estudiantes frente a las nuevas directrices.

También se entrevistó a docentes quienes, según lo planteado en los LEDAB, apoyarían en su implementación a través de contenidos y actividades implicadas en el currículum. Y por supuesto, nos interesó conocer la perspectiva de los estudiantes.⁷

5. Se otorgó atención particular al contexto veracruzano, y se hizo seguimiento en el plano nacional. Se construyó un registro de notas que luego fueron tratadas vía una combinación de análisis documental y de discurso. Esto no es retomado en esta exposición.

6. Los lineamientos entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de agosto de 2010; primero su observación fue voluntaria hasta su obligatoriedad el 1 de enero de 2011.

7. Las entrevistas se realizaron en los meses de abril y mayo de 2011; todas fueron grabadas y sistematizadas a través de una matriz de categorías. Como señalamos al inicio de la exposición, es importante apuntar que este análisis tiene posibilidades explicativas limitadas atribuibles a que sólo realizamos ocho entrevistas y no se hizo un cruce de variables contextuales. Por otro lado, consideramos que la información es pertinente en términos del enfoque político-discursivo desde el cual se desarrolló el estudio, pues se focaliza el proceso de resignificación de los lineamientos por parte de sujetos en contexto.

Como adelantamos, en este escrito sólo recuperaremos algunos testimonios registrados en las entrevistas para someterlos a otro tipo de análisis (Tabla 1).

Tabla 1. Resumen de los sujetos participantes en el estudio por escuela

	Ubicación	Sujetos entrevistados	Identificador
Escuela 1	Zona suburbana	1 Director	D1
		1 Docente	M1
		1 Responsable de la cooperativa	RC1
		1 Estudiante	E1
Escuela 2	Zona Urbana	1 Director	D2
		1 Docente	M2
		1 Responsable de la cooperativa	RC2
		1 Estudiante	E2

Sobre las cooperativas escolares y los LEDAB

Antes de entrar al detalle de nuestro análisis presentaremos dos elementos referenciales importantes para la discusión, hablaremos brevemente de las cooperativas escolares y luego analizaremos algunos rasgos generales de los LEDAB.

Las cooperativas escolares en México tienen una larga historia, iniciativas de ellas se encuentran en la década de 1920. En aquella época se conformó la Caja Nacional Escolar de Ahorro y Préstamo de México, que fue parte del programa educativo de la SEP bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles (SEP, 1926). La instancia buscaba presentar un tipo de escuela práctica para enseñar el ahorro y la cooperación entre la población escolar.

En una época más reciente, en la década de 1980, se pusieron en operación instrumentos normativos donde se asentó que las cooperativas escolares tendrían una finalidad eminentemente educativa, al permitir la vinculación entre teoría y práctica, y desarrollar en los educandos hábitos de previsión, cooperación, auxilio mutuo, orden y disciplina (SEP, 1982). En este momento se apunta que las cooperativas deben procurar beneficios económicos para la comunidad escolar, reduciendo el precio de venta de los artículos que expenden y contribuyendo económicamente en la mejora de aspectos como las instalaciones o el equipamiento del plantel, entre otras metas.

Según se observa en la documentación disponible, las nociones que organizaban el trabajo de las cooperativas escolares hasta entonces eran, entre otras: *enseñanza del ahorro, cooperación entre la población escolar, sentido de solidaridad y fomento al esfuerzo, producción colectivizada, goce de la vida social, contribución a mejorar las instalaciones, el equipamiento y desarrollo de las actividades del plantel*. Resulta interesante que en ninguna de aquellas reglamentaciones el tema de la alimentación y la salud tenía un lugar central.

Así, frente a ello, los nuevos lineamientos introducen elementos que modifican la dinámica de las cooperativas escolares sin limitarse a ellas. Como adelantamos, los LEDAB son el resultado de una discusión dirimida en varios tonos y foros, y dan cuenta del entrecruzamiento de diversos actores, algunos de los cuales, si bien están formalmente fuera del campo escolar, tienen incidencia en él, como los productores de alimentos (las grandes empresas, los distribuidores medianos, los negocios locales), o los medios de comunicación.

El propósito de los lineamientos es ambicioso. Según la documentación oficial, se busca que a través de su introducción, en los establecimientos de consumo de las escuelas se preparen y expendan alimentos que faciliten una alimentación correcta; se conjunten las acciones para que en las entidades federativas se regule la operación de dichos establecimientos y se construyan normas claras para los productos a elaborar, expendir o distribuir, así como las medidas sanitarias para transformarlos en espacios saludables.

En los LEDAB también se propone catapultar una cultura de hábitos alimentarios saludables y una formación alimentaria que permita a los estudiantes desarrollar aprendizajes hacia una vida más sana, una actitud crítica ante los efectos negativos de la mala alimentación en la salud, y propiciar la reflexión y el análisis entre las autoridades educativas, la comunidad escolar y los Consejos Escolares de Participación Social.

El Acuerdo (SEP-SS, 2010) que presenta los lineamientos está integrado por un Considerando y varios títulos.⁸ El primer título trata del objeto, las definiciones y los ámbitos de aplicación, el segundo, de la alimentación correcta del escolar. El tercer título trata de la conformación del Comité del Establecimiento de Consumo Escolar, el cuarto de las condiciones higiénicas de los lugares de preparación y el quinto de los requerimientos que deberán satisfacer las personas que preparan y expendan alimentos y bebidas. El sexto título aborda derechos y obligaciones de las autoridades y de la comunidad educativa, de las autoridades sanitarias, así como la evaluación, la planeación y el seguimiento de los lineamientos.

8. Los lineamientos se sustentan en la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, acuerdos y alianzas con diversos sectores, las Normas Oficiales Mexicanas y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

En una revisión global de los lineamientos y de sus implicaciones operativas iniciales, vemos que exponen que la *nutrición óptima* requiere de una alimentación conformada por verduras, frutas, cereales, tubérculos, leguminosas y alimentos de origen animal, acordes a la edad de los estudiantes, el sexo, el estado fisiológico y el nivel de actividad física (SEP-SS, 2010, p. 4), para evitar enfermedades e incrementar el aprovechamiento escolar.⁹ Asimismo, se propone desarrollar actividades para prevenir y controlar enfermedades no transmisibles que las propias autoridades sanitarias determinen –los lineamientos se enfocan principalmente en obesidad y sobrepeso– poniendo en relieve la educación para la salud congruente con el tipo de alimentos y bebidas a que tienen acceso los estudiantes (SEP-SS, 2010, p. 6). Aquí, pensando en los alcances de los lineamientos como política, hay que observar una diferencia importante entre la *alimentación óptima* y aquello a lo que los estudiantes tienen acceso.

Entre las acciones que las escuelas deberán implementar en el marco de los LEDAB están: fomento de la salud física y social, apoyar al interior y exterior de las escuelas, brindar colaboración orientada a la salud y la buena práctica alimenticia con la participación de diferentes sectores –salud, educación, economía–, evitar el consumo de alimentos y bebidas dentro del salón de clases y promover los buenos hábitos alimenticios. También hay señalamientos sobre la participación de los docentes y la articulación de los lineamientos con el currículo escolar –sobre esto volvemos más adelante.

Aquí podemos comentar que, según nuestro seguimiento, durante la primera etapa de difusión de los LEDAB, las autoridades no hicieron precisiones sobre cómo realizar, por ejemplo, la vinculación intersectorial ni otras iniciativas propuestas. En cuanto a la conformación del Comité del Establecimiento de Consumo escolar, éste conlleva dos retos básicos; primero, los lineamientos señalan que en él se habrá de integrar un representante del DIF, así como personal calificado o capacitado. Evidentemente, en algunas zonas del país esto es difícil de cumplir. En segundo lugar, la participación social en las escuelas es problemática por diversas razones, entre las que destacan una concepción anquilosada de la participación –casi siempre entendida como la aportación de dinero o trabajo por parte de los tutores–, ambigüedad en materia de competencias y responsabilidades, y fuertes limitaciones materiales y de tiempo por parte de los diferentes actores escolares (tutores, vecinos, docentes, directivos) (Zurita, 2010; Treviño, 2012).

9. Por supuesto, al identificar esta afirmación nos cuestionamos, por ejemplo, desde una perspectiva de viabilidad política y social, sobre las posibilidades de que la población de escasos recursos económicos pueda acceder a una alimentación tan variada. Y desde una perspectiva más educativa, sobre la relación entre alimentación y aprovechamiento escolar. Evidentemente, ninguna puede ser respondida en este documento.

Finalmente, aquí es importante apuntar que en los LEDAB se señala que se debe privilegiar el consumo de agua simple potable como primera alternativa de hidratación y para otros usos: “garantizar en lo posible la potabilidad del agua que estará en contacto con los alimentos” (SEP-SS, 2010, p. 18). Pero la acotación “en lo posible” recuerda el tipo de limitaciones objetivas que están “antes” y que son “intrínsecas” a las políticas como la que tocamos. Al respecto, se calculaba que para el año 2010, alrededor de 50 mil planteles de educación básica en México carecían de agua potable (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2011).¹⁰

Resultados

Con este marco referencial presentaremos el análisis de tal forma que podamos dar cuenta de la implantación de la política y de los ajustes contextuales.

Los LEDAB: llegada, preparación y reacción

Así pues, buscábamos indagar la llegada de los lineamientos al centro escolar para indicar la forma en que los actores educativos entraron en contacto con ellos y las reacciones suscitadas; suponemos que del cómo se comunica una medida depende en gran medida su eficacia inicial. Al respecto, encontramos que si bien los actores escolares se enteraron de las nuevas disposiciones antes de su entrada en vigor, lo cual es deseable, esto no se dio de manera sistemática, sino más bien a través de comunicados poco claros, que se combinaron con la iniciativa de buscar información por cuenta propia. Esto se consigna en los testimonios de dos directores y de un maestro.

Escuela 1. Suburbana

Estaba navegando por la red, me metí a la página de la SEP y así pude bajar [...] la lista de productos y todo lo que se tiene que hacer para tener una tienda escolar. (D1)

Escuela 2. Urbana

Yo creo que es en coordinación a través de la dirección general de educación donde sale y yo creo que por los índices de obesidad [...]. Nos mandaron un comunicado a las escuelas donde aparecía y luego a través de vía internet, ahí más a profundidad. El comunicado lo manda la inspección. (D2)

10. Este es un tema recurrente, como referencia véase el estudio de las condiciones físicas de las escuelas de educación básica publicado por el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE, 2007).

Yo me he enterado por las noticias que ya en las escuelas se va a expender alimentos saludables [...] pero de hecho que no nos han dado algunos lineamientos por escrito, no. (M₂)

Algo parecido ocurrió con el tema de la preparación o capacitación recibida para atender los lineamientos, pues de acuerdo con los testimonios de los directores y responsables de las cooperativas resultó limitada y poco organizada. Esto reporta un problema para el primer momento de implementación de las disposiciones, pues no es de la magnitud o alcance de las aspiraciones planteadas, según señalamos en el apartado anterior.

Escuela 1. Suburbana

La encargada de tienda escolar fue a [...] pues a una plática o tallercito que les dieron. Ella esperaba que le dijeran, que le pusieran como ejemplo como una carta de menú ¿no? Pero pues no fue así. Supuestamente fue alguien de la SEV [Secretaría de Educación de Veracruz]. (D₁)

Me llegó un papel [...] la directora me lo pasó a mí y ya yo fui. Me dijo la maestra [...] ¿qué paso con el curso? Le digo, yo lo iba a pagar pero me dijeron que no [...]. Pero a través del tiempo dice [...] a mí solo me dijeron que fuera usted [...]. Ya ahorita hace como un mes, que mandaron el citatorio que querían los ochocientos pesos. (RC₁)

Escuela 2. Urbana

Yo tomé el curso de salubridad para mí y para el personal [...] ahí nos dieron un curso [...] del manejo de los alimentos y de lo que uno debe de consumir. (RC₂)

Una vez que los lineamientos se hacen presentes, los centros escolares entran en una fase de acción poco sistemática, que muestra parte de las condiciones prevalecientes frente al objeto de la política: la salud y la alimentación. Por ejemplo, según los testimonios registrados, la alimentación, aunque era abordada antes de los LEDAB, no parecía un “problema” en cuanto tal en estos centros escolares; comenzó a tomar tal estatus hasta que se hizo evidente la relación *alimentación-salud* (sobrepeso, obesidad). En los siguientes testimonios, expresiones como “estaban a gusto”, “no veían la problemática”, “sí se ha visto”, dan cuenta de la existencia de referentes previos, pero no necesariamente contruidos o articulados como problema en el sentido introducido por los lineamientos (los subrayados son nuestros).

Escuela 2. Urbana

En primera instancia [...] ellos estaban a gusto con sus alimentos pues *no veían la problemática que existía de obesidad*. (D₂)

[...] *sí se ha visto*, sí son de hecho dos o tres niños que tienen sobrepeso, pero sí hemos visto que estos últimos años en los grupos de primero tenemos de cinco a seis niños *con este problema*. (M₂)

En cuanto a la reacción, a las acciones emprendidas, en ambas escuelas identificamos un tipo de resistencia inicial al cambio en la venta de alimentos; en la suburbana, de los padres de familia, y en la urbana, de los encargados de la cooperativa, y en ambos casos, de los estudiantes; es claro que la medida desestructuró la dinámica prevaleciente. Ante esto, los directivos señalan que buscaron responder afirmativamente a la recomendación de los lineamientos, por ejemplo, modificando lo ofrecido por las cooperativas escolares y buscando “concientizar” a estudiantes y padres de familia sobre las nuevas medidas.

Escuela 1. Suburbana	Escuela 2. Urbana
<p>Tuvimos <i>el rechazo total</i> [...] rotundo por parte de los alumnos. <i>Ellos quieren refrescos y quieren jugos enlatados, no les gustan las aguas frescas</i> [...] como que <i>no le dan el valor</i> [...] <i>eso como que es para su casa.</i></p>	<p>Ellos también estaban renuentes [...] varios alimentos de esos <i>llamados chatarra les dejaban bastantes ganancias.</i> [...] <i>Al principio no querían pero se les hizo entender que era para beneficio de la salud de los niños, incluso de nosotros.</i> [...] Estamos coordinados con la encargada de la cooperativa concientizando el problema que tenemos y <i>ella ha apoyado.</i></p>
<p>La mayoría de <i>los papás trabajan y entonces ven como un desayuno y como es lo que se acostumbra en la comunidad</i>, pues entonces ellos ven muy normal que coman picadas, empanadas, pambazos. <i>Los papás quieren que siga habiendo picadas</i>, que siga habiendo pambazos, tortas y <i>los mismos chamacos.</i></p>	<p><i>Nuestra postura fue firme</i>, incluso le sugerimos que <i>cambiara el tipo de productos.</i> [...] En lugar de traernos refrescos que nos trajera agua [...] jugos. <i>Incluso no les pareció la idea y se retiraron.</i></p>
<p>Lo único que está es Barcel [...] <i>llamó mi atención que nada más trajo las bolsitas más chiquitas.</i></p>	<p>Tenemos que <i>hacer consciencia en los padres para que esos malos hábitos que vienen desde la casa</i> podamos reformarlos.</p>
<p>Se ha <i>introducido que un día sea fruta</i>, que dos días haya aguas [...] y no se vendan refrescos. Pepinos y jícama, <i>pero no salen.</i> O sea, <i>no se vende, no lo compran los chamacos.</i> (D1)</p>	<p>[Intentamos] <i>ir quitando poquito a poquito esos malos hábitos</i> y proporcionarles alimentos más de calidad y nutritivos.</p> <p><i>Hemos traído pláticas del DIF</i> para reforzar eso que nosotros llevamos al cabo. <i>Nosotros las hemos solicitado.</i> (D2)</p>

Los testimonios permiten observar aspectos como los estilos de gestión en cada centro escolar, y las estrategias de acción, consignados en expresiones como *sugerir, convencer, postura firme* o *nosotros las hemos solicitado*. Desafortunadamente no podemos atender todo, llamaremos la atención, primeramente, sobre el hecho de que los directivos parecen asumir afirmativamente el llamado de los lineamientos y actúan para tratar de

seguirlos. Y en un siguiente plano de análisis, aunque anclado en el anterior, se debe observar cómo al hablar de las dificultades, los directores hacen referencia a *lo que los padres quieren* y los hábitos o costumbres que “traen de casa”, que “aprenden en casa”. En esta forma de significar las reacciones de los agentes escolares ante las disposiciones se muestra una sutil barrera simbólica: *lo que está en casa, en la comunidad, se contrapone con lo que se busca en la escuela; como si la escuela estuviera fuera de la comunidad y no participara de esos hábitos*. Esto se puede ilustrar con otros referentes: “Me enteré también de algunas escuelas que están llevando a cabo estos lineamientos pero afuera [...] se le ponen los puestos y los niños guardan ese dinero para poder consumir esos alimentos” (D2). En este caso, aunque el entrevistado no ha visto que en su entorno ocurra eso de lo que habla, los referentes de otros contextos constituyen un nexo cuasi-evidente.

Estas formas de significar la actuación de los sujetos constituyen un gran desafío para la política. Analíticamente, lo que observamos es una matriz discursiva que mientras sirve al que habla –los directores del plantel– para explicar la reacción de los otros, también le permite reconstruir y hasta cierto punto guiar su propio actuar. Desde nuestra posición como investigadores, todo esto muestra algunas de las reorientaciones que se introducen a los lineamientos mientras se instauran en el centro escolar. Recuperaremos esto más adelante desde otra perspectiva.

Por otro lado, encontramos que los lineamientos plantean retos técnicos a los actores escolares. En varios testimonios observamos lo difícil que resultó activar la normatividad, no sólo por el ya señalado entorno, sino por dificultad en su comprensión. También detectamos la prevalencia de una concepción o significación no rigurosa frente a la observación de las normas. Dos testimonios capturan esto con precisión:

Escuela 1. Suburbana

En realidad uno no dice: a ver, una manzana tantas calorías, esta papaya tantas calorías, si parto en tantos cuadritos tantas calorías. [...] No está uno acostumbrado hacer cálculos. (D1)

Escuela 2. Urbana

Mira los lineamientos [...] son como reglamentos que se hicieron para violarlos. (D2)

Por supuesto, de esto no se puede afirmar que haya una total ignorancia o falta de respeto a estas u otras normatividades; esto debe leerse como la complejidad intrínseca a su aplicación en contextos donde no predominan elementos institucionales o culturales que incentiven su fiel observación.

En esta sección los testimonios permiten ver panorámicamente la dinámica de recepción y gradualidad en la implementación y cumplimiento de la nueva norma. Esto

se da en el contexto de la oposición de los padres de familia por cambiar el tipo de alimentos y el cambio de las presentaciones de los productos de las grandes empresas a porciones pequeñas. Toma forma bajo la sombra de las dificultades en la capacitación, de limitaciones contextuales, de la no percepción previa de problemas en el tipo de alimentación –asociables a la obesidad o el sobrepeso–; y todos revestidos de significaciones prevalecientes respecto a la observación de la norma y la relación escuela-entorno.

Vender, comprar y mediar en el centro escolar

Los testimonios de las responsables de las cooperativas reiteran el intento de adaptación y de aplicación gradual de la normatividad; de manera poco sistemática y marcada por inconvenientes asociados a las prácticas prevalecientes en las escuelas. Las encargadas de las tiendas escolares, que en ambos casos eran las concesionarias, se manifestaron dispuestas a seguir los lineamientos pero sin la posibilidad de darle cumplimiento cabal.¹¹

Escuela 1. Suburbana	Escuela 2. Urbana
<p>Cómo me gustaría que viniera un supervisor y que viera [...] <i>cómo tiran la comida sana</i>. [...] Los chamacos salen de aquí [...] <i>ahí los veo con la cocota y un gansito</i> en el parque, y yo <i>aquí cuidándolos</i>.</p>	<p>De un cien por ciento hay un setenta conformes, <i>otro treinta por ciento todavía no</i>. [...] se les está vendiendo palomitas y así sucesivamente se les están [...] <i>quitando muchas cosas</i>.</p>
<p><i>Yo sé que sí nos beneficia a todos</i> [...] el comer sanamente, pero a veces los niños [...] <i>no quieren sano</i>, no lo comen, y ahí me lo dejan.</p>	<p><i>Han sacado mucho producto pues supuestamente ya el gobierno del estado ya lo autoriza</i> y las papitas con [...] nutricionales [...] pero ya no, nada de eso. [...] <i>Se han molestado</i>.</p>
<p>Pues yo <i>de todos modos cumpro con la regla</i>, pero me echo la <i>bronca con los niños</i>.</p>	<p><i>Yo le echaba tres kilos</i> de azúcar al agua [...] ahora le eché <i>dos</i> y <i>tratar de irles reduciendo</i>.</p>
<p><i>Ellos quieren las picadas, las empanadas, las quesadillas</i> [...] como <i>ahorita que frío a los maestros</i>, que vio que les mandé las quesadillas [...] <i>vienen y me pelean</i> “¿Oiga, pero por qué a nosotros no nos da?” [...] Los chamacos me echan la bronca. (RC1)</p>	<p><i>Ahí nos indica cómo debemos de manejar</i>, cómo debemos de consumir los alimentos [...] <i>comprar los alimentos en buenas condiciones</i>, de buena calidad [...] para evitar enfermedades. (RC2)</p>

11. Las *tiendas escolares*, en ambos casos, ocupaban espacios claramente designados dentro de la escuela, y se mostraban limpias. En la escuela urbana se contaba con espacio para mesas y sillas. En ellas se expendían alimentos y bebidas comerciales y otras preparadas *in situ* diariamente, con una o dos personas trabajando en ellas. Se observó higiene a la hora de preparar los alimentos.

Nuevamente, los testimonios son ricos pero nos centraremos en lo que nos interesa aquí. En ambos casos se reitera la “resistencia” de los estudiantes a los cambios en los alimentos. En la escuela suburbana es particularmente interesante que los estudiantes no pudieran consumir alimentos que los maestros sí –picadas, empanadas fritas–, lo que generó inconformidad. Esto marca una distinción según la cual los cambios en lo que se puede comer aplican para los alumnos y vendedores, no al personal académico (recuérdese aquí la barrera simbólica que marcamos previamente entre “los propósitos de la escuela” y “los hábitos de la comunidad”). En la misma escuela es interesante que la responsable de la tienda asume el *locus* del cuidado de los estudiantes mientras refiere a su práctica al concluir la semana escolar: *consumir fuera de la escuela los alimentos que dentro no pueden*. En el caso de la escuela urbana hay referencias a la gradualidad del cambio y al uso todavía asistemático de la información.

Ahora bien, como sabemos, las tiendas y cooperativas escolares buscan generar ingresos tanto para quien la administra como para el centro escolar. Este fue uno de los temas más debatidos públicamente y de principal preocupación para empresas, dueños de tiendas y hasta para los directivos escolares. Al respecto encontramos que, en efecto, los cambios han implicado un ajuste a la baja en las ventas, y al momento de realizar el estudio todavía trataban de encontrar la manera de equilibrar su ingreso.

Escuela 1. Suburbana

La venta obviamente que se va abajo. Si yo vendía por decir ochocientos pesos [...] mil pesos [...] en toda la escuela [...] [ahora] saco cuatrocientos. (RC1)

Escuela 2. Urbana

Ver que me deje ganancia. Bueno, antes que nada cosa que le nutra al joven y que me deje ganancia a mí [...] para yo poder dar la cuota [...] a la escuela. (RC2)

Es claro que los LEDAB colocaron a los responsables de las cooperativas o tiendas escolares en una situación inédita, pues mientras deben ajustar su esquema de venta para mantener el ingreso, también funcionan como los mediadores, aunque no efectivos, entre la reglamentación y los estudiantes.

Aquí volteamos la mirada a los profesores y los estudiantes. En cuanto a los primeros, encontramos que en ambas escuelas los docentes coinciden en la importancia de introducir cambios en la alimentación. El profesor de la escuela urbana señala que desde su perspectiva, a partir de los cambios, algunos estudiantes se manifestaron positivamente a las ofertas de verduras y frutas, pero también dice que después de un tiempo han vuelto a consumir lo anterior. Mientras que en la escuela suburbana se observaría una suerte de adaptación un poco más evidente al dejar de tomar, por ejemplo, refresco.

Escuela 1. Suburbana

Al principio el refresco fue difícil [...] estaban acostumbrados al refresco. Ya ahorita no piden un refresco, piden una agüita de sabor [sic] y ya no dicen nada. (M1)

Escuela 2. Urbana

Se estuvo expendiendo fruta con yogurt [...] los primeros días les gusto [...] conforme pasaron los días pues ya no les gusta y pues quieren comer cosas de frituras, gordas, picaditas. (M2)

Al preguntar por la forma en que apoyan la implementación de los LEDAB, los profesores no hicieron referencia a las recomendaciones plasmadas en ellos, no las conocían al detalle, ni marcaron una relación explícita con los contenidos curriculares. Sin embargo, señalaron que han tratado el tema de la alimentación y que deben seguirlo haciendo.

Escuela 1. Suburbana

Va en que el chico consuma en la cooperativa, pero que también nosotros sepamos informar qué tipo de alimentos expender, por qué motivo se van a expender y en el futuro qué beneficio les pueden dar. (M1)

Escuela 2. Urbana

Les hago ver mucho la importancia de comer saludable [...] hay un bloque en el que hablamos de la alimentación [...] hacen menús saludables incluso aquí en el grupo; el año pasado hicimos menús para la cocina, que un día les dieran fruta picada, que otro día les dieran cereal, que otros días les dieran diferentes cosas saludables. (M2)

En este marco, uno de los profesores hace un apunte interesante que reitera y agrega un nuevo elemento a la discusión: “No puedo educar a un chico a comer de una manera cuando está acostumbrado a comer de otra” (M1). Esta afirmación permite visualizar una tensión en la relación *costumbre-cambio*; por el tono y el contexto enunciativo en que fue emitido, el testimonio señala una suerte de limitante para el actuar del profesor, pues si bien la alimentación es asunto tocado curricularmente y el enunciante la significa positivamente, como algo que se debe afirmar, su transferencia a prácticas cotidianas no está resultando fácil en ese momento particular y, de hecho, parece imposible. Ya en páginas previas apuntamos el peso de la costumbre y el contexto como condicionante de la viabilidad de los LEDAB; este testimonio muestra otra modalidad de aquella observación.¹²

12. En cuanto a los docentes, el artículo décimo octavo de los LEDAB señala que estos deben “promover que las madres, padres de familia o tutores, niñas, niños y adolescentes, junto con los docentes, participen en diferentes actividades para mejorar la alimentación de toda la comunidad educativa” (SEP-SS, 2010, p. 21).

En este estudio nos enfocamos en los actores responsables de operar los ajustes según los lineamientos, pero tocamos también la perspectiva de los estudiantes. Este ejercicio nos dejó ver aspectos muy básicos que afirman lo ya señalado hasta aquí; por un lado, al momento de realizar el estudio no estaban familiarizados con los LEDAB, por otro, la información que han recibido sobre la alimentación no parece tener un carácter sistemático, si bien reconocen haberla tocado en sus clases y en las conversaciones cotidianas en el centro escolar. Los testimonios muestran que al momento del estudio se continuaba ofertando alimentos no autorizados en los lineamientos, aunque en proporciones menores. También coinciden en lo importante de “comer mejor”, aunque, como es evidente, los argumentos son acotados. Por supuesto, los estudiantes parecen manifestarse a favor de que se sigan vendiendo “chucherías” junto a la comida “saludable”.

Escuela 1. Suburbana

Golosinas [...] sí pero no en cantidades grandes, en poca.

[...] Pues que tiene que *haber mucha higiene, eso es todo lo que sé* [...] Pues está muy bien porque [...] la verdad se necesita higiene si va a vender algo para comer, algo que se va a consumir.

Para que no haiga [sic] obesidad en la escuela. (E1)

Escuela 2. Urbana

Porque *aquí en la escuela luego nos dicen que tenemos que comer sano para estar sano, y eso.*

Pues que está bien porque ya los alumnos o los niños *ya tienen una alimentación más sana, ya no comen tanta chatarra.*

Pues *fruta, pero tampoco no quitar todas las chucherías que nos gustan* pero pues ya comer fruta o algún alimento sano [...] *la mayoría de las veces son aguas frescas y pues refresco, casi nada,* pero pues está bien, porque en el transcurso del día desayunamos y comemos algo ligero. (E2)

Aquí llamamos la atención sobre el hecho de que al momento de realizar el estudio había una asociación fuerte entre comer y estar gordito o tener obesidad, según lo externado por uno de los estudiantes en el testimonio de arriba y en este de un profesor: “ojalá y logremos que nuestros jóvenes aprendan a comer porque [...] veo que estos últimos años los niños vienen más gorditos” (M2).¹³

Esta forma de significar la relación entre alimentación y salud es ampliamente compartida por docentes y directivos de los centros escolares, y junto a la concepción

13. Las instalaciones y las condiciones del medio en el que se encuentran las escuelas son también factores importantes. En nuestro caso, las telesecundarias están ubicadas en contextos donde el suministro de agua potable es adecuado, pero no mostraron tendencia a su consumo por encima del agua endulzada.

de la relación escuela-entorno señalada previamente constituyen parte fundamental del marco referencial vigente al momento de la implementación de los LEDAB. Pensamos que a través de este marco se explican algunos de los problemas básicos en la implementación de los lineamientos, pues como es de esperarse, ese mismo marco desplaza o quita visibilidad a otros elementos de esa misma relación planteados tanto en los lineamientos como en el mismo currículo escolar acerca de la alimentación y el consumo, el gasto en alimentos, el ejercicio de valores, la actividad física, entre otros que no emergieron en los testimonios.

Elementos para la discusión

Los LEDAB han enfrentado varios desafíos en su llegada a los centros escolares estudiados. A través de nuestro marco analítico de orientación *político-discursiva* encontramos un bajo impacto atribuible a una pobre cadena de implementación de parte de las instancias oficiales, que entrega una iniciativa importante a través de mecanismos endebles y desarticulados a los actores escolares.

Éstos, por su parte, pese a la debilidad del mensaje, parecen ser interpelados positivamente por la iniciativa más allá de su carácter normativo, pero la reacción afirmativa se ve condicionada por los hábitos de consumo y otras dinámicas prevaecientes que en ambos contextos sobredeterminan las formas de significación y el actuar cotidiano.

Recordemos que aquí entendemos la interpelación como un proceso en el cual algo o alguien hacen un llamado u oferta a alguien más, quien genera una respuesta afirmativa o negativa. Propusimos analizar si los lineamientos interpelan a los sujetos y encontramos que parece haber una interpelación exitosa, pues según leemos en sus testimonios, atienden positivamente el sentido básico de los lineamientos a pesar de no conocerlos en detalle: modificar lo que se consume en la escuela para cuidar la salud.

Por supuesto, hay variaciones en cómo son interpelados los directores, las encargadas de la cooperativa escolar, los docentes y los alumnos. En cuanto a los directores, se percibe una afirmación hacia el cumplimiento parcial de los LEDAB, y una tendencia para ejecutarlos de forma gradual; es el mismo caso para las encargadas de las tiendas escolares, quienes no se apegan totalmente a ellos. Por su parte, ellas enfrentan el doble reto de mantener los ingresos y de procesar inicialmente el malestar y las reacciones de los estudiantes frente al hecho de no poder vender/comprar los alimentos y bebidas a los que estaban acostumbrados.

Los docentes muestran nociones afirmativas sobre los beneficios de comer de forma saludable y la necesidad de regular la comida a la venta en la escuela. Sin embargo, sus acciones consisten básicamente en la promoción genérica de los cambios y en algunas actividades esporádicas relacionadas con el tema en su espacio áulico.

Los estudiantes tienen poca información sobre la reglamentación. En general, muestran aceptación hacia los productos ahora puestos a la venta en la tienda escolar, empero es clara su preferencia por lo que antes consumían. Desde la perspectiva de las encargadas, los docentes y los directivos la interpelación en ellos no es exitosa, pero dado que no conocen los lineamientos no podemos saber si han sido o no interpelados por ellos.

Otro de los aspectos problemáticos en la implementación de los LEDAB es la ausencia de colaboración entre la escuela y el entorno, y concretamente con los tutores o padres de familia. En los testimonios de los directores vemos que los tutores prefieren los alimentos anteriores –empanadas, fritas, pambazos–; las razones son variadas, por ejemplo, por cuestión de tiempo, a varios tutores les conviene que sus hijos coman en la escuela los alimentos a que están acostumbrados. No pudimos profundizar en esto, pero las referencias terciadas indican que tal situación ha marcado la interacción en la implantación de los LEDAB. Además, en consistencia con la tendencia nacional, las instancias de participación social son muy débiles en los centros escolares visitados; al momento del estudio, no funcionaba ningún consejo en la materia que atendiera los lineamientos, mientras que escuela y comunidad son significadas como mundos separados.

Desde otro ángulo de discusión, aunque sólo los tocamos de manera panorámica en nuestro análisis, es claro que los LEDAB tienen fortalezas técnicas, sin embargo, no son consistentes con la realidad de muchos centros escolares. La cooperativa o tienda escolar, en sus inicios, fue diseñada para la obtención de recursos económicos y, en algunos casos, para fomentar el ahorro entre los estudiantes; su transición ante nuevas exigencias ha enfrentado problemas inéditos que tienen que ver con la provisión de información en tiempo y forma, y con el desarrollo de nuevas capacidades. No encontramos evidencia para pensar que la autoridad educativa, en su momento, dio el seguimiento y respaldo necesario a los LEDAB; no observamos una estrategia de capacitación adecuada para las personas encargadas de las cooperativas escolares o para los directores.

Junto a esto, para las grandes empresas y pequeños comerciantes la ganancia obtenida por estos productos es un asunto central. Las compañías de alimentos, en uno de los casos, se retiró ante la baja en sus ventas, pero otras han reducido el tamaño de las presentaciones de sus mercancías y es probable que busquen regresar con nuevos

productos a los centros escolares, lo cual demanda una atención y vigilancia permanente de parte de las autoridades correspondientes.

Conviene reiterar que los lineamientos buscan regular la venta y consumo al interior de las escuelas con alcances más amplios que, sin embargo, son cuestionados frente a la dinámica interna y externa del mismo centro escolar –por ejemplo, frente a los productos que se expenden a su exterior o que se consumen en casa. Las rutinas y dinámicas de alimentación fuera de la escuela y la exposición a ciertos productos son temas tocados asistemáticamente en los centros escolares visitados.

Eso se agrava porque las acciones conjuntas con los padres de familia son prácticamente nulas y el tratamiento curricular de estos temas es de bajo perfil. Como se apunta en los mismos LEDAB, atender los problemas de mala alimentación y sus efectos negativos en la salud requiere de un esfuerzo conjunto que hasta el momento de realizar nuestro estudio no estaba presente.

Finalmente aquí, en términos de las tareas de investigación educativa y social, los LEDAB deben comprenderse como el tipo de acción de gobierno que desplaza los límites institucionales tradicionales de competencia entre salud y educación, e incorpora nuevos elementos conceptuales, culturales, normativos e institucionales. En este proceso se hacen disponibles nuevas nociones sobre quién es el sujeto sano y cómo debe alimentarse para el buen vivir, se plantean nuevas dinámicas de interacción alrededor de los alimentos y emergen nuevos ámbitos de competencia institucional. Pensamos que aquí hay diferentes vetas de trabajo que deben explorarse relacionamente.

Consideraciones de cierre

Los problemas de salud –como la obesidad y el sobrepeso– asociados al consumo de alimentos inadecuados en la población joven se han incrementado en México. Los LEDAB constituyen una de las primeras estrategias gubernamentales para atender dichos problemas en el plano escolar desde una perspectiva intersectorial. Como anticipamos de inicio, en este documento buscamos abordar el primer momento de los LEDAB en el contexto escolar con el fin de arrojar luz sobre su llegada y su incidencia en las dinámicas de venta/consumo de alimentos.

Al respecto, sabemos que las reformas y los diferentes programas oficiales toman forma en la intersección de las aspiraciones y resistencias de los diferentes actores, con las concepciones –significaciones– predominantes en las escuelas y su entorno, en este caso, acerca de la salud y los alimentos. Al centrarse en el contexto escolar, nuestro trabajo ilustra una parte de la complejidad que acompaña la llegada de los

LEDAB; hemos dado cuenta de la limitada estrategia de implementación oficial y del peso del contexto plasmado en las significaciones, las modalidades de interpelación y la actuación de los actores escolares.

Aunque nuestro estudio es limitado al no permitir la correlación de variables complejas, los hallazgos, en tanto registran la perspectiva de *sujetos en contexto* frente a la propuesta de cambio, nos llevan a sugerir estudios y evaluaciones más amplias de ésta y otras iniciativas similares. Asumiendo que regulaciones de este tipo son necesarias, se requiere que las instancias oficiales implicadas las asuman como tal, que estén al pendiente de su implementación, y que los especialistas en el campo de la investigación amplíen la comprensión de su dinámica. Esto es particularmente importante en el momento actual, marcado por una compleja transición poblacional y gubernamental, y con varios cambios educativos y sociales por venir.

Lista de referencias

- Aguilar, L. F. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Infraestructura Física y Equipamiento de Escuelas de Educación Básica. Auditoría de Desempeño*. México: Autor.
- Bañon, R., & Carrillo, E. (Comps.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Doak, C., Visscher, T., Renders, C., & Seidell, J. C. (2006). The prevention of overweight and obesity in children and adolescents: a review of interventions and programmes. *Obesity Reviews*, 7, 111-136.
- Flores, P. (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México: Universidad Iberoamericana. Recuperado de <http://www.uia.mx/web/files/inides.pdf>
- Flores, P. (2009). Investigación educativa y políticas públicas en México: una relación amorfa y elusiva. *Sinéctica. Revista electrónica de educación*, 33. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-109-X2009000200005&script=sci_arttext
- Flores, S., Klünder, M., & Medina, P. (2008). La escuela primaria como ámbito de oportunidad para prevenir el sobrepeso y la obesidad en niños. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 17(65), 626-638

- Flores, S., Klünder, M., & Medina, P. (enero-febrero, 2011). 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 de los planteles de educación básica. *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, 68(1), 69-78. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462011000100010
- Foucault, M. (1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- Fuentes, S., & Lozano, A. (Coords.). (2007). *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *Infraestructura escolar en las Primarias y Secundarias de México*. México: Autor.
- Lobstein, T., Baur, L., & Uauy, R. (2004). Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obesity Reviews*, 5, 4-85.
- Meléndez, G. (2008). *Factores asociados con el sobrepeso y la obesidad en el ambiente escolar*. México: Médica Panamericana.
- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Montecinos, E. (enero-junio, 2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. *Cuadernos de Administración*, 20(033), 323-335.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Popkewitz, T. (2008). *Cosmopolitanism and the Age of School Reform*. New York: Routledge.
- Rtveladze, K., Marsh, T., Barquera, S., Sánchez-Romero, L. M., Levy, D., Meléndez, G., Webber, L., Kilpi, F., McPherson, K., & Brown, M. (2013/2014). Obesity prevalence in Mexico: impact on health and economic burden. *Public Health Nutrition*, 17(01), 233-239. doi:10.1017/S1368980013000086
- Saussure de, F. (1945). *Curso de Lingüística General*. Buenos Aires: Losada.
- Secretaría de Educación Pública. (1926). *Memoria que indica el estado que guarda el Ramo de Educación Pública*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Secretaría de Educación Pública. (1982). *Manual de Procedimientos. Cooperativa escolar de consumo plantel*. México: Autor.
- Secretaría de Educación Pública-Secretaría de Salud. (2010). *Lineamientos Generales para el Expendio o Distribución de Alimentos y Bebidas en Establecimientos de Consumo Escolar de los Planteles Educativos de Educación Básica*. México: Autor.
- Secretaría de Salud. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. México: Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública.

- Simons, M., Olssen, M., & Peters, M. (Eds.). (2009). *Re-Reading Education Policies. A Handbook Studying the Policy Agenda of the 21st Century*. Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishers.
- Schostak, J. (2002). *Understanding, Designing and Conducting Qualitative Research in Education*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Torffing, J. (1999) *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Great Britain: Wiley-Blackwell.
- Treviño, E. (2010). Los procesos de transformación en la Universidad Veracruzana desde el punto de vista de los sujetos universitarios. Entre la matriz de racionalización y la matriz de subjetivación. En S. Fuentes & O. Cruz (Coords.), *Identidades y políticas educativas* (pp. 154-180). México: Universidad Pedagógica Nacional.
- Treviño, E. (2012). *Violencia escolar y participación social en la educación básica*. Ponencia presentada en el Seminario La gestión de la violencia en las escuelas de educación básica. Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.
- Villa, L., & Zorrilla, M (2003). *Políticas educativas. Educación básica, Educación media superior. La Investigación Educativa en México 1992-2002*. México: COMIE, SEP, CESU.
- World Health Organization. (2008). *World Health Organization, 2008-2013. Action plan for the global strategy for the prevention and control of noncommunicable diseases*. Washington, DC: Autor.
- Zurita, U. (diciembre, 2010). La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia. *Revista Interamericana de Educación para la democracia*, 2(3), 171-194.