La ¿(O)posición? Legislativa frente a la salud pública y la influencia de la industria de alimentos y bebidas

RESUMEN EJECUTIVO

Por Probatio S.C.[1]

Hallazgos principales del estudio

- En las LXII y LXIII Legislaturas, la mayoría de las resoluciones tomadas en el Legislativo en referencia a las iniciativas presentadas para prevenir el sobrepeso y la obesidad, tendieron a ser desfavorables ya que 56% de los casos fueron aplazados mientras que 36% fueron desechados en dicho periodo.
- Las Comisiones ampararon a la gran industria de bebidas y alimentos al no dictaminar regulaciones recomendadas para prevenir el sobrepeso, la obesidad y la diabetes que contravienen sus intereses comerciales.
- Este resultado no es producto de la inexperiencia de legisladores, pues las iniciativas fueron propuestas por congresistas que disponían de experiencia parlamentaria previa.
- En la mayoría de las Comisiones dictaminadoras de estas propuestas se encuentran legisladores vinculados con la industria de alimentos y bebidas (IAB) directa o indirectamente.

[1] PROBATIO S.C. es una consultoría especializada en la investigación y el análisis en políticas públicas (@ProbatioMx)

EL PODER DEL CONSUMIDOR

PROBATIO
ASESORÍA E INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

De acuerdo con recomendaciones internacionales, los gobiernos deben privilegiar políticas que incentiven el consumo de alimentos y bebidas saludables a la par que aquellas que desincentiven el consumo de alimentos y bebidas no saludables (definidos como aquellos con bajo valor nutricional y altos en calorías, azúcares, grasas saturadas y sodio), especialmente en países que, como México, viven una epidemia de obesidad y diabetes. Por lo general, la formulación de dichas políticas se ha concentrado en la actuación del titular de la Administración Pública Federal; sin embargo, el Poder Legislativo en México también es corresponsable en el tema y tiene atribuciones para participar en la implementación de medidas que buscan contrarrestar las altas prevalencias de sobrepeso, obesidad y diabetes que, desde noviembre de 2016, están tipificadas como alerta epidemiológica en el país.

Objetivo

El objetivo del estudio fue analizar el proceso legislativo en México sobre las regulaciones vinculadas con políticas públicas de prevención del sobrepeso y la obesidad y, en específico, para determinar si el trabajo de los legisladores y las Comisiones parlamentarias es favorable a la adopción de instrumentos legales que promuevan entornos saludables y desincentiven el consumo de productos con bajo valor nutricional y altos en calorías, azúcares, grasas saturadas y sodio, o en cambio, ampara los intereses de la gran industria que los produce.

Metodología

El análisis del desempeño parlamentario en torno a la prevención y combate al sobrepeso y la obesidad en México se centró en las LXII (septiembre de 2012 a agosto de 2015) y LXIII (septiembre de 2015 a abril 2018) Legislaturas y se desarrolló en cuatro elementos: **1)** iniciativas legislativas, **2)** tratamiento de las iniciativas en Comisiones, **3)** experiencia parlamentaria y **4)** perfil curricular de los legisladores. Respecto al primer elemento, se identificaron 286 asuntos legislativos totales relacionados con temas de prevención y combate al sobrepeso y obesidad en México.[2] De ese universo, el análisis se enfocó en 56 iniciativas legislativas —es decir, en los instrumentos legislativos tendentes a crear, reformar, o adecuar disposiciones legales— y se clasificaron entre favorables a las políticas de salud y nutrición o bien desfavorables a la salud pública por estar influenciadas por la gran industria de bebidas y alimentos y por ende amparar sus intereses comerciales.

Resultados

De las 56 iniciativas analizadas, la tabla 1 muestra los resultados encontrados.

Tabla 1. Postura de las 56 iniciativas y su resolución durante las LXII y LXIII Legislaturas

Número de iniciativas	Postura frente a políticas públicas de salud y nutrición	Resolución	Porcentaje (%)
32	Favorable	Pendientes de dictamen	57.1
19	Favorable	Desechadas o con dictamen negativo	33.9
2	Favorable	Aprobada[3]	3.6
2	Desfavorable	Desechadas o con dictamen negativo	3.6
1	Desfavorable	Aprobada	1.8

[2] Los cuales varían desde "acuerdos parlamentarios" hasta "respuestas de instancias del legislativo".
[3] Con la primera —presentada por la Senadora— Maki Ortiz se modificó la Ley General de Salud para establecer a este nivel la prohibición de alimentos y bebidas con alta densidad energética y bajo contenido nutrimental dentro de los centros escolares. Con la segunda —presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal— se modificaron las Leyes del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación para gravar los alimentos con alta densidad calórica y las bebidas azucaradas.

De los 53 asuntos legislativos presentados como iniciativas favorables a las políticas de salud y nutrición, se dividen en apoyo a cinco medidas específicas:

I	II	III	IV	V
13 iniciativas relacionadas con la **oferta y disponibilidad de alimentos y bebidas no saludables**	**9** relacionadas con la **tributación** de esos productos	**14** se relacionaron con cuestiones de **etiquetado e información nutricional** en los embalajes	**9** estaban referidas epecíficamente a la inclusión de **advertencias sanitarias** en empaques	**8** tendieron a la publicidad de **alimentos y bebidas no saludables** dirigida en especial a la audiencia infantil

De las 53 iniciativas favorables a las políticas de salud y nutrición presentadas por los miembros del Congreso, **solo dos fueron aprobadas.** Con base en ello, el estudio afirma que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en su actuación colectiva (Comisiones) como individual (legisladores), adoptó una posición desfavorable a las políticas de salud y nutrición reflejando que amparó los intereses de la IAB, pese a los daños tangibles asociados a la ingesta de bebidas azucaradas y alimentos no saludables.

Una explicación posible del pobre desempeño que tuvieron las iniciativas legislativas analizadas (dictámenes pendientes de discusión o iniciativas desechadas) y que al final ampararon los intereses de la IAB, pudo haber ocurrido por la falta de experiencia legislativa de quienes las presentaron. Sin embargo, el análisis de este elemento mostró que eso **no ocurrió debido a la falta de conocimientos legislativos ya que la mayoría de las iniciativas fueron propuestas por congresistas que disponían de experiencia parlamentaria previa (61.5% de los casos).**

Otra explicación es que el resultado de las iniciativas y su correspondiente tratamiento en Comisiones se relaciona con conflictos de interés y con la presencia recurrente de vínculos entre legisladores, la industria y sus aliados. Por esta razón, se incorporó como otro elemento de análisis la revisión del «perfil curricular» de los 385 integrantes de las Comisiones dictaminadoras[4] de las iniciativas relacionadas con los cinco rubros de interés. El estudio encontró vínculos directos entre los legisladores y esta gran y poderosa industria, así como con instancias de cabildeo que representan sus intereses, empresas afines y que replican los intereses de la IAB o grupos industriales que son portavoces y a los cuales están afiliados (por ejemplo, las cámaras de comercio). Los resultados indican que **todas y cada una de las cinco Comisiones que intervinieron en la valoración de estas iniciativas (en ambas Legislaturas), contaron con integrantes vinculados con la IAB además de que la presencia de vinculaciones tendió al alza entre 2015 y 2018.**

Conclusiones

Con base en las consideraciones anteriores, concluimos que la elevada propensión a desechar y aplazar la discusión de proyectos no ocurre debido a la falta de conocimientos de técnicas legislativas. Nuestro análisis apunta a que eso se podría explicar por conflictos de interés y a la presencia recurrente de vínculos cercanos entre legisladores, la industria y sus aliados. Para evitar esto último, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- **i)** verificar la conformación de las Comisiones relacionadas para identificar posibles conflictos de interés
- **ii)** solicitar sistemáticamente acceso a la información relacionada con las reuniones entre legisladores e integrantes de Comisiones con asociaciones de cabildeo
- **ii)** complementar las acciones anteriores mediante la formulación y presentación de iniciativas ciudadanas, aprovechado la reforma constitucional de 2012, ya sea para la creación de una nueva ley o para proponer diversas reformas a leyes existentes

[4] Fueron 323 integrantes de la Cámara de Diputados y de 62 legisladores de la de Senadores.

EL PODER DEL CONSUMIDOR

PROBATIO

ASESORÍA E INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS