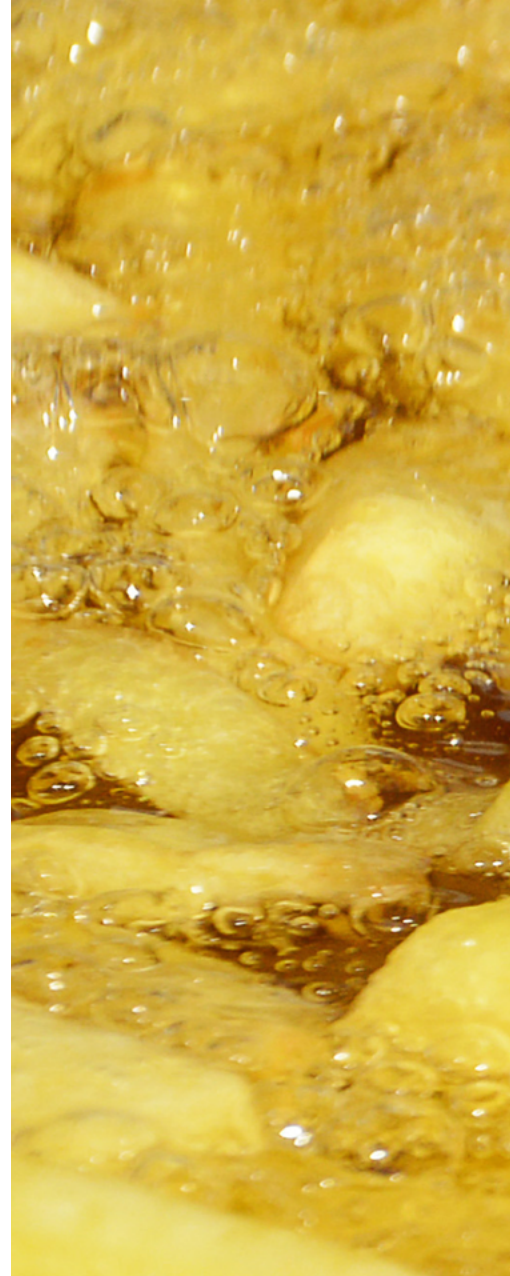


GRASAS TRANS EN MÉXICO

Análisis de la situación
en el marco de la estrategia
REPLACE





ÍNDICE

02 **I. CONSUMO DE ÁCIDOS GRASOS TRANS EN MÉXICO**

Datos	02
Alimentos que consumen los mexicanos	02
Composición de los alimentos que consumen los mexicanos	02
Resultados	05
Conclusiones	07
Referencias	07

08 **II. ANÁLISIS DEL CONTEXTO LEGAL SOBRE LAS GRASAS TRANS EN MÉXICO**

Contexto: elementos a considerar para la regulación de los AGT de acuerdo con las recomendaciones de la OPS/OMS	13
Naturaleza de los AGT e importancia para las regulaciones	15
Panorama general del sistema normativo mexicano en materia de salud: la distribución de competencias, la Ley General de Salud y la materia de nutrición	17
Regulación de los ácidos grasos trans en el sistema normativo mexicano	19
Regulación de los ácidos grasos trans en la normativa federal	19
i. Normas oficiales mexicanas	19
ii. Normas mexicanas	21
iii. Los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional	23
iv. Acuerdos comerciales con relación a los cupos de importaciones para beneficios arancelarios	24
v. Conclusiones	25
Regulación de los ácidos grasos trans en las normativas estatales	25
i. Baja California Sur	26
ii. Yucatán	26
iii. Tlaxcala	26
iv. Colima	27
v. Tabasco	27



vi. Ciudad de México	28
vii. Guerrero	28
viii. Morelos	28
ix. Sonora	28
x. Chihuahua	29
xi. Conclusiones	29
Experiencia comparada: Regulación de los ácidos grasos trans en la región latinoamericana	29
a) Chile	29
b) Argentina	30
c) Ecuador	30
d) Peru	30
e) Uruguay	31
Conclusiones finales	31
33	III. MAPEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE GRASAS TRANS EN MÉXICO
Introducción	33
Esfuerzos anteriores	34
El Poder Ejecutivo	36
El Congreso	41
Normas Oficiales y Normas Mexicanas	42
Academia y centros de investigación	44
Consideraciones finales	45
46	IV. MAPEO DE ACTORES ESTRATÉGICOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE GRASAS TRANS EN MÉXICO
Monitoreo de actores	49
Mapeo de actores clave	50
a) Ejecutivo	50
b) Legislativo	50



c) Organizaciones de la Sociedad Civil	51
d) Sector privado	51
e) Investigadores y líderes de opinión	52
f) Pronunciamientos relevantes (HLM on NCDs)	52
Conclusiones: Análisis del panorama de actores clave en México y recomendaciones para la consolidación de una masa crítica de apoyo	55



I. CONSUMO DE ÁCIDOS GRASOS TRANS EN MÉXICO

Belén Sáenz de Miera Juárez ¹

Datos

Para estimar el consumo de ácidos grasos trans se necesitan dos fuentes de información. La primera debe registrar el consumo de la población con el mayor detalle posible, mientras que la segunda debe registrar el contenido de ácidos grasos trans para los alimentos que se consumen en el país. El consumo de la población se puede obtener del módulo de frecuencia de consumo de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006 y 2012;² los contenidos de ácidos grasos trans se pueden obtener de las tablas de contenidos de alimentos.

Alimentos que consumen los mexicanos

La ENSANUT es una encuesta representativa para el país (y para las entidades, en el caso de su edición de 2012) que proporciona información sobre los principales factores de riesgo, enfermedades agudas y crónicas, lesiones, discapacidad, hábitos alimenticios y la utilización de servicios médicos, entre otras cosas. En específico, la sección sobre frecuencia de consumo de alimentos recopila información detallada sobre los alimentos consumidos en los últimos 7 días. Para cada uno de los alimentos se registra el número de días que se consumieron, las veces al día, el número de porciones y el tamaño de las porciones. De esta manera, se puede calcular el consumo diario en gramos de cada alimento.

Composición de los alimentos que consumen los mexicanos

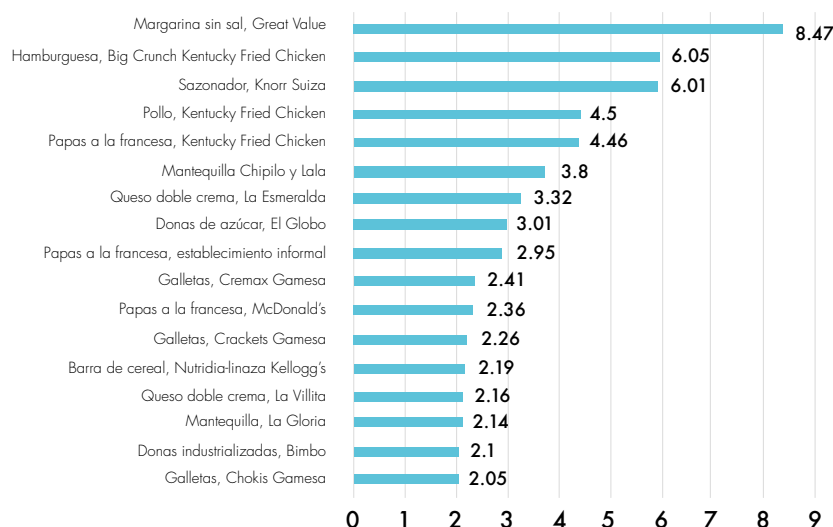
En la segunda mitad de la década pasada, Villalpando et al. (2007) del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) publicaron las tablas de composición de ácidos grasos de alimentos frecuentes en la dieta de los mexicanos. Para construir esas tablas se analizaron muestras de alimentos comprados en tiendas de autoservicio, vendedores ambulantes, supermercados y restaurantes de comida rápida de la ciudad de Cuernavaca, en el estado de Morelos. Los alimentos seleccionados fueron aquellos que consumía más del 5% de la población, según la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) 1999, y se consideraron todas las marcas disponibles en cada caso. En total, esos alimentos representaban el 80% de la ingesta de grasa de la población mexicana. Después de extraer la grasa total de cada alimento, se cuantificó mediante gravimetría.

¹ Doctora en Política Social de la London School of Economics y profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

² La base de datos completa del módulo de frecuencia de consumo de alimentos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT-MC) 2016 y de la ENSANUT 2018 aún no son públicas por lo que no se pueden obtener estimaciones más actualizadas.

Para el caso específico de los ácidos grasos trans, se analizó el contenido en 261 alimentos de varias marcas. Los productos con mayor contenido, es decir, aquellos con contenidos entre 2 y 8 gramos por cada 100 gramos de alimento se muestran en la figura 1. De esta manera, el consumo de esos productos representaba el mayor riesgo de exceder las recomendaciones de ingesta de la OMS.

Figura 1. Alimentos con alto contenido de ácidos grasos trans. México 2006
(gramos por cada 100 gramos de producto)



Fuente: Villalpando et al. (2007).

Para verificar si los contenidos se han mantenido en niveles similares a los observados en las tablas del INSP, durante marzo de 2019 se hizo un ejercicio en supermercados de La Paz, en el estado de Baja California Sur. Solamente se revisó la información nutrimental —la cual debe incluir información sobre ácidos grasos trans, en caso de tenerlos³— de los 5 grupos de alimentos en los que se había encontrado una mayor presencia de ácidos grasos trans: sazonadores en cubos, pan dulce y salado, galletas dulces y saladas (incluyendo barras de cereal), margarinas y mantequillas, y quesos doble crema. Para cada grupo de alimentos se registraron datos de todas las marcas disponibles.

En total, se recolectó información de 167 productos, de los cuales 29 (o el 17.4%) no reportaban información de ácidos grasos trans por lo que se asume que no contienen. Al menos un producto de cada grupo de alimentos se encontró en esta situación

³ Ver lo que dice la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 en el apartado sobre el contexto legal de este reporte. Se entiende que existe la obligación de reportar los contenidos de ácidos grasos trans en caso de tenerlos, aunque la mayor parte de los productos incluyen el desglose de ácidos grasos trans en la información nutrimental a pesar de reportar contenido cero.

(imagen 1).⁴ Por otro lado, de los 138 productos que sí reportaban información de ácidos grasos trans, solamente 3 tenían contenidos mayores a cero: dos panes salados marca Benavento y unas galletas dulces marca Granadina de Pagasa (cuadro 1). En estos casos, el contenido de ácidos grasos trans es mayor al 0.1% recomendado (o 0.1 gramos por cada 100 gramos de producto), aunque se encuentra muy por debajo de los productos de la figura 1.

Es importante subrayar que muchos de los productos para los cuales se recopiló información se encuentran en las tablas del INSP. De esta manera, si la información reportada por los fabricantes es confiable,⁵ podríamos concluir que en varios productos se eliminó el contenido de ácidos grasos trans de manera voluntaria en el transcurso de estos 13 años, lo cual incluye a algunos en los que se habían encontrado contenidos elevados. Por ejemplo, de acuerdo con el análisis del INSP de 2006 la mantequilla Lala tenía 3.7 gramos de ácidos grasos trans por cada 100 gramos de producto, mientras que según la información nutrimental actual no contiene ácidos grasos trans (0 gramos según la etiqueta). Otro ejemplo son los panes integrales y para hamburguesa marca Wonder, los cuales según el estudio del INSP tenían contenidos de 6.01 y 4.07 gramos de ácidos grasos trans por cada 100 gramos de producto, respectivamente, mientras que según la información nutrimental actual de los mismos el contenido es nulo.

Finalmente, la mayoría de los productos para los cuales no se registra información de contenidos de ácidos grasos trans en la etiqueta no se encuentran en las tablas del INSP, aunque cabe resaltar el caso de la mantequilla Gloria, la cual según el INSP se ubicaba dentro de los productos con mayor contenido de ácidos grasos trans con 2.67 gramos por cada 100 gramos de producto.

Imagen 1. Alimentos sin registro de contenido de ácidos grasos trans. México 2019

INFORMACIÓN NUTRIMENTAL		Porción: 30 g	Porciones por envase: 6.33 (Aprox.)
Tamaño de la porción: 5 g	Cantidad por porción	Cantidad por 100 g	Cantidad por porción
Porciones por envase: 18	149.7 kJ (36.4 kcal)	1239 kJ (300 kcal)	372 kJ (90 kcal)
Contenido energético			
Proteínas	0.0 g	5.1 g	1.5 g
Grasas	4.0 g	29.2 g	8.8 g
Grasa saturada	2.5 g	20.5 g	6.2 g
Carbohidratos Totales	0.1 g	4.2 g	1.2 g
Azúcares	0.1 g	4.2 g	1.2 g
Fibra dietética	0.0 g	0.4 g	0.1 g
Sodio	10.0 mg	418 mg	125 mg

Fuente: Información recolectada en los principales supermercados de la ciudad de La Paz, BCS, México en marzo de 2019. La imagen de la izquierda corresponde a la mantequilla Gloria, mientras que la imagen de la derecha al queso crema Philadelphia original.

4 En específico, los productos sin reporte de ácidos grasos trans se ubican en los 5 grupos de alimentos de la siguiente manera: 1 en el caso de sazónadores en cubos, 1 en el caso de panes dulces y salados, 14 en el caso de galletas dulces y saladas, 5 en el caso de mantequillas y margarinas y 3 en el caso de queso crema.

5 Es importante considerar que el análisis del INSP fue más objetivo, pues se compraron muestras de los productos y se determinó su composición mediante análisis de laboratorio. En este caso, al igual que en otros estudios como el que se llevó a cabo en Argentina (Allemandi et al. 2014), utilizamos como referencia la información que proporcionan los fabricantes.

Cuadro 1. Alimentos en supermercados con contenido de ácidos grasos trans. México 2019
(Gramos por cada 100 gramos de producto)

Producto	Tamaño de la porción (g)	Ácidos grasos trans por porción (g)	Ácidos grasos trans por cada 100 g de producto
Galletas Granadina de Pagasa	30	0.07	0.23
Pan de caja Benavento	46	0.10	0.22
Pan para hamburguesa Benavento	73	0.20	0.27

Fuente: Información recolectada en los principales supermercados de la ciudad de La Paz, BCS, México en marzo de 2019.

Resultados

Las tablas del INSP, en combinación con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006, se utilizaron posteriormente para determinar la contribución de la ingesta de ácidos grasos trans en la dieta de la población mexicana y, en específico, para determinar el cumplimiento de las recomendaciones de la OMS (Ramírez Silva et al. 2011). De acuerdo con esas estimaciones, **el consumo de ácidos grasos trans tanto de los adolescentes de 12 a 19 años como de los adultos de 20 a 60 años, era de 0.5 gramos por día en promedio y contribuía con el 0.4% de la energía total.**⁶ Además, el 2.6% y el 4% de los adolescentes y adultos, respectivamente, excedían la ingesta recomendada por la OMS de máximo 1% de la energía.

Más recientemente, con base en datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, Mendoza et al. (2018) encontraron que **la mediana de la ingesta de ácidos grasos trans en adultos era de 0.25 gramos (p25-p75: 0.05-0.59)**. Al igual que lo encontrado con la ENSANUT 2006, esto quiere decir que la mayoría de la población adulta mexicana tiene una ingesta menor a 1 gramo diario, lo cual coincide con las recomendaciones de la OMS. Sin embargo, también encontraron que si se sustituyeran los alimentos con mayor contenido de ácidos grasos trans (como los de la figura 1) por otros con contenidos dentro de las recomendaciones de la OMS, se podría reducir en 20% la mediana de la ingesta. Las estimaciones para distintos grupos de la población se encuentran en el cuadro 2.

⁶ Promedios ajustados por edad, sexo y nivel socioeconómico a través de modelos de regresión lineal.



Cuadro 2. Mediana del consumo de ácido grasos trans según características seleccionadas (gramos). México 2012

Total	0.25
Sexo	
Mujeres	0.24
Hombres	0.26
Edad	
20 a 39 años	0.26
40 a 59 años	0.23
IMC*	
Bajo peso	0.35
Normal	0.27
Sobrepeso	0.24
Obesidad	0.26
Localidad	
Rural	0.15
Urbana	0.29
Región	
Norte	0.19
Sur	0.23
Centro	0.29
Nivel socioeconómico[§]	
Bajo	0.15
Medio	0.26
Alto	0.29

* Bajo peso = <18.5 kg/m², normal = 18.5 a 24.9 kg/m², sobrepeso = 25.0 a 29.9 kg/m², obesidad = ≥30.0 kg/m².

§ El indicador socioeconómico se construyó con base en información de características de la vivienda y tenencia de activos, usando el método de componentes principales. Las tres categorías corresponden a los terciles del indicador.

Fuente: Mendoza et al. (2018) con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012).



Conclusiones

En general, el consumo de ácidos grasos trans es relativamente bajo en México y se encuentra, para la mayoría de la población, dentro del límite establecido por la OMS. También parece que el reemplazo voluntario de ácidos grasos trans ha continuado a lo largo de los últimos años. Sin embargo, algunas simulaciones que se han llevado a cabo indican que aún hay espacio para reducir el consumo de ácidos grasos trans y, con ello, los riesgos asociados para toda la población. En el continente, otros países han avanzado de manera importante en este sentido. El año pasado, Canadá y Estados Unidos prohibieron el uso de aceites vegetales parcialmente hidrogenados, principal fuente de ácidos grasos trans, mientras que Brasil aprobó una regulación similar que entrará en vigor a partir de 2021.

Referencias

Allemandi L, Tiscornia V, Clemente A, Castronuovo L, Schoj V, Samman N. **Análisis de los niveles de grasas trans en los alimentos industrializados en Argentina**. Buenos Aires: FIC Argentina, 2014.

Mendoza R, Tolentino Mayo L, Hernández Becerra L, Nieto C, Monterrubio Flores EA, Barquera S, "Modifications in the Consumption of Energy, Sugar, and Saturated Fat among the Mexican Adult Population: Simulation of the Effect When Replacing Processed Foods that Comply with Front of Package Labeling System" **Nutrients** 2018; 10.

Ramírez Silva I, Villalpando S, Moreno Saracho JE, Bernal Medina D. "Fatty acids intake in the Mexican population. Results of the National Nutrition Survey 2006". **Nutrition & Metabolism** 2011, 8:33.

Villalpando S, Ramírez Silva I, Bernal Medina D, De la Cruz Góngora V. **Grasas, dieta y salud. Tablas de composición de ácidos grasos de alimentos frecuentes en la dieta mexicana**. Cuernavaca: INSP; 2007.



II. ANÁLISIS DEL CONTEXTO LEGAL SOBRE LAS GRASAS TRANS EN MÉXICO

Javier Zúñiga Ramiro

La regulación de los ácidos grasos trans (AGT) no resulta una cuestión obvia o fácil de identificar, pues, al tratarse de un elemento muy específico es difícil reglamentarlo en criterios generales y abstractos como podría ser una ley o un reglamento. Así, para realizar una búsqueda exhaustiva fue necesario identificar, primero, cuáles eran las acciones o momentos donde los AGT estaban presentes tanto en el consumo, elaboración y producción de alimentos, como en la comercialización e importación de éstos.

Por esta razón, este apartado comienza con una breve reseña de las acciones recomendadas por la OPS/OMS respecto a la eliminación de los AGT, pues es a partir de estos documentos que se establecen las bases sobre las líneas de acción que deberán y fueron tomadas por diversos gobiernos para erradicar las grasas trans. Tanto el desarrollo de diversas normativas a nivel internacional como los propios documentos de trabajo de la OPS/OMS son fundamentales para entender las aristas que implican los AGT en el consumo de alimentos: desde las etapas de la elaboración de productos en las cuales podrían (o incluso deberían) estar prohibidos hasta las acciones preventivas que pudieran ser tomadas, en caso de que se buscaran mecanismos regulatorios menos prohibitivos.

A partir de la lectura de estos documentos fue posible identificar los lugares en los cuales deberían estar regulados el uso, consumo y comercialización de alimentos con altos índices de AGT. Así, la búsqueda se enfocó en encontrar estos elementos en el sistema jurídico mexicano y estudiar si había en éstos alguna mención a los AGT. El análisis llevó a que la investigación pusiera mucho más énfasis en instrumentos de menor peso jerárquico como las normas oficiales mexicanas que en cuerpos normativos más generales como la Ley General de Salud o el Reglamento de Control Sanitario sobre Productos y Servicios.

Aunque en un principio los hallazgos normativos sobre los AGT pudieran parecer bastante escuetos, lo que se ha encontrado es que existen, jurídicamente hablando, los espacios de regulación de los AGT, sobre todo pensando en posibles regulaciones, soluciones o acciones regulatorias que pudieran tomarse en cuenta a partir de este estudio. Sin embargo, el problema radica, justamente, en la ausencia de regulaciones o medidas para controlar los AGT en las cadenas de consumo de alimentos. Por mencionar un ejemplo, el cual será detallado más adelante, mientras se tienen normas especiales que regulan la elaboración de los alimentos procesados, los AGT son grandes ausentes en esta normativa, limitándose a conceptualizarlos.



Por otra parte, un gran hallazgo de la investigación fue la regulación de los AGT en las entidades locales. Mientras que hace falta una verdadera acción o compromiso por parte de los órganos técnicos nacionales/federales, en relación sobre sus competencias, podemos encontrar avances significativos en las legislaciones locales, lo cual resulta bastante sorprendente, considerando el nivel técnico que se necesita para tomar deliberaciones sobre un elemento nutrimental tan específico. La búsqueda tanto de instrumentos normativos técnicos como de las regulaciones estatales fueron un reto para la investigación, pues, es bastante difícil acceder a legislaciones estatales y normas técnicas, pues los portales no funcionan como en el caso de las deposiciones federales.

Así, el presente apartado se divide, primero, en explicar el contexto regulatorio de los AGT, es decir, en identificar en dónde o en cuáles acciones se debería encontrar una regulación de los AGT. Para realizar dicho análisis fueron imprescindibles los textos de la OPS/OMS, por lo que gran parte de esta sección describe las consideraciones de la OPS/OMS de los últimos 10 años, pero sobre todo, segrega esos momentos clave del uso, consumo y comercialización de los AGT, en los cuales debería existir una regulación. Esta primera investigación sirvió como punto de partida para identificar las áreas de búsqueda en la normativa mexicana sobre qué hay o qué se ha dicho, en términos legales, de los AGT.

Después, es necesario establecer un panorama general del sistema normativo mexicano en materia de salud, específicamente sobre la distribución de competencias de las autoridades, tanto nacionales como estatales, así como los ámbitos de aplicación de las normas mexicanas. La finalidad es que se pueda entender qué le compete a cada autoridad y qué pueden hacer en asuntos de salud pública, para que una vez que se describan los instrumentos normativos estos estén contextualizados en función de las atribuciones de las autoridades.

Posterior a estos apartados generales, se hablará de la regulación de los AGT en el sistema normativo mexicano. Este apartado estará dividido en dos partes, una sobre las regulaciones nacionales/federales y otro en las estatales. Es necesario resaltar que no existe una homogenización regulatoria (siquiera conceptual) de los AGT. Lo que se pudo concluir a partir de la investigación es que, si bien los AGT se encuentran mencionados en nuestro cuadro normativo, no existe una coherencia o "visión" de que se debería hacer con éstos. Esto pese a que las áreas de oportunidad en las cuales se pudieran definir y regular, sí se encuentran normadas (normas sobre etiquetado de alimentos, elaboración de alimentos procesados, entre otros).

Para concluir, se ponen a consideración dos apartados más, uno relativo a otras regulaciones experiencias comparadas, en el cual se pueden encontrar las acciones que han llevado otros países de manera exitosa para la eliminación de los AGT. El segundo contiene las recomendaciones específicas para la regulación y eliminación de los AGT en el contexto mexicano, las cuales se proponen a partir de este análisis.

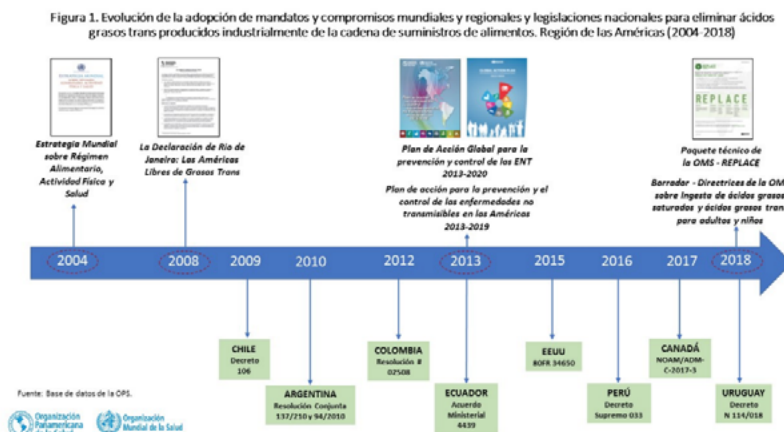
Contexto: elementos a considerar para la regulación de los AGT de acuerdo con las recomendaciones de la OPS/OMS.

El interés de la OPS/OMS de regular y, potencialmente, eliminar los AGT radica tanto en los efectos nocivos que han llegado a representar su consumo, como la presencia de éstos en diversos alimentos procesados y ultraprocesados que son consumidos diariamente por la población mundial.

La OPS/OMS ha considerado, desde hace ya varias décadas, a los AGT producidos industrialmente como uno de los factores de riesgo de ciertas enfermedades. Su relación como factor de riesgo para el desarrollo de enfermedades coronarias y muertes asociadas a estas ha sido corroborado: el consumo de los AGT es responsable de más de 500,000 muertes por año, a nivel global.⁷

Por otra parte, los AGT producidos industrialmente son utilizados para elaborar productos alimenticios ultraprocesados, por ejemplo, galletas, helados, pasteles, bizcochos, empanizados, entre otros. El riesgo identificado por la OPS/OMS radica en que el consumo de estos productos ha aumentado drásticamente en las últimas décadas. El ejemplo que mencionan y vinculante para México es que en tan solo 13 años se incrementó su consumo en un 26,7%, en América Latina.⁸

Esto ha llevado a que en los últimos 15 años, los compromisos mundiales para la eliminación de los AGT hayan ido en aumento, tal como lo declara la OPS/OMS:



*Imagen tomada de OPS/OMS: Avances en la implementación de políticas para la eliminación de los ácidos grasos trans producidos industrialmente en la Región de las Américas. Disponible en: <https://bit.ly/2uRnGwr>

7 PAHO/OMS. Avances en la implementación de políticas para la eliminación de los ácidos grasos trans producidos industrialmente en la Región de las Américas. Disponible en: <https://bit.ly/2uRnGwr>

8 PAHO/OMS. Avances en la implementación de políticas para la eliminación de los ácidos grasos trans producidos industrialmente en la Región de las Américas. Disponible en: <https://bit.ly/2uRnGwr>



Las últimas recomendaciones de este organismo internacional se resumen en el paquete técnico de 2018: REPLACE (reemplaza por sus siglas en inglés), el cual propone la eliminación de los AGT mediante las siguientes acciones:

REVIEW (REVISAR): Revisar las fuentes alimentarias de AGT producidos industrialmente, así como el contexto para la eliminación de los AGT.

PROMOTE (PROMOVER): Promover el reemplazo de los AGT producidos industrialmente por grasas y aceites más saludables.

LEGISLATE (LEGISLACIÓN): Promulgar legislaciones y medidas regulatorias para eliminar los AGT producidas industrialmente.

ASSESS (EVALUAR): Evaluar y monitorear el contenido de AGT en los alimentos y los cambios en el consumo de AGT en la población.

CREATE (CREAR): Crear conciencia en tomadores de decisión, los productores, distribuidores y el público en general sobre el impacto negativo para la salud de los AGT.

ENFORCE (IMPLEMENTAR): Asegurar el cumplimiento de las políticas y regulaciones.⁹

REPLACE					
REVIEW	PROMOTE	LEGISLATE	ASSESS	CREATE	ENFORCE
Dietary sources of industrially produced trans fats and the landscape for required policy change	The replacement of industrially produced trans fats with healthier fats and oils	Or enact regulatory actions to eliminate industrially-produced trans fats	And monitor trans fat content in the food supply and changes in trans fat consumption in the population	Awareness of the negative health impact of TFA among policy-makers, producers, suppliers and the public	Compliance with policies and regulations

*Imagen tomada de OPS/OMS: REPLACE trans fat: an action package to eliminate industrially-produced trans-fatty acids. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/documents/replace-transfats/replace-action-package.pdf?ua=1>

⁹ WHO/NMH/NHD/18.4. REPLACE trans fat: an action package to eliminate industrially-produced trans-fatty acids. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/documents/replace-transfats/replace-action-package.pdf?ua=1>



En conclusión, la OPS/OMS ha realizado un esfuerzo importante para determinar las acciones que deberán llevar los gobiernos para transitar del uso de AGT a grasas más saludables y, como se puede ver, uno de los puntos clave de la estrategia es el ámbito legislativo. Tal como menciona en su documento, los marcos normativos son necesarios para “nivelar el campo de juego” para toda la industria, sobre todo en el entendido de que la eliminación de los AGT de producción industrial es factible y realizable.

De acuerdo con el documento **REPLACE trans fat: an action package to eliminate industrially-produced trans-fatty acids (REEMPLAZA grasas trans: un paquete de acción para eliminar ácidos grasos trans procesados industrialmente)**, el punto central de cualquier regulación que quisiera apegarse a estas recomendaciones es la eliminación de los AGT o, como mínimo, limitar su uso.¹⁰

La recomendación puntual es la eliminación de los AGT producidos industrialmente de la cadena de suministro de alimentos, de tal forma que la ingesta total de AGT de producción industrial no sea mayor del 1% de la ingesta total de energía por día.¹¹ Sin embargo, en términos prácticos, para llegar a estas recomendaciones hay muchos factores que deben ser considerados incluso sobre la naturaleza de los propios AGT.

Sin embargo, para llegar a dichas recomendaciones es necesario reconocer los momentos en los cuales una intervención regulatoria es necesaria, por lo cual, es importante conocer que productos contienen AGT y de qué manera lo adquieren para poder delimitar los aspectos regulatorios.

Naturaleza de los AGT e importancia para las regulaciones

De acuerdo con la OPS/OMS, los AGT se forman durante la hidrogenación parcial de aceites vegetales líquidos para obtener grasas semisólidas que se emplean en margarinas, aceites para cocinar y muchos alimentos procesados. Los AGT también se forman de manera natural en pequeñas cantidades por la acción de microorganismos presentes en el estómago del ganado bovino, ovino y caprino.¹²

Esto supone que los AGT que consumimos actualmente pueden tener tanto un origen biológico o uno industrial. Entre estos últimos están, como se menciona, las margarinas, las mantecas industriales, los aceites de fritura doméstica e industrial, los productos de repostería, y gran variedad **snacks**.¹³

10. [WHO/NMH/NHD/18.4](#). REPLACE trans fat: an action package to eliminate industrially-produced trans-fatty acids. Mayo 2018. P. 2.

11. [Ibidem](#).

12. [OPS](#), Aceites saludables y la eliminación de ácidos grasos trans de origen industrial en las Américas Iniciativa para la prevención de enfermedades crónicas, p. 6

13. [OPS](#), Aceites saludables y la eliminación de ácidos grasos trans de origen industrial en las Américas Iniciativa para la prevención de enfermedades crónicas, p. 17



En este sentido, las principales industrias que utilizan estos aceites hidrogenados son: la galletera y panificación, repostería y confitería, botanas y frituras. Otro ejemplo de dónde se pueden encontrar los AGT es en los aceites utilizados para freír, pues se forman en éstos, como los que han sido calentados durante largos períodos de tiempo, así como los que se emplean para elaborar comercialmente papas fritas, papas a la francesa y productos empacados.¹⁴

Tal como menciona la OPS/OMS, si bien los AGT ofrecen ventajas a la industria de los alimentos, estos tienen efectos adversos para la salud humana: aumentan el riesgo de enfermedades cardiovasculares y de muerte súbita de origen.^{15 y 16}

Todos estos ejemplos sirven para identificar posibles elementos de regulación y áreas en las cuales el uso de los AGT podría estar regulado. Así, la complejidad de un marco regulatorio de los AGT radica en la forma en que se elaboran, los productos que los contienen, ya sea por naturaleza o por elaboración, además de las consecuencias que tiene su consumo en la salud de las personas.¹⁷

Es por eso que, a partir de las recomendaciones de la OPS/OMS, podemos identificar varios procesos o momentos de las cadenas de consumo, en los cuales deberían existir intervenciones normativas sobre los AGT:

- 1. La presencia de los AGT en el suministro de alimentos:** identificarlos en qué momento de la cadena de alimentos son incluidos, para realizarse acciones regulatorias como su prohibición de uso o transición al uso de grasas más saludables. La OPS/OMS aclara que las grasas saturadas solo deben usarse como sustitutos de los AGT cuando sea imprescindible para aplicaciones específicas, y dados los avances de la tecnología de alimentos esto debe ocurrir en forma infrecuente.
- 2. La información de los AGT para los consumidores, principalmente en los etiquetados nutricionales.**

14 Grandgirard, A., J. L. Sebedio and J. Fleury 1984. "Geometric isomerization of linolenic acid during heat treatment of vegetable oils". Journal of the American Oil Chemists Society 61(10): 1563-1568.
Véase en: María Magdalena Álvarez Ramírez et. Al. Plan de acción para regular el uso de ácidos grasos trans en México.

15 OPS, Aceites saludables y la eliminación de ácidos grasos trans de origen industrial en las Américas Iniciativa para la prevención de enfermedades crónicas, p. 3

16 Katan MB, Zock PL.1995. "Trans fatty acids and their effects on lipoproteins in humans". Ann Rev. Nutr. 15: 473-493. Véase en María Magdalena Álvarez Ramírez et. Al. Plan de acción para regular el uso de ácidos grasos trans en México

17 María Magdalena Álvarez Ramírez et. Al. Plan de acción para regular el uso de ácidos grasos trans en México.



3. El establecimiento de normas para reglamentar las afirmaciones sobre propiedades saludables de los alimentos

4. La declaración de este tipo de grasas y aceites que contienen los alimentos que se sirven en restaurantes, en los programas de ayuda alimentaria y de alimentación escolar; y otros proveedores de servicios de alimentación

Para concluir, en el caso mexicano no existe una norma o regulación específica sobre los AGT, por lo que resulta complejo entender la regulación actual de estas grasas. Por esta razón es que estos puntos descritos por la OPS son claves para saber en dónde se encuentran –o deberían de encontrarse- las regulaciones de los AGT.

Panorama general del sistema normativo mexicano en materia de salud: la distribución de competencias, la Ley General de Salud y la materia de nutrición.

Antes de describir los distintos cuerpos normativos de las grasas trans, es importante mencionar cómo funciona el sistema jurídico mexicano respecto a la salud. México, al ser una federación, cuenta con una distribución de competencias para las autoridades federales y estatales que resulta compleja en temas como salud, educación y medio ambiente. Lo anterior, pues, muchas acciones legislativas y regulatorias pueden llegar a empalmarse entre los entes estatales y federales.

Por lo que, para entender cómo funciona la regulación de los AGT en nuestro país, necesitamos, por lo menos, delimitar los campos y márgenes de acción legal de cada una de los órganos federales y locales, en materia de nutrición.

a) Facultades concurrentes

De acuerdo con la Constitución, la materia de salud es una facultad concurrente,¹⁸ esto implica que tanto la federación, como las entidades federativas y los municipios pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión –el poder legislativo federal- el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades a través de una ley.¹⁹

Estas leyes son llamadas “leyes generales”, cuyos propósitos principales son dos. Primero, distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes o regulaciones locales. Segundo, establecer las

¹⁸ Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Tribunales Colegiados de Circuito. PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA NO INVADE FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.



acciones concretas que le competen a la autoridad federal, dejando que los propios estados especifiquen las acciones concretas que llevarán a cabo para realizar las competencias que les fueron otorgadas.

Un punto importante es que un mismo tema puede ser objeto de una regulación nacional/federal y local, pero las legislaciones locales deben de respetar los mínimos establecidos en la regulación nacional. Incluso una regulación local puede ser mucho más “estricta” o “protectora” que la ley nacional, siempre y cuando se encuentre justificado.²⁰ Un ejemplo para explicar esto son las leyes para el control del tabaco: mientras que la ley nacional permite espacios interiores para fumadores con especificaciones muy claras, leyes locales como las de la Ciudad de México o Morelos no lo hacen. Así, las legislaciones locales de tabaco van mucho más allá de lo que establece la nacional, con la finalidad de proteger mejor a su población.

b) Ley General de Salud: Distribución de competencias en materia de nutrición

En materia de salud, la ley que establece la distribución de competencias es la Ley General de Salud, la cual habla de la distribución de competencias específicamente en materia de nutrición. Hablamos de nutrición, pues, cualquier tipo de regulación de las AGT se vería afectada por la forma en que se regulan la nutrición en nuestro país.

En términos generales, la Ley General de Salud menciona que la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, así como la vigilancia de las enfermedades no transmisibles les competen a las autoridades locales.²¹ Por otro lado, a la federación le compete el control sanitario de productos y servicios, así como la importación y exportación de éstos.

Esto implica que los estados pueden realizar acciones regulatorias sobre la nutrición, tales como la vigilancia de venta de comida en las escuelas, restaurantes y demás; la realización de campañas de concientización, prohibición de venta de cierto tipo de comidas, entre otros. En cambio, todo lo relativo al control sanitario, tales como etiquetados o regulación de los elementos en la elaboración de productos, le competen la federación.

Es importante resaltar que, por tratarse de facultades concurrentes, estas divisiones no son tajantes y, en muy pocos casos excluyentes. Esto se describirá más adelante con casos concretos, como los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

21 Artículo 3 fracciones XII y XVI de la Ley General de Salud.



Regulación de los ácidos grasos trans en el sistema normativo mexicano.

Como se menciona, cualquier regulación de los AGT va relacionada con la normatividad en materia de nutrición. En términos generales, tanto la federación como los Estados han establecido regulaciones sobre los AGT, aunque no es posible hablar de una regulación inclusiva o completa, es decir, una regulación que armonice definiciones, límites, medidas y acciones entre los distintos actores.

Regulación de los ácidos grasos trans en la normativa federal.

Aunque la federación tiene amplias facultades para regular aspectos fundamentales de los AGT que pudieran ayudar a su eliminación, son muy pocos instrumentos normativos los que se pueden encontrar que mencionen a las grasas trans. Estos instrumentos encontrados no hablan específicamente de los AGT, sino que son regulaciones generales, en los cuales se mencionan las AGT. Así que, se puede afirmar que no existe una regulación comprensiva o una intención, al menos desde el ámbito legal, que busque la eliminación de las grasas trans de manera consciente.

La federación está encargada principalmente del control sanitario de los productos, lo que implica que su función principal se relaciona con la regulación, control y fomento sanitario del proceso, importación y exportación de varios alimentos, entre los cuales se encuentran las grasas en general.²² Si bien en este primer instrumento podemos encontrar referencias a los AGT, no establece algún tipo de regulación sobre éstos, sino que utiliza esta referencia para poder definir los componentes nutrimentales de alimentos como crema, leche, mantequilla, entre otros.²³

I. Normas oficiales mexicanas

Las principales regulaciones federales sobre los AGT las encontramos en las normas oficiales mexicanas (NOM), que son disposiciones generales de tipo técnico expedidas por dependencias de la administración pública federal, cuyo objetivo es establecer reglas, especificaciones, directrices y características aplicables a un producto, proceso o servicio. Existe una cantidad importante de normas oficiales mexicanas en materia de salud, sin embargo, solo tres mencionan los AGT.

²² Artículo 1 del Reglamento de control sanitario de productos y servicios.

²³ Véase, por ejemplo, los artículos de la Ley General de Salud sobre lácteos o medicamentos.



1.1 Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005: Promoción y educación para la salud en materia alimentaria.

Esta NOM, publicada en 2006, tiene como objetivo:

“El propósito fundamental de esta Norma es establecer los criterios generales que unifiquen y den congruencia a la Orientación Alimentaria dirigida a brindar a la población, opciones prácticas con respaldo científico, para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades”

Esta NOM está dirigida a todas aquellas personas que realicen actividades en materia de orientación alimentaria, de los sectores público, social y privado.

La importancia de esta NOM para esta investigación es que establece una definición de AGT:

“Ácidos grasos trans: a los que son isómeros de ácidos grasos monoinsaturados. Se pueden producir en la hidrogenación de aceites vegetales y grasas vegetales. Se ha considerado que un alto consumo en la dieta puede incrementar el riesgo de presentar enfermedades cardiovasculares”²⁴

Esto es un aspecto relevante, pues la finalidad de la norma es homogenizar distintos conceptos nutrimentales para realizar una orientación alimentaria que sirva a la población. Sin embargo, la única acción concreta que se menciona es la obligación de informar de la “importancia de limitar al mínimo posible” el consumo de alimentos con alto contenido de ácidos grasos saturados, sin hacer referencia a acciones más concretas.

1.2 Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010: Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria.

La NOM 051, una de las más importantes en materia de control sanitario, es la encargada de regular el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas del país. En esta se encuentran disposiciones relativas a otros nutrientes críticos, como los azúcares o el sodio. Además, establece el etiquetado frontal de alimentos de tipo GDA, el cual expresa los nutrientes en porcentajes con bases establecidas en el reglamento de control sanitario.

24 NORMA Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. Lunes 23 de enero de 2006. Punto 3.6.



Respecto a las grasas trans, esta NOM establece que los productos deben de declarar el contenido de los ácidos grasos trans, en caso de contenerlos, en la declaración nutrimental, el cual es un etiquetado que se encuentra en todos los productos en la parte posterior. Sin embargo, no se habla de límites de AGT.

1.3 Norma Oficial Mexicana NOM-037-SSA2-2012: Para la prevención, tratamiento y control de las dislipidemias.

La finalidad de esta NOM es, como su nombre lo indica, establecer los procedimientos y medidas necesarias para la prevención, tratamiento y control de las dislipidemias. La dislipidemia, al ser la elevación de las concentraciones plasmáticas de colesterol o de triglicéridos, tiene una fuerte relación con los AGT.

La NOM establece las relaciones de riesgo entre la alta ingesta de los ácidos grasos trans y esta enfermedad, y describe tanto la composición de los AGT, así como aspectos de su elaboración, composición y formación.²⁵ Aunque, nuevamente, no existe una acción concreta para la eliminación de las grasas trans, únicamente una mención de cómo se debe reducir su ingesta como parte de la terapia nutricional para tratar las dislipidemias.

Además de las normas oficiales mexicanas mencionadas, existen otros elementos normativos que hablan sobre las grasas trans.

II. Normas mexicanas

Otro instrumento normativo, mucho más técnico que legal, en el que se habla de los AGT son las normas mexicanas (NMX). A diferencia de las NOM que son disposiciones de carácter obligatorio, las NMX solo son recomendaciones sobre los estándares de calidad de productos primarios y son de aplicación voluntaria. Además, las NMX establecen requisitos mínimos de calidad de productos y servicios, en ningún momento hablan de regulaciones para los productos o servicios.²⁶

En otras palabras, las NMX no hablan de procesos de elaboración, pero sí de los contenidos y únicamente en referencia a un estándar de calidad que no le es obligatorio a las industrias (que pese a que son ellas quienes lo elaboran, como se puede ver en sus procesos). La forma en que las disposiciones de las NMX se vuelven obligatorias es si son reguladas o asimiladas de alguna forma en las NOM.²⁷

25 NORMA Oficial Mexicana NOM-037-SSA2-2012, Para la prevención, tratamiento y control de las dislipidemias. 13 junio de 2012. Punto F(8) Ácidos grasos trans

26 Artículos 41, 42, 51-A, 51-B de la ley federal sobre metrología y normalización

27 Artículo 51-A de la ley federal sobre metrología y normalización.



Para el caso de las grasas trans, existen al menos las siguientes NMX que mencionan estándares de calidad y diferenciación entre sus productos y los AGT:

- **NMX-F-002-SCFI-2012** para Aceite de Ajonjolí
- **NMX-F-161-SCFI-2013** para Aceite de Cártamo
- **NMX-F-223-SCFI-2011** para Aceite Vegetal Comestible
- **NMX-F-009-SCFI-2010** para mantecas vegetales y grasas o mantecas mixtas o compuestas
- **NMX-F-265-SCFI-2011** para Aceite de Girasol
- **NMX-F-475-SCFI-2017** para Aceite de Canola

Cada una de estas establece un criterio de 3.5 gramos como máximos en la composición de dichos aceites (excepto por el aceite de oliva que es de 3 gramos y el de Canola que tiene un mínimo de 4 gramos y máximo de 6 gramos).

Sin embargo, la norma mexicana que habla o define estándares –voluntarios y no vinculantes– más detallados de los AGT es la NMX-F-089-SCFI-2008, cuyo propósito es especificar el procedimiento de cromatografía gaslíquido (GLC) para la determinación de la composición de grasas.²⁸ Este método sirve para determinar, por un simple procedimiento de cromatografía de gases, el nivel de isómeros de grasas, incluyendo las trans. En éste se tiene un apartado con el cual se sugiere calcular las grasas trans,²⁹ el cual se considera como un método de precisión para otras industrias, las cuales vienen identificadas en una tabla y que hacen referencia a las NMX enlistadas anteriormente.³⁰

Es importante resaltar que no se trata de una regulación como tal, pues no es obligatoria, ni habla de procesos, de elaboración, sino de estándares de calidad. Así, aunque en estas disposiciones existan definiciones sobre qué se entiende por grasas trans, estas no les son vinculantes a ningún actor. Así, son meras sugerencias para estandarizar criterios sobre grasas. Al ser procesos voluntarios de calidad y que, en su mayoría, fueron elaboradas por las industrias que tienen relación con dicha normativa, los estándares son bastante laxos y no se adecuan a los recomendados por la OPS/OMS.

28 Norma Mexicana NMX-F-089-SCFI-2008, alimentos - determinación de ácidos grasos cis-, trans-, saturados, monoinsaturados y poliinsaturados en aceites y grasas de origen vegetal o animal de animales no rumiantes por cromatografía capilar gas líquido – método de prueba.

29 Apartado 7.5 de la NMX-F-089-SCFI-2008.

30 Tabla 3 de la NMX-F-089-SCFI-2008, p. 34.



Finalmente, estas normas, para efectos de este capítulo, son meramente enunciativas, pues no representan un instrumento legal sobre los AGT, debido al carácter no vinculatorio que tienen. Incluso, en un planteamiento de cambio normativo-política pública, las NMX serían instrumentos que no necesitan ser modificados, pues basta con una modificación a las NOM para que estas sean adecuadas.

III. Los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.

Tal como se menciona, la materia de nutrición es una facultad concurrente entre la federación y las autoridades locales, en los que ambas pueden intervenir para la regulación de aspectos en concreto. Este es uno de los casos en que las competencias se empalman, pues mientras la distribución de competencias de la Ley General de Salud habla que la vigilancia de la distribución de alimentos recae principalmente en las autoridades locales, esto no impide que la federación expida regulaciones generales que pueden ser consideradas por las autoridades locales.

Los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos tienen por objeto dar a conocer los criterios nutrimentales de los alimentos y bebidas preparados y procesados, con la finalidad de que se regulen cuáles alimentos se vendan en las escuelas. En este se incluye todo tipo de nutrimentos y alimentos, siendo una regulación bastante completa para sus fines.

En cuanto a la regulación de AGT, podemos observar que es el instrumento federal más completo, pues no solo tiene una definición sobre grasa trans, sino que habla de límites y recomendaciones. Los lineamientos hablan del valor límite para los AGT para productos preparados en las escuelas, el cual equivale a 0.5 g por porción para los siguientes productos:

- Botanas
- Galletas, pastelillos, confites y postres
- Oleaginosas (cacahuates, nueces, almendras, pistaches, etc.) y leguminosas secas (por habas secas entre otros)

Este mismo criterio es el que se recomienda a los padres de familia qué alimentos deben llevar sus hijos desde casa. Además, hay una recomendación para evitar el uso de grasas trans y sustituirlo por grasas de origen vegetal. Sin embargo, no se trata de una disposición vinculante u obligatoria.



IV. Acuerdos comerciales con relación a los cupos de importaciones para beneficios arancelarios.

Para concluir, existen una serie de documentos expedidos en el marco de cumplimiento de las obligaciones de algunos tratados comerciales internacionales sobre las cuotas mínimas de cupo en la importación de grasas y aceites. Los cupos son medidas que pueden adoptar los Estados en relación con las importaciones de ciertos productos sobre un monto determinado de éstos, los cuales tendrán un arancel menor o nulo al que se aplica a las mercancías que se importen sin este beneficio.³¹ Estos beneficios deben ser solicitados por las personas físicas o morales que deseen hacer uso de este mecanismo.

En el caso del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, las importaciones con cupo mínimos se encuentran protegidas en el artículo 302 párrafo 4,³² el cual permite a las partes adoptar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones realizadas según una cuota mediante aranceles (arancel-cuota). Uno de estos casos es la asignación de cupo de grasas y aceites animales, el cual es considerado un instrumento de la política sectorial para promover la competitividad de las cadenas productivas que las utilizan como insumos, así como “la competitividad del comercio fronterizo”.³³

Esta investigación tuvo acceso, al menos, a los acuerdo que acordaban los cupos mínimos de los años 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 sobre este tratado, en cuyo contenido se habla de las grasas parcial o totalmente hidrogenadas, que son otra forma de llamar a las grasas trans. Sin embargo, no se pudo encontrar si existen beneficiarios actuales sobre los cupos mínimos.

De manera similar, el estudio identificó otro instrumento sobre cupos de importación en los cuales posiblemente se encuentren los AGT. El primero es un tratado de libre comercio con Uruguay, en el cual se establecen cupos fijos para la preparación usada en panadería, pastelería y galletería, chocolatería y similares cuando contenga, entre otros, 0.9% a 5% de grasa. Aunque en este

31 Asignación directa de cupo de importación y exportación para personas morales. Secretaría de Economía. Disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/asnacion-directa-de-cupo-de-importacion-y-exportacion-para-personas-morales/SE656>

32 Acuerdo por el que se dan a conocer los cupos mínimos para importar en 1999, dentro del arancel-cuota establecido en el tratado de libre comercio de américa del norte, grasas y aceites animales originarias de los Estados Unidos de América y de Canadá: “4. Cada una de las Partes podrá adoptar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones realizadas según una cuota mediante aranceles (arancel cuota) establecido en el nexo 302.2, siempre y cuando tales medidas no tengan efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones, adicionales a los derivados de la imposición del arancel cuota.”

33 Acuerdo por el que se dan a conocer los cupos mínimos para importar en 1999, dentro del arancel-cuota establecido en el tratado de libre comercio de américa del norte, grasas y aceites animales originarias de los Estados Unidos de América y de Canadá



no se habla específicamente de las grasas trans, presuponemos que cuando menciona el uso de grasas se infiere que se contemplan los AGT, pues, el AGT es un graso característico de este tipo de alimentos y las referencias de límites concuerdan con los establecidos en los lineamientos generales para el expendio de alimentos y bebidas en escuelas (0.5 sobre 100 gramos). Al igual que en los cupos del TLCAN, hasta ahora no se pudieron identificar solicitudes hechas por beneficiarios hasta el momento.

V. Conclusiones

Las regulaciones de las grasas trans, a nivel federal, son bastantes limitadas, no solo por el número de regulaciones, sino porque el alcance de estas impide afirmar que existe un marco regulatorio de los AGT. En otras palabras, aunque las grasas trans son mencionadas en las normativas federales, no existe realmente ningún objetivo sobre qué se debería hacer con las AGT, si limitarlas, prohibirlas o buscar transiciones a grasas más saludables. Actualmente, las industrias gozan de una libertad poco limitada para hacer uso indiscriminado de este tipo de grasas.

Aunque los campos en los cuales los AGT tienen influencia se encuentran regulados, como la venta de comida en escuelas o los etiquetados de alimentos, la ausencia regulatoria sobre éstos tiene como consecuencia que, aunque haya compromisos con la OPS/OMS y la comunidad internacional sobre la eliminación de las grasas trans, no haya avances en estos acuerdos.

Regulación de los ácidos grasos trans en las normativas estatales.

Uno de los hallazgos más sorprendentes de la investigación es haber encontrado normativas estatales que incluyeran en sus regulaciones disposiciones relativas a los AGT. Las reglas de concurrencia de competencias en materia de salud permiten que los estados tengan sus propias regulaciones en materia de nutrición.

En el caso de las grasas trans, lo que el presente estudio encontró fueron tres tipos de medidas que se establecen en las legislaciones locales:

1. Medidas para la difusión de información relacionada con los daños que causa el consumo de alimentos con altos contenidos de grasas trans.
2. Prohibición y eliminación del uso de grasas trans en la elaboración de productos o concientización de los elaboradores y preparadores de alimentos para dejar el uso de grasas trans.
3. Regulación de los expendios de comida en centros educativos, principalmente en los centros públicos.



Esto implica que, generalmente, encontramos una cooperación entre autoridades educativas y sanitarias, por lo que muchas disposiciones de los AGT se encuentran no solo en las leyes de salud, sino en las leyes de educación o de centros educativos específicos.

A continuación, se presentan breves reseñas de todas las normativas estatales que hacen referencia a los ácidos grasos trans, las cuales se presentan por entidad federativa.

I. Baja California Sur

La Ley de Educación para el estado de Baja California Sur establece la facultad del poder ejecutivo, en específico del Secretario de Educación, para implementar las estrategias y mecanismos que permitan prohibir la venta de productos y alimentos de bajo valor nutrimental, incluyendo los contengan alto contenido de ácidos grasos saturados y transaturados.

Esta regulación se enfoca, principalmente, en los establecimientos escolares de nivel básico o cooperativas dentro de éstas que expenden alimentos.³⁴

II. Yucatán

La ley de nutrición y combate a la obesidad para el Estado de Yucatán habla de la obligación que tienen las instituciones educativas de vender alimentos saludables de bajo contenido graso, y que cumplan con los requisitos nutricionales mínimos.³⁵ **La finalidad de esta disposición es** fomentar y promover la salud en los estudiantes.

En términos más generales, la Secretaría de Educación local tiene la facultad de fomentar el consumo de comida saludable en instituciones educativas públicas y privadas, así como establecer la prohibición de distribuir, comercializar o fomentar el consumo de alimentos y bebidas con bajo valor nutricional que contengan, entre otros, ácidos grasos transaturados.³⁶

III. Tlaxcala

Esta es una de las leyes que establece una prohibición directa sobre la venta de alimentos con grasas trans. *La Ley para prevenir y atender la obesidad, el sobrepeso y los trastornos alimenticios en el Estado Tlaxcala* establece como una obligación de la Secretaría de Educación del Estado fomentar el consumo de comida saludable

34 Artículo 12, fracción XIX de Ley de Educación para el Estado de Baja California Sur.

35 Artículo 10, fracción III, de la Ley de nutrición y combate a la obesidad para el Estado de Yucatán.

36 Artículo 36, fracción I de la Ley de nutrición y combate a la obesidad para el Estado de Yucatán.



en los planteles educativos únicamente aquellos que sean públicos y establecer la prohibición de distribuir, comercializar o fomentar el consumo de alimentos y bebidas con bajo valor nutricional que contengan altos contenidos de , entre otros ácidos grasos saturados y transaturados.³⁷

IV. Colima

En el caso de Colima, la Ley de Salud del Estado de Colima no prohíbe la venta, pero permite que la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación, ordene estrategias y mecanismos para prohibir la venta y consumo de productos con alto contenido de ácidos grasos trans en los establecimientos escolares y en los espacios donde se expenden alimentos en las Instituciones Educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

Además, estas acciones o estrategias deben de estar acompañadas de otras que permitan el acceso a verduras, frutas, leguminosas y cereales integrales, además de garantizar el acceso al consumo de agua purificada.³⁸

V. Tabasco

En el Estado de Tabasco tenemos dos normas que hablan sobre las grasas trans. La primera es la Ley de Educación del Estado de Tabasco, la cual inserta un concepto importante: la educación nutricional, la cual se define como una serie de acciones, planes y estrategias para informar a la población de los principales problemas de nutrición en el Estado.³⁹ En esta se incluyen acciones para tomar conciencia sobre el consumo de alimentos y golosinas preparadas con predominio de ácidos grasos hidrogenados en su forma "trans".⁴⁰

Además, lo interesante de este Estado es que existe un Reglamento Especial sobre las concesiones de los servicios otorgados en el Colegio de Bachilleres que les prohíbe a los concesionarios ofrecer la venta de alimentos y golosinas preparados con contenidos de ácidos grasos hidrogenados en su forma trans.⁴¹

37 Artículo 16, fracción I de la Ley para prevenir y atender la obesidad, el sobrepeso y los trastornos alimenticios en el Estado de Tlaxcala.

38 Artículo 4, fracción V de la Ley de Salud del Estado de Colima.

39 Sección XIII de la Ley de Educación del Estado de Tabasco.

40 Artículo 96-D de la Ley de Educación del Estado de Tabasco.

41 Artículo 15, fracción XI de la Reglamento de las concesiones de los servicios otorgados en el Colegio de Bachilleres de Tabasco.



VI. Ciudad de México

En la ley para la prevención y el tratamiento de la obesidad y los trastornos alimenticios se habla de fomentar el consumo de comida saludable en los planteles educativos y establecer la prohibición de distribuir, comercializar o fomentar el consumo de alimentos y bebidas con bajo valor nutricional que contengan altos contenidos de ácidos grasos saturados y transaturados.⁴²

VII. Guerrero

La principal acción que propone su ley de salud es la divulgación de información a sus pobladores y la realización de campañas sobre aquellos alimentos que contienen grasas trans, al señalar la cantidad específica de cada una de estas concentraciones, de acuerdo a las normas establecidas por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, denotando, así, la concurrencia entre autoridades locales y federales.⁴³

VIII. Morelos

En este estado tenemos la ley y el reglamento que regulan la operación de las cooperativas escolares en escuelas de nivel básico. Dichas normativas obligan a las cooperativas escolares a eliminar en la producción de los alimentos que expendan, la utilización de grasas trans.⁴⁴ De acuerdo con el reglamento, el uso de los ácidos grasos trans en la preparación de los alimentos deben ser menor o igual a 0.5 gramos por porción, concordando con los lineamientos de venta y expendio de comida en escuelas que emitió las Secretarías de Salud y Educación Federales.⁴⁵

IX. Sonora

Su Ley de Salud fija un criterio importante que pudiera ser referente para otras acciones, pues, es la única de todas las regulaciones que no se enfoca en la venta de alimentos en escuelas o campañas, sino en todos los ciudadanos. La ley sugiere que los restaurantes, comidas económicas, fondas y demás establecimientos que vendan alimentos preparados, ofrezcan una cartilla que contenga un listado de diferentes comidas elaboradas con alimentos de bajo contenido graso.⁴⁶

42 Artículo 16, fracción I de la Ley para la prevención y el tratamiento de la obesidad y los trastornos alimenticios en el Distrito Federal

43 Artículos 122 y 123 de la Ley número 1212 de Salud del Estado de Guerrero

44 Artículo 35, fracción I de la Ley que regula, la operación de las cooperativas escolares en escuelas de nivel básico en el Estado de Morelos.

45 Artículo 10, fracción IV, parte 3 y el artículo 11, fracción IV, inciso c). Reglamento de la ley que regula, la operación de las cooperativas escolares en escuelas de nivel básico en el Estado de Morelos

46 Artículo 160 bis de la Ley de Salud para el Estado de Sonora.



X. Chihuahua

La prevención y el control del sobrepeso y obesidad se basan, de acuerdo con la ley de salud, en acciones como la promoción de medidas preventivas que inhiban o disminuyan en general el consumo de alimentos o bebidas con bajo contenido nutricional y excesivo contenido graso.⁴⁷

XI. Conclusiones

Las regulaciones estatales que hasta ahora se han establecido, van de acuerdo con sus competencias fijadas en la Ley General de Salud. Sin embargo, representan un espacio importante para explorar, en caso de que los gobiernos, tanto locales como el nacional, pretendieran la eliminación de las grasas trans.

Si bien la mayoría de las regulaciones se enfocan en espacios escolares o áreas de elaboración de productos, ejemplos como el de Sonora, cuya finalidad es la exposición de información a los consumidores, representan ejemplos valiosos que pudieran ser replicados en las otras entidades federativas.

Experiencia comparada: Regulación de los ácidos grasos trans en la región latinoamericana

Para concluir este apartado, se ponen de manera breve las regulaciones más significativas de las grasas trans en el ámbito latinoamericano. Como se menciona en un principio, a partir de las recomendaciones de la OPS/OMS en 2004 y 2008, varios países iniciaron procesos de regulación para eliminar el uso y consumo de grasas trans. Así, consideramos trascendental mencionar las experiencias comparadas para guiar las propuestas que se pudieran hacer en nuestro país.

a) Chile⁴⁸

La Ley chilena establece que el contenido de ácidos grasos trans de origen industrial en los alimentos deberá ser igual o inferior al 2% del contenido total de las grasas del producto.⁴⁹ Además, para el caso del etiquetado de alimentos, todos aquellos productos, cuyo contenido total de grasa sea igual o mayor a 3 gramos por porción de consumo habitual, deberán declararse, además de la grasa total, las cantidades de ácidos grasos trans.⁵⁰

47 Artículo 187, fracción V de Ley estatal de salud del estado de Chihuahua.

48 Reglamento sanitario de los alimentos Núm. 977. Véase en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=71271>

49 Artículo 120 del Reglamento sanitario de los alimentos Núm. 977. Chile

50 Artículo 115 del Reglamento sanitario de los alimentos Núm. 977. Chile



b) Argentina

En el Código Alimentario Argentino se estableció un límite de 2% de grasas para los aceites vegetales y margarinas destinadas al consumo directo. Esta disposición se aplica a todos los productos envasados y empacados que se comercializan en el territorio argentino.⁵¹ Esto en su resolución Conjunta N° 137/2010 y 941/2010.

c) Ecuador ⁵²

El Ministerio de Salud Pública de Ecuador estableció también un límite para los AGTen su Acuerdo Ministerial N° 4439. El límite aplica tanto para los aceites comestibles, margarinas y productos de pastelería, así como para aquellos que se venden directamente al consumidor y para los utilizados como materia prima e insumos en las industrias de alimentos: panaderías, restaurantes o servicios de comida. El límite establecido para estos productos es de 2 gramos de grasas trans por 100 gramos de materia grasa.

d) Peru ⁵³

Mediante el decreto supremo N° 033-2016-SA, se aprobó el reglamento para el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans en los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados industrialmente. Este acuerdo establece un plazo de 18 meses contados a partir de la vigencia del Reglamento, para que el uso y contenido de grasas trans no será mayor de:

- Grasas, aceites vegetales y margarinas 2 g de Ácidos grasos trans por 100 g ó 100 ml de materia grasa
- Resto de alimentos y bebidas no alcohólicas procesadas industrialmente 5 g de Ácidos grasos trans por 100 g ó 100 ml de materia grasa

Además, para la eliminación del uso y/o contenido de grasa trans, se establece que en un plazo de 54 meses en cualquier alimento y bebida no alcohólica procesada.

⁵¹ Resolución 2508 del Código Alimentario Argentino. 29 de agosto de 2012.

⁵² Acuerdo Ministerial para regular contenido de grasas trans. Véase en: <https://www.salud.gob.ec/listo-acuerdo-ministerial-para-regular-contenido-de-grasas-trans/>

⁵³ Disponible en <https://bit.ly/2KjVYmD>



e) Uruguay ⁵⁴

Uruguay, al igual que Perú, estableció un plazo de 18 meses a la industria alimentaria para la reducción de las grasas trans en sus productos, cuyo contenido no podrá ser mayor a 2% del contenido total de las grasas en aceites vegetales y margarinas destinadas al consumo directo. En el resto de los alimentos, no podrá ser mayor a 5% del total de grasas.

Estos límites no serán de aplicación a las grasas provenientes de rumiantes, incluyendo la grasa láctea del producto.

Finalmente, otorga un periodo de gracia de máximo de 4 años a la industria alimentaria para que el contenido de grasas trans no sea mayor a 2% del total de grasa, tanto en alimentos de consumo directo como en ingredientes de uso industrial.

Conclusiones finales

La regulación de los AGT en nuestro país, aunque se encuentra rezagada en comparación con otros países, tiene espacios regulatorios cuyo potencial podría ser aprovechado por las autoridades para transitar del uso de grasas trans a grasas mucho más saludables. Algunas recomendaciones que hacemos, a partir de lo que se ha encontrado en el presente estudio son:

Homogenización de las regulaciones federales: Mientras que los AGT se encuentran en las NOM sobre etiquetado o en los lineamientos para la venta de productos en escuelas, éstos están ausentes en otras regulaciones, como las relacionadas con publicidad o en la elaboración de productos procesados. La regulación de los AGT debería ser un eje central que abarque diversas acciones y momentos de las relaciones de consumo, desde la elaboración hasta la divulgación de información para los consumidores.

- Para esto se propone la modificación de las NOM y lineamientos mencionados con la finalidad de homogenizar, al menos:
- Límites de uso de las grasas trans de acuerdo con los parámetros de la OPS/OMS para las industrias y elaboradores de productos procesados
- Definiciones y uso de lenguaje
- Una regulación integral que considere los límites de la OPS/OMS para establecer otras medidas preventivas, como la prohibición de publicidad dirigida a niños, las restricciones de venta en escuelas o la implementación de sellos de advertencia.

⁵⁴ Disminución progresiva de grasas trans de producción industrial como ingrediente en los alimentos para consumo. Véase en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/114-2018>



Aplicación e implementación de las disposiciones locales: Al menos 10 entidades federativas contienen disposiciones sobre el uso y consumo de los AGT. Este espacio legal representa un área de oportunidad para las autoridades, pues, no es necesario esperar el cambio de regulaciones federales, cuyos cambios pueden ser mucho más tardados, al tener las facultades para la vigilancia, sanción e implementación de acciones en materia de salud. Al menos tres acciones concretas señalan que pudieran hacer las autoridades:

- Implementar normas en establecimientos de venta de alimentos que contengan grasas trans para que éstos provean la información correspondiente a los consumidores en lugares como cadenas de comida rápida, restaurantes o incluso en lugares de concurrencia pública, como estadios o espacios culturales.
- La vigilancia y prohibición del uso y consumo de alimentos con altos contenidos de AGT en escuelas, centros culturales y demás espacios públicos de acceso a menores de edad.
- Campañas de concientización sobre el consumo de grasas trans.
- En aquellas industrias locales, fomentar la transición del uso de grasas trans a grasas más saludables en sus productos

El uso de instrumentos de comercio internacional: Tal como vimos, existen beneficios y cuotas fijas para determinados tipos de productos que son importados. Si bien hasta ahora no han favorecido ni perjudicado a los productos con AGT, sería importante que el Estado mexicano explorara estas alternativas en productos importados cuyo contenido de grasas trans no son deseables. Así, el uso de aranceles o la eliminación de cupos podría ayudar a la eliminación paulatina de las grasas trans.

Argumentos relacionados con los derechos humanos: Al tratarse de un tema de salud pública, los derechos humanos, tales como el derecho a la información de los consumidores, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación o el derecho al interés superior de los menores, siempre son armas de los Estados para poder justificar las medidas que consideren pertinentes, en este caso, la eliminación de las grasas trans.



III. MAPEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE GRASAS TRANS EN MÉXICO

Adriana Rocha Camarena^{55}*

Introducción

En México, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2016 indicó que el porcentaje combinado de sobrepeso y obesidad, considerando a la población mayor a 20 años, fue de 75.6% en mujeres y 69.4% en hombres. El panorama complejo que presentan estos resultados, por los altos costos sociales y económicos, hace necesaria la implementación de diversas políticas diseñadas para evitar los daños a la salud de la población.

La causa más inmediata de obesidad es el balance positivo de energía, que resulta de una mayor ingestión que gasto. La dieta de la población mexicana se caracteriza por un bajo consumo de alimentos naturales y uno elevado de alimentos con alta densidad energética, procesados o ultraprocesados, con elevadas cantidades de azúcares o grasas y harinas refinadas, bajo contenido de fibra, así como un elevado consumo de bebidas azucaradas.

De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana para la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus, "el valor calórico total (VCT) derivado de los macronutrientes para mantener un peso recomendable será de la siguiente manera: **menos del 30% de las grasas, de lo cual no más del 7% corresponderá a las grasas saturadas, con predominio de las monoinsaturadas (hasta 15%);** 50%-60% de hidratos de carbono predominantemente complejos (menos del 10% de azúcares simples), 14 g de fibra por cada 1000 kcal, preferentemente soluble. En promedio 15% de las kcal totales corresponderá a proteínas y la ingestión de colesterol no será mayor de 200 mg/día."⁵⁶

Las grasas o ácidos grasos se dividen en saturados o insaturados; dependiendo de su estructura. A su vez, las grasas insaturadas se dividen en grasas monoinsaturadas y poliinsaturadas. Las grasas trans, son isómeros de ácidos grasos monoinsaturados.

Aunque se encuentran naturalmente en algunos alimentos, la mayoría de las grasas trans se pueden producir en la hidrogenación de aceites vegetales. A estas grasas se les han atribuido efectos tóxicos por lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que la ingesta total de grasas trans se limite a menos del 1% de

55 * Adriana Rocha es especialista en incidencia política en temas de salud. Es directora de Proyectos en Polithink e integrante de Investigación Multidisciplinaria Aplicada, Laboratorio Social. Ha participado en iniciativas internacionales con la Fundación Bloomberg, Campaign for Tobacco free Kids y la Organización Panamericana de la Salud. Es colaboradora permanente de la Coalición México SaludHable desde su formación en 2012.

56 Secretaría de Economía. Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-2010, Para la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus, Diario Oficial de la Federación, 23 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.economia-noms.gob.mx>



la ingesta energética⁵⁷ y propone un paquete de acciones para eliminar las grasas trans industrializadas.

Generalmente, la forma más efectiva de reducir el consumo de grasas trans ha sido la limitación o prohibición a través de la legislación. Sin embargo, la OMS ha desarrollado un paquete de acciones de política pública para alcanzar la meta de eliminar las grasas trans industrializadas en todo el mundo hacia 2023. REPLACE, por sus siglas en inglés, presentan una guía para la eliminación de grasas trans y una hoja de ruta para los gobiernos en las que se planean medidas para lograrlo.

Bajo este **set** de acciones, países como Argentina, Austria, Noruega, Sudáfrica, Suiza y Estados Unidos, han eliminado prácticamente las grasas trans de producción industrial mediante la imposición de límites legales a la cantidad de este tipo de grasas que pueden contener los alimentos envasados; otros como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, ya requiere que los productos empaquetados declaren su contenido de grasas trans; y en algunos casos han impuesto prohibiciones a nivel nacional para los aceites parcialmente hidrogenados, que son la principal fuente de grasas trans de producción industrial.

Esfuerzos anteriores

Ante la crisis de salud pública que el sobrepeso y la obesidad representan, el Poder Ejecutivo y Legislativo han hecho algunos esfuerzos, aunque no todos han sido efectivos.

- De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, de 2006 a agosto de 2018 se presentaron 25 iniciativas con el objetivo de reducir el consumo de grasas, además de azúcar y sodio, entre la población. Del total de iniciativas, el 28%, es decir 7 iniciativas, proponen medidas sobre grasas trans y está concentrado en el etiquetado obligatorio declarando el contenido. Dentro de estas iniciativas hay una que propone eliminar los ácidos grasos trans, sin embargo, no propone cómo hacerlo.
- En enero de 2010, el gobierno federal publicó el **Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria** como una estrategia de 10 objetivos para combatir la epidemia de sobrepeso y obesidad que en ese momento afectaba al 70% de los adultos y a 28% de los niños de primaria y secundaria. En el objetivo número 8 se establecía la disminución del consumo diario de grasas saturadas en la dieta y reducir al mínimo las grasas trans de origen industrial.

57 WHO. Draft guidelines on saturated fatty acid and trans-fatty acid intake for adults and children, Ginebra, 2018 (borrador emitido para consulta pública en mayo de 2018 disponible en [https://extranet.who.int/dataform/upload/surveys/666752/files/Draft%20WHO%20SFA-TFA%20guidelines_04052018%20Public%20Consultation\(1\).pdf](https://extranet.who.int/dataform/upload/surveys/666752/files/Draft%20WHO%20SFA-TFA%20guidelines_04052018%20Public%20Consultation(1).pdf)).



- De acuerdo con el documento **Bases técnicas del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria**⁵⁸, hacia 2012, los alcances del ANSA contemplaban que la población tendría acceso a alimentos libres de ácidos grasos trans.
- A pesar de reconocer la necesidad de una participación importante del Gobierno Federal y de la industria para el cumplimiento, en particular, del objetivo 8 del ANSA, únicamente se consideró que se debía proporcionar información sobre las grasas y sus efectos en la salud, tanto a la población general, como a propietarios de expendios de alimentos y a la industria en general.
- La no vinculación del acuerdo hizo complicado el cumplimiento convirtiéndose en un instrumento muy débil.
- En 2010, y con la intención de cumplir con el objetivo 3 del ANSA, la SEP publicó los **Lineamientos para la venta de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica**⁵⁹. Sobre grasas trans, establece que el contenido debe ser menor o igual 0.5 g por porción.
- En 2012, un grupo interdisciplinario de expertos publicó un trabajo de postura titulado **Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado**⁶⁰. La postura fue utilizada parcialmente por la Secretaría de Salud y para el diseño de la **Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes**⁶¹ publicada en 2013. De los 4 pilares de la Estrategia, únicamente uno de ellos aborda la disminución de las grasas en general, mediante la promoción de la salud al incentivar la eliminación gradual del azúcar, sodio, y grasas saturadas en alimentos. Para esto, no propone ninguna medida normativa y los indicadores de cumplimiento no permiten evaluar si las acciones del programa responden al objetivo de reducir el consumo de grasas.
- Derivado de la implementación de la **Estrategia para Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes**, se hicieron modificaciones al **Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios** y al **Reglamento de Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad**.

58 Secretaría de Salud. Bases técnicas del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, primera edición febrero 2010, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/11245/ANSA_bases_tecnicas_1.pdf

59 Secretaría de Educación Pública. **Acuerdo por el cual se emiten los Lineamientos para la venta de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 23 de agosto de 2010. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5156173&fecha=23/08/2010&cod_diario=231741

60 Rivera Dommarco, Juan Ángel (coordinador). **Obesidad en México: recomendaciones para una política de Estado**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013. Disponible en <https://www.anmm.org.mx/publicaciones/Obesidad/obesidad.pdf>

61 Secretaría de Salud. **Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes**, primera edición, México, septiembre de 2013, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/348803/Estrategia_con_portada.pdf

Para atender a esto, COFEPRIS publicó los **Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios**⁶². En ambos casos, únicamente es obligatorio considerar el contenido de grasas saturadas sin especificar el porcentaje o límite.

- El 16 de mayo de 2014, la Secretaría de Educación Pública publicó nuevamente los **Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional**⁶³ en los que se establecen que los productos disponibles en los centros educativos deben contener un máximo de ácidos grasos trans menor a 0.5 g por porción y que el consumo debe ser menor o igual al 1%.

El Poder Ejecutivo

A través del Manual de Programación y Presupuesto 2019 el gobierno estableció las 6 directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024: Paz, Estado democrático y de derecho; Bienestar social e igualdad; y Desarrollo económico incluyente. Si bien el Plan Sectorial de Salud aún está en construcción, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2019 contempla programas y rubros específicos para la atención de la alimentación.

- El Programa de Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes (PPCSOD) forma parte de los programas del ramo 12: Salud, y es un componente en la continuidad en las acciones de prevención y diagnóstico oportuno de enfermedades no transmisibles. De acuerdo con la **Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019** para salud, el PPCSOD tiene previsto realizar 36,050 eventos educativos hacia la población, para la promoción de la alimentación correcta y el consumo de agua, la actividad física, la lactancia materna y el rescate de la cultura

⁶² Secretaría de Salud. **Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberá ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios**, publicado en Diario Oficial de la Federación, México, 15 de abril de 2014. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/204328/ACUERDO_por_el_que_se_emiten_los_Lineamientos_de_Etiquetado.pdf

⁶³ Secretaría de Educación Pública. **Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 16 de mayo de 2014. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344984&fecha=16/05/2014



alimentaria tradicional; alcanzar el 90% de detecciones de obesidad, diabetes mellitus, hipertensión arterial y dislipidemias, en mayores de 20 años; y el seguimiento de casos de diabetes mellitus a través de monitoreo médico pacientes en tratamiento.

- El Programa de Inclusión Social PROSPERA, también parte del Ramo 12, tiene indicadores de cumplimiento relacionados al sobrepeso y la obesidad. Aunque el objetivo central del programa es el combate a la pobreza y el desarrollo del país, en su componente de Salud hay indicadores relacionados con el sobrepeso y la obesidad.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) destina 46% de los recursos a la asistencia social (FAM-AS), a programas alimentarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) que consiste en el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a poblaciones vulnerables. A partir de 2007 ha incorporado elementos de mejora en la calidad nutricia de los apoyos.
- En los **Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2019**⁶⁴ se contempla a reducción del consumo de grasas saturadas, el uso de aceites no hidrogenados en la preparación de los alimentos, así como un listado de alimentos procesados y ultraprocesados altos en grasas saturadas, hidrogenadas y trans, que no está permitido incorporar a los apoyos alimentarios.
- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como instituciones de seguridad social, tienen programas de prevención y control de enfermedades con indicadores para el seguimiento de derechohabientes con diabetes o con probabilidades de padecerla (niños con sobrepeso y obesidad). Para el caso de IMSS, estas actividades se han realizado a través de programas como PREVENIMSS.

⁶⁴ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. **Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – 2019**, México, 2019. Disponible en <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2018/12/Lineamientos-EIASA-2019.pdf>



Clave	Programa / estrategia	Eje PND	Ramo	Monto (pesos)	Autoridad responsable
U008	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	2: Bienestar y social e igualdad	12: Salud	533,031,933	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades
Indicadores				Frecuencia	Nivel
Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad				Bienal	Fin
Población de 20 años y más de edad que presenta cifras en control de las enfermedades crónicas no transmisibles (obesidad, diabetes mellitus, hipertensión arterial y dislipidemias) responsabilidad de la Secretaría de Salud.				Trimestral	Propósito
Porcentaje de detecciones de obesidad, diabetes mellitus, hipertensión arterial y dislipidemias en población de 20 años y más, responsabilidad de la Secretaría de Salud.				Trimestral	Propósito
Porcentaje de población de 5 años y más que reporta hábitos alimentarios y de actividad física correctos.				Anual	Propósito
Porcentaje de eventos de promoción de la salud para el fomento de estilos de vida saludable.				Trimestral	Componente
Porcentaje de contratación de profesionales de la salud para realizar actividades de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, Obesidad y Diabetes en el primer nivel de atención.				Semestral	Componente
Porcentaje de campañas educativas para el fomento de estilos de vida saludable.				Trimestral	Componente
Porcentaje de pacientes con diabetes mellitus en tratamiento al que se le realizó al menos una medición anual con hemoglobina glucosilada, como insumo para el seguimiento de casos.				Trimestral	Actividad
Porcentaje de eventos de capacitación dirigidos a los profesionales de la salud, para fortalecer las competencias en la atención de las enfermedades crónicas no transmisibles y envejecimiento activo.				Trimestral	Actividad
Porcentaje de supervisiones de las actividades de promoción y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) y envejecimiento activo.				Trimestral	Actividad



Clave	Programa / estrategia	Eje PND	Ramo	Monto (pesos)	Autoridad responsable
S072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	2: Bienestar y social e igualdad	12: Salud	6,587,764	Comisión Nacional de Protección en Salud
Indicadores				Frecuencia	Nivel
Población infantil en situación de malnutrición. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad.				Sexenal	Fin

Clave	Programa / estrategia	Eje PND	Ramo	Monto (pesos)	Autoridad responsable
1006	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) / Asistencia Social [Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)]	2: Bienestar y social e igualdad	33: AFEM	12,313,797,894	Dirección General de Programación y Presupuesto A
Indicadores				Frecuencia	Nivel
Proporción de despensas dotaciones entregadas que cumplen con los criterios de calidad nutricia				Trimestral	Componente
Variación del estado nutricional de la población escolar (5 a 11 años)				Cuatrienal	Propósito

Clave	Programa / estrategia	Eje PND	Ramo	Monto (pesos)	Autoridad responsable
E001 / E012	Prevención y control de enfermedades / Prestaciones sociales	2: Bienestar y social e igualdad	50: IMSS	6,454,193,536 / 1,945,796,799	Instituto Mexicano del Seguro Social
Indicadores				Frecuencia	Nivel
Prevalencia de obesidad en niños de 5 a 11 años de edad				Bienal	Fin

Clave	Programa / estrategia	Eje PND	Ramo	Monto (pesos)	Autoridad responsable
E043	Prevención y Control de Enfermedades	2: Bienestar y social e igualdad	5: ISSSTE	4,943,725,847	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Indicadores				Frecuencia	Nivel
Proporción de pacientes con diabetes controlados.				Semestral	Fin
Porcentaje de derechohabientes menores de 5 años con problemas de nutrición				Trimestral	Componente
Porcentaje de acciones informativas y educativas realizadas en temas de salud				Trimestral	Componente
Tasa de referencia de menores de cinco años con problemas de nutrición				Trimestral	Actividad

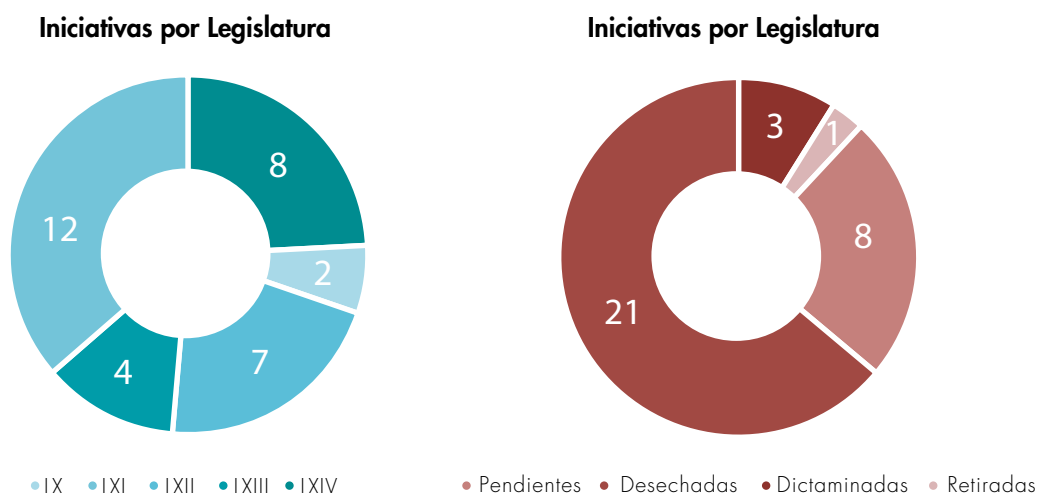
Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019



El Congreso

El 11 de octubre de 2018, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo de la Mesa Directiva por el que se desecha tres mil 582 iniciativas con proyecto de ley o decreto presentadas en las LXII y LXIII Legislaturas que no habían sido resueltas. Esto deja sin efecto cualquier iniciativa que se hubiera presentado sin importar el estatus de su discusión.

Las iniciativas presentadas durante la actual LXIV Legislatura (2018-2021) coinciden en abordar el tema de grasas de forma general y concentrándose únicamente en la necesidad de incluirlas en el etiquetado. En ninguno de los proyectos se hace turnados a discusión se aborda de manera particular medidas específicas sobre grasas trans.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Siguiendo el patrón de las legislaturas anteriores, las iniciativas presentadas en materia de regulación de grasas están fuertemente enfocadas en el etiquetado de los contenidos. Si bien no hay consenso entre qué tipo de etiquetado utilizar – semáforo, advertencia, leyendas, etc. –, la constante en todas es que la especificación sobre grasas es limitada ya que únicamente se requiere sobre grasas saturadas.

El 21 de diciembre de 2018, el Diputado Vicente Onofre de MORENA, presentó una iniciativa para crear una Política Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso y la Obesidad en Niñas, Niños y Adolescentes. De acuerdo con el texto de la iniciativa, el diseño y la ejecución de la Política está a cargo de la Secretaría de Salud, pero requiere de la participación y coordinación con las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Educación Pública, Hacienda y Crédito



Público, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, los estados y municipios, y los cabildos de la Ciudad de México. Entre los objetivos de la política se plantea lo siguiente:

- Expedir los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en los centros escolares
- Impulsar la promoción y difusión en radio y televisión de contenidos
- Fomentar la producción y consumo de alimentos y productos nacionales y regionales
- Promover y desarrollar investigaciones científicas y tecnológicas
- Propiciar la participación de los sectores social y privado, para la formulación de acciones para el control, disminución y prevención del sobrepeso y obesidad
- Tanto la participación de otras dependencias como los objetivos de la política, se pueden considerar un área de oportunidad para la inclusión de medidas específicas sobre grasas trans de acuerdo con el programa REPLACE.

Normas Oficiales y Normas Mexicanas

En México no existen leyes o regulaciones específicas que limiten el uso de grasas trans en la producción de alimentos procesados y ultraprocesados. Las disposiciones otorgan a la Secretaría de Salud la facultad de normar sobre el valor nutritivo de los alimentos y la obligación de que el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas incluyan los datos de valor nutricional considerando el contenido energético, así como el contenido de grasas saturadas y otras grasas⁶⁵.

De acuerdo con la Secretaría de Economía (SE), actualmente se encuentran vigentes Normas Mexicanas (NMX) para aceites vegetales comestibles (tabla 1). Estas normas establecen las especificaciones mínimas de calidad que deben cumplir los productos que vayan a ser utilizados para el consumo humano o para la elaboración de otros alimentos que sean comercializados en México, sin embargo, no existe ninguna regulación respecto al proceso de refinamiento y/o hidrogenación.

⁶⁵ Ley General de Salud, artículo 115, fracción IV, y 211.



Tabla 1: Normas Mexicanas vigentes sobre especificaciones en aceites y grasas comestibles

NMX-F-002-SCFI-2012 para Aceite de Ajonjolí	NMX-F-030-SCFI-2011 para Aceite de Maíz	NMX-F-161-SCFI-2013 para Aceite de Cártamo
NMX-F-004-SCFI-2011 para Aceite de Algodón	NMX-F-037-SCFI-2013 para Aceite de Almendra de Palma	NMX-F-223-SCFI-2011 para Aceite Vegetal Comestible
NMX-F-009-SCFI-2010 para mantecas vegetales y grasas o mantecas mixtas o compuestas	NMX-F-050-SCFI-2013 para Aceite de Girasol	NMX-F-252-SCFI-2017 para Aceite de Soya
NMX-F-014-SCFI-2012 para Aceite de Coco	NMX-F-052-SCFI-2008 para Aceite de Aguacate	NMX-F-265-SCFI-2011 para Aceite de Girasol
NMX-F-019-SCFI-2012 para Aceite de Palma	NMX-F-066-SCFI-2008 para Aceite de Linaza	NMX-F-475-SCFI-2017 para Aceite de Canola
NMX-F-027-SCFI-2012 para Aceite de Cacahuete	NMX-F-109-SCFI-2014 para Aceite de Oliva	

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Para la mayoría de estas normas, la norma de referencia respecto a los contenidos de ácidos grasos es la NMX-F-089-SCFI-2008⁶⁶. Esta norma establece el método de prueba y un valor de referencia de **3.5% de grasas trans permitidos para diversos aceites y grasas**.

La NOM-051-SCFI/SSA1-2010, **Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados**, no establece como obligatoria la declaración del contenido de grasas trans, únicamente como parte de la declaración complementaria⁶⁷ y que este tiene que declararse solo cuando se haga referencia a las propiedades con respecto a la cantidad o el tipo de ácidos grasos o la cantidad de colesterol⁶⁸.

66 NMX-F-089-SCFI-2008 ALIMENTOS - DETERMINACIÓN DE ÁCIDOS GRASOS CIS-, TRANS-, SATURADOS, MONOINSATURADOS Y POLIINSATURADOS EN ACEITES Y GRASAS DE ORIGEN VEGETAL O ANIMAL DE ANIMALES NO RUMIENTES POR CROMATOGRAFÍA CAPILAR GAS LÍQUIDO – MÉTODO DE PRUEBA, disponible en <http://www.economia-nmx.gob.mx>

67 NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, "4.3.1.1 Cuando se presente la declaración nutrimental complementaria, debe aplicarse cualquiera de los siguientes criterios: ... b) Todos o ninguno de los siguientes: Grasa poliinsaturada ___ g; grasa monoinsaturada ___ g; ácidos grasos trans ___ g; colesterol ___ mg."

68 NOM-051-SCFI/SSA1-2010 "4.2.8.2.3 Cuando se haga una declaración de propiedades con respecto a la cantidad o el tipo de ácidos grasos o la cantidad de colesterol deben declararse las cantidades de: ácidos grasos trans, ácidos grasos monoinsaturados, ácidos grasos poliinsaturados y colesterol." disponible en <http://www.economia-noms.gob.mx>

Academia y centros de investigación

En 2018, el Instituto Nacional de Salud Pública publicó el libro **La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control**⁶⁹ el cual es un esfuerzo de la comunidad científica por hacer recomendaciones para una política de Estado para la prevención y control de la obesidad para el periodo 2018-2024. La propuesta presenta 10 áreas de política en las que se pueden realizar acciones de corto, mediano y largo plazo respecto a la crisis de obesidad, así como las instancias u autoridades que deberían de participar.



Fuente: **La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.** Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, 2018.

69 Rivera Dommarco JA, Colchero MA, Fuentes ML, González de Cosío Martínez T, Aguilar Salinas CA, Hernández Licona G, Barquera S (eds.). **La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control.** Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, 2018. Disponible en <https://www.slan-internacional.org/publicaciones/docs/LaObesidadenMexico.pdf>



El abordaje que se hace sobre el consumo de grasas es consistente con las recomendaciones hechas anteriormente: promoción de la reducción de consumo, incentivar la mejora en calidad nutrimental del suministro de alimentos mediante la reformulación y el establecimiento de límites máximos, restricción de alimentos con alto contenido de grasas saturadas y grasas trans (entre otros), desarrollo de guías alimentarias, declarar la cantidad de grasas trans en productos empaquetados a través de un etiquetado de advertencia. Si bien estas recomendaciones consideran las prácticas internacionales más efectivas y coincide con algunos puntos del programa REPLACE, no se especifica la necesidad de vigilar el cumplimiento de las normas, autoridades competentes o mecanismos para hacerlo.

La Academia Nacional de Medicina, publicó en 2015 la primera edición de las **Guías alimentarias y de actividad física en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana**⁷⁰. Estas guías cumplen con las normas nacionales y recomendaciones internacionales, adaptadas a la situación epidemiológica, la cultura. La aceptación y la adopción de las guías dependerán en gran medida de su difusión y conocimiento por parte de los principales actores involucrados en la Promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. En ellas, se recomienda la inclusión obligatoria de las grasas trans en el etiquetado nutrimental, evitar o elegir con menos frecuencia productos con aceite hidrogenado o parcialmente hidrogenado, así como revisar el orden de los ingredientes y si contiene “grasas trans” o “parcialmente hidrogenadas”.

Consideraciones finales

Del mapeo de las políticas públicas y los procesos de las políticas públicas, podemos considerar que:

1. Si bien el límite establecido en la normatividad para el contenido de grasas trans está cercano al rango recomendado por la OMS, no hay una regulación específica sobre los procesos industriales, entre ellos el de hidrogenación, a los que son sometidos los aceites vegetales.
2. La falta de normatividad sobre los procesos a los que son sometidos los aceites vegetales puede propiciar que, al ser utilizados como materia prima para la elaboración de productos procesados y ultraprocesados, lo que estos últimos declaren como contenido de grasas trans pueda ser cuestionable.
3. Los esfuerzos para implementar medidas de reducción de consumo de nutrimentos críticos, como las grasas y en particular las grasas trans, están concentrados en advertir al consumidor del contenido y, en algunos casos, de las posibles consecuencias de un consumo elevado.

70 Bonvecchio-Arenas A, Fernández-Gaxiola A, Plazas Belausteguigoitia M, Kaufer-Horwitz M, Pérez-Lizaur AB, Rivera-Dommarco JA, (eds). **Guías alimentarias y de actividad física en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana. Documento de postura.** Academia Nacional de Medicina, México, 2015. Disponible en https://www.anmm.org.mx/publicaciones/CAnivANM150/L29_ANM_Guías_alimentarias.pdf



4. La implementación de una política integral requiere de medidas que contemplen otros elementos, como la calidad de las materias primas y los contenidos, así como los procesos que se llevan a cabo para la elaboración de alimentos procesados y ultraprocesados.

IV. MAPEO DE ACTORES ESTRATÉGICOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE GRASAS TRANS EN MÉXICO

Ana Larrañaga Flota⁷¹

El consumo de grasas trans producidas de manera industrial (principalmente aquellas que comúnmente se encuentran en productos de panadería y bollería ultraprocesada y empaquetados), contribuyen de manera importante al incremento de enfermedades cardiovasculares y otras enfermedades no transmisibles (ENT) a nivel mundial⁷². Se estima que provocan alrededor de medio millón de muertes cada año⁷³, mientras que en México se desconoce la carga de mortalidad atribuible a este fenómeno, lo cual es preocupante. No obstante, se ha constatado que existe un elevado consumo de productos ultraprocesados.

Existen estimaciones que señalan que las grasas trans representan aproximadamente un 40% del consumo calórico diario en algunos grupos poblacionales, mientras que otras investigaciones han demostrado que las ventas anuales de estos productos llegan a ser de hasta 160 kg per cápita, por lo que México se sitúa en una posición de riesgo ante la ausencia de políticas públicas que aborden la importancia de eliminar las grasas trans.⁷⁴ Este elevado consumo de ultraprocesados, también ha tenido como consecuencia un desplazamiento de la dieta tradicional mexicana, saludable, local y natural (o mínimamente procesada), para dar paso a la introducción de productos malsanos relacionados con el incremento en la mortalidad prematura y la obesidad, la malnutrición, y desde luego, un elevado costo para que el Estado atienda estas enfermedades. Este se refleja también en la economía de las familias de ingresos

71 Nutrióloga, Educadora en Diabetes y Consultora en Lactancia Materna. Coordinadora del Capítulo de Alimentación dentro de la Coalición México Salud-Hable y Directora General de la organización Salud Crítica.

72 Mozaffarian, Aro et al. (2009). "Health effects of trans-fatty acids: experimental and observational evidence." Eur J Clin Nutr 63 Suppl 2: S5-21. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19424218>

73 De Souza, Mente et al. (2015). "Intake of saturated and trans unsaturated fatty acids and risk of all cause mortality, cardiovascular disease, and type 2 diabetes: systematic review and meta-analysis of observational studies." BMJ 351: h3978. Disponible en: <https://www.bmj.com/content/351/bmj.h3978>

74 Consumo de alimentos y bebidas ultra-procesados en América Latina: Tendencias, impacto en obesidad e implicaciones de política pública. Organización Panamericana de la Salud, OPS. (2015) Washington, DC. Disponible en: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf



medios y bajos, quienes, al intentar atender de manera adecuada condiciones médicas crónicas que podrían haberse evitado, quedan en una situación sumamente vulnerable. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE) estima que en México, el gasto de bolsillo, (definido como “el gasto que las familias destinan a través de gastos directos a solventar requerimientos de atención a la salud, una vez satisfechas las necesidades alimentarias⁷⁵), constituye el 45% de los ingresos del sistema de salud y en promedio un 4% del gasto de los hogares. Sin embargo esta cifra es mucho mayor en los hogares empobrecidos, y en muchos casos significa poner en riesgo la seguridad alimentaria y de vivienda de las familias.⁷⁶

Eliminar las grasas trans industrialmente procesadas de los productos ultraprocesados y las cadenas de suministros de alimentos ayudará a cumplir con los objetivos nacionales de proteger y salvaguardar la salud poblacional, pero esta medida no se reduce únicamente a la protección de la salud, pues tiene también un importante componente social que no se debe ignorar. De acuerdo con el plan estratégico de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la instrumentación de REPLACE contribuiría a taclear las inequidades en salud y alcanzar importantes ahorros relacionados con la atención médica de las enfermedades cardiovasculares, con un marcado énfasis entre las personas más empobrecidas, agregando un componente de costo-efectividad que se apega a la línea de austeridad que se pretende implementar durante la presente administración.

Además, se debe considerar que el Estado mexicano ha adquirido importantes compromisos a nivel internacional para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (MarcadorDePosición1)⁷⁷, y esta medida, junto con otras acciones que han sido apoyadas por la sociedad civil mexicana en materia regulatoria, encaminan al país al cumplimiento del ODS 3 “Salud y bienestar para todos y todas”. Esto significa que nos hemos comprometido a la reducción de muertes prematuras en un tercio para 2030. Acciones como la reducción de las grasas trans, las políticas de control del tabaco, la reducción de la sal y los azúcares, particularmente los añadidos, y los etiquetados claros en el frente del empaque de los alimentos y bebidas, son algunas acciones efectivas para lograr esta meta. Afortunadamente, en México se ha formado un frente de sociedad civil y academia consciente de esta problemática, que, sin embargo, poco ha abordado la importancia de la eliminación de las grasas trans. Esto se puede deber a diferentes factores:

75 Acceso económico a la salud, (2017). FUNDAR: Centro de análisis e investigación. México. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/accesoeconomico.pdf>

76 OECD (2017) Health at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris:. Disponible en: https://doi.org/10.1787/health_glance-2017-en

77 Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>



- Falta de conocimiento del tema (los diferentes tipos de grasas que existen resultan confusos para el público no especializado y se piensa en las grasas como un grupo unificado de nutrimentos/ingredientes, sin profundizar en las características y riesgos que suponen algunas -como sucede en el caso de las grasas trans-, o los beneficios que aportan otras -como los ácidos grasos poliinsaturados-).
- Falta de un marco de acción que guíe las acciones necesarias en materia de política para abordar la problemática. (esto cambia con la publicación y disseminación de REPLACE , y el sustento que le otorga la Organización Mundial de la Salud).
- La ausencia por muchos años existente de casos de éxito a nivel internacional en la eliminación de las grasas trans, y la relativamente reciente adopción de estas medidas por otros países, especialmente en la región de las Américas. A destacar el caso de Dinamarca que fue el primer país en implementar medidas para la eliminación de estas grasas en 2003. Desde entonces más países se han sumado a esta iniciativa, sin embargo, estos comenzaron a incrementar hasta el año 2010.
- El bajo número de países de ingresos medios y bajos que han logrado la implementación de estas políticas. De acuerdo con cifras de la propia OMS⁷⁸ en 2018, de los 23 países que han adoptado esta medida, 21 han sido de ingresos altos y medios-altos, mientras que únicamente 2 corresponden a países de ingresos medios y bajos. Esto puede ser percibido como una barrera para los gobiernos de los países de ingresos medios y bajos.

Esta situación cambia con la llegada del paquete de acción REPLACE, el cual provee a los países de un mapa de acción para implementar acciones a través de 6 áreas estratégicas que le dan nombre. Dichas propuestas de acción están basadas en evidencia sólida, conocimiento técnico sobre su implementación y la experiencia – positiva y negativa- de más de 20 países, que nos permite actuar en el país con un importante grado de evidencia.

La implementación de esta estrategia para permitir que los individuos alcancen objetivos dietéticos saludables y eliminar estas grasas, ha sido considerada por diferentes grupos de expertos como una medida política, técnica y económicamente factible.⁷⁹ Por los

78 Policies to Eliminate Industrially-Produced Trans Fat Consumption (2018). World Health Organization 2018. Information Sheet. Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/documents/replace-transfats/replace-act-information-sheet.pdf?Status=Temp&sfvrsn=9e5806a6_8

79 Tedros Adhanom Ghebreyesus, Thomas R Frieden. World Health Organization. REPLACE: a roadmap to make the world trans fat free by 2023, (2018). The Lancet. Disponible en: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(18\)31083-3.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(18)31083-3.pdf)



motivos ya expresados, REPLACE, se convierte en una herramienta fundamental de la política pública en salud y sus constantes procesos de transformación ante un contexto de planeación política importante como el que atraviesa México.

Monitoreo de actores

El objetivo de este monitoreo es conocer la situación de actores clave en México para incrementar la conciencia sobre esta problemática y comenzar a formar un grupo que contribuya a la movilización del paquete de acción REPLACE, principalmente entre miembros de la academia, organizaciones de la sociedad civil, y tomadores de decisión. Sensibilizar sobre la presencia y el consumo de grasas trans como un problema de salud pública a nivel global, con especiales consecuencias en México y la región de las Américas es un paso fundamental para generar alianzas, que nos permitan posicionar estas recomendaciones como parte de una estrategia sólida para evitar las muertes por enfermedades cardiovasculares

A través del diseño de un monitoreo detallado de los actores clave relacionados con el consumo y producción de grasas trans, (TFA por sus siglas en inglés), así como un mapa de los momentos clave para actuar sobre este problema y las posibles barreras para cumplir con la meta de eliminar las grasas trans, propuesta por la Organización Mundial de la Salud en el paquete de acción REPLACE, se pretende incidir en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** y el Programa Sectorial de Salud 2019 – 2024. Por lo que, este mapeo se presenta como un primer paso para alcanzar la posterior coordinación entre los actores de diversas ramas detectados y poner en marcha una estrategia sólida de incidencia en las políticas nacionales de salud en relación con la presencia de TFA en los productos ultraprocesados que se ofertan en el país, pero también dentro de las cadenas de producción de alimentos como; establecimientos comerciales (restaurantes) y sus fuentes de abastecimiento; es decir, las industrias productoras de ingredientes de cocina, especialmente refinadoras de aceites y grasas.

Es importante también conocer a los posibles actores que podrían constituir una frente de oposición o amenaza de estas medidas. Entre ellos se encuentran algunas industrias y cámaras de comercio, que históricamente se han caracterizado por interferir en las políticas de salud pública de tener oportunidad.

Finalmente, es importante conocer cómo se relacionan estos actores, pues a pesar de tener muy diferentes campos de acción, forman parte de un escenario compartido que este mapeo pretende identificar.



Mapeo de actores clave

El siguiente mapeo incluye un código de color para identificar con facilidad las posturas conocidas de algunos actores e instituciones y su compatibilidad con el proyecto. Este modelo de identificación de actores puede ser replicado a nivel regional como un parteaguas para otros países que al igual que México, están intentando aplicar medidas regulatorias para la prevención de muertes prematuras por el consumo de grasas trans y otros nutrimentos críticos.



Rojo – En contra o posible opositor



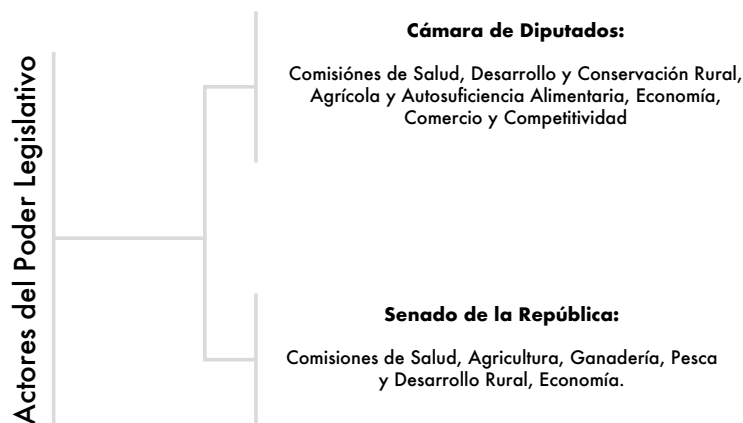
Verde - Aliado(a) o posible integrante de una red de apoyo

Finalmente, se considerarán en este primer ejercicio como “actores neutros” a aquellas organizaciones y personas cuya postura se desconoce, o bien, no existe un acercamiento previamente establecido. Estos actores podrían cambiar en un futuro o mantenerse neutros, (es decir, identificarse posteriormente como “aliados”, “opositores” o, por diferentes razones, no involucrarse en el tema, (sin manifestaciones a favor o en contra). Estos actores permanecerán sin un color asignado.

a) Ejecutivo

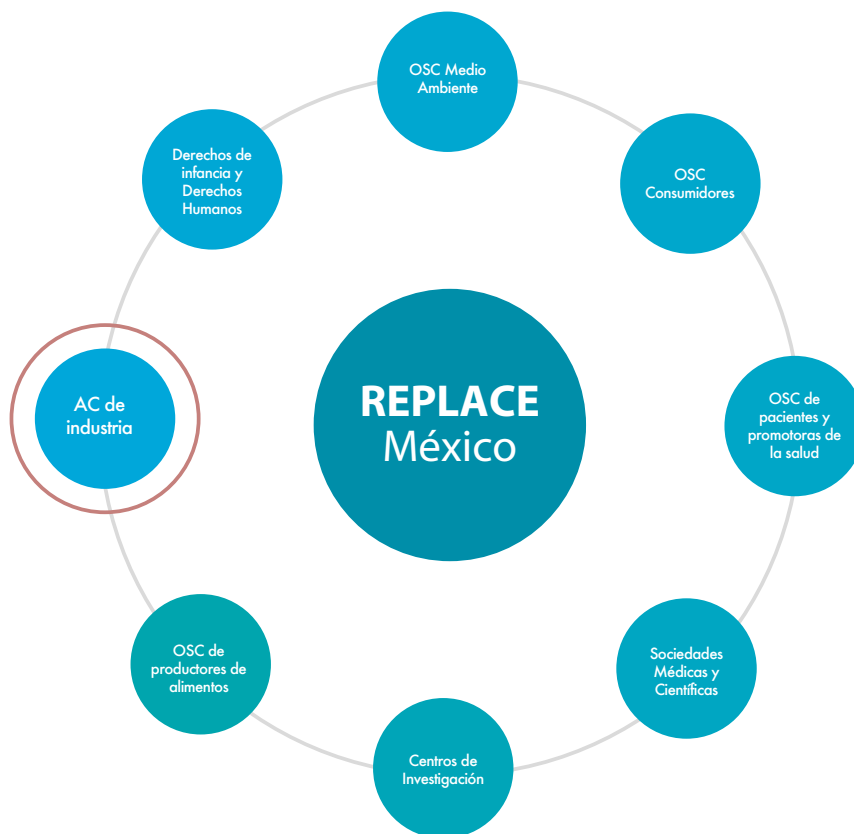
- Datos completos de agencias regulatorias y sus representantes.
- Miembros del nuevo gabinete relacionados con salud, alimentación, economía y más.

b) Legislativo





c) Organizaciones de la Sociedad Civil



d) Sector privado

- Un listado detallado de las industrias más importantes de productos que utilizan, comercializan, refinan o producen aceites vegetales y animales. Esto incluye tanto a las marcas como a las cámaras empresariales que defienden los intereses de sus agremiados.
- Se incluyen también los nombres de los representantes de las diferentes industrias y cámaras.
- Finalmente, se hace referencia también a cámaras restauranteras y servicios de alimentos por formar parte de las cadenas de distribución de productos con posible exceso de grasas trans.



e) Investigadores y líderes de opinión



f) Pronunciamientos relevantes (HLM on NCDs)

A continuación se incluye una transcripción de la intervención realizada por la Dra. Hilda Dávila, Representante de la Secretaría de Salud de México durante la tercera reunión de Alto Nivel sobre ENTs de la ONU, Resalta que se pone en alto el OMENT⁸⁰, a pesar de que este observatorio ha sido señalado en diversas ocasiones por las Organizaciones de la Sociedad Civil en México debido a la falta de lineamientos y el existente conflicto de interés en esas mesas de trabajo por la presencia de la industria de alimentos y bebidas⁸¹. Esta interferencia también ha sido documentada a nivel internacional⁸², por lo que resalta de la administración anterior el énfasis realizado en la defensa de la presencia de estos actores;

80 OMENT, integrantes del Consejo Asesor. Disponible en: <http://oment.uanl.mx/>

81 Denunciamos Conflicto de Interés en el OMENT. Alianza por la Salud Alimentaria. Disponible en: <https://alianza-salud.org.mx/2018/05/denunciamos-conflicto-de-interes-en-el-observatorio-de-enfermedades-no-transmisibles/>

82 Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction Lessons from research, policy and practice (2017), UK Health Forum.



“Intervención de México en el Panel 1: “Fortalecimiento de los sistemas de salud en la prevención y control de las ENT y el camino a seguir para alcanzar la cobertura universal.”

*“Señor Presidente:
Excelencias;*

Los padecimientos crónicos reflejan en un espejo lo que somos, tanto como sociedades como individuos, y nos muestran que es necesario replantear el sistema de salud para acompañar a las personas de manera cercana a lo largo de su vida a través de la atención primaria, pero también educar a la gente a cuidarse y atenderse de manera oportuna.

Dos aspectos son centrales para lograr esto, el primero es conseguir que tanto las personas como las sociedades comprendamos que las acciones de promoción y prevención de la salud son inversiones y no gastos. Y la segunda es que nadie, ni las personas ni el sector salud pueden dar el paso del cambio, solos.

El incremento de los padecimientos crónicos demanda, ante todo, el trabajo conjunto y en equipo. La sociedad en su conjunto, el gobierno en su conjunto, los organismos del Sistema de Naciones Unidas debemos sumar esfuerzos enfocados en trabajar con y para las personas. México está convencido que el impulso que ha cobrado la lucha mundial contra las enfermedades no transmisibles no tiene precedentes, prueba de lo anterior es que se la Organización de las Naciones Unidas esté dando seguimiento a esta problemática.

México ha llevado a cabo acciones para hacer frente a las enfermedades no trasmisibles, como la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT), organismo independiente y colegiado conformado por representantes de la academia, la sociedad civil y el sector industrial, cuyo objetivo fue mejorar los niveles de bienestar de la población y contribuir a la desaceleración del incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad. Varios de sus integrantes nos acompañan como parte de la Delegación de México el día de hoy.



También se realizaron acciones para promover la alimentación correcta y el consumo de agua potable, así como, alianzas con instancias gubernamentales y no gubernamentales para promover estas acciones. Se han realizado cambios al marco jurídico en materia de publicidad de alimentos y bebidas con alto contenido calórico, que prohíbe la publicidad de estos productos en radio, cine y televisión, en horarios y contenidos dirigidos al público infantil.

Se estableció un etiquetado frontal obligatorio para todos los productos comercializados en el país, que busca facilitar a los consumidores la información sobre los nutrientes, y el contenido energético que contiene cada producto.

Quisiera destacar, como lo hizo el Dr. Yokokura, el papel de la educación. En 2017, se lanzó la estrategia Salud en tu Escuela que busca promover la salud desde la escuela, a través de la prevención, la promoción de la salud y el cuidado en los niños y jóvenes para mantener un cuerpo sano, evitar conductas de riesgo y adquirir hábitos saludables, a través de intervenciones directas de diagnóstico, monitoreo, capacitación y comunicación en las escuelas, así como la referencia a los servicios de salud, involucrando en el proceso a los padres y profesores.

No dejemos pasar esta oportunidad para reafirmar nuestro compromiso en esta lucha y, como mencionó el Secretario Narro en la 71ª Asamblea Mundial de la Salud: la salud no es todo, pero sin ella no hay casi nada”.

Muchas gracias.”

La tercera Reunión de Alto Nivel sobre las ENT requería de la asistencia y apoyo de múltiples sectores, en particular: Jefes de Estado y de Gobierno Parlamentarios Ministros de Asuntos Exteriores, Finanzas y Salud Jefes o altos representantes de entidades pertinentes de las Naciones Unidas, la sociedad civil, fundaciones filantrópicas, el mundo académico, asociaciones médicas, dirigentes indígenas y organizaciones comunitarias, sin embargo, la Delegación Mexicana estaba formada en su mayoría por representantes de la Iniciativa Privada de alimentos y bebidas.

Durante la reunión se enfatizó sobre la importancia de evitar y regular los productos que constituyen un factor de riesgo para la salud, y, entre los estados miembros, se dejó claro que las grasas no saludables se deben posicionar como un tema a tratar dentro de las agendas de los gobiernos a través de políticas integrales.



Finalmente, la Declaración Política de Alto Nivel que aprobó la Asamblea General como Resultado de la reunión, declara que:

Se deberían implementar, de acuerdo con la priorización propia del país, un conjunto de intervenciones costo-efectivas, y basadas en evidencia y buenas prácticas, especialmente aquellas recomendado por la OMS, para la prevención y control de enfermedades no transmisibles, con un particular énfasis en las necesidades de aquellos en situaciones vulnerables.

Esto incluye, desde luego, la implementación de medias como REPLACE. La declaración política es citada en este documento y se puede consultar completa⁸³.



Conclusiones: Análisis del panorama de actores clave en México y recomendaciones para la consolidación de una masa crítica de apoyo

- El análisis demuestra que existe un cambio significativo en el discurso de los actores del Ejecutivo federal en comparación con la administración anterior, mismos que presentaban y/o dejaban desatendidos importantes sitios de toma de decisión ante los conflictos de interés.

83 Political declaration of the third high-level meeting of the General Assembly on the prevention and control of non-communicable diseases (2018). TIME TO DELIVER: Accelerating our response to address NCDs for the health and well-being of present and future generations. United Nations. General Assembly. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/2



- El sector académico se encuentra unido y existe un consenso sobre la necesidad de implementar medidas como los etiquetados claros en el frente del empaque. Se debe aprovechar el momento político y la fuerza de estas declaraciones basadas en evidencia e instituciones sólidas.
- Entre las OSC existe una gran pluralidad de temas, sin embargo, la temática de las grasas trans no ha sido abordada de manera regulatoria.
- Un gran número de organizaciones de salud y apoyo a pacientes tienen un enfoque paliativo y/o educativo como propuesta de solución ante los problemas de salud pública que nos afectan. El reto consistirá en plantear las medidas regulatorias como parte de la solución para generar alianzas con el mayor número posible de OSC.
- Existe un área de oportunidad con las OSC de cocineras tradicionales, chefs y restauranteros, pues al no ser productores de los aceites hidrogenados, pero si usuarios, la sensibilización puede ser efectiva.
- Es necesario integrar a las organizaciones que tienen un enfoque de medio ambiente y sustentabilidad debido al impacto negativo que el consumo, cultivo masivo y extracción de plantas y semillas oleaginosas, tiene en la salud global.
- El poder legislativo se presenta como una fuerza dominada por MORENA, el partido en el poder. Sin embargo existe una pluralidad de actores y opiniones al interior del partido que dificultan descifrar si actuarán como bancada en la toma de decisiones.
- La industria de grasas y aceites en México no hace ningún señalamiento sobre eliminación de grasas trans, aunque algunas se encuentran certificadas para la venta en países regulados como EEUU y Canadá.

