

Comida chatarra
Entre la gobernanza regulatoria
y la simulación

Comida chatarra
Entre la gobernanza regulatoria
y la simulación

Laura Beatriz Montes de Oca Barrera



Ciudad de México
2019

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas

Nombres: Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz, autor.

Título: Comida chatarra : entre la gobernanza regulatoria y la simulación/Laura Beatriz Montes de Oca Barrera.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2018.

Identificadores: LIBRUNAM 2025109 | ISBN 978-607-30-1311-6

Temas: Industria alimentaria - Política gubernamental - México. | Comida chatarra - Política gubernamental - México. | Publicidad - Alimentos - México. | Responsabilidad social de la empresa - México.

Clasificación: LCC HD9014.M62.M65 2018 | DDC 338.10972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin el consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: enero de 2019

D.R.© 2019, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

Coordinación editorial: Virginia Careaga Covarrubias
Cuidado de la edición: Adriana Guadarrama Olivera
Diseño de portada y tratamiento de imágenes: Cynthia Trigós Suzán
Formación de textos: Ignacio Cortés Santiago

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-1311-6

ÍNDICE

Introducción.....	11
Capítulo 1. Regulación de la comida chatarra en México. Contexto y genealogía de la disputa.....	35
Capítulo 2. Innovaciones regulatorias: ¿entre la gobernanza y la simulación?	63
Capítulo 3. Gobernanza simulada. El Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria.....	95
Capítulo 4. Gobernanza capturada. El Consejo Consultivo del Consumo.....	133
Capítulo 5. Gobernanza bloqueada. La Alianza por la Salud Alimentaria.....	175
Conclusiones.....	211
Bibliografía	221
Siglas y acrónimos.....	244
Anexos	247

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, FIGURAS E ILUSTRACIONES

Cuadro 1. Acercamiento al modelo analítico.....	18
Cuadro 2. Regímenes de regulación: la problemática del estudio de caso	27

Cuadro 3. Hipótesis de la gobernanza. Descripción de variables por componente explicativo.....	71
Cuadro 4. Hipótesis de la simulación. Descripción de variables por componente explicativo	80
Cuadro 5. Operacionalización: análisis de innovaciones institucionales relacionadas con la regulación de la comida chatarra en México	84
Cuadro 6. Fallas configuracionales y vicios en la interacción E-M-S.....	90
Cuadro 7. Técnicas y fuentes de información para la unidad de análisis Conar.....	107
Cuadro 8. Conformación de la comisión ejecutiva de Conar	116
Cuadro 9. Consejo de autorregulación y ética publicitaria: hallazgos del análisis microorganizacional	121
Cuadro 10. Convenios con autoridades.....	124
Cuadro 11. Consejo de autorregulación y ética publicitaria: hallazgos del análisis macroconfiguracional.....	128
Cuadro 12. Fuentes de información para la unidad de análisis CCC	146
Cuadro 13. Consejo Consultivo del Consumo: hallazgos del análisis microorganizacional	165
Cuadro 14. Consejo Consultivo del Consumo: hallazgos del análisis macroconfiguracional.....	170
Cuadro 15. Fuentes de información para el análisis del caso ASA	186
Cuadro 16. Alianza por la Salud Alimentaria: hallazgos del análisis microorganizacional	198
Cuadro 17. Alianza por la Salud Alimentaria: hallazgos del análisis macroconfiguracional.....	207
Gráfica 1. Asociados y consejo directivo	113
Gráfica 2. Anunciantes asociados por sector	115
Gráfica 3. ASA: conformación por sectores.....	188

Figura 1. Innovaciones regulatorias (IR). Diseño del estudio de caso.....	30
Figura 2. Primera fase de la disputa: propuestas de regulación (blanda) y autorregulación.....	47
Figura 3. Segunda fase de la disputa: regulación estatal y demandas sociales prorregulatorias	56
Figura 4. Conar: contexto institucional	100
Figura 5. Marco normativo nacional e instrumentos internacionales signados por el gobierno federal para promover la participación ciudadana.....	140
Figura 6. Marco normativo y burocrático para promover la descentralización	142
Figura 7. ASA: contexto institucional.....	182
Figura 8. Ubicación de los casos en el espectro hipotético simulación-gobernanza.....	217
Ilustración 1. Recomendación gubernamental aplaudida por la industria de alimentos procesados	44
Ilustración 2. Disputa por el etiquetado de productos.....	60

PARA SCOTT

Introducción

[...] porque hoy podría confirmar que el acto de comer es un acto político.
Dicho de una integrante de la Alianza por la Salud Alimentaria

“COMER ES UN ACTO POLÍTICO”. LO ALIMENTARIO COMO CONFRONTACIÓN DE INTERESES Y DEMANDAS

Sin duda, una de las necesidades primordiales de los seres vivos es alimentarse; los organismos más simples y los más complejos dependen de ello para existir. No hay nada más sencillo y a la vez más complejo que el acto de alimentarse. Captar nutrientes de sustancias orgánicas (azúcares, lípidos, proteínas y vitaminas) e inorgánicas (agua y minerales) es un proceso que depende de múltiples factores fisiológicos y medioambientales. Plantas y animales compiten por estos nutrientes y, en algunos casos, se benefician mutuamente mediante relaciones simbióticas. En términos de sobrevivencia, alimentarse es un acto que vincula a organismos vivos en relaciones de competencia y dependencia. Pero, para los seres humanos la sencillez-complejidad de este proceso cobra un *cariz particular*. No es una cuestión de exclusiva dependencia y competencia fisiológica; para los seres humanos, además de biológico, alimentarse es un proceso sociocultural y, como veremos en este libro, es un acto político.

Este cariz ha hecho que, desde diversas disciplinas, estudiosos sociales aborden los ámbitos antropogénicos, socioculturales y políticos de la alimentación. Esta literatura incluye trabajos entendidos desde la antropología (Crowther, 2013); el feminismo (Avakian y Barbar, 2005); la historia (Cross y Proctor, 2014); los estudios de la globalización (Pilcher, 2012); la política (Nestle, 2002; Paarlberg, 2013; Thomas, 2014); los movimientos sociales (Counihan y Siniscalchi, 2014), y la sociología (Germov y Wi-

lliams, 2008; Koc, Sumner y Winson, 2012; Mennell, Murcott y Van Otterloo, 1992). En particular, dentro de la sociología de la alimentación, la comida chatarra ha sido el centro de los estudios relacionados con la desigualdad social (Chen, 2016), la lucha política (Nestle, 2015) y las ciencias de la comunicación (Henry, 2006).

De manera general, estos estudios comparten la premisa que se sintetiza en la frase de una de mis informantes: *comer es un acto político*; y es sobre esta perspectiva que contribuye mi análisis desde la sociología política. En términos empíricos, este libro busca ilustrar cómo varios agentes —desde el gobierno, la empresa privada y la sociedad civil organizada— compiten a fin de establecer estándares y mecanismos regulatorios sobre la publicidad y venta de *comida chatarra* en México.¹ Para ello analizo lo que en diversos momentos (desde finales del siglo xx) han sido mecanismos y estrategias de innovación regulatoria; es decir, propuestas que cada uno de los sectores involucrados (del Estado, el mercado y la sociedad) han impulsado como una forma diferente de regir las prácticas industriales y comerciales, así como su relación con el gobierno y los consumidores.

Los casos que ocupan mi análisis —tres propuestas de innovación regulatoria de agentes gubernamentales, económicos y sociales en torno a la venta y publicidad de comida chatarra en México— demuestran que lo alimentario es un acto que rebasa lo biológico y sociocultural. Lo alimentario —es decir, la producción, comercialización y consumo de alimentos— es un acto político en el que los individuos, sus prácticas y discursos se articulan en un juego de oposiciones y diferenciaciones. En otras palabras, lo alimentario es un acto político porque cristaliza la posibilidad de lucha, con antagonismos y alianzas entre individuos en su carácter de amigos y enemigos (Schmitt, 1991), y porque vincula a los individuos mediante relaciones de poder (Foucault, 1979) y fórmulas de necesidad que los entrelazan en juegos de dependen-

¹ La comúnmente denominada *comida chatarra* incluye todos aquellos alimentos, en su mayoría industrializados, con alto contenido de azúcar, grasas y sal.

cias y controles mutuos (Elias, 1982). Es por ello que se configura como un objeto de estudio de la sociología política.

Analizar el *aspecto político* de lo alimentario es relevante en una sociedad de mercado como la nuestra, donde la lógica expansiva del capitalismo, centrada en la ganancia económica, modela la vida cotidiana; en una sociedad marcada por desigualdades socioeconómicas que repercuten en una distribución inequitativa de la riqueza y de las posibilidades para satisfacer las necesidades básicas, así como en una sociedad en la que la transformación de hábitos alimenticios y estilos de vida ha propiciado un sobreconsumo de comida extremadamente industrializada con alto contenido calórico. Éstos, en suma, se configuran como algunos de los factores que dan forma a una epidemia que cobra anualmente la vida de millones de individuos: la obesidad y el sobrepeso, así como las enfermedades no transmisibles asociadas (cardiovasculares, diabetes, algunos tipos de cáncer o trastornos del aparato locomotor).

Recordemos que desde la década de los setenta del siglo pasado ya se habían identificado mundialmente el sobrepeso y la obesidad como problemas de salud pública (Charvel, Lajous y Hernández, 2013), pero no fue sino hasta 2004 que la Organización Mundial de la Salud (OMS) se refirió a ellos como una epidemia mundial que cobra la vida de 2.6 millones de personas al año (OMS, 2016), y la cual puede colapsar cualquier sistema de salud (OMS-IDE, 2004). Esta epidemia es la quinta causa de fallecimientos en el mundo (Hernández, 2016).²

En México esta epidemia aumenta vertiginosamente: entre 1999 y 2012 la cifra de niños, adolescentes y adultos se ha duplicado y en

² De acuerdo con cifras de la OMS, desde 1980 la obesidad se ha duplicado en el mundo. En 2014, alrededor del 13% de la población adulta mundial (11% en hombres y 15% en mujeres) eran obesos, mientras que 39% (38% en hombres y 40% de mujeres) tenían sobrepeso. Esto se traduce en 500 millones de personas, de las cuales 41 millones son niños menores de cinco años (OMS, 2016).

algunos grupos triplicado.³ Utilizando el índice de masa corporal (IMC) igual o mayor a 30, en 2014 la OMS estimó que 28% de los mexicanos adultos son obesos —33% mujeres y 23% hombres— (igual que en Canadá y Reino Unido, y seis puntos menos que en Estados Unidos), lo cual representa dos veces el promedio mundial y la mayor tasa en América Latina (OMS, 2015a). En esa misma estimación (IMC mayor o igual a 25), se establece que 65% de los mexicanos adultos tienen sobrepeso (dos puntos porcentuales más que Estados Unidos), 63% mujeres y 66% hombres (OMS, 2015b).

Estas cifras están relacionadas con la acelerada transición demográfica, epidemiológica y nutricional de la población, así como con la industrialización y urbanización del país (Charvel, Lajous y Hernández, 2013). Pero también con una desigualdad socioeconómica que dibuja *varios Méxicos*: en 2012, 17.7% de los hogares vivían en inseguridad alimentaria moderada y 10.5% severa; de sus habitantes, alrededor del 35% de adultos y 15% de niños padecían, además, sobrepeso y obesidad (Charvel, Lajous y Hernández, 2013). Entonces, en México a la desnutrición y el hambre se suma esta epidemia en aquella población que sobrevive por debajo de la línea de pobreza.

Esta situación tiene que ver con perspectivas de “modernización” que han priorizado un desarrollo social y comunitario centrado en la urbanización e industrialización, pero que ha sido insuficiente para alcanzar una base mínima de bienestar general. Es por ello que en la década de los ochenta-noventa del siglo pasado, el que un camión de Bimbo o Coca-Cola llegara a algún pueblo era visto como un elemento de “modernidad”.⁴ Si

³ Este es el caso de las adolescentes de entre 12 y 19 años: de 10.5% en 1999 pasó a 35.8% en 2012 (Charvel, Lajous y Hernández, 2013).

⁴ A inicios de la década de los noventa se detectaron los primeros alimentos industrializados en el sector rural. Ello marcó el inicio de la “transición dietética”. Estos productos comenzaron a ser mayormente consumidos: “Su sabor dulce y grasoso resultó atractivo y el hecho de que no era necesaria una laboriosa preparación, como sucede con el maíz o el frijol, propiciaba que las madres los adquirieran. Más de 15 años después vemos las consecuencias de la introducción de dichos alimentos. Anteriormente, [...] eran consumidos de manera más o menos esporádica [...] ahora

bien ello significaba que más zonas rurales del país comenzaban a contar con infraestructura carretera, ello no estaba acompañado necesariamente de mejora en las oportunidades de desarrollo socioeconómico. Pese a que en las tiendas de los poblados rurales se vendiera refrescos y botanas, no había agua potable o un ingreso familiar que permitiera mantener una “dieta tradicional” (con bajo contenido en grasa y alto en fibra). De ahí que ésta fuera fácilmente sustituida por alimentos industrializados (Charvel, Lajous y Hernández, 2013). En un estudio realizado en municipios de la región centro-montaña del estado de Guerrero —una de las zonas más vulnerables de México— se constató que en los niños y jóvenes se ha sustituido la ingesta de atole con el refresco (EPC-GEA-Oxfam, 2010).

Por ello, no es extraño que en el primer decenio del siglo XXI México se posicionara como el segundo consumidor de refrescos en el mundo, con un estimado de 52 litros al año por persona (Charvel, Lajous y Hernández, 2013), y que Coca-Cola ubicara 12% de sus ventas mundiales en el país (EPC-GEA-Oxfam, 2010: 7). De hecho, según datos de la firma, en 2012 México tenía el consumo per cápita más alto del mundo por un amplio margen: 86% más que Estados Unidos, 639% más que el promedio mundial y 53% más que Chile (que es el segundo país por consumo per cápita).⁵ Estas cifras se complementan si pensamos que México ocupa el octavo lugar de 54 países (con economías desarrolladas y emergentes) en consumo diario per cápita de azúcar con 93 gramos (Estados Unidos encabeza la lista con 126 gramos y en América Latina, después de México, está Argentina con 73 gramos) (Ferdman, 2015). Esta cifra sobrepasa por mucho la recomendación de la OMS: entre 25 y 50 gramos diarios (OMS, 2015).

se consumen de manera regular y especialmente por la población infantil” (EPC-GEA-Oxfam, 2010: 9).

⁵ Mientras que el promedio mundial era de 94 bebidas (de 8 onzas), en Estados Unidos 401 y en Chile 486, México tenía un consumo de 754 botellas. Esta cifra contrasta con la de 1992, cuando el consumo en el país era de 292 botellas (Coca-Cola, 2012).

En este contexto, lo alimentario como acto político tiene mayor peso. Estudiosos en el tema demuestran que “la obesidad no sólo es resultado de una responsabilidad individual. Entre las causas de esa epidemia convergen factores sociales, económicos, culturales y de infraestructura, que interactúan entre sí” (Charvel, Lajous y Hernández, 2013). Si queremos entender de manera integral esta problemática es preciso contemplar la confrontación entre los diversos agentes involucrados, y conocer sus intereses y demandas. Entonces, lo alimentario ha de ser entendido ya no sólo como la lucha que se entabla entre individuos que compiten por conseguir alimento, sino también como el campo de batalla entre individuos (y organizaciones) que producen y comercializan alimentos y, para el caso en particular, comida chatarra.

Desde un frente, los agentes empresariales luchan unos contra otros para ganar la preferencia de los consumidores, y, desde el otro, arremeten contra la capacidad de control del Estado para tratar de frenar posibles regulaciones que puedan afectar sus rendimientos económicos. En esta confrontación también entran en escena los activistas sociales, quienes en fechas recientes han pugnado, también desde dos frentes, por reforzar la regulación estatal sobre las empresas productoras y comercializadoras de alimentos industrializados con alto contenido calórico, así como por frenar la expansión del consumo de estos productos. Ello, a la postre, ha propiciado que los industriales abran un tercer frente de lucha en contra de la embestida de organizaciones y activistas sociales. De manera paralela a esta confrontación encontramos la batalla que desde el Estado se libra para sortear el posible colapso del sistema de salud frente a los costos de atención de esta epidemia. Esto último es relevante si consideramos que en 2010 se destinaron 15 000 millones de pesos a la atención de enfermedades relacionadas con esta epidemia (cardiovasculares, diabetes y cáncer) (Rtveladze *et al.*, 2014), lo cual representó 5% del gasto total en la función salud (Cruz, 2011), cifra similar a la que en ese año se destinó a la investigación científica y tecnológica en el país (SHCP, 2010).

En suma, en torno a la producción, comercialización y consumo de comida chatarra encontramos un campo de batalla en el que se enfrentan intereses y demandas de industriales y activistas que, de un lado, impulsan mecanismos de autocontrol para evitar la regulación estatal y, del otro, exigen mayor control del Estado. Asimismo, desde el ámbito estatal se busca implementar estrategias para mediar intereses procurando, formalmente, responder a las demandas de todos los grupos interesados, incluyendo el gasto en la atención pública de la salud. Tal campo de batalla enmarca el análisis que presento en este trabajo. Desde intereses y demandas diversas, y frecuentemente contrapuestas, en este campo los agentes gubernamentales, del mercado y la sociedad proponen mecanismos y estrategias para regular una actividad económica que otrora no precisaba control estatal o social: la producción, venta y publicidad de comida chatarra.

Se gesta así lo que aquí denomino *innovaciones regulatorias* o innovaciones institucionales en el terreno de la regulación, las cuales se caracterizan por ser instancias consultivas y de monitoreo que *acompañan* a las autoridades en la confección de regulaciones específicas. Es decir, nuevas formas de coordinación entre los agentes que integran la *configuración* Estado-mercado-sociedad (E-M-S).⁶ En suma, aquí propongo definir estas innovaciones como fenómenos organizativo-institucionales emergentes con los que se transforman —en términos organizacionales y configuracionales— las vinculaciones que entrelazan a los agentes políticos, económicos y sociales en dominios específicos de acción pública.

⁶ Aquí hablo de configuración en el sentido de Norbert Elias, como una “red de interdependencias” (Elias, 1987: 30) en la que los individuos se entrelazan mediante valencias de carácter funcional o afectivo. Valencias que, a la manera de “cadenas invisibles”, están “impuestas” por el trabajo, los instintos o los afectos (Elias, 1987: 29). Elias define la configuración social como la “composición de unos seres humanos orientados recíprocamente y mutuamente dependientes” (Elias, 2009: 70). Este entramado relaciona a los individuos en un juego cambiante de relaciones de poder, vinculaciones afectivas y funcionales, así como controles y dependencias mutuas (Elias, 2009: 44).

CUADRO 1
ACERCAMIENTO AL MODELO ANALÍTICO

Dimensión	Categoría	Nivel analítico	Descriptorios operativos
Morfológica	Composición	Micro	Quiénes integran la innovación regulatoria.
		Macro	Qué (re)presenta hacia afuera (entorno institucional-configuracional).
Estructural	Posición	Micro	Qué posiciones de poder ocupan los agentes que la integran.
		Macro	Qué posición (capacidad de influencia) tiene en relación con otras innovaciones o con la figuración social más amplia.
Relacional	Vinculación	Micro	Qué lógicas de interacción siguen sus integrantes y bajo qué reglas del juego se mueven.
		Macro	Desde qué lógicas y reglas se vincula con otras innovaciones o con la configuración E-M-S.
Funcional	Papel o función	Micro	Cómo se toman las decisiones en sus acciones y gestiones internas.
		Macro	Qué función tiene en relación con los procesos decisorios (regulatorios) del contexto institucional-configuracional.

Fuente: Elaboración propia.

Para analizar estas innovaciones construí un modelo analítico (véase cuadro 1) basado en dos niveles (organizacional-micro y configuracional-macro) y cuatro dimensiones (morfológica, estructural, relacional y funcional). El nivel micro se refiere a la forma en que la innovación se integra y opera internamente, y el macro implica la manera en que se articula en procesos decisorios específicos, en este caso sobre la regulación de la comida chatarra en México. Respecto a las dimensiones, cuando hablo de morfología me refiero a la composición que tiene la innova-

ción, considerando quiénes la integran y cuáles son los intereses y demandas que agrega. Lo estructural se refiere a la posición de poder que ocupan los individuos y la propia organización en la configuración más amplia; ello, en suma, se traduce en la estructura de poder. Lo relacional implica pensar en la lógica de las vinculaciones que tienen los integrantes de la innovación, así como las que mantiene en relación con los procesos de regulación de la configuración más amplia (E-M-S). Finalmente, lo funcional se traduce en lo que en esta innovación se hace (decisiones, gestiones y acciones), tanto en términos internos, como externos (en el segundo capítulo presento la fundamentación teórica y operacionalización de este modelo).

El estudio de estas innovaciones rebasa los límites del Estado. Ahí es donde radica la *contribución analítica* de mi estudio. Situado en el campo disciplinar de la sociología política, este libro explora la forma en que se toman las decisiones en torno a un tema que ha de ser considerado como un problema complejo o *wicked problem* (Christensen, Lægreid y Rikkja, 2013). Es decir, un asunto que requiere atención pública pero el cual trasciende los niveles político-administrativo y legislativo, así como la acción de entidades privadas como las empresas o las organizaciones sociales. Ello está relacionado, como veremos a continuación, con la reconfiguración en la relación Estado-mercado-sociedad (E-M-S), así como con la propuesta de nuevas formas de gobernar abiertas a la participación de agentes externos. Debido a que su análisis requiere mirar el problema más allá de las fronteras del ámbito estatal, la sociología política permite acercarnos a este problema complejo considerando las prácticas y relaciones entre estos tres sectores, los cuales, ya sea por la ciencia política o la sociología, suelen ser estudiados de manera independiente.

RECONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO-SOCIEDAD Y GOBERNANZA REGULATORIA

Una de las consecuencias de la globalización económica, potenciada el último cuarto del siglo pasado, fue la promoción en diversos países de reformas tendientes a abrir y flexibilizar los mercados, para lo cual se buscó eliminar la injerencia del Estado, ya fuera como agente de control o como proveedor de bienes y servicios. Esta estrategia de liberalización se centró en promover la libre competencia y la desmonopolización de los mercados (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000). Después de un par de décadas fue evidente que la estrategia resultó insuficiente, al menos en tres aspectos. Primero, porque el desmantelamiento de la otrora provisión social del Estado (mediante un Estado de bienestar o populista) ocasionó un vacío en la atención pública (sobre todo en sectores en situación de desventaja), ya que ésta no fue asumida por el mercado tal como se había augurado. Segundo, porque la privatización de empresas estatales, en algunos casos acompañada por prácticas de corrupción, favoreció intereses particulares y no el interés general. Tercero, porque la liberalización del mercado no siempre genera autorregulación (como lo anticipa la teoría económica clásica de la mano invisible) sino que, como quedara demostrado con la crisis financiera de 2008-2009 en Wall Street, funciona a la manera de un capitalismo “salvaje”.

Como una tendencia mundial, frente a estas limitaciones se pensó en implementar nuevas formas de regulación. No se trataba sólo de eliminar la mano estatal sobre el mercado y de promover una *regulación económica* (tendiente a mejorar las condiciones de competencia), sino de atender las externalidades de la actividad económica mediante una *regulación social* del mercado (con la que se buscaba atenuar o eliminar las consecuencias negativas que la actividad económica tiene en la sociedad y el medio ambiente). Con ello se estaría gestando un nuevo proyecto de régimen regulatorio a fin de reforzar y mejorar la regulación económica y social. Entonces, de la propuesta que en los años ochenta buscaba

desregular los mercados, a finales del siglo xx y sobre todo en la primera década del XXI se caminó hacia la necesidad de poner en marcha un nuevo régimen de regulación.

Este nuevo régimen regulatorio empata con el proyecto de *gobernanza política* que, también desde finales del siglo pasado, se venía gestando globalmente como parte de un proceso de liberalización política tendiente a establecer o mejorar la calidad del régimen democrático. Con ello comienza a hablarse de un Estado descentralizado que admite la participación de agentes externos (de la sociedad civil y el mercado) en procesos decisorios: gubernamentales y regulatorios. Frente a la reconfiguración que implicó el proceso de globalización social, política, económica y cultural con el que se modificaron las fronteras entre lo público y lo privado en los Estados-nación (sobre todo en lo referente al flujo de capital económico), así como entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, la gobernanza se presenta como un *nuevo modelo de coordinación social* que implica cambios institucionales, tanto político-gubernamentales como económico-empresariales y sociales.

En México, como parte de una serie de reformas institucionales que se iniciaron a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, las posiciones, funciones y vinculaciones entre los agentes gubernamentales, del mercado y de la sociedad se han ido transformado. El Estado comenzó a perder el papel central en la coordinación social, política y económica que alguna vez ostentó, a la par que los agentes del mercado y la sociedad han asumido nuevos roles en la arena pública. Desde sus orígenes, y mediante diversos dispositivos de control (autoritarismo partidista, presidencialismo, corporativismo), los agentes políticos habían buscado construir un Estado capaz de asumir una posición central —a la manera de un Leviatán— en la conducción del país.

No obstante, este *Leviatán mexicano* que controlaba mediante estrategias autoritarias la coordinación social, política y económica, llegó a su límite el último cuarto del siglo xx. Desde finales de la década de los sesenta, el sistema y el régimen político, las

estrategias de control y los mecanismos decisorios comenzaron a ser cuestionados. Por una parte, desde actores externos, unos opuestos al *statu quo* y otros que dejaron de aceptar las decisiones tomadas; y por la otra, desde voces críticas que siendo parte del propio sistema comenzaban a disentir. El descontento social que siguió a la movilización de 1968, así como la creciente oposición de la élite económica frente a las decisiones gubernamentales y las propuestas internas de cambio político que emergieron a partir de los años setenta, son muestra de ello.

El desplazamiento en la centralidad del Estado mexicano puede ser explicado por el agotamiento del propio modelo estatocéntrico, el cual mostró límites incluso en los países con regímenes políticos y económicos más estables. Este modelo tomó forma, según las variadas latitudes geopolíticas, en diversos tipos de Estado: de bienestar, populista y socialista. Aunque unos eran más autoritarios que otros en los procesos y mecanismos implementados, todos ellos compartían las premisas de que el Estado debía ser rector del devenir político, social y económico. Este modelo estatocéntrico, empero, mostró limitaciones cuando, por un lado, las necesidades sociales se incrementaron y los agentes sociales demandaron, a la vez, mayor autonomía y participación en la arena pública. Por otro lado, este modelo pareció superado cuando la globalización de la economía propició un cambio de reglas en los mercados nacionales e internacionales.

Entonces, este desplazamiento también puede ser explicado por el fortalecimiento de agentes económicos y sociales que otrora dependían de los designios estatales. En el caso mexicano, la emergencia del capitalismo global, por una parte, desmanteló el andamiaje institucional que sostenía la economía paraestatal y, por la otra, fortaleció a algunos sectores empresariales —aunque aniquiló a otros—, consolidando así la formación de una élite económica. A la par que estos agentes económicos se fortalecieron, dentro de las clases medias y profesionales emergió una masa activa y/o crítica que buscaba espacios en la arena pública para promover cambios, atender las crecientes e insatisfechas

demandas sociales, o bien mantener un nivel de vida que pronto empezaba a resentir el impacto de las continuas crisis económicas. Ello desplazó la tradicional base social corporativa (de obreros y campesinos) que antaño había servido como sustento del régimen político. Con ello, comenzaron a reconfigurarse las posiciones, funciones y vinculaciones de los agentes del Estado, el mercado y la sociedad. Es en este marco donde sitúo el argumento central de mi análisis.

La transformación del Estado mexicano tuvo al menos dos fases. La primera implicó dismantelar su función proveedora y controladora mediante esquemas de desregulación; empero, frente a la crisis generada por esta completa liberalización económica, en una segunda fase el Leviatán, resistiendo su extinción, buscó retomar las riendas de la regulación económica. No obstante, como este proceso estuvo acompañado de transformaciones en los agentes del mercado y la sociedad, para retomar las riendas los agentes gubernamentales tuvieron que reinventar su función. Es así como emergen innovaciones institucionales basadas, formalmente, en los principios de la gobernanza. Es decir, en la inclusión de los agentes del mercado y la sociedad en los procesos decisivos (gubernamentales y regulatorios). Pero, como parte del reacomodo de actores en el ámbito público, desde el sector empresarial y de la sociedad civil organizada también se impulsaron innovaciones regulatorias: unas pretendían seguir con la lógica desregulatoria que se quería superar, mediante propuestas de autorregulación del mercado; otras, en sentido contrario, buscaban reforzar el control externo (estatal y social) sobre la actividad económica del sector privado.

Pese a sus diferencias, las innovaciones en estos tres sectores comparten, al menos formalmente, las premisas de la gobernanza. Están basadas en una lógica que implica que los procesos y espacios de regulación se construyan a partir de la interacción de los actores implicados, quienes se reconocen mutuamente como integrantes de un campo de acción propio y de un campo organizacional compartido, en el cual se articulan de manera intersectorial

mediante vinculaciones de confrontación y coalición, y en el que comparten información de sus propios campos (DiMaggio y Powel, 1983: 148). En términos prácticos ello implica que las agencias regulatorias del Estado no centralizan las funciones de control y, por tanto, no fungen como guardianes del interés público, sino que han de ser consideradas como uno más de los agentes intervinientes en los procesos regulatorios (Lodge, 2005: 238).

Los tres casos analizados comparten, al menos formalmente, la idea central de la gobernanza regulatoria en el sentido de establecer un “proceso de diálogo abierto” en el que todas las partes afectadas por una actividad económica tienen la oportunidad de conocer los impactos del mercado a fin de forjar una conciencia cívica sobre temas que por lo general están fuera del escrutinio público (Loader y White, 2015: 14). Para que la gobernanza regulatoria sea efectiva, el modelo estatal “positivo”, “tradicional” o “burocrático” ha de transformarse hacia uno “postburocrático” mediante una innovación gubernamental asentada en la complementariedad entre el mercado y la sociedad, en una actividad regulatoria impulsada por el Estado, pero que no es de su exclusiva competencia (Majone, 1997; Cheng, 2014; Minogue, 2002).

En torno al caso de la comida chatarra, estas innovaciones regulatorias están fundamentadas en intereses y demandas contrapuestas. Por una parte, desde el sector empresarial se impulsan mecanismos de autorregulación y responsabilidad social para frenar cualquier intento regulatorio del Estado y, con ello, defender los intereses económicos (rendimiento económico y ampliación del mercado). Por la otra, desde el sector social se demandan políticas regulatorias más fuertes, orientadas ya sea a la prohibición en la venta de productos (por ejemplo en las escuelas), o bien mediante el establecimiento de impuestos a bebidas y alimentos procesados. En esta confrontación se sitúan dos de los casos analizados: el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar) y la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA). Asimismo, el tercer caso, el Consejo Consultivo del Consumo (CCC), ilustra la innovación regulatoria desde la cual se estaría impulsando una

apertura gubernamental para descentrar la regulación y darle oportunidad de participar a los distintos sectores relacionados.

Para desarrollar mi argumento, en este libro muestro cómo las distintas propuestas de regulación promovidas desde el mercado, el Estado y la sociedad se configuran como estrategias ya sea para seguir con la lógica desregulatoria de los años ochenta, para fomentar una regulación dura basada en sanciones jurídicas e impositivas, o bien para procurar una regulación blanda (ética) o dura pero que satisfaga los intereses y las demandas de todos los sectores relacionados. Para ello analizo la conformación, estructura, relaciones y funciones de las tres innovaciones institucionales mencionadas: Conar, CCC y ASA. El interés es contrastar en términos morfológicos, estructurales, relacionales y funcionales su desempeño regulatorio a fin de conocer si en ello se siguen las premisas de la gobernanza o si más bien se conforman como mecanismos de simulación.

En la literatura sobre el tema existe un amplio espectro explicativo de estas innovaciones. Con fines analíticos aquí retomo las que ilustran sus dos extremos. Por una parte, están las interpretaciones que se relacionan con la que aquí identifico como la *hipótesis de la simulación*; desde ellas se plantea que los cambios gubernamentales y decisorios no son sino parte de una lógica que busca encubrir y/o legitimar el “proyecto neoliberal” (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007; Santos y Rodríguez, 2007). Por otra parte, están aquellas que, en el extremo opuesto, explican las rearticulaciones institucionales ya sea como la culminación de un modelo estatal ya caduco (Rhodes, 2000), o bien como la forma en que actores públicos y privados se coordinan de manera armónica para generar un bien común (Kooiman, 1993; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000). Esta antípoda explicativa es la que identifico como la *hipótesis de la gobernanza*.

Siguiendo la metodología del estudio de caso, analicé la información empírica (construida en el trabajo documental y de campo) para identificar si con las innovaciones regulatorias se siguen las premisas de la gobernanza, lo cual en términos prác-

ticos implica llevar a cabo una regulación de manera abierta y transparente, considerando a todas las partes afectadas; o bien si con ellas se reprodujeron las fallas regulatorias relacionadas con la exclusión, la concentración de poder, la falta de interés público y la distancia o aislamiento entre agentes. Ello se constituye como el núcleo de la problemática investigada. A continuación, específico esta problemática y puntualizo la utilidad que tuvo el diseño metodológico basado en un estudio de caso.

INNOVACIONES INSTITUCIONALES EN LA CONFECCIÓN REGULATORIA: PROBLEMÁTICA Y ESTUDIO DE CASO

El surgimiento de innovaciones institucionales en el terreno de la regulación forma parte de la reconfiguración política, social y económica de las últimas décadas. Esto es, de la transformación en los modelos de coordinación social, tendientes a modificar las lógicas relacionales y las reglas del juego (centradas en el Estado, el mercado o la sociedad), y, por ende, de los regímenes de regulación, orientados hacia el establecimiento de controles externos, controles mutuos o autocontrol en la actividad económica. Dependiendo del modelo de coordinación social es que se conforma un régimen regulatorio, esto es, el conjunto de *constricciones formales* (plasmados en reglamentos, leyes y en la propia Constitución política) e *informales* (contenidos en normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta), los cuales pueden ser de *tipo económico*, cuando el objetivo es mejorar las condiciones de competencia en el mercado, y de *tipo social*, cuando se quiere aminorar las consecuencias negativas de la actividad productiva o financiera sobre la sociedad o el medio ambiente.

Mientras que en los modelos de coordinación social basados en el Estado o la sociedad (asociaciones o comunidades) se favorece el establecimiento de controles externos sobre la actividad económica, con el modelo basado en el mercado se impulsa su autocontrol. En consecuencia, los primeros modelos tienen un régimen de regulación (externa) y el segundo uno de autorregulación. Lo que

está en disputa, en suma, es la implementación de reglas externas o de mecanismos autorregulatorios. De acuerdo con la bibliografía revisada (que abordo ampliamente en el segundo capítulo), existen al menos dos salidas a la disputa: la que se refiere a la posibilidad de impulsar controles mutuos entre las distintas partes afectadas mediante la regulación externa o la autorregulación, así como aquella que, emulando (auto) regulación y participación de los interesados, busca una no-regulación (o desregulación). Éstas conforman las dos hipótesis del estudio: de la gobernanza y la simulación (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

REGÍMENES DE REGULACIÓN: LA PROBLEMÁTICA DEL ESTUDIO DE CASO

	Desde la gobernanza	Como una simulación
Régimen de autorregulación	Regulación entre pares (empresas), pero con la opinión de las partes afectadas y las autoridades	Apariencia autorregulatoria orientada a eliminar cualquier tipo de regulación (externa o autorregulación)
Régimen de regulación externa	Regulación estatal con la participación efectiva de todos los sectores/agentes afectados	Regulación estatal considerando sólo intereses y demandas de algunas de las partes

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro 2, las posibilidades de que se implemente un régimen regulatorio (ya sea estatal o desde el mercado) puede llevarse a cabo siguiendo las premisas de participación y colaboración entre las partes (gobernanza), esto es, con la participación efectiva de todos los sectores/agentes afectados (comunidad, productores, comercializadores, autoridades regulatorias y de atención). Pero también puede desvirtuarse (simulación) en intentos por eliminar cualquier pretensión regulatoria (externa o interna), bajo el supuesto de que el mercado se regula a sí mismo; o bien mediante malas prácticas regulatorias del Estado, en las que no se incluyan las demandas e intereses de todas las partes afectadas (favoreciendo, por ejemplo, a los empresarios,

lo cual se traduce en privilegiar la regulación económica sobre la de tipo social).

Para identificar el tipo de régimen implementado (regulación o autorregulación) en el ámbito de interés (regulación de comida chatarra), así como la forma en que se lleva a cabo (gobernanza o simulación), el método del estudio de caso resulta idóneo. Esto es así porque su aplicación permite contrastar y rechazar hipótesis, así como aclarar conceptos y definiciones operacionales. La indagación empírica, como lo puntualizo en cada uno de los capítulos analíticos (3, 4 y 5), estuvo basada en la triangulación de técnicas y fuentes de información: conjugué la etnografía (presencial y en línea), mediante observación externa, participante y participativa, con el análisis político del discurso a partir de relatos de los actores obtenidos por técnicas como documentación y entrevista.⁷ Con ello busqué seguir los criterios de calidad para la construcción y análisis de datos cualitativos (Valles, 1999; Montes de Oca, 2016).

Hablar de un estudio de caso implica pensar en un diseño de investigación empírica en el que se analiza de manera intensiva, a profundidad y de forma integral un fenómeno o proceso específico en un contexto real de la vida. Se distingue de otros métodos como el cuasi-experimental, porque ahí existe mayor control sobre el fenómeno/proceso analizado; o el comparativo, porque si bien todo estudio de caso implica asumir una perspectiva comparada (Gerring, 2004), ello no implica seguir las premisas del método comparativo en tanto a “probar relaciones empíricas hipotéticas entre variables [...] maximizando la varianza de las variables independientes y minimizando la de las variables de control” (Lijphart,

⁷ Siguiendo las premisas de la etnografía de las reuniones o *meeting ethnography* (Schwartzman, 1993), llevé a cabo observación participante (interactuando en escenarios relacionados con la regulación, en mi papel de investigadora) y participativa (en un papel mixto de investigación-acción, formando parte de una de las innovaciones regulatorias); además de observación en línea (Hine, 2005). Asimismo, efectué análisis político de los discursos adversativos (Verón, 1987) —es decir, aquellos que se construyen desde la confrontación de argumentos entre amigos y enemigos, aliados y adversarios—, en torno al campo de disputa (regulación de la comida chatarra en México), en el cual identifiqué las perspectivas de activistas, funcionarios e industriales.

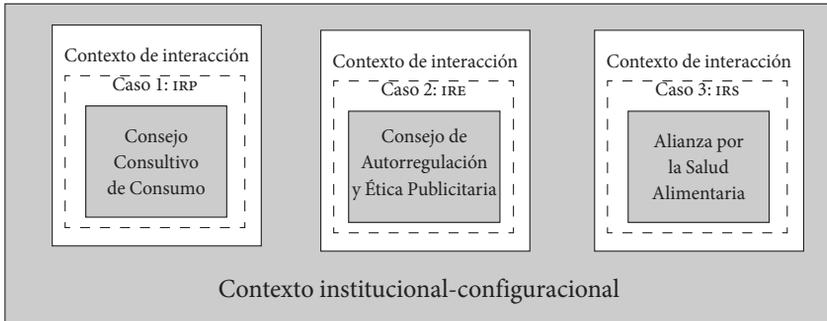
1975: 164). El estudio de caso puede comparar una unidad de análisis en varios momentos, o bien varias unidades de análisis, sin que haya un control de variables y sin que se quiera probar relaciones de causalidad.

El propósito de enfocar tal estudio en uno o varios casos y unidades de análisis es entender una clase similar de fenómenos o procesos, ya sea en un tiempo específico o durante algún periodo determinado (Gerring, 2004), así como realizar generalizaciones teóricas (Yin, 2009). Si bien una de las limitaciones del estudio de caso es que no se puede hacer generalizaciones para explicar otros casos, los resultados que emergen de un análisis que sigue este método son de utilidad para refutar hipótesis y para robustecer las postulaciones teórico-conceptuales.

En mi investigación, los casos de estudio son las innovaciones regulatorias a partir de las cuales se modifica la conformación, posición, función y relación de los agentes del Estado, el mercado y la sociedad. Para diseñar mi estudio de caso seguí una lógica comparativa de casos múltiples —innovación regulatoria política (IRP), innovación regulatoria económica (IRE) e innovación regulatoria social (IRS)—, ubicados en contextos temporales específicos y con más de una unidad de análisis (Gerring, 2004; Yin, 2009).

Los tres casos están inmersos en contextos particulares de interacción organizacional (nivel micro), así como en un contexto institucional-configuracional compartido, relacionado con procesos decisorios específicos y con la transformación en la articulación de los agentes políticos, económicos y sociales. En particular, la selección de las unidades de análisis (Conar, CCC y ASA) estuvo orientada por la importancia que estas innovaciones han tenido (dentro de cada sector) en la rearticulación de la relación E-M-S, así como en la regulación sobre la venta y la publicidad de comida con alta densidad calórica y bajo contenido nutricional. Esquemáticamente esto se puede representar de la siguiente manera:

FIGURA 1
 INNOVACIONES REGULATORIAS (IR). DISEÑO DEL ESTUDIO DE CASO



Fuente: Elaboración propia con base en Yin (2009) y Gerring (2004).

Para el caso de las innovaciones económicas, del universo analítico que comprende el impulso de iniciativas de autorregulación, programas de responsabilidad social corporativa y proyectos filantrópicos, opté por una unidad de análisis relacionada con la promoción de la autorregulación de las empresas en torno a la publicidad. En particular, seleccioné el Conar por ser el primer consejo de autorregulación en publicidad en México. En lo que a las innovaciones políticas se refiere, del universo analítico de innovaciones democráticas posibles —mecanismos de contraloría social o de democracia directa vía la consulta popular o el referéndum—, elegí un consejo consultivo porque ahí, en contraste con las otras posibles unidades de análisis, se condensa la participación de agentes del Estado, el mercado y la sociedad. El CCC fue seleccionado por ser uno de los consejos vigentes más longevos donde se ha discutido la regulación de la comida chatarra. Finalmente, sobre el caso de las innovaciones sociales, la estrategia de selección implicó ubicar las distintas formas en las que desde este sector se busca transformar la articulación E-M-S, ya sea con observatorios ciudadanos, redes de organizaciones o alianzas estratégicas. La alianza fue seleccionada como unidad

de análisis por ser la iniciativa social de mayor alcance público en torno al proceso de regulación de la comida chatarra.

Cada unidad de análisis está ubicada en un universo específico de innovaciones regulatorias, las cuales, como muestro en el primer capítulo, forman parte de un contexto institucional de transformación. Estas innovaciones buscan formalmente “corregir” alguna(s) de las fallas de la vinculación E-M-S. En el segundo capítulo presento las hipótesis a partir de las cuales, dentro de la literatura, se han explicado estos intentos. Con ello, como veremos en los tres últimos capítulos, habremos de entender la forma en que las innovaciones regulatorias se conforman rearticulando la posición, vinculación y función de los agentes políticos, económicos y sociales a fin de valorar si con ello se corrigen, mantienen o profundizan las fallas del Estado, el mercado y la sociedad en la coordinación configuracional.

Como veremos, ninguno de los tres casos cumple por completo las premisas de los extremos hipotéticos: uno está más cerca del polo de la simulación, otro tiende a quedar en el centro y el último se acerca más a la antípoda de la gobernanza. A partir del análisis en las cuatro dimensiones y los dos niveles —con lo que construí perfiles de desempeño organizacional y configuracional—, es que identifiqué tres modalidades distintas de gobernanza: una *simulada*, una *capturada* y otra *bloqueada*.

AGRADECIMIENTOS

La redacción de este libro constituye la fase final de un proceso de formación, investigación y acción profesional que inicié hace una década, en 2006, cuando ingresé al doctorado en El Colegio de México. Agradezco el apoyo de profesores y de mi entonces tutora, María Luisa Tarrés, por compartir conmigo enseñanzas sobre el quehacer de la investigación social. Asimismo, agradezco el acompañamiento que tuve de estudiantes y colegas durante ese periodo de formación. En 2011, una vez culminados mis estudios doctorales, ingresé a la Procuraduría Federal del Consumidor de

manera temporal y como una forma de acercamiento a la realidad que había ocupado mi objeto de estudio sociológico en la tesis doctoral. Siendo directora del Área de fomento a las asociaciones de consumidores, aprendí mucho sobre la lógica de interacción de funcionarios y activistas sociales. Agradezco a quienes en aquel momento compartieron conmigo su trabajo y experiencia en los sectores público y social.

Esta experiencia laboral me dio pistas para diseñar el proyecto de investigación que desarrollé durante mi estancia posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IISUNAM). Agradezco a quienes en ese entonces confiaron en ese proyecto y respaldaron mi estancia en la que posteriormente se convirtió en mi sede de trabajo; en particular agradezco el apoyo de Matilde Luna, quien fungió como mi tutora. En 2013, ya como investigadora en el IISUNAM, y contratada por obra determinada para desarrollar un proyecto sobre innovaciones democráticas y gobernanza, seguí desarrollando el estudio que nutre este libro. Agradezco la recepción que tuve de colegas del Instituto y de otros centros de investigación con quienes compartí espacios de diálogo académico. La participación en redes y seminarios fue de gran utilidad para consolidar mi formación y avanzar en mi carrera de investigación. Agradezco la lectura de una versión preliminar de colegas del Seminario en perspectiva democrática, así como a quienes fungieron como dictaminadores anónimos de este libro. Asimismo, agradezco la cuidadosa lectura y revisión editorial de Adriana Guadarrama y el trabajo del equipo del Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Sociales.

Sin duda alguna, mi labor como docente en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM también contribuyó a aclarar las ideas que se iban configurando en mi proceso investigativo. Agradezco la oportunidad de compartir y construir saberes con los alumnos del laboratorio de etnografía. Este trabajo docente también me permitió conocer estudiantes que, a la postre, contribuyeron como becarios en la documenta-

ción, actividades logísticas y realización de entrevistas durante la fase final del proyecto. En particular agradezco a Yolanda Aguirre, Mauricio Covarrubias y Verónica Ortega, quienes entre 2015 y 2016 se desempeñaron como asistentes de investigación.

De igual manera, agradezco la confianza que tuvieron en mi proyecto de investigación miembros de organizaciones sociales, quienes nos brindaron su tiempo tanto para realizar las entrevistas, como para participar en tres mesas de discusión en el IISUNAM en torno a la construcción de agendas ciudadanas y el papel de los consejos consultivos en procesos decisorios. Sin duda, la reflexión conjunta en estos espacios fue indispensable para construir el argumento central de este libro. La interpretación de esa información, por supuesto, es responsabilidad mía.

Este devenir de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo económico de instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), del que recibí financiamiento público a través de la beca doctoral 2006-2010; la Coordinación de Humanidades de la UNAM, mediante la beca posdoctoral 2011-2013; la Academia Mexicana de Ciencias, que en 2014 me otorgó la Beca para mujeres en ciencias sociales, así como al Institute for Advanced Studies, la École des Hautes Études en Sciences Sociales y el Swedish Collegium for Advanced Study, por haberme conferido una beca para realizar tres estancias de verano en Princeton, París y Upsala como parte del programa The Summer Program in Social Science.

Agradezco también el apoyo de familia y amigos durante este proceso. A Beatriz por su ejemplo de perseverancia; a Manolo y Manuel por sus consejos y apoyo; a María por enseñarme la fortaleza; a Lis y Lidia por su cariño y aliento; a Héctor por su respaldo. Finalmente, y de manera especial, agradezco a Scott, quien repentinamente llegó a mi vida para recordarme el valor de la felicidad, el amor y la solidaridad. Le agradezco su acompañamiento incondicional durante la redacción de este libro; sus atinados comentarios fueron de gran utilidad para mejorar los primeros esbozos de este manuscrito. A él le dedico este libro.

Capítulo 1

Regulación de la comida chatarra en México. Contexto y genealogía de la disputa

A fin de ubicar el análisis de las tres propuestas regulatorias con las que los diversos sectores involucrados han impulsado modalidades de control sobre la producción y la comercialización de comida chatarra en México, es importante conocer el contexto en el que, según la literatura, se ha transformado la configuración Estado-mercado-sociedad (E-M-S). Este contexto, por una parte, denota las tendencias generales de reacomodo político-institucional en esta configuración, y, por la otra, ilustra en un dominio específico la lucha política relacionada con ese reacomodo configuracional mediante la conformación de un nuevo campo de regulación en México: el de la comida chatarra.

La transformación del Leviatán mexicano, como anticipé en la introducción, formó parte de un proceso que modificó la conformación del sector social y económico. Ello desembocó en una rearticulación de agentes en la relación E-M-S, así como en la redefinición de los regímenes regulatorios y de coordinación social. Esa rearticulación/redefinición se presenta en ámbitos específicos —como el de la regulación de la comida chatarra— mediante la imbricación de intereses, demandas y propuestas de acción pública. En la primera parte de este capítulo presento la reinvencción institucional desde la que se impulsaron nuevas formas de regulación y coordinación social. Ello servirá para entrar, en la segunda parte, al campo de disputa que se configuró en torno a la regulación de la comida chatarra en México. En conjunto, ambas genealogías enmarcan, como telón de fondo, el escenario del análisis desplegado en los siguientes capítulos.

REINVENCIÓN INSTITUCIONAL: INNOVACIONES REGULATORIAS Y NUEVOS REGÍMENES DE COORDINACIÓN SOCIAL

Frente a la creciente desafección o desinterés por la democracia representativa en América Latina y en otras partes del mundo, desde finales del siglo pasado comenzaron a experimentarse mecanismos institucionales de participación orientados a amplificar la voz ciudadana en los procesos gubernamentales y decisorios. Presupuestos participativos, diversos tipos de consejos y comités ciudadanos, oficinas de contraloría social, procesos de planeación participativa, comités vecinales y audiencias públicas, son algunos de los mecanismos institucionales que, dentro de la estructura gubernamental y estatal, se han abierto para reconfigurar la relación Estado-sociedad. Cabe advertir que en esta vinculación también tiene cabida la participación de agentes económicos, interesados cada vez en mayor medida en amplificar sus medios de incidencia.

La literatura al respecto vislumbra estos experimentos como innovaciones institucionales o democráticas (Peruzzotti y Selee, 2009; Smith, 2009; Grindle, 2000; Welp y Whitehead, 2011; Fung y Wright, 2003). Su finalidad es *profundizar la democracia representativa* mediante la participación ciudadana y la apertura gubernamental, y, con ello, “llenar el vacío entre los ciudadanos y sus representantes” (Whitehead, 2011: 16).¹ Ello forma parte del proceso de transformación política con el que se ha intentado reinventar la función del gobierno y el Estado, redefiniendo el *pacto público* o el *contrato social*, este último basado en un conjunto de normas —jurídicas— que nos permiten, en términos formales, convivir en un espacio compartido y aprovechar, de

¹ Previo a las perspectivas que buscan entender la innovación institucional como un medio para profundizar la democracia, hubo otras que planteaban, desde una perspectiva organizacional, la existencia de procesos innovadores (de tipo funcional, estructural, comportamental y relacional) con los que se buscaba explicar la forma en que el sistema técnico y social de una organización pública se podía modificar (Cabrero y Arellano, 1993), así como aquellas que se referían a la transformación gubernamental mediante la influencia de un “espíritu empresarial” (Osborne y Gaebler, 1994).

manera eficiente y sustentable, los recursos disponibles para generar bienestar.

En consonancia con la literatura referida sobre innovaciones democráticas, diversas investigaciones (Hevia e Isunza, 2010; Grindle, 2000; Wampler y Avritzer, 2004) coinciden en que desde la década de los noventa del siglo pasado, en particular después de los cambios estructurales en América Latina, se han inventado nuevas instituciones y nuevas formas de hacer política. Analizando el caso brasileño, Wampler y Avritzer (2004: 296-309) identifican tres etapas de este proceso de transformación sociopolítica que inicia a finales de la década de los setenta del siglo pasado. Primero, con la proliferación de nuevas formas asociativas, lo cual se traduce en una renovación de la vida pública en el sentido de que los participantes de organizaciones de la sociedad civil, de movimientos sociales y de asociaciones voluntarias aprendieron a negociar, deliberar y desarrollar perspectivas críticas hacia el actuar político del Estado. Segundo, con la introducción de una nueva conciencia asociativa que sustituyó la idea clientelar del favor gubernamental hacia el reconocimiento y la exigencia del “derecho a tener derechos”. Tercero, con el desarrollo de nuevas instituciones de política pública (*new policymaking institutions*), fundamentadas en la necesidad de incorporar una amplia gama de actores a fin de darles viabilidad legal, política y administrativa. Con ello los patrones de interacción del Estado y la sociedad civil comenzaron a modificarse.

Este proceso de transformación rebasa las fronteras latinoamericanas, por lo que encontramos ejemplos en otros países del sur global como India, así como en países del norte, entre ellos Estados Unidos (Fung y Wright, 2003). Ellos pueden ser explicados, por una parte, como respuestas específicas ante fallas de las agencias administrativas o regulatorias y, por la otra, como intentos para reestructurar de manera general los procesos de decisión pública. Las primeras se constituyen como prácticas de participación y deliberación orientadas a mejorar la efectividad del desempeño institucional de agencias gubernamentales y regulatorias. Los segundos apelan a resolver los problemas de inequidad en la

representación-participación, como la falta de transparencia y rendición de cuentas del Estado y el gobierno.

En México (con más énfasis después de la alternancia electoral del año 2000) se han multiplicado los espacios de información, consulta y deliberación en configuraciones como consejos consultivos, comités de contraloría social, gestiones participativas de presupuesto, así como asambleas vecinales. En particular, Hevia e Isunza (2010) contextualizan esta reconfiguración como parte de cuatro procesos entrelazados: las presiones internacionales para la modernización del Estado; las luchas sociales por la autonomía social y política; los cambios institucionales del Estado mediante la nueva gerencia pública; así como la búsqueda por la legitimidad en el ejercicio del poder. Por mi parte, yo identifico este proceso de transformación para el caso mexicano —pero que, sin duda, se podría aplicar para otros casos latinoamericanos— desde tres dimensiones que denotan una reinención institucional de los modelos de *coordinación social* desde los que han interactuado agentes del Estado, el mercado y la sociedad (Lechner, 1999; Messner, 1999; Streeck y Schmitter, 1985).

Mediante un proceso tridimensional de transformación —política, económica y social—, el descentramiento o achicamiento del Estado trajo consigo fenómenos como la privatización de funciones y la transformación de un Estado proveedor en uno regulador. Ello está acompañado, por una parte, de la dilución de fronteras entre lo público y lo privado en el sentido de que los agentes privados (económicos y sociales) asumen funciones y posiciones públicas, y de que lo público también se puede resolver desde el ámbito privado. Por otra parte, este proceso implica la diversificación de agentes extraestatales y no gubernamentales con el surgimiento de organizaciones sociales, tanto aquellas de tipo empresarial, como las que se ubican en el ámbito de la sociedad civil, es decir, aquellas que no tienen vínculos explícitos con el mercado o el Estado.

Como parte de este proceso tridimensional —descentramiento del Estado, dilución de fronteras público-privado y diversificación

de agentes sociales—, es que desde las últimas dos décadas del siglo pasado, aunque con más énfasis en el inicio del siglo XXI, el Estado mexicano, a la par que seguía la “receta” de reforma económica dictada por los organismos internacionales, abandonó sus funciones de proveedor social y económico para asumir el papel de un gestor político —un administrador de intereses— entre los muy diversos agentes —tanto nacionales y globales, como económicos y sociales— que emergían en la escena pública. Después de la ola de desregulación económica iniciada en los años ochenta (que implicó la privatización de empresas paraestatales y la liberalización de los mercados), hacia finales de los noventa, y con mayor énfasis en el nuevo siglo, se impulsaron mecanismos para volver a regular el mercado. Con ello se reconfiguró la relación E-M-S.

Al analizar la genealogía de la relación Estado-mercado-sociedad encontramos que, desde la conformación del Estado moderno, ha habido tres tipos de coordinación social: una basada en la comunidad, otra en el Estado (o la burocracia) y otra en el mercado (Streeck y Schmitter, 1985), y a finales del siglo XX se empezó a vislumbrar la posibilidad de un nuevo tipo de coordinación basado en asociaciones (Streeck y Schmitter, 1985) o redes (Lechner, 1999; Lechner, 1997; Messner, 1999). La coordinación política o estatal (centralizada, jerárquica y conducida desde el ámbito público, estatal-gubernamental) se contrapone a la coordinación del mercado (descentralizada, horizontal y guiada desde lo privado-empresarial), mientras que la social (comunitaria o asociativa) se basa en relaciones de confianza, intercambio y solidaridad.² El primer tipo de coordinación, también llamado estatocéntrico, es el que comenzó a inicios del siglo XX —como parte de la nueva economía industrial— y que floreció entre 1945 y la década de los ochenta, cuando irrumpió un nuevo modelo económico basado en la expansión global del mercado capitalista (Osborne y Gaebler,

² El modelo de coordinación comunitaria (de sociedades “tradicionales”) fue reemplazado por el modelo estatal, mientras que el asociativo (de las sociedades “modernas”) es impulsado por organizaciones que, al menos formalmente, no pertenecen al Estado o al mercado.

1994). Este modelo se explica por el papel que tuvo el Estado como pivote de proyectos político-económicos, en particular después de dos momentos de crisis económica: 1929 y el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Con mayor énfasis, después de 1945 se construyó un modelo económico dirigido y controlado por el Estado. El New Deal angloamericano y el Welfare escandinavo convergieron en un modelo de desarrollo *organizado* por el Estado: el keynesianismo, un modo de regulación o coordinación económica que posibilitó el florecimiento del naciente régimen fordista (Arrighi, 1999; Merkel, 2014). Este régimen, basado en la producción a gran escala de industrias con organización centralizada y burocratizada, encontró en el modelo keynesiano de desarrollo su mejor aliado, permitiendo que las empresas crecieran a ritmos acelerados. Esto se tradujo en la conformación del Estado de bienestar en Europa occidental y Estados Unidos; la puesta en marcha del sistema de sustitución de importaciones y la consolidación de estados populistas en América Latina; el diseño de la estrategia económica de un mercado planificado en el este asiático, o bien, la planificación económica desde el partido en los países socialistas (Messner, 1999).

El modelo de coordinación social o configuracional, dirigido por el mercado (*market-driven*), comenzó a configurarse desde las dos últimas décadas del siglo pasado con el agotamiento del modelo planificado y dirigista estatal, y estuvo compuesto por varios fenómenos concatenados: diversificación de los actores colectivos (partidos políticos, asociaciones, grupos de interés, agrupaciones profesionales, etcétera); creciente sectorización de la economía y la sociedad, lo cual implicó mayor complejidad social e interdependencia entre las partes; mayor involucramiento de agentes privados en los asuntos públicos; fragmentación y descentralización del proceso de hechura de políticas públicas; difuminación de la línea divisoria entre lo público y lo privado; pérdida de autonomía del Estado y del Estado-nación, así como incremento, primero, de la desregulación económica y, después, de

la regulación blanda o basada en el mercado (con lo que se deja en un papel residual la regulación dura, sancionada jurídicamente).

Las primeras consecuencias de la transformación del modelo de coordinación social se tradujeron en el repliegue del Estado tanto de la atención social, como de la conducción del desarrollo económico y el control sobre las actividades del mercado. Esto se cristalizó —las dos últimas décadas del siglo pasado— en tres situaciones caracterizadas por la literatura de la *hipótesis de la simulación* como el germen del neoliberalismo: reducción de gasto social, privatización y desregulación de los mercados. Con este repliegue del Estado, el mercado —y los agentes privados en general— ganaron posiciones en la coordinación de la configuración social. Se consolidaron los emergentes agentes privados (organizaciones sociales y empresariales, además de las empresas globales), los cuales fueron asumiendo las funciones públicas, otrora exclusivamente estatal-gubernamentales.

La nueva forma de coordinación social estaba regida por el mercado. Pero no por cualquier mercado, sino un mercado capitalista guiado por la lógica de la ganancia económica; por la consecución de intereses individuales —con la idea de que la suma de ellos implica un bien colectivo—, así como por la idea de una autorregulación basada en la competencia económica: la mano invisible del mercado. Como parte de la justificación de este nuevo modelo se planteaba que el anterior —caracterizado por un cuerpo burocrático centralizado, jerárquico y pesado—, después de algunas décadas, particularmente cuando la economía global se modificó hacia dinámicas flexibles y dinámicas, apareció como un “trasatlántico en la era de los jets supersónicos” (Osborne y Gaebler, 1994: 39).

No obstante estos primeros cambios —que apuntaron hacia el achicamiento de la estructura burocrática y a la disminución de las funciones públicas del Estado—, y después de que el modelo guiado por el mercado empezó a mostrar fallas de funcionamiento, fueron cada vez más claras las necesidades de un nuevo modelo de coordinación social. Ello abrió la puerta para que los agentes

privados que recientemente se habían conformado o consolidado, intentaran asumir nuevos roles de coordinación, pero también para que los agentes estatales buscaran nuevas estrategias para no abandonar el barco. Siguiendo con la metáfora de Osborne y Gaebler (1994), cuando los dos modelos de coordinación parecían inservibles tal y como estaban diseñados, comenzó una *competencia* en la que unos buscaban remodelar el trasatlántico para hacerlo más ligero y eficaz; otros querían mejorar la tecnología de sus jets supersónicos para hacerlos más veloces, y otros más ideaban la forma de hacer que los nuevos trasatlánticos realmente funcionaran y que los jets supersónicos tuvieran menos riesgos o impactos colaterales.

Esta metáfora nos sirve para pensar en las innovaciones configuracionales que analizo en este libro. En primer lugar están las innovaciones políticas que buscan, por una parte, modificar la estructura del trasatlántico leviatánico para hacerlo menos pesado, y, por la otra, cambiar la organización de la tripulación y los pasajeros, haciendo que estos últimos asuman funciones en la conducción de la nave. En segundo lugar están las innovaciones económicas de las grandes empresas trasnacionales que buscan modificar la ingeniería de sus jets supersónicos mediante procesos de autorregulación. En tercer lugar están las innovaciones sociales con las que organizaciones civiles, por una parte, se erigen como vigías para monitorear las adecuaciones de los trasatlánticos y jets, o, por la otra, colaboran con los constructores e ingenieros de ambos en los nuevos diseños y sus implementaciones.

La reconfiguración de la relación E-M-S se ilustra con el estudio de caso presentado en este libro. Es decir, con el estudio de la conformación y la operación de innovaciones institucionales a partir de las cuales se articulan los intereses y demandas de los agentes gubernamentales, económico-empresariales y sociales relacionados con la actividad regulatoria de la comida chatarra en México. La genealogía de la disputa que presento a continuación muestra cómo desde los tres sectores se impulsaron propuestas regulatorias: unas siguiendo la inercia desregulatoria de los ochen-

ta (régimen de mercado), otras buscando reforzar el control del Estado, y otras intentando consolidar una nueva lógica basada en los controles mutuos.

DISPUTA POR LA REGULACIÓN, AUTORREGULACIÓN O DESREGULACIÓN DE LA VENTA Y PUBLICIDAD DE PRODUCTOS CHATARRA

El proceso decisorio que enmarca el análisis de las innovaciones regulatorias que veremos en los siguientes capítulos se inició en el sexenio de Vicente Fox (del Partido Acción Nacional) con el lanzamiento de una norma oficial mexicana sobre orientación alimentaria, “cocinada” en 2005 y publicada en 2006: la NOM-043-SSA2-2005 sobre los servicios básicos de salud para la promoción y educación en materia alimentaria, que posteriormente se le conoció como el Plato del bien comer. Esta norma se configuró como una forma de estandarizar “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” (DOF, 2006).

Estos criterios de orientación alimentaria, que se caracterizan por ser una regulación blanda (es decir, no sancionada jurídicamente), fueron retomados —citados y referidos— por las distintas empresas de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas. Tal es el caso de Bimbo, que hace eco de estas recomendaciones en el sentido de que un tercio de la alimentación diaria debe incluir cereales “como pan Bimbo, tortilla, galletas, pasta, arroz, elote o papa” (véase ilustración 1). Siguiendo el Plato del bien comer, el primer alimento recomendado es un producto de la empresa, empero los otros también pueden ser producidos por este grupo industrial. En sus más de doce firmas en México, esta empresa abarca productos que incluyen, precisamente, galletas, tortillas, pastas y hasta botanas de papas.

ILUSTRACIÓN 1

RECOMENDACIÓN GUBERNAMENTAL APLAUDIDA POR LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS PROCESADOS

Orientación alimentaria (NOM 043), el **Plato del Bien Comer es la guía de alimentación oficial para la población mexicana**. Este plato reconoce tres grupos de alimentos:

Grupo 1

Verduras y frutas

Como: manzana, naranja, plátano, ciruela, apio, brócoli, zanahoria.

Grupo 2

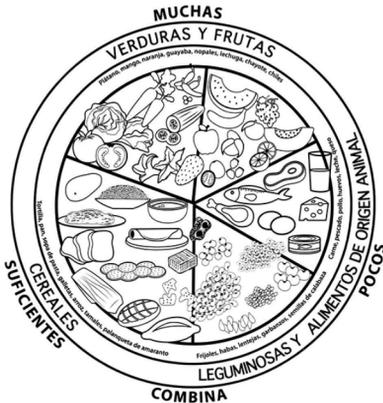
Cereales

Como: Pan Bimbo, tortilla, galletas, pasta, arroz, elote y papa

Grupo 3

Leguminosas y alimentos de origen animal

Como: frijoles, lentejas, habas, garbanzos



El uso que hace Bimbo de una norma que busca “orientar sobre una alimentación correcta” contrasta con lo argumentado por organizaciones sociales interesadas en promover la regulación de la venta y publicidad de comida procesada y bebidas azucaradas, como El Poder del Consumidor (EPC), organización creada en 2006, año en que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la NOM-043. Esta organización, desde su conformación, se ha caracterizado por emprender campañas críticas contra las firmas vinculadas con la producción de comida chatarra y refrescos.³ En 2008, EPC demostró que el pan integral Bimbo no contiene como ingrediente básico harina integral, situación que —según su dicho— evidencia el “engaño a los consumidores” debido a que la publicidad y la etiqueta lo promocionan como 100% integral;

³ La organización El Poder del Consumidor (EPC) surge con el propósito “de incidir en las políticas públicas y en las prácticas empresariales en beneficio de los consumidores”, mediante “el estudio de productos, de servicios y de políticas públicas, la vigilancia del desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos” (EPC, s.f.). Desde entonces ha emprendido campañas específicas —como la de “Engaño integral” contra Bimbo— así como campañas y acciones de corte más general para promover la regulación y prohibición de publicidad de refrescos y comida chatarra dirigida a niños.

de ahí que llamara a su campaña “Engaño integral”. Entonces, si contrastamos ambas posturas, la de Bimbo y la de EPC, resulta contradictorio que la empresa promueva el consumo de pan que no contiene cereales.

Este episodio de confrontación en torno a la publicación de una norma, su uso y la crítica a este uso, ilustra el proceso de disputa que me interesa presentar en este apartado; proceso que forma parte del contexto institucional de las innovaciones que analizo en los siguientes capítulos. Como se aprecia en las líneas del tiempo (figuras 2 y 3), este proceso tuvo dos fases: una, marcada por las propuestas de *regulación estatal* de tipo *blando* (lineamientos voluntarios) y *dispositivos de autorregulación empresarial* (como los códigos éticos), y otra, en la que se incorporan, además, algunos elementos de *regulación dura* (como los impuestos), al tiempo que se amplifican las *demandas prorregulatorias* de las organizaciones sociales (mediante campañas y protestas públicas). Esta genealogía nos muestra cómo, a partir de convicciones morales y normas éticas —del derecho blando (*soft law*)—, la normatividad jurídica (*hard law*) del Estado se reconfigura.⁴

LOS PRIMEROS INTENTOS REGULATORIOS DEL ESTADO Y LAS PROPUESTAS AUTORREGULATORIAS DE LA INDUSTRIA

Con la premisa de que los sectores público y privado pueden actuar con “responsabilidad compartida” para enfrentar la problemática del sobrepeso y la obesidad en México, el 22 de septiembre de 2008 la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas firmó el Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas Dirigidos al Público Infantil (conocido

⁴ Pese a que hay una amplia discusión para definir sus límites, el derecho blando es aquel que, emanado en primera instancia de iniciativas extraestatales, y posteriormente también de procesos estatales, se caracteriza por ser un cuerpo de normas flexibles y de tipo voluntario. Normas que rigen las relaciones económicas a escala nacional e internacional y que suelen ser favorables al mercado porque están diseñadas para no entorpecer las transacciones económicas.

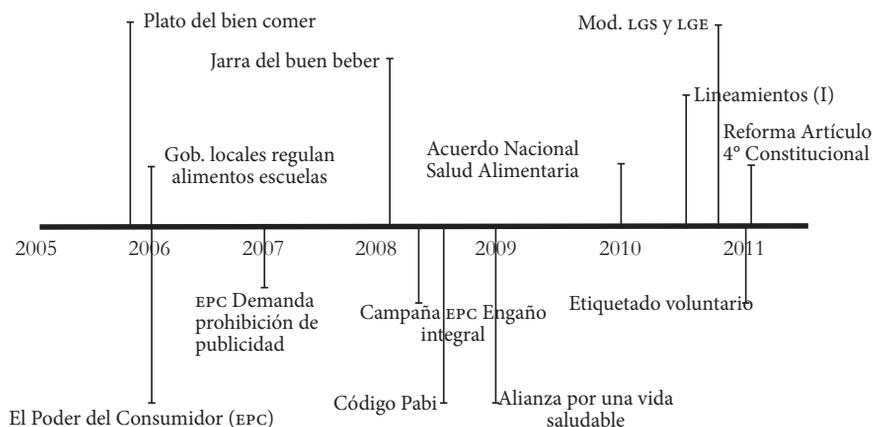
como Código Pabi). Con ello —según se lee en el comunicado de prensa de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)—, se ratificaba “la importancia de la acción conjunta y coordinada de los sectores público y privado en la búsqueda e implementación de soluciones que contribuyan al mejoramiento de la salud de la población” (Profeco, 2008). Esta iniciativa fue promovida por las principales organizaciones del sector privado: el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo A. C. (ConMéxico); el Consejo Coordinador Empresarial (CCE); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA); la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), así como el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar). Para finales de 2008, el objetivo era que 1 200 compañías de alimentos y bebidas se sumaran al Código; pero, para 2009, el número de empresas adheridas incrementó de 23 (las que inicialmente la firmaron) a 28. Su implementación no logró la autorregulación que se preveía; las empresas seguían transmitiendo publicidad engañosa que inducía al sobreconsumo en la población infantil. Esto no fue bien recibido por organizaciones sociales como EPC, así como tampoco por los funcionarios públicos que avalaron este programa de autorregulación. Fue entonces cuando surgieron los primeros intentos por elaborar una regulación desde el Estado.

En un breve recuento de esta fase, veremos los dos intentos regulatorios (blandos) del Ejecutivo federal, los cuales encontraron fuerte resistencia de la industria; los intentos de gobiernos locales por regular la venta de comida chatarra en escuelas, además de los intentos legislativos para reforzar esta regulación (véase figura 2).

En febrero de 2008, la Secretaría de Salud (ssa) del gobierno federal lanzó su primer intento regulatorio con la presentación de La jarra del buen beber, una serie de recomendaciones sobre la ingesta de bebidas, hecha por científicos mexicanos y estadounidenses: “De jugos, sólo medio vaso por día, estableció; y los refrescos, mejor evitarlos” (García de León y Delaunay, 2008). Pero como un día después de su lanzamiento el Senado aprobó la ley antitabaco, La jarra del buen beber no tuvo demasiado eco en los titulares nacionales; no obstante, esa iniciativa desató una catarata de acciones

y marcó un hito en las relaciones empresa-gobierno. Con México, que agrupa a los mayores fabricantes de alimentos y bebidas, como Coca-Cola, PepsiCo, Bimbo, Jumex y Unilever, encargó estudios a la Fundación Mexicana para la Salud A. C. (Funsalud) para hacer contrapeso a los argumentos del gobierno federal.⁵ Esta organización también promovió, entre sus empresas, la Alianza por una vida saludable con el fin de trabajar “como frente industrial para promover estilos de vida activos y saludables” (Coca-Cola, 2007). La jarra del buen beber generó fuerte enojo en la industria refresquera. Ello se explica si consideramos que en México el refresco se consume como líquido vital, ya que un habitante bebe un promedio anual de 160 litros. De manera particular, México es el país donde se consume más Coca-Cola, lo cual le reporta a esta industria ventas anuales de 12 700 millones de dólares (García de León y Delaunay, 2008).

FIGURA 2
PRIMERA FASE DE LA DISPUTA: PROPUESTAS DE REGULACIÓN
(BLANDA) Y AUTORREGULACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

⁵ Uno de estos estudios fue la Evaluación sobre la oferta de bebidas y alimentos y otros factores en el ámbito escolar y su relación con la obesidad, auspiciado por Coca-Cola de México y otras empresas del ramo (Coca-Cola, 2007: 28).

Ante tal situación, ConMéxico convocó a las organizaciones empresariales más importantes del país (Concamin, CCE, Cancintra, Consejo de la Comunicación); sus representantes se reunieron una vez por semana para discutir las acciones a seguir. Este inédito cierre de filas tenía la intención de frenar la “otra epidemia”, la de las estrategias antiobesidad del gobierno federal y los congresos locales (García de León y Delaunay, 2008). Con cabilderos profesionales, ConMéxico se movilizó para frenar las posibles iniciativas. Sobre las recomendaciones de La jarra del buen beber, ConMéxico reviró criticando el estudio por “inconsistente”, argumentando —en palabras de su presidente—, que no se toma en cuenta el contexto en que se ingiere ni a los productos no industrializados: “¿Por qué prejuzgar que es mejor un agua de limón con dos kilos de azúcar que un refresco?” Por su parte, el vicepresidente de Coca-Cola en México planteó que, contrario a quienes creen “que venimos a sufrir a este valle de lágrimas”, es válido “tomar un refresco cuando te apetezca, si sabes que te hidrata y proporciona un pequeño placer” (García de León y Delaunay, 2008).

Además de La jarra del buen beber, 22 gobiernos estatales también tomaron medidas reglamentarias para buscar revertir la obesidad infantil.⁶ En diferentes estados de la República se modificaron las leyes y los reglamentos de educación y salud para regular la ingesta de alimentos con bajo contenido nutricional y alto contenido calórico. Mientras que en cuatro entidades se estipuló de manera explícita la prohibición de venta de productos chatarra (Baja California Sur, Hidalgo, San Luis Potosí y Michoacán), en otras 13 sólo se incluyeron recomendaciones para mejorar la alimentación infantil (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas) (Muñoz, 2010).

⁶ Baja California Sur y Sonora fueron los primeros estados en regular alimentos en las escuelas en 2006. También están: Baja California, Durango, Sinaloa, Michoacán, Querétaro y Aguascalientes.

Con estos intentos de regulación local, la industria de alimentos y bebidas no tardó en movilizarse para actuar en contra. El presidente de ConMéxico —en representación de 37 multinacionales de alimentos y bebidas— criticó este intento de regulación como “una salida demagógica”. Ello, señaló, no resuelve el problema, sobre todo si se considera que hay cooperativas que venden comida casera con mayor contenido calórico, como antojitos o pizzas. Otros integrantes de ConMéxico cuestionaron que los reglamentos estatales “son confusos y subjetivos” porque no exhiben marcas específicas de productos, pero sí hacen referencia a productos de “bajo o nulo valor nutricional o alimentos chatarra”. Esta terminología, a decir de la nutrióloga de esa organización, resulta imprecisa: “el agua tiene un valor nulo, la lechuga tiene un bajo nivel nutricional”. Asimismo, PepsiCo, en voz de su vicepresidente de relaciones corporativas, planteó que empresas como la que él representa hacen botanas no con la intención de que con ellas se sustituya alguna comida: son eso, botanas. Finalmente, bajo otro argumento, ConMéxico criticó estas legislaciones locales por considerarlas “violatorias del pacto federal” (García de León, 2009).

En torno a los intentos en el Legislativo, encontramos que desde 2008 había noticias de que en el Congreso de la Unión se estaba “cocinando” una ley nacional de nutrición, la cual derivaría un par de años después en las reformas a las leyes generales de educación y salud. Este proceso legislativo fue bastante sinuoso. El 6 de noviembre de 2009, desde una curul priista se promovió la iniciativa con un proyecto para reformar los artículos 65 y 66 de la Ley General de Salud.⁷

⁷ La propuesta buscaba establecer que las autoridades sanitarias, educativas y laborales fomentaran una alimentación equilibrada, baja en grasas y azúcares; establecía la obligatoriedad escolar de practicar 30 minutos diarios de ejercicio, y atribuía a las autoridades sanitarias en coordinación con las educativas la responsabilidad de establecer normas oficiales para proteger la salud del educando y de la comunidad escolar. La intención era que los alimentos expendidos en las escuelas tuvieran mayor aporte nutrimental y que se evitaran alimentos procesados altos en grasas y azúcares simples (iniciativa disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx).

Esta iniciativa tuvo varias etapas de discusión en la Comisión de salud de la Cámara de Diputados, hasta que fue publicada el 13 de abril de 2010 en el *Diario Oficial de la Federación* y turnada a la Cámara de Senadores para su discusión. El texto fue aprobado en la Cámara Baja sin modificaciones, no obstante los intentos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) por modificarlo.⁸

La discusión en el Senado también tuvo varias etapas. La iniciativa aprobada por los diputados fue turnada a las comisiones unidas de salud, educación y estudios legislativos del Senado, donde los panistas que encabezaban la Comisión de Salud y la Comisión de Educación elaboraron un nuevo dictamen, distinto a la propuesta de la Cámara Baja. Con el argumento de crear un paquete de reformas para “limitar de manera efectiva” la venta, en planteles de educación básica, de alimentos y bebidas que generan obesidad, los integrantes de las comisiones unidas redactaron un nuevo proyecto de dictamen. Con él, “las autoridades tendrían incluso la facultad de cerrar las cooperativas escolares y otros establecimientos que expendan esos productos dentro de los planteles” (Guerrero y Hernández, 2010). Ante ello, y por considerar que faltaba tiempo para analizar el nuevo dictamen y realizar más foros de discusión, senadores priistas, respaldados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pospusieron aplazar su discusión para el siguiente periodo (Hernández y Guerrero, 2010).

Este panorama legislativo se complica si consideramos la presentación el 22 de abril de 2010, por parte de 16 senadores,⁹ de otra iniciativa para expedir la Ley para la Prevención y Combate a la Obesidad, la cual fue turnada a las comisiones unidas de salud, estudios legislativos primera (www.senado.gob.mx). Asimismo, a finales de octubre de 2010, la bancada del PRI abonó a este enredo

⁸ Días antes de que fuera votado, el presidente de la Comisión de Salud (del Partido Acción Nacional) pidió una prórroga y planteó que la SEP quería “enriquecer el proyecto” para flexibilizar la “obligatoriedad” de 30 minutos de ejercicio (Estrop y Simonnet, 2010). En el mismo sentido se habían pronunciado diputados del Partido Nueva Alianza.

⁹ Once del PRD, dos del PAN, uno del Partido del Trabajo (PT) y tres independientes.

legislativo al plantear que buscarían “endurecer las prohibiciones” para que el “dictamen sea más explícito y claro en los castigos”; según expresó una senadora priista (citada por Guerrero, 2010). Esto ilustra la división que en la Cámara Alta generó este proceso legislativo, situación que se tradujo en intentos para congelar la regulación.¹⁰ No obstante, en el siguiente periodo ordinario la Cámara Alta retomó la discusión. A principios de noviembre de 2010, los senadores aprobaron reformas a la Ley General de Salud (LGS) y a la Ley General de Educación (LGE). Finalmente, los legisladores se pusieron de acuerdo para *limitar* el consumo de comida chatarra en escuelas primarias públicas y privadas; incluir como un asunto de salubridad general la obesidad; establecer que los planteles educativos deben contar con bebederos de agua, además de prohibir la publicidad de esos productos en los centros educativos.

Pese al avance e innovación que los senadores plantearon, el desenlace del proceso legislativo recicla la normatividad blanda que el gobierno federal ya había presentado a inicios del año. La innovación, en todo caso, está en la prohibición de la publicidad de estos productos en los planteles educativos, situación que, no obstante —según el entonces secretario de Salud—, los industriales ya habían acordado de manera voluntaria (Vega, 2010). Ello hace de esta decisión legislativa —según el secretario— un complemento de lo que se venía haciendo, por ejemplo, con el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria y con el Código Pabi.

A la par que en el Legislativo, los diputados y senadores buscaban ponerse de acuerdo sobre los ingredientes que debía llevar la nueva regulación de comida chatarra, en enero de 2010 el gobierno federal ya había comenzado a preparar lo que sería su segundo intento por regular la venta de estos productos en las escuelas. Ante las críticas que había despertado la iniciativa de La jarra del

¹⁰ A mediados de agosto de 2010, la secretaria de la Comisión de Salud de la Cámara Baja (diputada del PRI), afirmó a la prensa que en el Senado las empresas refresqueras buscaban presionar para “congelar” la iniciativa que pretendía regular la venta de comida chatarra (Guerrero y Hernández, 2010).

buen beber, el presidente Felipe Calderón (PAN) emitió el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria.¹¹ Con él se buscaba retomar la idea que, años atrás, había quedado en el tintero de la Secretaría de Salud sobre delinear acciones para regular la venta de comida chatarra en las escuelas. Ello, no obstante, se preveía complicado. A finales de enero de 2010, el secretario de Salud vislumbraba difícil la posibilidad de modificar la calidad nutricional de los alimentos que consumen los niños en las escuelas “debido a las inercias e intereses que rodean a la venta de estos productos en los centros educativos” (Vega, 2010). Augurios que se hicieron realidad: pese a los intentos iniciales por prohibir la venta de alimentos y bebidas con alto contenido calórico, al final la otrora prohibición devino en una amplia recomendación.

Entonces, y como colofón de los primeros intentos del gobierno federal por implementar una jarra del buen beber y un plato del bien comer, el 22 de mayo las secretarías de Salud y de Educación presentaron el anteproyecto de los Lineamientos generales para el expendio de alimentos en escuelas públicas y privadas de educación básica, los cuales fueron puestos a consulta pública por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Mediante *disposiciones obligatorias y sanciones específicas*, en dicho anteproyecto se *prohibía* la venta de refrescos, fritangas y alimentos industrializados. Con este anteproyecto también se publicó una lista de *productos permitidos* y *productos prohibidos* para la venta en las escuelas (Del Valle y Vega, 2010); listado que, no obstante, no fue incorporado en el documento enviado a la Cofemer.¹²

¹¹ El 25 de enero de 2010 la Secretaría de Salud (en coordinación con otros sectores gubernamentales, empresariales y académicos) presentó la estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Este plan estuvo basado en objetivos generales para fomentar la actividad física y el consumo de agua; disminuir el consumo de azúcares y grasas, así como elevar el de frutas y verduras. En esta “estrategia” de acción, el sector privado se comprometió a continuar el proceso de innovación y desarrollo de sus productos para reformular los contenidos, así como para informar a los consumidores sobre la composición de sus productos (Vega, 2010).

¹² Ello desencadenó críticas en industriales y organizaciones sociales. Las empresas cuyas marcas aparecieron en la lista, la criticaron por estigmatizar los productos;

Del 10 de junio al 11 de agosto Cofemer realizó la consulta pública. En ella, los empresarios de la industria alimenticia y bebidas no alcohólicas presentaron diversas opiniones contra el anteproyecto. Las acusaciones versaron sobre las afectaciones a la imagen de sus mercancías; acerca de la imposibilidad de cambiar el contenido energético de sus productos en sólo dos años, así como en relación con los costos que implicaría la inversión en envases para porciones más pequeñas. Específicamente, Jumex y la Cámara Nacional de la Industria de Conservas Alimenticias, acusaron a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la SSA de clasificar como “bebidas” a los jugos y néctares, la leche, el yogurt y la soya líquida, a pesar de que la Ley General de Salud en su artículo 215 los clasifica como “alimentos líquidos”. En ese sentido, solicitaron que se diera el mismo tratamiento a los alimentos, tanto en su estado sólido como en el líquido, cuando éstos cumplan los requisitos de densidad energética y contenido calórico (Del Valle, 2010).¹³

A finales de junio de 2010, las críticas de la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas se agudizaron contra los lineamientos propuestos por la SEP y la SSA, calificándolos de “discriminatorios” e “inequitativos”. Asimismo, acusaron a ambas dependencias de carecer de facultades legales para emitir tales lineamientos. Los representantes de ConMéxico dijeron que esta medida tenía un inadecuado diseño regulatorio y carecía de un análisis costo-beneficio de su operación. Por su parte, representantes de la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcohólica afirmaron que los lineamientos estigmatizaban sus productos, en lugar de promover una alimentación correcta. Ante la posibilidad de que la SEP emitiera un listado con productos prohibidos, los integrantes de la rama industrial 106 de Canacintra —esto es, los

las organizaciones, por su parte, criticaron el hecho de que no se hubiera sometido a consulta. Ante ello, el secretario de Salud afirmó que el listado había sido sólo una “muestra”; que no buscaba “satanizar” tales productos, razón por la cual tampoco se había mandado a la Cofemer (Vega, 2010).

¹³ Cabe mencionar que la discusión para reformar la Ley General de Salud en el Congreso de la Unión no incluyó, por ejemplo, modificar la clasificación de estas bebidas.

fabricantes de botanas— solicitaron ser escuchados, ya que ellos estaban en la mejor disposición de apoyar todas las iniciativas que se presentaran, pero “bajo una óptica constructiva e incluyente” (Del Valle, 2010).

Ante la crítica empresarial, las secretarías de Salud y Educación matizaron sus aseveraciones iniciales (abiertamente antichatarra). No obstante cuando, días antes de que finalizara la consulta pública, la Cofemer —haciendo eco de las críticas de ConMéxico y otras cámaras empresariales— cuestionó la validez jurídica de los lineamientos, ambas dependencias salieron en su defensa. Pese a ello, las críticas empresariales continuaron. El presidente de Canacina aseguró que, para cubrir los costos de adaptación a los lineamientos, las micro y pequeñas empresas registrarían pérdidas de hasta 50 000 empleos, mientras que en las grandes y medianas empresas la pérdida de empleos podría llegar a los 5 000. Los cambios exigidos por los lineamientos, además, implicarían pérdidas económicas durante el periodo de modificación de productos y etiquetas, estimado en un plazo de 1 a 5 años (Del Valle, 2010).

Finalmente, y después de haber recibido 884 comentarios (671 de sociedad civil y padres de familia; 157 de la industria, y nueve del gobierno), el 18 de agosto de 2010 la Cofemer emitió el dictamen final sobre los lineamientos para la venta de alimentos y bebidas en las escuelas de educación básica. El contenido de estos lineamientos (de carácter voluntario) recomendaba no vender productos con alto contenido de grasas totales, además de excluir la venta de todo tipo de bebidas distintas al agua, salvo en escuelas secundarias donde era adecuado comercializar refrescos *light* sin cafeína. La publicación de estos lineamientos no incluyó la emisión de algún listado de productos prohibidos-permitidos. Al respecto, el coordinador de Mejora regulatoria sectorial de Cofemer planteó que la Comisión no era la indicada “para decir qué alimentos van y qué alimentos no”. Esa decisión “está en el consumidor”, señaló, y agregó que la Cofemer sólo tiene la responsabilidad de establecer “criterios muy claros para que cada ciudadano sepa qué producto se ajusta o no se ajusta a los criterios” (Vega, 2010).

Pese a tal afirmación, la SSA actuó en sentido contrario y en septiembre de 2010 publicó una lista de productos industrializados permitidos: galletas, dulces, pastelitos, chicharrones y palomitas de maíz (Vega, 2010). A pesar de que el listado fue ampliamente criticado por las organizaciones antichatarra por ser un engaño para los niños y padres de familia, al día siguiente fue engrosado. Se añadieron alimentos “altamente calóricos”, pero en presentación “mini”: “En galletas, pastelillos, confites y postres se añadieron gomitas enchiladas con jugo de frutas, barras de cereal, colchones, panquecitos de naranja y conchitas Bimbo, así como las presentaciones mini de los chocorroles, gansitos y pingüinos” (Vega, 2010).

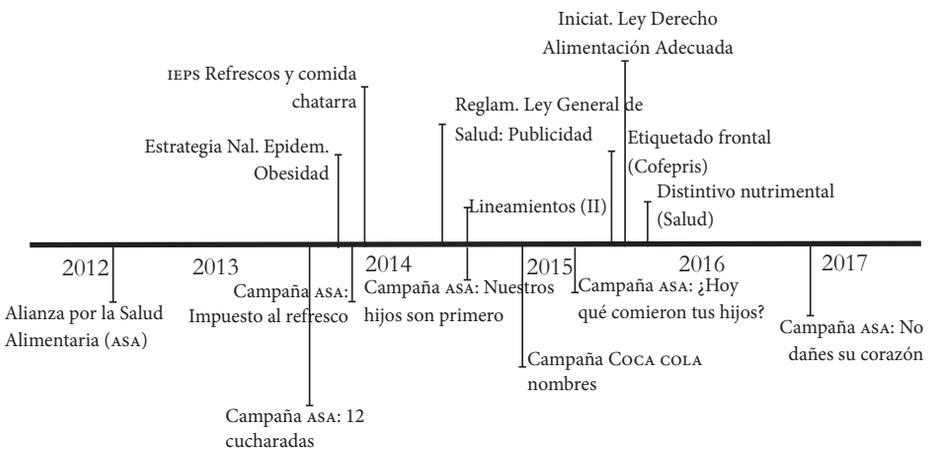
En suma, los cuatro intentos regulatorios, y sobre todo este último, muestran cómo la primera fase de esta disputa fue favorable para la industria. No obstante, podemos mencionar que este periodo culmina con un hecho positivo para las organizaciones antichatarra: la reforma constitucional que, a finales de 2011, se hizo sobre el artículo 4°. Con ello, las organizaciones encontraron sustento para su lucha contra la industria debido a que en dicha reforma se reconocen como derechos constitucionales “el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, además de que se establece el derecho de “toda persona a la protección de la salud” (ASA, s.f.). Esto marca el inicio de la que identifico como la segunda fase de la disputa, caracterizada por nuevos intentos regulatorios (incluyendo los de carácter duro), y por el incremento de la crítica y vigilancia de las organizaciones sociales con la conformación de la Alianza por la Salud Alimentaria (ASA).

LAS NUEVAS REGULACIONES ESTATALES Y LA VIGILANCIA DE ORGANIZACIONES SOCIALES

Si vemos el devenir de acontecimientos (véase figura 3), podemos pensar que esta fase está pautada por el ritmo que las organizaciones sociales han puesto a partir de campañas y demandas de regulación. Hacia finales de 2012 más de una docena de organizaciones sociales

conforman una innovación regulatoria cuyas acciones —como veremos puntualmente en el quinto capítulo de este libro— están orientadas por la crítica social y la vigilancia de las organizaciones. Es decir, por un dispositivo impulsado por la indignación, la inconformidad y el deseo de cambio social. De una fuente emotiva de molestia se construye un dispositivo que *vigila*, de un lado, las prácticas de agentes políticos y sociales en un juego de controles mutuos (Elias, 1982), y, del otro, *denuncia* situaciones indignas para *justificar* su transformación.¹⁴

FIGURA 3
SEGUNDA FASE DE LA DISPUTA: REGULACIÓN ESTATAL Y DEMANDAS SOCIALES PRORREGULATORIAS



Fuente: Elaboración propia.

Esta pauta marcada por las organizaciones se ilustra con varios dispositivos regulatorios impulsados desde el Ejecutivo y el Legislativo, los cuales tienen como antecedente inmediato la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, emitida el 31 de octubre de 2013 por el presidente Enrique Peña Nieto. Además de esta Estrategia, a inicios

¹⁴ Esto hace que la crítica social se mueva en dos ámbitos: el de las emociones y el reflexivo-teórico-argumentativo (Boltanski y Chiapello 2002).

de 2014 el Congreso de la Unión aprobó una reforma hacendaria que modificó la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Con ello se comenzó a aplicar el 8% sobre la venta al público de los productos con más de 275 kilocalorías por cada 100 gramos, así como 1 peso por litro a la enajenación o importación de las bebidas saborizadas, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores. Aunque aquí no podemos identificar una relación causal, es relevante observar cómo esta reforma hacendaria coincide con las acciones de la Alianza por la Salud Alimentaria. Esta alianza lanzó como su primera campaña el impuesto al refresco, además de que trabajó con diputados y senadores para promover el impuesto a la comida chatarra y otras iniciativas de ley. Iniciativas que, no obstante, fueron rechazadas o que, siendo aprobadas, no satisficieron las demandas de las organizaciones. Éste fue el caso del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, aprobado en abril de 2014 y que entró en vigor en tres etapas (abril y julio de 2014 y enero de 2015).

Ese reglamento prohíbe la publicidad dirigida a niños de aquellos productos que no cumplen con los criterios nutrimentales específicos y establece restricciones de horario en canales de televisión abierta de las 14:30 a las 19:30 horas, de lunes a viernes, y de las 7:00 a las 19:30 horas los sábados y domingos, así como en salas de cine con películas clasificación A y AA. Pero, según un estudio realizado por El Poder del Consumidor, esta regulación es insuficiente porque los criterios para determinar el valor nutrimental son “permisivos” porque se basan en los que son utilizados por el *Pledge* de la Unión Europea, es decir, una iniciativa voluntaria que agrupa a las principales empresas de alimentos y bebidas y que está orientada a cambiar la forma en que se promocionan los productos a la población infantil (<http://www.eu-pledge.eu/>). Esos criterios fueron desarrollados por empresas como Coca-Cola, PepsiCo, Nestlé, Danone, Kellogg's, McDonald's y Unilever (EPC-ASA, 2015). En el mismo documento, EPC plantea que la cobertura de regulación sobre la publicidad es limitada porque, de acuerdo con un estudio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los niños

ven televisión en horario nocturno (de 20 a 22 horas), además de que esta cobertura no contempla otras vías de comunicación e información como Internet, redes sociales o materiales impresos (EPC-ASA, 2015).

Otra regulación impulsada por el Estado, que bien podría leerse como una respuesta a la crítica social —aunque tampoco la satisface—, fue la actualización de los Lineamientos generales para el expendio, distribución y suministro de alimentos y bebidas preparados y procesados en los planteles de educación básica. En ellos se establece que “el refrigerio escolar debe constituirse por frutas y verduras, cereal integral, leguminosas y agua simple potable a libre demanda y que sólo los viernes se pueden vender productos procesados” (EPC-ASA, 2015: 19). Si bien las organizaciones críticas agrupadas en la Alianza por la Salud Alimentaria aplaudieron que estos lineamientos hayan ampliado el contenido de la primera versión (la del gobierno anterior), también criticaron que pese a que las secretarías de Salud y Educación son responsables de capacitar y brindar información a la comunidad escolar, en una evaluación realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública se evidenció que entre 40% y 60% de los directores de las escuelas no conocen estos lineamientos. Entonces, pese a que los lineamientos “ahora son de carácter obligatorio”, persiste la venta de esos productos en las escuelas porque, además de la falta de información, la regulación no establece “quiénes serán los responsables directos y quiénes serán los sancionados en caso de incumplimiento” (EPC-ASA, 2015: 19-20).

Siguiendo con esta genealogía de la disputa en torno a la regulación de alimentos procesados y bebidas azucaradas, podemos ubicar el trabajo legislativo para aprobar la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 4º de la Constitución (reformado en 2011). En abril de 2014, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad, con 363 votos a favor, el dictamen de la Ley General del Derecho a la Alimentación Adecuada. Este dictamen fue turnado al Senado para su análisis, y, en septiembre de 2016, aun sin haber resuelto su aprobación —en el marco de los trabajos preparatorios

para el Séptimo Foro del Frente Parlamentario contra el Hambre—, los senadores “acordaron trabajar en conjunto para aprobar la propuesta de ley que reglamenta el derecho a la alimentación” (Senado, 2016). Con esa iniciativa se propone crear una Comisión Intersecretarial del Derecho a la Alimentación Adecuada Federal y un Consejo Federal de Alimentación, además de garantizar la concurrencia y colaboración de la Federación, estados y los municipios.

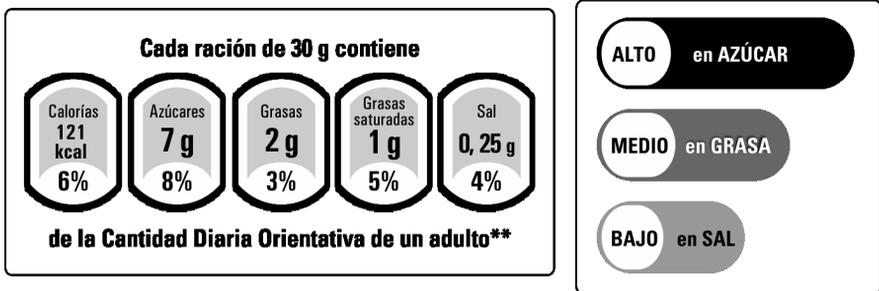
Otro intento legislativo que no prosperó fue un paquete de reformas que, en marzo de 2015, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados desechó en bloque. Cuatro de ellas planteaban reformas a la Ley General de Salud, con la finalidad de fortalecer los criterios del etiquetado en alimentos y bebidas: “Los proyectos planteaban hacer más fácil su lectura para los consumidores, en particular para identificar los productos que contienen elevados niveles de azúcar, grasas y/o sal”. El otro proyecto también desechado por los legisladores planteaba la creación de una norma para prevenir el sobrepeso y la obesidad. Esto fue leído por las organizaciones críticas como resultado de la “presión de la industria de alimentos y bebidas y la oposición de la Secretaría de Salud” (Cruz, 2015).

Las reformas desechadas criticaban la propuesta de etiquetado frontal de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), basada en el sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA), y proponía en su lugar el sistema de semaforización de las organizaciones (véase ilustración 2). El etiquetado propuesto por Cofepris se incluyó en la reforma y la adición de diversas disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios (en su artículo 25), con las que, en febrero de 2014, se emitieron los lineamientos que habrán de observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas para efectos de información en el área frontal de exhibición. El sistema de GDA fue criticado por organizaciones sociales debido a que fue propuesto por las empresas desde 2011 a través de su Alianza por

una Vida Saludable (AVS) y de la campaña “Checa y elige, claves de nutrición” (EPC-ASA, 2015).

Frente a estas críticas, funcionarios de la Cofepris reviraron argumentando que el nuevo etiquetado frontal “está científicamente diseñado y es mucho más adecuado que el denominado semáforo”, y aseguraron que “se optó por este nuevo diseño que expone las calorías de cada producto, con lo cual es más fácil para los consumidores no excederse en la cantidad diaria que deben consumir” (Gómez, 2015) (véase ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2
DISPUTA POR EL ETIQUETADO DE PRODUCTOS



Además del etiquetado frontal, en abril de 2014 (con la modificación del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios) se configuró otra regulación blanda mediante la aprobación de un distintivo nutrimental para aquellos alimentos y bebidas no alcohólicas que cumplieran con los criterios nutricionales antes mencionados (del reglamento en materia de publicidad de la Ley General de Salud). Ellos, como veíamos, fueron criticados por las organizaciones sociales de ser laxos y permisivos:

Para explicar qué tan permisivos son los criterios que permitirán recibir el distintivo se puede comparar los criterios nutrimentales para azúcar en diferentes países. México permite que un cereal con menos o hasta 30 gramos de azúcar por 100 gramos de producto pueda portar el distintivo, mientras que en Dinamarca, Noruega

y Suecia el punto de corte para obtener el distintivo (denominado Nordic Keyhole) es de 13 gramos de azúcares por 100 gramos de producto. Además para portarlo debería tener al menos 6 gramos de fibra dietética y 50% de grano entero. En Ecuador un cereal con la misma cantidad o más de 15 gramos de azúcar debe mostrar la advertencia “alto en azúcar” —mediante un etiquetado de semáforo, como el que se muestra en la ilustración 2— (EPC-ASA, 2015: 13).

Finalmente, es importante señalar que los intentos regulatorios de esta segunda fase estuvieron acompañados, por una parte, por diversas campañas de la Alianza por la Salud Alimentaria que pugnaban por una mayor regulación: unas, sobre concientización pública en torno al daño a la salud que puede causar la ingesta de comida chatarra y refrescos (boicot); otras, orientadas a impulsar impuestos a estos productos. Por otra parte, encontramos campañas publicitarias de las empresas destinadas a revertir los impactos negativos en la comercialización de sus productos, generados por la regulación estatal y el boicot promovido por las organizaciones. Este fue el caso de la campaña lanzada por Coca-Cola sobre el uso de nombres propios en las etiquetas de todas sus presentaciones de refresco de cola, para que Juan, Lupita, Jorge, Elisa o los Sánchez, los Gómez, los Pérez se sintieran reconocidos e identificados al comprar “su refresco favorito”.

DEL CONTEXTO AL ANÁLISIS

En suma, la genealogía de esta disputa muestra la forma en que agentes políticos, económicos y sociales se articulan en torno a un dominio de acción pública (la promoción de una alimentación adecuada frente a la problemática de la obesidad, el sobrepeso y la desnutrición en México) e impulsan estrategias regulatorias (blandas, como los distintivos y el etiquetado, y duras, como el gravamen a los productos); autorregulatorias (como el Código Pabi), y prorregulatorias (como las campañas públicas). Es en este contexto institucional donde se gestan las innovaciones políticas,

económicas y sociales que examino en los capítulos 3, 4 y 5. Los hallazgos sobre su conformación, operación y articulación me permitieron identificar dos vías de solución (basadas en la regulación del Estado y la autorregulación del mercado), mediante la puesta en marcha de acciones que ubican a las tres innovaciones en distintas partes del espectro explicativo, entre la gobernanza y la simulación regulatoria. Esto es, entre el polo de la gobernanza, el cual se refiere a una transformación en las posiciones, vinculaciones y funciones de los agentes que integran la configuración E-M-S orientadas a corregir las fallas en las prácticas y relaciones, y el polo de la simulación, que implica, como lo discuto ampliamente en el siguiente capítulo, la utilización decorativa del discurso de la gobernanza y la participación, pero sin concretar cambios en la configuración.

En el siguiente capítulo presento la discusión teórica que sustenta estas hipótesis, así como los posibles escenarios de interacción, que expresan lo que se esperaría observar como consecuencia de los principios explicativos de la gobernanza y la simulación.

Capítulo 2

Innovaciones regulatorias: ¿entre la gobernanza y la simulación?

Desde hace algunos años ha habido diversos experimentos para profundizar la democracia representativa, no sólo en los países del sur global sino también en el norte. Esto se expresa en la apertura de espacios de participación institucionalizada para intervenir en los procesos gubernamentales y decisorios, pero también en la promoción, entre los agentes del mercado y la sociedad, de nuevas formas de involucramiento y regulación de lo público. Sin duda, este hecho despierta nuestra imaginación si lo pensamos como un “enigma” digno de ser explicado desde la sociología política (Grindle, 2000: 4). Éste fue el móvil y la fuente de inspiración del análisis cuyos resultados nutren este libro; en particular, tres hechos sociales que se nos presentan como un enigma: el que “políticos racionales” acostumbrados a ejercer el poder de manera unilateral, exclusiva y hasta excluyente, elijan entregar y/o compartir el poder con otros agentes (Grindle, 2000: 5); el que agentes que comúnmente no se preocupan por cuestiones éticas sino sólo por la ganancia económica, emprendan iniciativas de autorregulación, y el que ciudadanos estén interesados en involucrarse, más allá de su participación en las urnas, en asuntos para generar “valor público” (Moore, 2006).

En suma, la creación de nuevas rutas para ejercer el poder político, así como la conformación de nuevas configuraciones y formas de coordinación pública, son cambios que implican un enigma para la sociología política si pensamos en las lógicas —o inercias— que cada una de las partes interesadas ha seguido: toma de decisión jerárquica, acción basada en la competencia y la ganancia, además de no involucramiento en los asuntos públicos.

Estos cambios son parte de los procesos de transformación política, económica y social que se imbrican y alimentan mutuamente. El Estado ha dejado de ser el centro rector de la regulación pública, en tanto que el mercado y la sociedad han asumido nuevos roles regulatorios. Pero, ¿qué explica estos cambios?

Al realizar una revisión de la literatura sociológica y politológica, identifiqué al menos dos posibles explicaciones. Una plantea que la emergencia de estas reconfiguraciones se puede explicar como el intento por corregir las fallas en la relación Estado-mercado-sociedad; *fallas funcionales y relacionales* que podemos resumir en la existencia de prácticas viciadas de corrupción y sobornos; concentración de poder en las élites y profundización de los diferenciales de poder; opacidad, exclusión y distancia entre gobernados y gobernantes; falta de participación, procesos cerrados y desinterés público, además de una cultura de la dádiva y no de derechos que propicia relaciones clientelares. La otra explicación, en sentido opuesto, contempla que estos experimentos son en sí mismos una falla funcional y relacional o, en todo caso, son parte de una lógica perversa que termina profundizando las fallas existentes. La primera explicación denota lo que aquí he denominado como la hipótesis de la *gobernanza, interdependencia y colaboración*, mientras que la segunda —que reacciona de manera crítica a la perspectiva de la gobernanza— vislumbra estas innovaciones como un intento por justificar y extender el “proyecto neoliberal” —es decir, el modelo de regulación basado en el mercado— mediante un discurso “participacionista” de simulación que acaba profundizando las fallas configuracionales. Ésta es la que identifiqué como hipótesis de la *simulación o la confluencia perversa*.

La contrastación argumentativa de ambas me permitió construir un espectro hipotético para analizar en términos morfológicos, estructurales, relacionales y funcionales las innovaciones institucionales y denotar, en última instancia, los regímenes regulatorios que explican cada caso del estudio. Con ello cubro las dos dimensiones del objetivo de mi investigación (teórica y

empírica), es decir, identificar el potencial explicativo de los polos hipotéticos, así como conocer si en los tres casos analizados se reproducen o corrigen las fallas que han viciado la relación de los agentes del Estado, el mercado y la sociedad. En los siguientes apartados presento la discusión que fundamenta cada hipótesis, identificando los componentes explicativos del espectro y la forma en que se imbrican en el modelo analítico sobre la conformación y operación de las innovaciones institucionales.

GOBERNANZA: RECONFIGURACIÓN SOCIAL BASADA EN LA INTERDEPENDENCIA Y LA COLABORACIÓN

Desde el primer polo explicativo, el de la gobernanza, se expresa que las innovaciones institucionales como las que ocuparon mi estudio obedecen a una nueva lógica de articulación social, así como a la puesta en escena de un régimen de regulación distinto. Para entender la definición de este concepto, así como las premisas normativas y operativas de esta propuesta, habremos de situarla en el contexto en que emerge. Ello nos lleva a la década de los noventa del siglo pasado cuando, a la par que se implementaban las reformas para la “modernización económica” en América Latina, las agencias multilaterales de desarrollo como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial comenzaron a hablar de la “buena gobernanza” como una forma emergente de gobernar, la cual implicaba incluir agentes privados en los procesos decisivos y gubernamentales (Pierre y Peters, 2000: 50; Hirst, 2000: 14), además de un incremento de la “autoridad informal” mediante “patrones de negociación público-privados” (Pierre, 2000: 3), así como la puesta en marcha de instrumentos flexibles de control y regulación —derecho blando— (Rodríguez, 2007), sin que ello implicara la sustitución de la autoridad formal del Estado, sino más bien su transformación y complemento (Pierre y Peters, 2000).¹

¹ Cabe advertir que esto último es relevante debido a que “la mayoría —aunque no todos— los estudiosos en el campo de la gobernanza [...] toman una perspectiva

En este contexto se gesta la definición de gobernanza como una nueva forma de regulación pública, y con ella se explicaría la emergencia de innovaciones institucionales como las que ocuparon mi análisis. Esta definición se refiere a la “manifestación empírica de la adaptación del estado en su ambiente externo, tal como ocurrió hacia finales del siglo xx”, además de que denota “una representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales” (Pierre, 2000: 3).

Además de la acepción de la gobernanza que, para el ámbito gubernamental, en la literatura se concibe como una forma emergente de gobernar (1), existen otras acepciones y usos (Hirst, 2000: 14-19; Rhodes, 2000). En particular, en el ámbito supranacional se le considera como un medio de gobernar sin gobierno y como una forma de interdependencia global (2), mientras que en el terreno de la administración pública se le relaciona con —o equipara a— la nueva gerencia pública desde la que se implementan patrones de negocios en el quehacer gubernamental (3).² Asimismo, para el ámbito social, se le concibe como una nueva forma de coordinación basada en redes y alianzas público-privadas (4), y en el ámbito privado, como el gobierno corporativo que busca favorecer los intereses de los inversionistas de alguna empresa (5).

De estas cinco versiones sobre gobernanza, la que aquí retomo para construir la hipótesis de trabajo conjuga elementos de la

mucho más positiva [que los teóricos de la nueva gerencia pública] sobre el estado al pensarlo como el epítome de los intereses colectivos teniendo un papel como facilitador y coordinador de la gobernanza” (Pierre y Peters, 2000: 65).

² Siguiendo con la nota al pie de página anterior, es importante subrayar la diferencia que existe entre la gobernanza y la nueva gerencia pública respecto del papel que tiene el Estado. En esta última se le contempla como obsoleto y prescindible, mientras que desde la gobernanza se le vislumbra como un elemento cambiante, pero relevante para la nueva coordinación pública. Desde esta óptica se plantea que no existe un decaimiento del Estado sino una transformación (Pierre y Peters, 2000: 92) y adaptación a los cambios externos (Pierre, 2000: 3). De ahí que “no debamos ver demasiado lejos para notar que los estados [...] continúan jugando un rol definitorio en la economía, en las relaciones internacionales y en muchas otras áreas domésticas de la política y las políticas públicas” (Pierre y Peters, 2000: 195).

primera y la cuarta acepción. Si bien estas dos conceptualizaciones ponen énfasis en componentes específicos, en buena medida lo que comparten es la idea de que la gobernanza es una forma emergente con la que se articulan de manera colaborativa agentes públicos y privados para la satisfacción de “necesidades comunes” y el aprovechamiento de “capacidades diversas”. Esta forma de articulación implica que “los actores públicos y privados no actúan por separado sino en conjunción, cercanía y combinación” mediante arreglos de colaboración (Kooiman, 1993: 2-4). En este sentido, hablar de gobernanza implica pensar en una “pluralidad de agentes gobernantes” (Van Vliet, 1993: 106) que asumen funciones para conducir el barco. Con ello se modifica la concepción de gobierno como una acción unilateral y exclusiva de los agentes políticos (Kooiman, 1993) y nos remite a lo que Foucault definiera como “gubernamentalidad” (*governmentality*), es decir, el arte de conducir un barco a fin de llevarlo a buen puerto, lo cual es posible para cualquiera y no sólo para “el príncipe” (Foucault, 2006: 136).

Desde esta perspectiva, también se plantea que de una configuración en la que el Estado asume el papel central y las decisiones son tomadas desde arriba (*top-down*), hay una transformación para incluir, mediante una gobernanza participativa, a los agentes que comúnmente no están involucrados mediante “estrategias de empoderamiento y poder compensatorio”. Con ello se transforma la lógica *top-down* de los procesos decisorios y gubernamentales en una forma colaborativa fundamentada en: “participación popular, descentralización de la toma de decisión, enfoque práctico, deliberación y compromiso continuo, además de cooperación entre las partes interesadas, las cuales frecuentemente se encuentran en lados opuestos de los asuntos políticos y sociales” (Fung y Wright, 2003: 263). Esto último implica que, pese a que la gobernanza se basa en la colaboración de las partes, esto no se traduce necesariamente en una relación armónica; en ella existe conflicto de interés, el cual no obstante ha de resolverse vía la negociación y deliberación.

En suma, estas premisas aparecen como las condiciones bajo las cuales habría de operar una innovación institucional-regulatoria. Como podemos apreciar, dichas premisas parecen del todo normativas, no obstante, existen estudios empíricos que analizan redes de gobernanza en ámbitos locales y globales. En particular aquí presento algunos ejemplos aplicados a la realidad mexicana desde los que se analiza la forma en que se llevan a la práctica, algunas veces de manera poco exitosa, estas premisas.

En primer lugar, encontramos un estudio sobre la conformación de redes de política pública para analizar el desarrollo turístico de un municipio del Estado de México (Ixtapan de la Sal), caracterizado por el aprovechamiento de aguas termales y la construcción de un parque acuático. En esta investigación sus autoras identificaron relaciones profundamente asimétricas entre los sectores público, social y privado. En particular, encontraron importante presencia de autoridades municipales y empresarios del sector turístico en los procesos decisorios y de implementación de los proyectos, pero ausencia casi total del sector social. Esto último lo explican como una “falta de corresponsabilidad entre la autoridad y el sector social en dos vertientes: ha sido común que el gobierno restrinja la información y, por lo tanto, que la sociedad no se entere de las líneas de acción discutidas, acordadas e implementadas con actores privados”. Ello hace que la sociedad no se sienta comprometida a aceptar las decisiones tomadas (Cruz y Cadena, 2012: 272-273).

En segundo lugar, tenemos el estudio con casos comparables sobre la puesta en marcha de dos programas de vivienda en México. Su autor nos muestra la forma en que la aplicación de redes de política pública puede tener resultados contrastantes (mientras que con uno se construyeron 4 807 viviendas, con el otro apenas se benefició a 61 familias). Por una parte, está la implementación exitosa de un programa en el norte del país (Hermosillo, Sonora) donde, frente a una problemática de asentamientos irregulares, el gobierno municipal puso en marcha un programa para subsidiar la construcción de casas en terrenos otorgados. Para ello coordinó la colaboración de actores públicos, sociales y privados mediante

incentivos y sanciones. Por otra parte, está la implementación menos exitosa de un programa de vivienda en el centro del país (Tlalnepantla, Estado de México), donde, frente a la carencia de vivienda digna, el gobierno municipal impulsó un programa con la participación del sector público y social, empero los incentivos para colaborar fueron insuficientes. El sector social (organizado en un comité vecinal) no tuvo alicientes —nos dice el autor— para colaborar. Ello se explica porque “hay organizaciones sociales o comunitarias que [en contraste con las privadas que tienen compromisos formales que cumplir] obedecen a objetivos complejos, que no necesariamente tienen capital social entre sus integrantes, para las cuales la no cooperación no pone en peligro su supervivencia como organización (como sí sucede con las empresas)” (Sánchez, 2012: 374).

En tercer lugar, identificamos el estudio de caso en el que se analiza la operación de un programa de gestión pública local orientado a “dar solución al problema de congestamiento vial en las inmediaciones de las escuelas del municipio” de San Luis Potosí (Santos, 2012). En ese estudio, el autor corrobora la puesta en marcha durante más de una década (1998-2009) de una red de gobernanza con la que se incorporaron actores gubernamentales y no gubernamentales en la solución de un problema específico. En diferentes etapas de operación se fueron incorporando al programa más agentes y se amplió la cobertura de las escuelas. Una estrategia novedosa fue la contratación de personas jubiladas como operadores del programa en su carácter de personal de seguridad escolar. Las instituciones escolares también jugaron un papel relevante en esta red, al ser quienes aportan una cantidad para pagar los salarios de los operadores jubilados; asimismo, el municipio es el responsable de implementarlo y cubrir el monto total de los salarios. El estudio reporta que “la cobertura del programa, el bajo costo para el municipio y el alto grado de aceptación” (Santos, 2012: 403), son indicadores de su éxito. Por ello, el autor no duda en concluir que este caso se constituye como “una forma de gestión basada en la participación ciudadana,

lo que representa la decadencia de las formas organizativas del gobierno municipal basadas en la jerarquía y la centralización; y que respondían a la existencia de una sociedad con cambios lentos, predominio de un partido político en el gobierno, y una sociedad con poca información” (Santos, 2012: 404).

Estos ejemplos muestran, en diferentes grados, el *potencial explicativo* que tiene el concepto de gobernanza para dar cuenta de una realidad diferente de la que suele ser materia de análisis de los estudios de gobernanza (como es la sociedad europea, donde hay amplia literatura que da cuenta de la puesta en marcha de estructuras y redes de gobernanza).³ Con ello encontramos que este concepto no sólo funciona como un compendio normativo de buenas prácticas, sino que también puede ser el fundamento de una hipótesis de trabajo.

Ahora bien, si trasladamos los planteamientos normativos de la gobernanza para complementar el modelo analítico con el que me propuse analizar la conformación y funcionamiento de las innovaciones regulatorias, encontramos que un componente central para imaginar un escenario que responda a las condiciones de la gobernanza es la posición de intermediación o interdependencia que asumen los agentes y las propias configuraciones, así como la relación articulada y la conformación diversa y descentralizada que tiene la innovación. Ello se explica porque, debido a la “creciente complejidad de la sociedad moderna”, los actores públicos y privados no pueden sino actuar de manera conjunta y coordinada (Van Vliet, 1993: 107). En otras palabras, “ningún actor, público o privado, tiene todo el conocimiento y la información necesaria para resolver complejos, dinámicos y diversos problemas; [...] ningún actor tiene el suficiente potencial para dominar de manera unilateral en un modelo particular de gobierno” (Kooiman, 1993: 4). Esto hace que los agentes involucrados en una innovación institucional, además de tener una vinculación horizontal, asuman controles mutuos como medio para regular la interacción, y que

³ Como muestra de esta literatura puedo mencionar la publicación de *Modern Governance* en los años noventa (Kooiman, 1993), o de *Debating Governance* a inicios del siglo XXI (Pierre, 2000).

el funcionamiento de la innovación implique una gestión y acción compartidas.

CUADRO 3
HIPÓTESIS DE LA GOBERNANZA. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES
POR COMPONENTE EXPLICATIVO

Dimensiones/ Categorías	Componentes explicativos	Descripción de las variables (nivel micro)	Descripción de las variables (nivel macro)
Morfológica/ Composición	Diversa e incluyente	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura a la participación de agentes • Diversidad de sectores que participan • Diversidad de intereses (re) presentados 	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad de intereses proyectados
Estructural/ Posición	Articulación	<ul style="list-style-type: none"> • Puede haber integrantes que ocupen posiciones centrales o periféricas, pero siempre hay agentes que operan como intermediarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene una posición de intermediación respecto a la configuración más amplia
Relacional/ Vinculación	Involucramiento e interdependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica relacional basada en la reciprocidad y la solidaridad • Equilibrio de recursos de poder • Existen controles mutuos entre los integrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación con otras configuraciones basada en la reciprocidad y solidaridad • Propicia controles mutuos en su relación con el entorno institucional-configuracional
Funcional/ Papel o función	Apertura y colaboración	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisión, gestión de asuntos internos y acciones implementadas, basadas en la interdependencia y la colaboración 	<ul style="list-style-type: none"> • Considera a otras configuraciones del entorno en la toma de decisión, la gestión y la implementación de acciones

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro 3, podemos ubicar componentes explicativos basados en los preceptos anidados en la discusión sobre la gobernanza para cada dimensión analítica. Así, bajo

esta hipótesis, la innovación debería ser diversa e incluyente, así como interna y externamente articulada, promotora de involucramiento y controles mutuos, y basada en la interdependencia y colaboración. Estos componentes implican para cada nivel de análisis —micro y macro— apertura, (re)presentación de intereses diversos, intermediación y liderazgo, una lógica relacional que facilita equilibrios de poder y controles mutuos, así como interdependencia y colaboración en las decisiones, acciones y gestiones de la configuración.

En suma, y a fin de entender la manera en que las innovaciones regulatorias impulsadas desde los ámbitos político-gubernamental, económico-empresarial y de la sociedad civil organizada se conforman rearticulando su posición, vinculación y función para valorar si con ellas se corrigen, mantienen o profundizan las fallas configuracionales, la hipótesis de la gobernanza plantearía que:

- Las innovaciones regulatorias emergidas en el ámbito gubernamental son expresión de la transición de una lógica de interacción que busca corregir las fallas de la configuración E-M-S al integrar agentes externos en la implementación de soluciones para resolver problemas públicos complejos, o para mejorar la calidad de las decisiones tomadas en torno a la regulación de la actividad económica.
- Las innovaciones regulatorias propuestas desde el sector empresarial, son una forma de reposicionamiento de los agentes del mercado, fundamentada en la colaboración para la provisión de beneficios públicos, con lo cual se corrigen las fallas relacionadas con la concentración de poder y el aislamiento de los agentes que integran la configuración.
- Las innovaciones regulatorias impulsadas desde la sociedad civil organizada muestran el involucramiento activo, propositivo y colaborativo de los agentes sociales en la conducción y seguimiento de aquellas acciones del Estado, el mercado y otros ciudadanos que tienen impacto público.

CONFLUENCIA PERVERSA. INNOVACIONES REGULATORIAS COMO SIMULACIÓN

Desde el extremo opuesto del espectro explicativo —y como reacción a las premisas de la gobernanza— encontramos un panorama contrastante para comprender la emergencia de las innovaciones configuracionales. Bajo esta perspectiva se plantea que las innovaciones, en particular las de tipo político, son “formas alternativas de política ciudadana” que —vía el proyecto democrático-participativo— han sido, en el mejor de los casos, restringidas por la “política neoliberal hegemónica”, y, en el peor de los escenarios, han sido utilizadas para justificar y expandir la implementación del “proyecto neoliberal” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007: 32-33). Dentro de esta explicación se plantea que las experiencias participativas son insuficientes o “limitadas en términos espaciales y temporales, así como en términos de los efectos culturales (y por lo tanto políticos)”, debido a que conviven con —o, en algunas ocasiones, forman parte de— el “proyecto neoliberal de privatización de amplias áreas de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración simbólica de la sociedad civil”. Esto, en suma, se explica porque existe una “confluencia perversa” de dos proyectos disímbolos y hasta contradictorios, es decir:

[...] el encuentro entre los proyectos democratizantes que se constituyeron en el período de la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático, y [...] los proyectos neoliberales que se instalaron, con diferentes ritmos y cronologías, a partir del final de la década del ochenta. La perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007: 34).

Desde esta perspectiva —ubicada en la discusión sobre la profundización de la democracia representativa en América Latina con la participación— se critica que, mediante un recurso

discursivo que “oscurece diferencias, diluye matices y reduce antagonismos [...] se construyen subrepticamente los canales por donde avanzan las concepciones neoliberales, que pasan a ocupar terrenos insospechados” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007: 34). En este mismo sentido —aunque desde una discusión distinta, situada en la reflexión sociojurídica sobre el “derecho y la globalización desde abajo” (Santos y Rodríguez, 2007: 10)— se critica el proyecto de la “globalización neoliberal” fundamentado en la “teoría social pragmatista” de la gobernanza desde dos argumentaciones entrelazadas. La primera, porque “este enfoque huye explícitamente de cualquier discusión sobre las precondiciones que serían necesarias para que funcionara la gobernanza colaborativa, es decir, se niega a discutir acerca de la redistribución de recursos que permitiría contrarrestar las asimetrías entre ‘interesados’”, y, la segunda, porque “tiende a ignorar las profundas asimetrías de poder entre actores” (Santos y Rodríguez, 2007: 13-14).

En otras palabras, y desde una postura similar a la de la confluencia perversa, por una parte se critica que:

[...] el llamado de la perspectiva de la gobernanza a diseñar instituciones participativas carece de una teoría de la agencia política adecuada para esa tarea. Por casualidad o intencionalmente, aquellos que harían los diseños pertenecen a las élites o son miembros de la clase media con un capital económico y cultural que les permite ser considerados “actores”. De una forma u otra, el proceso es jerárquico, desde arriba, y aquellos en la posición más baja de la escala social se incorporan al proceso únicamente cuando el diseño institucional se ha completado totalmente, o simplemente no se incorporan (Santos y Rodríguez, 2007: 14).

Por otra parte —y desde una perspectiva que vislumbra como programa académico-activista la visibilización de “la globalización contrahegemónica” y de la “legalidad cosmopolita subalterna”—, se plantea que el principal “reto para la creatividad institucional” es privilegiar a “aquellos que han sido excluidos como actores y

beneficiarios de las nuevas formas de legalidad y políticas globales [y locales]” (Santos y Rodríguez, 2007: 14).

Estas perspectivas teóricas encuentran eco en diversos hallazgos empíricos. Veamos aquí al menos cuatro de ellos a manera de muestra. En primer lugar, tenemos un estudio que, basado en indagaciones documentales sobre lo que ellos denominan interfaces socioestatales, le permite a sus autores (Hevia e Isunza, 2010: 50-60) concluir que existe una “percepción generalizada” de que los espacios participativos que se han abierto desde la última década del siglo pasado en México, no parecen ser útiles “para mejorar la calidad de las políticas públicas porque funcionan principalmente como medios para legitimar la acción de los gobernantes y no como contrapartes efectivas del poder gubernamental, como auténticos mecanismos de participación corresponsable”. De ahí que —aseveran— “muchos actores de la sociedad civil hablen de una ‘participación decorativa’ y no deliberativa”.

En segundo lugar, encontramos los resultados de un estudio que en 2008 hiciera un grupo de investigadores sobre el diseño institucional de organismos colegiados del gobierno federal mexicano (Hevia, Vergara y Ávila, 2011). En ese estudio los autores plantean que la creación, desde el año 2000, de buena parte de las que aquí identifico como innovaciones de tipo político, pueden ser interpretadas como “resultados tangibles de los procesos de alternancia y profundización democrática”, pero también “como ejemplos acabados de la cultura de la simulación característica de la política mexicana que no ha disminuido en décadas recientes”. En su análisis encontraron “déficits importantes en rendición de cuentas”, lo cual abona a la hipótesis de la confluencia perversa y la simulación debido a que las innovaciones institucionales no sólo no atienden las fallas del Estado, en este caso la falta de transparencia y rendición de cuentas, sino que las reproduce.⁴ Los

⁴ En este punto cabe advertir que esa opacidad es compartida por todos los que forman parte de estos mecanismos (agentes políticos, económicos y sociales). A decir de los autores, ninguno de ellos publica información sobre su participación en estas instancias.

autores concluyen que “no sólo está en entredicho la eficacia de estos mecanismos, sino también su legitimidad [...] los consejos consultivos y demás instancias parecen engrosar la larga lista de simulación” (Hevia, Vergara y Ávila, 2011: 81-82).

En tercer lugar, tenemos un estudio sobre los modelos de administración pública en Brasil. Su autora plantea que como parte de un contexto en el que “los brasileños han estado comprometidos con el proceso de redemocratización del país”, se pueden identificar *dos proyectos en disputa* para reformar al Estado y construir un modelo de gestión pública. El primero inspirado en la “vertiente gerencial”, que favorece la eficiencia administrativa y se basa en el ajuste estructural y las recomendaciones de organismos internacionales multilaterales; asume lo participativo como discurso, pero en la práctica sigue la vieja usanza centralizadora de los procesos gubernamentales y decisorios, además de que fortalece el “aislamiento burocrático” del proceso decisorio, así como el individualismo y el voluntarismo. El segundo está en construcción y tiene como referente la “vertiente societal” de experiencias alternativas de gestión pública como los consejos gestores y el presupuesto participativo. Pese a que este último ha operado en el ámbito local y que en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva había una expectativa para que se transformara en “una marca del gobierno federal”, al menos durante la primera década del nuevo siglo prevalecía “una continuidad de las prácticas gerencialistas en todos los campos, incluso en lo tocante a las políticas sociales” (Paes, 2010: 316-320).

Finalmente, un cuarto estudio, cuya información empírica nutre la hipótesis de la simulación, es el que se refiere a una participación simulada en la Comisión de Legislación Participativa de la Cámara de Diputados brasileña. Ahí, nos dice la autora, si bien se abre un foro para que organizaciones de la sociedad civil intervengan en “el sistema de producción de normas y legislación, con sugerencias para el perfeccionamiento vigente o la redacción de nuevas normas”, lo cierto es que las organizaciones participantes no son “verdaderamente representativas” de la diversidad social brasileña.

Las organizaciones que participan son aquellas que “disponen de recursos materiales y personales para esta tarea”. Asimismo, la otra parte de la simulación de este mecanismo tiene que ver con que menos de 3% de las formulaciones de leyes en Brasil está a cargo de esta comisión (Souza, 2011: 58-64). Con ello se estaría confirmando, por una parte, el dicho de Santos y Garavito antes referido sobre el carácter elitista de los espacios participativos, y, por el otro, que estos espacios fungen más como un mecanismo retórico del “discurso participacionista” de la confluencia perversa propuesta por Dagnino, Olvera y Panfichi.

En suma, como lo muestran los anteriores ejemplos de investigación, la hipótesis de la simulación y la confluencia perversa remite a la coexistencia de proyectos políticos contrarios —uno democrático-participativo y otro neoliberal— donde el segundo utiliza el discurso del primero para legitimar sus procedimientos, los cuales, no obstante, siguen métodos no-participativos. Ello implica que los agentes políticos y gubernamentales emulan mecanismos y procedimientos participativos o de apertura institucional pero, en la práctica, no cambian sus procedimientos; siguen reproduciendo la lógica burocrática —centralizada, cerrada y jerárquica— y, lo que es más, los vicios de su práctica: corrupción, clientelismo, opacidad. Con ello, además, se reproducen los diferenciales de poder entre los agentes que integran la configuración pública. Es por ello que, quienes proponen que así funcionan las innovaciones institucionales en México y América Latina, la refieren también como una práctica de simulación.

Como se puede apreciar, este planteamiento está pensado para explicar el funcionamiento de innovaciones institucionales de tipo político-gubernamental (para los consejos consultivos, en el caso que ocupa mi análisis); empero, podemos ampliarlo para los otros dos tipos. Las innovaciones que emergen en el sector económico-empresarial serían el otro lado de la confluencia perversa si se les piensa como parte del proyecto económico que se quiere justificar y ampliar: el neoliberal. Serían una simulación de las propias empresas en el sentido de que retomarían sólo discursivamente

el interés de todos los grupos de relación —*stakeholders*— que participen y/o se vean beneficiados por su práctica económica. Al final, pese a la implementación de estas prácticas (éticas, autorreguladas o socialmente responsables) los agentes del mercado —en particular los grandes inversionistas y empresarios situados o buscando una posición privilegiada— seguirían actuando de la misma manera, esto es, interesados en obtener ganancias a los menores costos, o mejor, sin importarles los costos sociales o ambientales —las llamadas externalidades— de su actividad económica.

Esta hipótesis también aplica para las innovaciones regulatorias propuestas desde las organizaciones sociales, aunque en un sentido inverso: en lugar de ser “perpetradoras” de la simulación o la “perversidad”, serían víctimas de ella. Bajo esta lógica, las organizaciones serían, por una parte, ignoradas por los tomadores de decisiones al ser integradas para participar en los espacios de participación institucional de manera decorativa. Por otra parte, el discurso —la crítica social y las demandas— de las innovaciones sociales sería retomado por los agentes políticos y económicos, sin que ello implicara cambiar las prácticas o las fallas denunciadas, o sin atender las necesidades y demandas. Esto implicaría un uso retórico de los discursos de las organizaciones en el sentido de que formarían parte de un proceso legitimador o justificador, pero no una transformación/atención de las fallas o problemas señalados por los agentes sociales. En este punto, empero, también podemos pensar que las innovaciones sociales pueden ser ellas mismas perpetradoras de simulación en el sentido de que reproducen los vicios o las fallas configuracionales (por ejemplo, con falta de transparencia y rendición de cuentas social). Esto implicaría considerarlas ya no sólo como víctimas del proyecto neoliberal, sino como una parte sustantiva de su expansión.

En los términos de lo que aquí me interesa analizar —esto es, entender la forma en que las innovaciones de tipo político, económico y social se conforman rearticulando su posición, vinculación y función a fin de valorar si con ellas se corrigen, mantienen o

profundizan las fallas configuracionales—, desde esta hipótesis podemos pensar en componentes explicativos a partir de las categorías del modelo analítico. Bajo la hipótesis de la simulación/confluencia perversa, podríamos hablar de una tendencia hacia la conformación de innovaciones institucionales homogéneas y centralizadas, en las que no se modifican las relaciones de poder entre los agentes, por lo que las posiciones centrales estarían ocupadas por los agentes políticos y económicos, quienes asumirían un control unilateral sobre los otros, o bien que propugnarían por el autocontrol como función regulatoria. Además, como no habría modificación en la estructura de poder y decisión, estas configuraciones operarían de manera aislada y bajo una lógica de legitimación más que de acción/decisión compartida. Finalmente, desde este supuesto, los líderes en estas innovaciones no favorecerían la participación efectiva e igualitaria entre todos los posibles afectados o interesados por los procesos decisorios (véase cuadro 4).

CUADRO 4
HIPÓTESIS DE LA SIMULACIÓN. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES
POR COMPONENTE EXPLICATIVO

Dimensiones/ Categorías	Componentes explicativos	Descripción de las variables (nivel micro)	Descripción de las variables (nivel macro)
Morfológica/ Composición	Homogénea y excluyente	<ul style="list-style-type: none"> • No cualquier agente interesado puede participar, requiere ser invitado • Sólo algunos sectores relacionados pueden participar • Sólo los intereses de algunos de los que son afectados por las decisiones/gestiones/acciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecta los intereses de algunos de los involucrados en la innovación
Estructural/ Posición	Desarticulación	<ul style="list-style-type: none"> • Existen agentes que ocupan la posición central, pero ningún agente ocupa posiciones de intermediación • Los agentes de la sociedad son quienes ocupan posiciones periféricas 	<ul style="list-style-type: none"> • La innovación tiene una posición periférica o está aislada (no tiene relación con otras innovaciones o con la configuración más amplia)
Relacional/ Vinculación	Desinterés y control vertical	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica relacional basada en jerarquía y competencia • Algunos agentes controlan los flujos de recursos • Existe un control horizontal y/o centralizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación con otras configuraciones basada en la jerarquía y la competencia • Propicia control jerárquico en su relación con el entorno institucional-configuracional
Funcional/ Papel o función	Opacidad y legitimación	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo algunos de los agentes toman decisiones/gestionan asuntos/implementan acciones 	<ul style="list-style-type: none"> • No es considerada en la decisión/acción/gestión de otras configuraciones o de la configuración más amplia

Fuente: Elaboración propia.

En otras palabras, bajo las premisas de la hipótesis de la confluencia perversa y la simulación, una innovación institucional sería homogénea y excluyente al no aceptar la participación de cualquier agente interesado o sector, y al no presentar sino los intereses de algunos de los afectados; tendría una posición periférica o estaría aislada en el entorno configuracional, además de que propiciaría una estructura polarizada debido a que en su interior existirían posiciones centralizadas y periféricas. Asimismo, estaría basada en una lógica relacional jerárquica y de competencia con controles horizontales y centralizados, lo cual favorecería el aislamiento y la falta de colaboración tanto en su funcionamiento interno como en la relación con el entorno.

En resumen, y en particular para el análisis de los tres tipos de innovaciones, con la hipótesis de la simulación tendríamos que:

- Las innovaciones del ámbito gubernamental no transforman los diferenciales de poder entre los agentes que en ellas participan como tampoco en las relaciones con otras configuraciones públicas; por ello su conformación y funcionamiento reproduce y, en algunos casos profundiza, las fallas en la vinculación E-M-S.
- Las innovaciones del sector empresarial son utilizadas por los agentes dominantes del mercado como estrategias para ganar o potenciar su posición central en la regulación pública, con lo que se amplían los diferenciales de poder, se refuerza la expansión del proyecto neoliberal y se reproducen o profundizan las fallas configuracionales.
- Las innovaciones sociales no tienen el potencial suficiente para disminuir los diferenciales de poder o cambiar la coordinación estatocéntrica o de mercado, por lo que terminan siendo ellas mismas presa de estas lógicas al formar parte de la simulación de un cambio político y económico en la configuración pública por lo que, en la práctica, ellas mismas reproducen los vicios en la configuración E-M-S.

Como se puede apreciar, las hipótesis de la simulación y la gobernanza ocupan las antípodas de un espectro explicativo sobre la conformación, estructuración, relación y función en la innovación y en la configuración E-M-S; ello, a fin de conocer si las innovaciones regulatorias del estudio de caso se acercan o alejan de alguno de los polos, lo cual repercute en el tipo de regulación implementado o propuesto en el dominio público específico. El objetivo de la revisión de la literatura fue ubicar componentes hipotético-explicativos con los que construí el modelo analítico. Veamos a continuación de manera puntual las implicaciones teóricas y empíricas con la operacionalización del modelo analítico y de las hipótesis en el dominio específico de la regulación de comida chatarra en México.⁵

OPERACIONALIZACIÓN DEL MODELO E IMPLICACIONES TEÓRICAS DEL ANÁLISIS

Conocer la conformación y operación de las innovaciones regulatorias a partir de cuatro dimensiones analíticas me permitió entender el modo en que los agentes se relacionan entre sí (análisis microorganizacional), y la manera en que estas innovaciones se articulan en la configuración E-M-S (análisis macroconfiguracional). A partir de esta información construí el perfil de la innovación para conocer, por una parte, si su desempeño (organizacional y configuracional) se acerca o aleja de las premisas articuladas en los polos hipotético-explicativos de la simulación y la gobernanza (implicaciones teóricas), y, por la otra, para identificar como parte de las implicaciones empíricas la forma en que esto repercute en la regulación del dominio público específico, es decir, en la regulación de la comida chatarra en México. Veamos, en las si-

⁵ Considerando que la metodología que seguí en mi investigación es cualitativa, aquí hablo de *operacionalización* en el sentido lato del término. Ello implica la construcción de categorías analíticas que permiten *observar* un concepto para describir, comprender y explicar una realidad o un fenómeno específico.

güentes páginas, lo que significa operativamente cada una de las dimensiones en los dos niveles analíticos, para después pensar en un ejemplo relacionado con el proceso de regulación de comida chatarra en México.

En el plano organizacional (nivel micro), el análisis en la dimensión morfológica implica identificar si la innovación tiene una *participación parcial* con algunos de los sectores/agentes afectados por la regulación, generalmente aquellos que comparten los mismos intereses y demandas, o, siguiendo las premisas de la gobernanza, si la participación es *ampliada* hacia todos los sectores/agentes afectados por la regulación. En la dimensión estructural se puede identificar la posición de poder de agentes que facilitan o no la articulación de los participantes, considerando sus opiniones (relacionadas con intereses y demandas específicas). En este sentido, un líder que asume una *posición dominante* no favorece que los demás integrantes participen o que se incorpore a otros integrantes, mientras que uno en una *posición facilitadora* busca una articulación de todos los agentes/sectores afectados de manera efectiva (véase cuadro 5).

CUADRO 5
OPERACIONALIZACIÓN: ANÁLISIS DE INNOVACIONES INSTITUCIONALES
RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN DE LA COMIDA CHATARRA EN MÉXICO

Dimensión	Espectro explicativo simulación-gobernanza	Nivel micro (organizacional)		Nivel macro (configuracional)	
		Simulación	Gobernanza	Simulación	Gobernanza
Morfológica	Homogénea y excluyente/ Diversa e incluyente	Participación parcial	Participación ampliada	Proyección parcial	Proyección ampliada
Estructural	Desarticulación/ Articulación	Líderes dominantes	Líderes facilitadores	Falta de influencia	Oportunidad de influencia
Relacional	Desinterés y control vertical/ Involucramiento e interdependencia	Controles jerárquicos	Controles mutuos	Jerarquía	Reciprocidad
Funcional	Opacidad y legitimación/ Apertura y mejora	Captura/ Confrontación	Colaboración	Captura/ Confrontación	Colaboración

Fuente: Elaboración propia.

En torno a la dimensión relacional, el contraste de hipótesis permite distinguir el tipo de control y la lógica de vinculación entre los agentes participantes en la innovación regulatoria, estableciendo un *control jerárquico* de quienes ocupan posiciones dominantes, o un sistema de *controles mutuos* entre todos los sectores/agentes afectados por la regulación, los cuales se relacionan mediante lógicas de reciprocidad y solidaridad a fin de confeccionar regulaciones que satisfagan los intereses y demandas de cada cual. Finalmente, en la dimensión funcional es posible conocer el papel de los agentes a fin de identificar cómo se toman las decisiones, de manera deliberativa y abierta, entre las distintas partes a fin de procurar colaboración para mejorar los procesos de gestión y acción interna. No obstante, ello se puede desvirtuar si en el funcionamiento de la innovación sólo se busca legitimar decisiones tomadas en procesos cerrados y no transparentes; con ello se estaría *capturando* la posibilidad de disentir sobre alguno de los temas que componen la agenda. En este caso se acentuaría el conflicto y la confrontación, lo cual imposibilitaría, en última instancia, la colaboración.

En el plano configuracional (nivel macro), el análisis implica ubicar la articulación de la innovación regulatoria con el entorno, esto es, en relación con los procesos decisorios más amplios. Esto es relevante porque debemos recordar que las innovaciones analizadas no operan como espacios de decisión, sino como entidades que buscan emitir recomendaciones y, con ello, asumir el papel de acompañamiento hacia las autoridades encargadas de confeccionar las regulaciones. En la dimensión morfológica, la operacionalización de las hipótesis permite identificar, en el caso de la simulación, la *proyección parcial* de intereses y demandas de los integrantes de la innovación, los cuales no representan a todos los afectados por la regulación, o *proyección ampliada*, incluyendo intereses y demandas de todos los afectados por la regulación. En relación con la dimensión estructural es posible ubicar la posición de poder que ocupa la innovación respecto a los procesos decisorios de la

configuración pública, a fin de identificar la capacidad de *influencia* en la confección de las políticas regulatorias.

En lo que respecta a la dimensión relacional, el modelo permite advertir la existencia de una *lógica jerárquica* con otras partes de la configuración E-M-S, lo cual se traduce en bloqueo en el flujo de información, así como en la imposibilidad de participación de todos los sectores/agentes afectados; o, bajo las premisas de la gobernanza, de una *lógica de reciprocidad* en la relación configuracional más amplia, lo cual implica que en la confección de las decisiones regulatorias se consideran las voces de todos los agentes/sectores afectados y se propicia la difusión ampliada de información entre las partes. Finalmente, el análisis en la dimensión funcional bajo el supuesto de la simulación se refiere a la posibilidad de que exista *confrontación* o *captura* de opiniones disidentes en los procesos regulatorios; esto repercute en la conformación de procesos decisorios cerrados y opacos, lo cual no favorece una toma de decisión legítima para todas las partes afectadas. Ello contrasta con la posibilidad de encontrar procesos abiertos en donde el papel de las innovaciones es central para alimentar y mejorar la hechura de regulaciones, de acuerdo con la hipótesis de la gobernanza.

En términos prácticos, y como una forma para ilustrar la operacionalización del modelo, pensemos en una situación hipotética relacionada con el proceso regulatorio que vimos en el capítulo anterior: el etiquetado de productos. En este caso, los actores/sectores afectados por la existencia (o falta de) regulación son: consumidores, autoridades regulatorias, funcionarios del sector salud y educativo, productores e industriales, comercializadores y diseñadores, además de expertos en temas de salud y nutrición. En un escenario que sigue las premisas de la gobernanza, la confección de una regulación sobre etiquetado implicaría la participación de todos estos agentes, con la existencia de figuras facilitadoras capaces de articular y mediar la oposición de intereses y demandas: de los industriales que pugnarían por no ver afectadas sus ventas, y de especialistas, consumidores y organizaciones

proconsumidores, quienes manifestarían la necesidad de contar con información sobre el contenido de azúcares, sales y grasas de esos alimentos. El reto sería agregar y tratar de consensuar opiniones a fin de construir posiciones intermedias entre los dos extremos. Para ello las partes en conflicto (por ejemplo, el líder de una organización de consumidores y el representante del sector industrial de botanas) tendrían que sentarse en mesas de diálogo y deliberación (coordinadas, por ejemplo, por la agencia de protección de consumidores y la Secretaría de Economía, en las que participarían, además, especialistas en nutrición y diseño de etiquetas), para intercambiar puntos de vista y argumentaciones. Esta amplitud de visiones, al final, permitiría alimentar una decisión pública robusta y legítima por haber sido diseñada con la participación de voces relacionadas con todos los posibles afectados; ello, al menos formalmente, haría que fuera una regulación con mejores contenidos y fundamentos.

En un escenario opuesto, cercano a lo que plantea la hipótesis de la simulación y la confluencia perversa, el proceso regulatorio sería cerrado y opaco, admitiendo la participación de algunas de las partes interesadas/afectadas como “espectadores”, pero no como participantes activos cuya voz es considerada para la toma de decisión (por ejemplo, se invitaría a participar al mismo líder de la organización de consumidores y al representante de las empresas botaneras, pero aquí no se considerarían los argumentos vertidos en la mesa, debido a que la decisión habría sido tomada, a puertas cerradas, en otro espacio). Tal vez también se invitaría a especialistas y otras autoridades para emitir opiniones, las cuales, empero, no tendrían impacto en la decisión pública. Este escenario de participación (simulada), al final se constituye como un mecanismo para tratar de legitimar decisiones que no consideraron los intereses y demandas de todas las partes, sino sólo de algunos, además de cooptar y frenar la posible oposición y crítica social ante la regulación final porque, en apariencia, las partes habrían sido consultadas.

Tal como lo muestra este ejemplo hipotético, con el modelo analítico pude ubicar el perfil del desempeño organizacional y configuracional de los casos y las unidades de análisis (Conar, CCC y ASA). Ello a fin de conocer si su conformación-operación y su articulación con los procesos regulatorios sigue una pauta de coordinación basada en la colaboración y el reconocimiento e inclusión de agentes (sus intereses y demandas) en la confección de regulaciones sobre la producción y comercialización de alimentos con alto contenido calórico. Esto, en términos empíricos, se traduce en implicaciones relacionadas —como muestro en el siguiente apartado— con la posibilidad de corregir las fallas en la relación E-M-s.

IMPLICACIONES EMPÍRICAS DEL ANÁLISIS

Recordemos que los regímenes de regulación pública basados en el Estado o el mercado mostraron deficiencias para coordinar a los agentes de la configuración social. El régimen estatocéntrico funcionó durante varias décadas; empero, frente a la complejización social y los cambios propiciados por la globalización económica, mostró limitaciones para seguir operando de la misma forma. Fue entonces cuando el régimen basado en el mercado apareció como una alternativa de regulación pública. De ser un régimen centralizado en un polo único, se descentralizaron los procesos y multiplicaron los nodos de decisión, gestión y acción. Con ello, empero, no se redujeron las fallas configuracionales que acompañaron el funcionamiento del modelo anterior. Ambos regímenes regulatorios reforzaron la concentración de poder en uno o varios centros y, con ello, el aumento en los diferenciales de poder en la configuración social.

Si simplificamos analíticamente este proceso de transformación, tenemos que en un momento fue la élite política la que concentró el potencial público y en otro fue la élite económica; pero en ambos momentos los diferenciales de poder implicaron

que ciudadanos y consumidores tuvieran menos posibilidades de decisión, gestión y acción. Además del aumento en la concentración de poder en ambos modelos, cada uno reforzó, bajo diferentes modalidades, fallas configuracionales específicas. De un lado, el régimen estatocéntrico profundizó la corrupción y el soborno; la opacidad, exclusión y distancia entre gobernantes y gobernados, así como el clientelismo y la cultura de la dádiva, y no de los derechos y las obligaciones.⁶ Del otro lado, el modelo basado en el mercado ahondó el aislamiento individualista desde el que la satisfacción del interés público es paulatinamente sustituida por la consecución de intereses privados, así como por la exclusión, opacidad y distancia entre proveedores —de bienes y servicios— y consumidores finales.

Al respecto es importante recordar que las configuraciones sociales están atravesadas por relaciones de poder (Elias, 1982). En ningún momento encontraremos una configuración horizontal sin diferenciales de poder.⁷ Esta es una condición *sine qua non* del entramado social. Empero, hay situaciones, como los dos regímenes de regulación, que refuerzan tales diferenciales. Entonces es cuando podemos pensar en ellas como fallas configuracionales.

⁶ En términos de Almond y Verba (1970), eso es lo que corresponde a la contraposición entre la cultura política del súbdito y del ciudadano.

⁷ Las relaciones en las configuraciones sociales son un juego de control, dependencia y resistencia mutua en el que ningún individuo *tiene* todo el poder. El poder, o la fuerza de un individuo en su relación con los otros —para influir, dirigir o controlar su comportamiento—, *fluye* entre los cuerpos que integran el entramado social; ninguno de ellos “lo posee” de forma permanente, ya que el poder es un aspecto relacional más que ontológico. El planteamiento eliasiano de considerar al poder no como un objeto aislado o en reposo sino como una “relación entre dos o más hombres o tal vez incluso entre hombres y objetos naturales” (Elias, 1982: 139), tiene notables simetrías con otros posteriores. Este es el caso de Michel Foucault, cuya concepción de poder no implica pensar en “algo” que se posea: “el poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. [...] En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos” (Foucault, 1979: 144).

De manera esquemática podemos entender estas fallas como el conjunto de prácticas viciadas que se entablan en la interrelación de agentes políticos, económicos y sociales.

En el cuadro 6 advertimos que la existencia de vicios en la configuración Estado-mercado-sociedad genera fallas que analíticamente podemos relacionar con las cuatro dimensiones del modelo: 1) la existencia de prácticas de discriminación, desigualdad y falta de participación —dimensión morfológica— genera fallas de exclusión; 2) en la dimensión estructural, la concentración de poder —o, en otras palabras, la profundización de los diferenciales de poder— se expresa en polarización sociopolítica y en la existencia de una cultura de la dádiva que favorece relaciones clientelares; 3) la existencia de corrupción, sobornos y falta de interés público son vicios en la dimensión relacional de una configuración elitista, y 4) en la dimensión funcional, la existencia de malas prácticas y de procesos opacos y cerrados implican el establecimiento de toma de decisiones autoritarias.

CUADRO 6
FALLAS CONFIGURACIONALES Y VICIOS EN LA INTERACCIÓN E-M-S

Dimensión analítica	Fallas	Prácticas viciadas
Morfológica	Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> • Discriminación • Desigualdad • Falta de participación
Estructural	Concentración de poder	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de la dádiva (y no de derechos) • Relaciones clientelares • Polarización sociopolítica
Relacional	Elitismo	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción • Sobornos • Falta de interés público
Funcional	Autoritarismo	<ul style="list-style-type: none"> • Opacidad • Malas prácticas y decisiones • Procesos cerrados

Fuente: Elaboración propia.

Desde la hipótesis de la gobernanza, las innovaciones regulatorias —políticas, económicas y sociales— funcionarían como dispositivos para corregir estas fallas. Los objetivos de las tres formas de innovación apuntan hacia una rearticulación basada en lo que en la literatura se identifica como un tercer modelo de regulación, a su vez basado en la interacción de actores a partir una lógica reticular. Es decir, de redes de relación caracterizada por una conformación/articulación horizontal, descentralizada y multipolar, así como por una lógica funcional de colaboración. Empero, desde lo planteado por la hipótesis de la simulación, las innovaciones regulatorias son explicadas como parte de las propias fallas, o bien como elementos que las profundizan o reproducen.

Bajo la hipótesis de la gobernanza se plantea que las fallas configuracionales se corrigen con innovaciones regulatorias como las que analizo en este libro. Así, por ejemplo, la conformación de un consejo consultivo implicaría corregir la exclusión que hay en los procesos decisorios (gubernamentales y de regulación) de agentes externos a la estructura burocrática. Con ello se estaría zanjando la distancia entre gobernantes y gobernados, además de que se dispersaría la concentración de poder (del Estado), promoviendo el involucramiento de la ciudadanía en la promoción de valor público. Para el dominio de la regulación de la comida chatarra esto significa que la confección de lineamientos, normas, leyes y reglamentos incluiría no sólo la acción de las autoridades (Cofemer, Cofepris, el Ejecutivo o el Legislativo), sino la opinión de los consumidores, productores, anunciantes, así como de otros agentes gubernamentales (por ejemplo, las secretarías o agencias encargadas de atender a la población consumidora relacionada: Profeco, SSA o SEP). Sin embargo, esto parece no haber sido el caso si consideramos la genealogía de la disputa presentada en el capítulo anterior. Ello nos empieza a dar pistas para pensar que la gobernanza en este terreno regulatorio no fue posible, lo cual implicaría cierto acercamiento hacia las premisas de la simulación.

Bajo esta perspectiva, se plantearía que la conformación y desempeño de las innovaciones económicas, políticas y sociales

implican el uso del discurso de la gobernanza y la participación para justificar el proyecto “neoliberal”, y seguir haciendo las cosas como de costumbre sin considerar las demandas e intereses de los diversos agentes/sectores afectados por la venta y el consumo de productos con alto contenido en grasa y azúcares. De hecho, desde esta lógica explicativa se podría decir que en el seno de los consejos se reproducen los vicios de la configuración social más amplia: discriminación, opacidad, clausura de procesos, cultura de la dádiva (y no de derechos), relaciones clientelares, individualismo y hasta corrupción.

En términos formales, y según la literatura, con los tres tipos de innovaciones se busca corregir las *fallas configuracionales* que se establecen en la relación Estado-mercado-sociedad. El planteamiento que subyace a estas premisas es que las innovaciones institucionales existen porque “las instituciones no trabajan correctamente”; existen cuando hay “patologías institucionales” (Melo, 2009: 18-19). Son *propuestas correctivas* cuyos retos operativos versan sobre la efectividad de la deliberación en los mecanismos participativos para fungir como “escuelas para la democracia”; la vulnerabilidad de estos procesos frente a la existencia de facciones de poder o élites, así como sobre la posible balcanización en la toma de decisión (Fung y Wright, 2003: 30-33).

En los siguientes capítulos presento el análisis de las tres innovaciones institucionales que conforman propuestas de regulación y autorregulación sobre la comercialización de comida chatarra en México. La intención es identificar si con ellas se siguen las premisas de la gobernanza o la simulación y si, en última instancia, se reproducen o corrigen las fallas que han definido la relación E-M-s. El análisis empírico nos permite afirmar que ninguna de las tres innovaciones cumple con todas las premisas de las hipótesis. Las innovaciones mezclan elementos, de diferente manera, de los dos polos explicativos.

Comienzo con el análisis del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar), creado en 1997, cuando se comenzaba a cuestionar que la transformación del modelo estatocéntrico había

sido demasiado permisiva, al estar orientada por la desregulación económica y la liberalización de los mercados. Posteriormente analizo la innovación creada, en 2005, desde el sector gubernamental (CCC) como parte de la tendencia a transformar el quehacer político-burocrático y, con ello, fortalecer el modelo estatal que había sido parcialmente desmantelado veinte años antes. Finalmente, en el quinto capítulo presento el análisis de la alianza de organizaciones con la que, a partir de 2012, proponen reforzar la regulación externa (estatal) y la vigilancia (social) sobre el accionar de las empresas productoras de comida chatarra y refrescos.

Los tres casos muestran formas de gobernanza que los sitúan en tres posiciones distintas del espectro hipotético-explicativo: Conar más cerca de la simulación, el CCC en el medio y ASA más cerca del extremo de la gobernanza. Los tres, empero, son innovaciones que se inspiran en las premisas de la gobernanza regulatoria porque comparten, al menos discursivamente, la necesidad de integrar a todas las partes afectadas en la confección de reglas (duras y blandas) para el buen funcionamiento del mercado.

Capítulo 3

Gobernanza simulada. El Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria

En 1997 anunciantes, agencias de publicidad, asociaciones y medios de comunicación conformaron el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar). Inspirados en modelos similares de España, Brasil y Chile, integrantes de la iniciativa privada impulsaron la conformación del primer consejo de autorregulación publicitaria en México “con el fin de fungir como conciliador en controversias de índole publicitario, dictando resoluciones basadas en un Código de ética publicitario” (Conar, s/f). Este organismo puede ser caracterizado como una innovación regulatoria de tipo económico porque, formalmente, busca transformar las vinculaciones de los agentes económicos en la configuración E-M-S en torno a las prácticas publicitarias. En las siguientes páginas veremos de qué manera se intenta cambiar estas vinculaciones impulsando una nueva lógica de coordinación social basada en las premisas de la gobernanza regulatoria y la autorregulación o regulación ética del mercado, lo cual, no obstante, desemboca en la conformación de una *gobernanza simulada*.

LA INNOVACIÓN REGULATORIA DEL SECTOR ECONÓMICO

Las dos últimas décadas del siglo pasado comenzó a transformarse el régimen de regulación pública: del modelo estatocéntrico se pasó al modelo centrado en el mercado. Analíticamente, podemos decir que con ello la lógica de coordinación social basada en la jerarquía y la negociación se transformó en una lógica pautada por el intercambio y la competencia. Asimismo, en lugar de los controles basados en una lógica jurídica —que formalmente bus-

can la aplicación de la ley para alcanzar la justicia— se impulsaron con mayor amplitud los controles basados en la ética y la moral, es decir, en normas sociales y convicciones personales sobre lo que es bueno para la colectividad y para el individuo.¹ Ante las imperfecciones del mercado se crean obligaciones ético-morales (Arrow, 1998). Si bien, como veremos con el análisis del caso, la intención discursiva no es sustituir el control jurídico, aunque sí acotarlo y “complementarlo” con el control ético y moral; no obstante, en la práctica lo que advertimos es la intención por reforzar la no-regulación del mercado, ya sea eliminando el control jurídico o, en el mejor de los casos, sustituyéndolo por la regulación ética.

Es así como emergen propuestas para repositionar a los agentes del mercado en la configuración pública. Enmarcadas en mecanismos de filantropía y responsabilidad social, así como de autorregulación, las empresas buscan, además de reforzar su posición en el mercado mejorando su reputación, convencer sobre las bondades de la regulación flexible y el derecho blando (normas éticas). Estas propuestas emergen en un contexto de expansión global del capitalismo en el que las grandes empresas transnacionales le ganan terreno a las empresas locales (que desaparecen o son absorbidas por aquéllas), así como a las regulaciones otrora emitidas por los estados nacionales.

En este contexto encontramos dos posturas en torno a la regulación. Por un lado están las empresas que, buscando reforzar la desregulación iniciada con la ola de reestructuración económica de finales del siglo xx, critican la ineficacia de las regulaciones externas sobre el mercado (éticas o jurídicas) y, para ello, recurren a los mecanismos de autorregulación del mercado (la mano invisible). Por el otro están aquellas que apelan al establecimiento de controles configuracionales sustentados, sobre todo, en la ética y la moral. La primera perspectiva es la que denomino *autorregulación*

¹ La *moral* opera como un impulso individual, como un llamado absolutamente personal que se deriva de mi responsabilidad y necesidad de hacer el bien; la *ética* se cristaliza en los controles de un contrato social, los cuales están orientados hacia la promoción del *bien común* (Bauman, 2005).

económica o *regulación basada en el mercado*, e implica la no-regulación externa (y es compatible con los procesos desregulatorios); mientras que la segunda es la *autorregulación ética* o *regulación basada en la ética*, la cual se fundamenta formalmente en una lógica de controles mutuos (éticos) entre los actores interesados.

Con la expansión global del capitalismo iniciada en la década de 1980 y agudizada a finales del siglo xx, primero se intentó eliminar el régimen regulatorio estatal (derecho duro), luego se buscaron mecanismos para “suavizarlo” y, finalmente, fue evidente la necesidad de reinventarlo. Los procesos de desregulación apuntaron hacia la eliminación de normatividades jurídicas para liberalizar las transacciones económicas locales y globales. Empero, producto de las fallas que tuvo la desregulación, desde inicios del siglo xxi los agentes estatales han intentado recuperar las riendas mediante el establecimiento de agencias especializadas con las que se quiere incorporar a todos los grupos interesados en los procesos de regulación económica. Frente a los intentos por recomponer la regulación estatal, y basados en el impulso desregulador de finales del siglo pasado, los agentes del mercado buscan frenar las nuevas pretensiones estatales por regular la economía. Mientras que unos siguen reivindicando la necesidad de tener un mercado desregulado, otros apelan a la responsabilidad social de las empresas y a las bondades de la regulación ética.

En el ámbito alimentario, y en particular en torno a la producción y comercialización de comida chatarra antes de los intentos regulatorios de inicios del siglo xxi, éste era un terreno regulado —como lo fueron otros— por controles del Estado hacia las importaciones, pero era no-regulado respecto a temas específicos como la publicidad, el etiquetado o los impuestos. Con la apertura de fronteras económicas se desreguló la entrada de alimentos producidos en otros países. El mercado de comida chatarra se amplió y diversificó. Las empresas, siguiendo la lógica de la competencia, buscaron a toda costa estrategias para ganar consumidores y ampliar sus ganancias. Ya veíamos que ello, aunado a los cambios en los estilos de vida, fue uno de los factores que engrosaron las

cifras de obesidad y sobrepeso de la población mexicana. Entonces comenzaron a ser evidentes las desventajas de tener un mercado no-regulado. Desventajas reflejadas en la salud de consumidores que no sólo adquirirían estos productos como botanas o bebidas para complementar una dieta saludable (balanceada), sino para sustituirla. Es en este escenario donde podemos ubicar la emergencia e implementación de propuestas de autorregulación, como la del Conar, orientada a frenar los intentos de regulación externa.

A continuación presento, como parte del contexto institucional de esta innovación, algunas de las iniciativas de autorregulación y responsabilidad social que se han impulsado en México dentro de la tendencia global en la que los industriales buscan reposicionarse en la configuración pública, así como en su relación con los agentes del Estado y la sociedad. Ello nos servirá como puerta de entrada a la segunda parte del capítulo, donde presento el análisis sobre la conformación, estructura, relaciones y funciones del Conar, a fin de identificar la posición que ocupa en el espectro explicativo de innovaciones regulatorias (implicaciones teóricas de los hallazgos), así como las implicaciones empíricas que tiene en la corrección o reproducción-profundización de las fallas en la relación E-M-S.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

En la década de 1980, a la par que se expande globalmente el capitalismo, los marcos regulatorios estatales se flexibilizan eliminando las “barreras” a la actividad económica. Con ello se refuerzan dos posturas inmanentes al sector privado: una que apela a la mano invisible de la autorregulación del mercado y la otra a la autorregulación ética y los controles entre pares. Desde los que abrazan la segunda postura se impulsan tres iniciativas basadas en la ética: la autorregulación ética del mercado, la responsabilidad social de las empresas y el filantropocapitalismo.

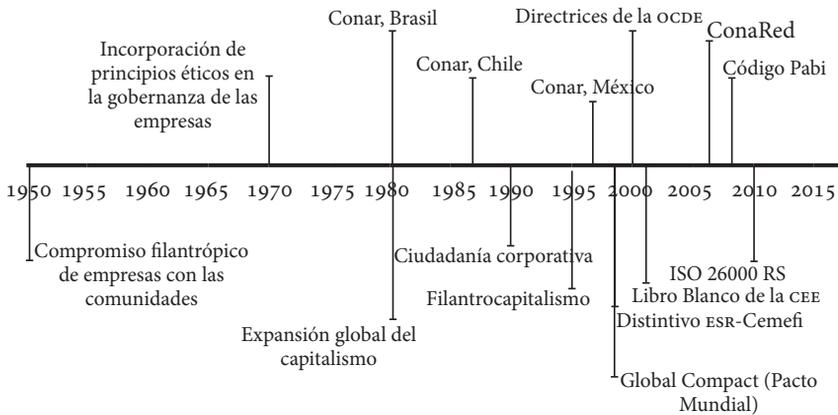
En lo que a la promoción de la autorregulación ética se refiere, ya veíamos que entre 1996 y 1997, inspirado en consejos similares —particularmente el Conar de Brasil (creado en 1980) y el de Chile (1986)— y como una iniciativa de la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad (AMAP), dos empresarios relacionados con la publicidad y la industria de alimentos constituyeron el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria en México.² Con ello se impulsa el Código de Ética Publicitaria de Conar y su reglamento de aplicación, así como el Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas Dirigidos al Público Infantil, el Código Pabi (véase figura 5). Desde este Consejo se propone la autorregulación publicitaria como un “medio legítimo, universal, actual, económico, equitativo y eficaz, creado por la industria como un ente independiente a las autoridades, con un interés específico y autonomía propia para la toma de decisiones” (Conar, s/f).

En lo referente al resurgimiento de la responsabilidad social en la década de los noventa del siglo pasado, se retomaron los principios que desde los años cincuenta se habían gestado como un medio de las empresas para asumir su compromiso social. En el marco de lo que se conoce como ciudadanía corporativa, se lanzaron varias iniciativas orientadas a aplicar la ética en los negocios. Durante el Foro Económico de Davos de 1999, el entonces secretario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, exhortó a los empresarios a promover su responsabilidad ante la sociedad; ello sentó las bases para crear el Global Compact. Después de la publicación del Pacto Mundial —nombre con el que se le conoce en castellano—, se multiplicaron las iniciativas nacionales e internacionales, públicas y privadas. Mientras que en

² El publicista Gunther Saupe, fundador de Campbell-Ewald México (hoy Lowe), clasificada como una de las 10 mejores agencias de publicidad del país (Alanis, 2013), y Javier García-Teruel, inversionista y consultor de negocios vinculado a la industria alimenticia, en particular a la firma La Loma, que es proveedor de productos lácteos para la elaboración de helados y panaderías <<http://www.agcmexico.com/our-team/partners/javier-garcia-teruel/>>. Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2016.

el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó una serie de directrices para impulsar el comportamiento ético de las empresas multinacionales, en 2001 la Comunidad Económica Europea (CEE) presentó un plan de autorregulación sustentable para la empresa, conocido como *Libro Blanco*. Ocho años más tarde, y después de un arduo debate mundial, en 2010 se publicó la norma o estándar internacional ISO 26000 sobre responsabilidad social. En México, el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) comenzó a otorgar el distintivo de “empresa socialmente responsable” (ESR) desde 1999.

FIGURA 4
CONAR: CONTEXTO INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, tenemos la transformación de la filantropía en filantropocapitalismo —es decir, en la innovación dentro del propio sistema para construir lo que Bill Gates llama un “capitalismo creativo”—, el cual cristaliza conforme se expande globalmente el

capitalismo creando emporios de nuevos ricos.³ La acción de este magnate de la computación marca el inicio de lo que a la postre se hizo más común entre los grandes capitalistas: hacer de los negocios un medio destinado a “cambiar las cosas”. Buscando “sacar el máximo partido de cada uno de los miles de millones de dólares de que dispone”, y con la intención de atender el “creciente número de peticiones de ayuda que le llegaban”, en 1994 Gates conformó la fundación que primero llevó su nombre y en 1999 fue rebautizada agregando el nombre de su esposa (Bishop y Green, 2009: 85-86). Con ello, Gates retomó los esfuerzos de quienes hacia finales del siglo xix habían puesto las primeras piedras del filantropo-capitalismo en Estados Unidos —como el filántropo-capitalista Andrew Carnegie— y se conforma como el filantropo-capitalista número uno del mundo.

En las siguientes páginas abundo sobre los fundamentos de la autorregulación y las prácticas de responsabilidad social empresarial que en México capturan, a su vez, las iniciativas filantropo-capitalistas.

a) Autorregulación del mercado

El derecho blando tuvo su origen en las recomendaciones y pactos de organismos internacionales, así como en los códigos de ética de las empresas multinacionales, pero con la expansión del capitalismo global, el derecho blando fue asimilado por los estados. Con la política económica de finales del siglo xx —que implicaba, entre otras cosas, la desregulación de los mercados nacionales—,

³ Durante el Foro Económico Mundial de Davos que tuvo lugar en 2008, y dejando ver la influencia de Adam Smith (quien decía que “no es la benevolencia del carnicero, el cervecero o el panadero de lo que esperamos nuestra cena, sino del respeto hacia su propio interés”), el magnate de la computación planteó que “el genio del capitalismo reside en su capacidad para hacer que el interés propio sirva al interés más general”. Ello hace del capitalismo un medio “creativo” para “ampliar el alcance de las fuerzas del mercado para que más personas puedan conseguir un beneficio o ganar reconocimiento, haciendo un trabajo que reduzca las desigualdades del mundo” (citado por Bishop y Green, 2009: 262, 397).

las legislaciones estatales se suavizaron en algunos aspectos. El derecho duro se mantenía para proteger ciertos derechos de las empresas —los derechos de propiedad material e intelectual son un ejemplo—, pero el derecho blando surgió para reforzar las relaciones de libre mercado. La desregulación implicaba eso: acuñar normas flexibles que facilitarían la actividad económica mundial: comercial, productiva y financiera. Si bien estas son normas “jurídicas” —porque se originan en el Estado—, se asemejan más a las normas éticas que no son obligatorias y no están sancionadas por el Estado, como sí lo están las normas duras, las propiamente jurídicas.

Podemos identificar así dos tipos de regulaciones estatales: una basada en las sanciones jurídicas y otra en la convicción moral y las normas éticas; ambas están orientadas a favorecer, mejorar y, sobre todo, no entorpecer las transacciones económicas (*market-driven regulations*). Los primeros lineamientos para la venta y publicidad de comida procesada en las escuelas son un ejemplo de ello. Funcionan como recomendaciones para que las empresas, por buena voluntad, actúen en concordancia. No precisan sanciones, no son obligatorias y apelan al autocontrol de los agentes del mercado. Empero, estas regulaciones conviven con las normas jurídicas, que sí son obligatorias e implican sanciones administrativas, civiles o penales. El primer impulso regulatorio del Estado sobre la venta y publicidad de la comida chatarra implicaba una regulación dura. No obstante, ante el cabildeo realizado por la industria, esta regulación se suavizó conformándose como un conjunto de recomendaciones que apelaban a la buena conciencia y responsabilidad social de los empresarios, más que a obligaciones jurídicas. Asimismo, el gravamen de refrescos y comida procesada es ejemplo de una norma dura, sancionada jurídicamente.

Sobre el devenir del proceso regulatorio presentado en el capítulo 1, vimos que el argumento de las autoridades fue que no podían prohibir alimentos porque ello implicaba una barrera al mercado. En su lugar estuvo el exhorto, por una parte, para que los directivos de las escuelas evitaran que en las tiendas se vendieran

estos productos, y, por otra parte, para que los industriales mejoraran los ingredientes y redujeran el contenido calórico de los productos, además de que evitaran publicidad engañosa hacia los niños. Esto último empataba con las propuestas que los propios agentes del mercado estaban impulsando en el sentido de autorregularse, mejorar sus productos y en algunos casos fomentar la actividad física y una dieta balanceada entre los consumidores, ya sea con leyendas en los productos y la publicidad u organizando actividades deportivas. Asimismo, uno de sus argumentos era que para solucionar el problema de la obesidad infantil todos debían asumir una responsabilidad: ellos comercializarían productos con menos calorías; las autoridades escolares debían evitar tener estos productos a disposición de los alumnos, y los padres y tutores debían procurar una dieta balanceada para los niños. Por su parte, el Estado no debía frenar la actividad económica, sino promover la actividad física en la población.

Hay que señalar, empero, una línea muy delgada que distingue a la regulación ética o autorregulación (basada en controles mutuos y responsabilidad social) de la no-regulación del mercado o autorregulación económica. La segunda es la que apela a la libre competencia y que afirma que la mano invisible del mercado es la que mejor puede ordenar las prácticas comerciales. En contraste, la autorregulación ética se presenta como una suerte de controles mutuos donde cada sector y cada actor asumen su responsabilidad. En el papel esto se antoja loable y efectivo. Pero ¿qué pasa cuando alguno de los agentes no asume su responsabilidad? ¿Qué pasa cuando se privilegian los intereses y beneficios propios a costa del bien común? Aquí es donde la autorregulación ética parece no funcionar y cuando se convierte en un dispositivo discursivo y retórico para legitimar el quehacer de la industria, para intentar desarmar la crítica social en su contra y para tratar de frenar los intentos estatales orientados a establecer regulaciones duras. Esto es lo que pasó con la puesta en marcha del Código Pabi.

Las empresas adheridas a este código de autorregulación planteaban que la publicidad podía ser una herramienta coadyuvante

para la formación de consumidores responsables y atentos al cuidado de su salud. Por ello, se comprometían a generar publicidad “orientadora y educativa sobre las características y propiedades reales de los alimentos o bebidas no alcohólicas y la información sobre su uso”. De esta manera buscaban que la publicidad promoviera “valores sociales positivos” como son: “la familia, como núcleo y base de la sociedad; la escuela como institución formadora; la amistad, como vía para estrechar los lazos sociales; el respeto a las personas y al medio ambiente; y, un estilo de vida activo como pilar de una vida saludable” (Conar, 2008: 4, 8).⁴ Pero, de acuerdo con el seguimiento que organizaciones sociales han hecho al respecto (EPC, 2012; González, 2014), la puesta en marcha del código no logró frenar la publicidad con la que se busca inducir (de forma imperativa o condicionante) al sobreconsumo en niños, así como al consumo creado como una urgencia, o la ingesta de un alimento en detrimento de otro.⁵

b) RSE y filantropocapitalismo en México

Además de la emisión de códigos de ética y autorregulación como el Pabi, encontramos otra aplicación del derecho blando en las propuestas de responsabilidad social empresarial (RSE). Es, como la autorregulación —según sus promotores—, un medio efectivo

⁴ Legalidad (apego a normas jurídicas vigentes); honestidad (información que no cause confusión); decencia (sin expresiones vulgares y obscenas); veracidad (información verificable, incluso científicamente); dignidad (no discriminación, ofensa o denigración); competencia justa (comparación comprobable entre productos); salud y bienestar (no inducir a prácticas inseguras, violentas o que produzcan daño medioambiental), así como protección a la infancia (considerar la vulnerabilidad del público infantil), son los “principios” que debe seguir la publicidad de empresas que se apegan a esta iniciativa de autorregulación (Conar, 2008).

⁵ Según el propio Código, la publicidad es de tipo “condicionante” cuando se plantea la creencia de que la ingesta de un alimento o bebida proporciona superioridad, y su falta, inferioridad; y es “imperativa” cuando utiliza “formatos o estímulos imperativos para persuadir la ingesta del alimento o bebida no alcohólica en cuestión, especialmente cuando los mensajes sean presentados por autoridades familiares, médicas, educativas, deportivas, culturales o públicas” (Conar, 2008: 11).

de control que sustituye el inoperante control estatal, ya sea para llenar el *vacío de regulación* dejado por la retirada del Estado, o bien para corregir los *vicios de la sobrerregulación* estatal, la corrupción y los excesivos mecanismos burocráticos (Hanlon, 2008). En investigaciones sobre la regulación privada, no-estatal o basada en el mercado, se afirma que el desarrollo de estándares de RSE responde a las fallas en la regulación nacional e internacional sobre el mercado, lo que se traduce en un déficit de gobernanza pública pero una ganancia en gobernanza privada (Moon y Vogel, 2008).

Pero el hecho de que la RSE generalmente sea percibida como una alternativa a la regulación gubernamental —como afirman Moon y Vogel (2008: 312-314)—, no significa que se desenvuelva de manera independiente de la política pública. Los gobiernos pueden impulsar (con recursos fiscales, legislativos u organizacionales) a la RSE para guiar las buenas prácticas empresariales y del mercado.⁶ De esta forma el gobierno actúa como “catalizador, convocante o socio”, pero siempre desde la primicia de la volición. Esa es la particularidad de la regulación blanda: no obliga a las empresas a seguir determinada conducta o comportamiento, pero sí busca alentar mayor responsabilidad en la actividad del mercado (Moon y Vogel, 2008: 318). El impulso a la RSE desde el gobierno —en países como Francia, Inglaterra o Dinamarca— está enmarcado en un conjunto de iniciativas legislativas que la promueven, pero que no sancionan su falta.

Si bien la RSE se basa en un discurso fundamentado en la ética, al ponerla en contexto —en los intereses que mueven al mercado—, encontramos una concepción pragmática. Si se maneja de forma “estratégica”,⁷ la RSE puede incrementar la ganancia de los acreedores, por lo que deja de ser un “amenazante dragón para la

⁶ Por ejemplo, con requisitos para que las empresas extranjeras actúen e impulsen el desempeño económico de sus cadenas de valor conforme a códigos éticos; con estándares para atraer inversiones socialmente responsables, o bien con el apoyo fiscal para que las empresas reporten y acrediten un desempeño ético, social y medioambiental.

⁷ Es decir, siguiendo las premisas de la *Strategic Corporate Social Responsibility*, analizando el nivel óptimo de la RSE según el costo-beneficio (Melé, 2008: 57).

creación de valor de los accionistas” (Melé, 2008: 57). Desde esta postura, se defiende la responsabilidad social argumentando que ésta no representa un “desafío socialista” para los negocios sino todo lo contrario: la RSE “representa un impulso para mantener las relaciones sociales capitalistas, así como mayor apertura de la vida social hacia el control del mercado” (Hanlon, 2008: 157).

TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

En la construcción de información para este caso realicé observación externa, basándome en lo que se conoce como etnografía *on-line*, tanto en el portal de internet de Conar, como en sitios donde hubiera información relacionada con sus actividades. Con objeto de seguir los criterios de calidad para la construcción de datos cualitativos (Valles, 1999; Montes de Oca, 2016), recurrí a la triangulación de fuentes de información.

Estas fuentes fueron diversas: datos, videos, documentos electrónicos, noticias y columnas de opinión relacionadas con el quehacer de Conar, así como de las empresas asociadas y de otros sitios informativos. La observación en línea sobre Conar fue realizada en el mes de septiembre de 2016; anteriormente (en 2009) ya se había hecho indagación en línea, sobre todo para rastrear las noticias relacionadas con el proceso de regulación de la venta y publicidad de comida con alto contenido energético y con la implementación del Código Pabi (véase cuadro 7).

CUADRO 7
TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN
PARA LA UNIDAD DE ANÁLISIS CONAR

Técnicas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Observación en línea sobre Conar (del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2016). • Observación en línea del proceso de regulación (del 12 de septiembre al 5 de octubre de 2009). • Observación en línea del Código Pabi (del 12 de septiembre al 5 de octubre de 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> • Videos e infomerciales. • Portal web del Consejo y de las empresas. • Portal web de las dependencias gubernamentales. • Noticias.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación presento el análisis en el nivel micro y macro de la información, que tiene que ver con esta innovación económica, así como las implicaciones (empíricas y teóricas) que tiene su conformación, estructura, vinculación y función en torno a la corrección o reproducción de las fallas configuracionales y la lejanía-cercanía respecto a los polos del espectro explicativo, lo cual termina por definir el tipo de propuesta regulatoria como una *gobernanza simulada*.

CONAR: ENTRE LA ÉTICA PUBLICITARIA Y EL CONSUMO

Empiezo la presentación de este caso describiendo un video que proclama la misión de Conar como aquella que busca promover la autorregulación publicitaria entre sus afiliados, a fin de generar una competencia justa y defender el derecho de los consumidores de recibir información veraz y oportuna a través de una publicidad responsable.

El video comienza con música de trompetas y un telón rojo que se abre mientras se muestra el título “Bienvenidos al mundo de los cuentos fantásticos”. Inmediatamente después aparece un personaje que caracteriza a Aladín (el de la lámpara maravillosa), quien dice: “Basta tocar esta lámpara para tener un abdomen de

acero en sólo cuatro horas”. Mientras habla, el “mentirómetro” que está en la parte inferior de la pantalla va alcanzando el color rojo, entonces suena una chicharra y la palabra mentira comienza a parpadear. Después sale una mujer caracterizando a una bruja de cuento que dice: “Sólo bebe esta pócima y bajarás cinco kilos en un día”. Conforme dice esto, se encienden las luces rojas del “mentirómetro” y suena la chicharra nuevamente. Finalmente aparece un príncipe azul diciendo: “Usa estas zapatillas y de inmediato tendrás la figura que siempre has deseado”; suena nuevamente el “mentirómetro” tres veces. Acto seguido se cierra el telón y se presenta la frase del narrador que dice: “¡Que no te cuenten! Por eso anunciantes, agencias y medios asociados a Conar trabajamos para que recibas una publicidad en la que puedas confiar, una publicidad de verdad. Conar, publicidad responsable, mejor publicidad”.⁸

Este video ilustra la forma en que se entiende la autorregulación desde el Consejo. Sería estupendo que los 35 corporativos que lo integran —y cuyas 123 marcas representan 95% de la inversión publicitaria del país (Istmo, 2010)— siguieran esta pauta ética en sus estrategias de mercado y publicidad. Sin embargo, no parece ser el caso de la publicidad de empresas que prometen alegría o bienestar consumiendo sus productos, o bien que hacen del consumo un cuento de hadas. Al revisar, de manera aleatoria, la publicidad y las estrategias de mercado de empresas como Bimbo, Coca Cola o Sabritas —tres firmas asociadas a Conar y cuyos productos son catalogados popularmente como comida chatarra—, encontramos cierta similitud con los cuentos de Aladín, la bruja y el príncipe. En primer lugar, tenemos el eslógan con el que en el sitito web de Marinela (Grupo Bimbo) se busca satisfacer el gusto de los consumidores que “están de ánimo para probar algo bueno”, asegurando que “en Marinela, todos los días despertamos con una fuerte convicción, la de contribuir a que los hogares mexicanos

⁸ Diario de campo, observación en línea, del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2016, < <http://www.conar.org.mx/vidoteca> >.

siempre tengan un motivo para sonreír, un pretexto y una razón para estar de buenas”. Con las siguientes frases, la publicidad de esta firma promueve el consumo de sus productos (pastelillos y galletas): “Haz que te recuerden”, en relación con Gansito Marinela; “Si los ves, ya sabes qué hacer”, con Chocorroles; “¡Qué comience la fiesta!”, con Pingüinos, o “Una tentación irresistible”, con Canelitas.⁹

En segundo lugar, encontramos que como parte de la publicidad de Lechitas Santa Clara (Coca-Cola México), en un video se relata el cuento de *La casa de los malvaviscos* para que los niños consuman la bebida de leche. La historia dice:

“Érase una vez [...] Un grupo de malvaviscos buscaba por todo el mundo su lugar ideal para vivir. Un lugar donde el calor no los derritiera, el frío no los congelara y nadie los devorara. En su búsqueda se encontraron con una lechita sabor helado de Santa Clara. Y una idea brillante llegó a ellos, ¡un castillo hecho de *hotcakes*! Mezclaron la lechita Santa Clara con todos los ingredientes necesarios. ¡Y vivieron felices y deliciosos para siempre!” Conforme aparecen las viñetas del relato y con música de fondo de piano y violines, el video muestra las situaciones que los malvaviscos (pintados con caritas tristes) intentan evitar: derretirse, congelarse o ser mordidos. Cuando encuentran la solución, es decir la lechita, aparece la imagen del producto y los malvaviscos sonriendo en torno a la caja de leche; en la siguiente imagen están en torno y encima de una torre de *hotcakes*. A continuación, se muestra el proceso de elaboración de los *hotcakes* mezclados con la leche sabor chocolate. Finalmente se presenta el plato: al lado de una caja del producto se ve una torre de cuatro *hotcakes* bañados con chocolate derretido, cubiertos de crema batida y rodeados de malvaviscos (estos malvaviscos ya no tienen caritas), y aparece una leyenda que dice: “Listo para compartir”.¹⁰

⁹ Diario de campo, observación en línea, del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2016 <<https://www.marinela.com.mx/>>.

¹⁰ Diario de campo, observación en línea, del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2016: <<https://www.foodlovers.mx/home/post/un-cuento-extraordinario>>.

Finalmente tenemos la publicidad de Sabritas (Pepsico), en la que aparece una joven comiendo papas:

En diversas tomas de *close up* de su boca y de la bolsa de papas, se muestra cómo va comiendo las hojuelas mientras camina por la calle. El audio del video mezcla el sonido del crujir de las papas en la boca y una canción de música pop. De pronto aparece el intérprete de esa canción, quien comienza a seguir a la chica pidiéndole una papa: “¿me das una Sabrita?” Ella no lo puede escuchar porque tiene unos audífonos con los que está escuchando la canción (la que interpreta el cantante que la está siguiendo). Como ella no le hace caso, el cantante le dice “¿y si te canto?” De pronto la chica desacelera el paso y él choca con ella. Con cara de asombro ella lo mira y él, quitándole el audífono con el que escuchaba la canción, le dice nuevamente “¿me das una?” Ella, sin palabras, asiente. Él come la papa que ella sostiene con la mano. Acto seguido ella se lleva a la boca el dedo de la mano de la que él comió (aunque el dedo que chupa no es el que sostenía la papa, sino que es el dedo medio). Mientras el cantante come la hojuela de papa, se escucha una voz de fondo diciendo “Sabritas... y tú, ¿qué harías por ellas?” Cuando el cantante toma la bolsa de papas y come la segunda hojuela, la chica le quita la bolsa diciéndole “dijiste sólo una”.¹¹

Como podemos apreciar, los dos anuncios y los eslóganes de publicidad de estos productos buscan ser llamativos y cautivar a los consumidores. ¿Qué tanto la publicidad es, en sí misma, un cuento de hadas que promete felicidad a quien consume lo que se está promoviendo? Si bien es cierto que hay publicidad con mentiras más evidentes como las que ilustra Conar en los cuentos de Aladín, la bruja y el príncipe, lo cierto es que la publicidad se basa en mundos no reales, en promesas irreales y hasta irrealizables, por lo que podrían ser catalogadas como mentiras en el mentirómetro del Consejo. Ésta es la característica de la publicidad en el mundo hipermoderno y en la sociedad de consumo:

¹¹ Diario de campo, observación en línea, del 19 de septiembre al 1 de octubre de 2016: < <https://www.youtube.com/watch?v=nSYLGZf04nY>>.

Hace tiempo que se habla de publicidad creativa, sin embargo, en el área de los productos electrodomésticos o en uno de los productos que más publicidad tiene (el jabón para lavar la ropa), existía la creencia de que los mensajes tenían que ser claros, de que el jabón para lavar la ropa tenía que lavar la ropa. Pero es un error. [...] Todos somos consumidores en esencia. De modo que hay que saber dirigirse a un consumidor dando por sentado que todo individuo es un consumidor inteligente y que un mensaje banal es insuficiente para crear valor agregado al producto que queremos vender. [...] No sirve más el modelo tradicional de la publicidad donde se muestran las ventajas objetivas de los productos (palabras de Gilles Lipovetsky, entrevistado por Gilman, 2004).

En otras palabras, en la actualidad, para que la publicidad logre su cometido —parafraseando a Lipovetsky— ha de convertirse en *espectáculo*, es decir, en eso que “es capaz de atraer la atención y mover el ánimo infundiéndole deleite, asombro, dolor u otros afectos”,¹² y si para ello se cuentan cuentos, pues eso es parte de la creatividad publicitaria. Por ello mezclar la ética con la publicidad parece un contrasentido, a no ser que se considere la ética de forma minimalista y epidérmica, es decir, aquella “que sólo otorga crédito a las normas indoloras” en una sociedad sin obligación ni sanción, donde el actuar de manera ética no le significa al individuo “ningún sacrificio mayor, ningún arrancarse de sí mismo” (Lipovetsky, 1998: 13). Esa parece ser la ética a la que apelan quienes hablan de autorregulación publicitaria y de responsabilidad social empresarial. Una ética pragmática que se adapta a la estrategia de negocios y que, de hecho, les sirve como instrumento de mercado.

Ello explica que, como veremos a continuación, en la conformación, estructura, relación y función del Consejo no se considere invitar a los sectores afectados por las prácticas comerciales de las firmas, agencias y medios asociados, es decir, a los consumidores, organizaciones proconsumidores o agencias gubernamentales encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes en la materia. Conar apela a la autonomía de la regulación propia y a la ética de

¹² RAE en línea: < <http://dle.rae.es/?id=GX8m8QF>>.

una manera en que no comprometa la ganancia económica de sus asociados, por lo que acaba siendo una regulación poco eficiente que fácilmente es sustituida por la pretensión desregulatoria propugnada por los agentes económicos. En suma, termina siendo una forma *simulada* de llevar a cabo la gobernanza regulatoria.

ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL. ¿CONVENCER O VENCER LOS INTERESES DEL MERCADO CON LA ÉTICA?

En este apartado veremos cómo en el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, conformado por anunciantes, agencias, organizaciones empresariales y medios, se “invita” a participar a los consumidores de manera residual, mientras que a las autoridades gubernamentales se les considera como interlocutores estratégicos para implementar propuestas específicas. Estos sectores, que pese a formar parte de la configuración pública y ser afectados por las acciones publicitarias y comerciales, parecen tener un papel marginal en el quehacer de un Consejo que, no obstante, dice estar interesado en “atender a todos los involucrados con el quehacer publicitario, como son: empresas anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación, consumidores y autoridades”.¹³

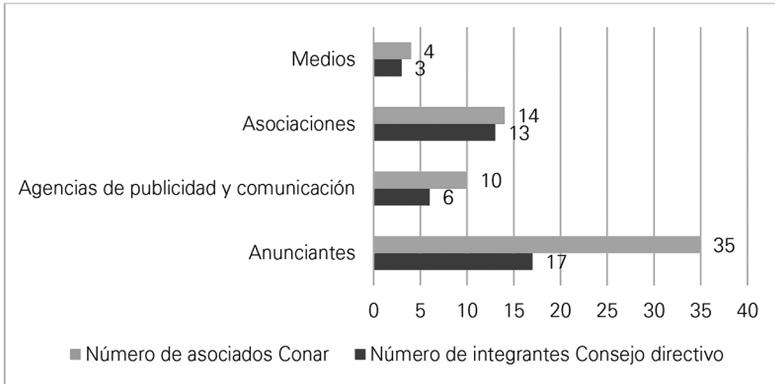
Conar congrega a 63 asociados: 35 anunciantes, 10 agencias de publicidad y comunicación, 14 asociaciones empresariales y cuatro medios de comunicación (véase gráfica 1). De ellos, 39 forman parte de un consejo directivo, cuya función es —entre otras— revisar y, en su caso, proponer, al menos cada cinco años, reformas al código de ética publicitaria y a su reglamento. Ello con la intención de que “se correspondan con la evolución de la industria publicitaria”.¹⁴ Los consumidores y autoridades, como veremos con mayor detalle en el análisis macro, no forman parte de los procesos revisores. La opinión de los consumidores es recibida mediante un mecanismo formal de presentación de una

¹³ Disponible en: <http://www.conar.org.mx/la_autorregulacion>.

¹⁴ Disponible en: <[conar.org.mx](http://www.conar.org.mx)>.

inconformidad, mientras que con las autoridades hay convenios específicos para revisar los procesos regulatorios.

GRÁFICA 1
ASOCIADOS Y CONSEJO DIRECTIVO



Fuente: Elaboración propia con información de: < http://www.conar.org.mx/organos_revisores>.

Cualquier firma interesada en asociarse puede hacerlo, sólo debe cubrir la cuota con la que podrá verse beneficiada por los análisis que Conar hace sobre los contenidos publicitarios. Como se aprecia en la gráfica 1, los anunciantes son los que tienen mayor número de asociados e integrantes del consejo directivo, mientras que las agencias de publicidad, en términos relativos, tienen poca participación.¹⁵ Pese a ser pieza esencial por ser quienes diseñan los contenidos publicitarios, dichas agencias ocupan una posición periférica y son, a decir de los propios integrantes de Conar, quienes manifiestan resistencia ante los intentos autorregulatorios. Los publicistas son los más “reacios” hacia la aplicación de los códigos de ética: “En ocasiones [...] las agencias se quejan de que coartamos su creatividad y libertad de expresión” (Istmo, 2010).

¹⁵ Este no es el caso de los medios, ya que ahí participan la mayoría de los corporativos.

Esto tiene que ver, además, con lo que apuntaba líneas arriba sobre el papel de la publicidad en el mundo hipermoderno, donde se tiene que apelar —sin duda, creativamente— a cuentos de hadas para promocionar los productos o servicios y, con ello, captar la atención y preferencia de los consumidores. Además, otro impedimento para que las agencias de publicidad participen está relacionado con la cuota que deben pagar como asociadas. Por ello Conar y la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad trabajan en conjunto, para incorporar el mayor número de agencias de publicidad posible, y para ello están “examinando nuevos mecanismos para que eso [el pago de cuota] no sea impedimento y logremos que exista el capital humano y el pensamiento que nos permita lograr más cosas” (Istmo, 2010).

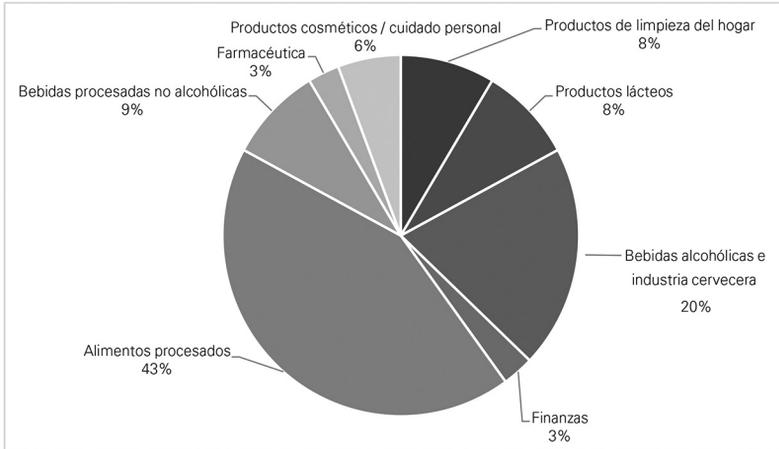
Ahora bien, considerando que son los anunciantes los que tienen mayor número de asociados, también podemos pensar en la capacidad de decisión, gestión y acción que tienen porque son ellos los que mantienen, con el pago de sus cuotas, el funcionamiento del Consejo. Al menos ocho sectores de anunciantes están asociados a Conar. De ellos, como se muestra en la gráfica 2, la mayor proporción está en el sector de alimentos procesados y de bebidas alcohólicas, así como en el sector de bebidas no alcohólicas. Los sectores con menos participación son el financiero y el farmacéutico.

El que los anunciantes tengan mayor número de asociados y de representantes en el consejo directivo le da centralidad a este sector, haciendo que ocupe una posición estructural dominante. Asimismo, como la industria de alimentos procesados alcanza a 43% de los anunciantes asociados, este sector ocupa una posición central en las acciones, gestiones y decisiones de Conar,¹⁶ pero no es el único que ocupa posiciones dominantes. También Televisa tiene centralidad en las funciones del Consejo y sus órganos di-

¹⁶ La alta presencia de esta industria en el Consejo ilustra una situación que permea el mercado global de alimentos, ya que, actualmente, “75% de la venta mundial de comida es de alimentos procesados, cuyos principales fabricantes controlan más de un tercio del comercio global” (Moodie *et al.*, 2013).

rectivos, si consideramos que el actual presidente de la comisión ejecutiva está vinculado a este medio.

GRÁFICA 2
ANUNCIANTES ASOCIADOS POR SECTOR



Fuente: Elaboración propia con información de: < http://www.conar.org.mx/nuestros_asociados>.

Esta comisión es otro órgano directivo de Conar. Está integrada por 13 personas vinculadas a las empresas, agencias y medios asociados (véase cuadro 8), y tiene entre sus funciones resolver sobre la extensión de plazos o prórrogas en los procedimientos de revisión de los contenidos publicitarios, conforme a lo establecido en el reglamento del código de ética publicitaria (Conar, 2014).

CUADRO 8
CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE CONAR

Cargo	Adscripción
Presidente	Director general de la Fundación Pernod Ricard*
Vicepresidente anunciantes	Representante de industrial Alen
VP Agencias	Comunicación integral y social
VP Medios y asociaciones	Director de imagen corporativa de Televisa*
Tesorero	Gerente corporativo de mercadotecnia de Bimbo
Secretaria	Conar
Presidente de la comisión jurídica	Representante del Grupo Danone
Presidente de la comisión de afiliaciones	Representante de la Confederación de la Industria de la Comunicación Mercadotécnica (CICOM)
Presidente de la comisión para la vinculación con códigos sectoriales	Fundador de Zapico S.A. de C.V.
Presidenta de la comisión de análisis publicitario	Integrante de Variety IAP (organización mundial de ayuda a la niñez necesitada)
Presidente de la comisión de relaciones gubernamentales	Director de asuntos gubernamentales para Latinoamérica de Kellogg's
Presidente del consejo revisor de resoluciones	Representante del consejo de la comunicación*
Presidente de la comisión de posicionamiento	Director General de COM, Constructores de Marca

* Información desactualizada.

Fuente: Elaboración propia con información de: <http://www.conar.org.mx/comision_ejecutiva>.

La información sobre la conformación de esta comisión se basa en lo publicado en el portal del Consejo. En ello cabe advertir que está desactualizada (*). Primero, porque se menciona al presidente del consejo revisor de resoluciones, quien falleció en septiembre

de 2015; segundo, porque el director ahí reportado fue sustituido en 2015 por el director de imagen corporativa de Televisa. Pensando en esta sustitución, podemos mencionar que el argumento esgrimido para llevarla a cabo tiene que ver con el conflicto de interés del otrora director:

Barros Horcasitas sustituye a Mauricio Soriano Ariza, quien presentó su renuncia en agosto pasado para preservar los estrictos requerimientos legislativos en materia de conflicto de intereses que tiene la empresa que representa, Pernod Ricard, ya que Conar está en conversaciones con la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), para que el Conar sea el órgano administrador del Código de Autorregulación de la Industria de Vinos y Licores (CIVL): < <http://www.amap.com.mx/2015/09/08/luis-barros-horcasitas-presidente-del-conar/>>.

Este conflicto de interés, no obstante, se mantiene con el nombramiento del director de imagen corporativa de Televisa, si consideramos la crítica que generó entre los propios publicistas:

[...] ¿cómo es posible que la empresa responsable de tantas mentiras e incluso de tantos males y hasta de muertes por automedicación [de productos “milagro” de Genomma Lab]¹⁷ pretenda también ser el árbitro de la ética publicitaria y encabece el Conar? [...] Que nos perdone Don José Luis, (que entre paréntesis nos parece una persona decente), pero en una cosa tan delicada como la ética del anunciante no se puede ser juez y parte. Y, como Genomma Lab es el principal anunciante de esa televisora y por ende tiene comprada a Televisa, más que de moralidad, de lo que aquí se trata es de amoralidad. Con esos antecedentes se entiende porqué la sociedad en general y el gremio en particular no ven con buenos ojos que un empleado de la cadena cómplice de tantos fraudes sea presidente de Conar (Delius, 2013).

¹⁷ Tal es el caso del champú *Tío Nacho Matizante* con el que Genomma Lab fue sancionada por Profeco con una multa de 2 033 000 pesos, al no poder comprobar los beneficios que, según su publicidad, tenía el producto referido (Esquivel, 2014).

Al respecto también cabe reflexionar sobre la *autonomía* que, según lo publicado por Conar, tienen los organismos de autorregulación publicitaria. Si pensamos que —como las define el propio Consejo— las encargadas de la autorregulación ética son “instituciones creadas por la industria, como asociaciones independientes al gobierno, con un interés específico y autonomía para la toma de decisiones”,¹⁸ debemos preguntarnos qué implica hablar de interés, independencia y autonomía.

Antes veíamos que los intereses de las empresas (ya sean anunciantes, agencias o medios) no necesariamente son compatibles con los principios éticos que implican la autorregulación. Unos priorizan la ganancia económica, aunque para ello se tengan que contar cuentos de hadas para vender los productos. Los otros implican la conducción, encima de cualquier interés, con rectitud, objetividad, imparcialidad, respeto, dignidad, veracidad y honestidad (Conar, s/f). Tratar de vincular los intereses económicos con los principios éticos es posible si se despoja a los segundos de contenido. Entonces tenemos empresas que se guían por una *ética epidérmica*, es decir, por principios vacíos de contenido o, en el mejor de los casos, con contenidos mínimos (Lipovetsky, 1998). Esto explica cómo es que el presidente ejecutivo de Conar sea el director de una televisora que privilegia, sobre cualquier otro aspecto —sea ético, moral o amoral—, su ganancia económica y preponderancia en el mercado. Es por ello que, invocando el miedo a la regulación, Conar no se instituye como una entidad reguladora sino promotora de buenas conciencias:

Evitamos convertirnos en sobrerreguladores. Únicamente buscamos motivar la autorregulación en anunciantes, medios y agencias. Un grupo de expertos interpreta en cada caso lo que influye en la convicción de las empresas y las anima a pensar las cosas dos veces e incluso acudir a la consulta previa. Muchas de ellas acuden a Conar con el boceto de los publicistas. [...] *Nuestra filosofía es convencer, no vencer*. Ese cambio de mentalidad también se hace notar en las

¹⁸ Disponible en: <http://www.conar.org.mx/la_autorregulacion>.

agencias de publicidad, quienes han modificado sus prácticas de manera positiva (Istmo, 2010).¹⁹

No obstante, como no sólo apelan a la concientización moral sino también a la sanción social que puede afectar la reputación de la marca, ello hace que el Consejo llegue a ser considerado como una amenaza para las firmas que infrinjan los principios éticos plasmados en los códigos:

Si una empresa que es miembro del Conar hace caso omiso de nuestras observaciones, por ser una autoridad moral, recurrimos a la crítica y la exposición pública. En el caso de un conflicto entre dos empresas de pasta dental, aquella que denostaba a su competidor fue suspendida en sus derechos; la siguiente violación amerita la expulsión del Conar por un periodo limitado. Si la agresión continúa, la empresa sería sujeta a la exposición pública. Por el momento sólo hemos recurrido una vez a esta sanción (Istmo, 2010).

Esta amenaza de sanción pública puede explicar, por ejemplo, que no todas las asociadas al Consejo hayan firmado el Código Pabi. Los sectores que están vinculados con el Código Pabi son: alimentos procesados, bebidas procesadas no alcohólicas y productos lácteos, los cuales representan más de la mitad de los anunciantes asociados a Conar (55%). De ellas, no obstante, 24% no firmó el código sectorial.²⁰ Asimismo, si consideramos como un ejemplo aleatorio la publicidad de Lechitas de Santa Clara (marca de Coca-Cola, corporativo que firmó el Pabi), resulta difícil pensar que el Código está coadyuvando a resolver el problema de la obesidad infantil en México:

¹⁹ Las cursivas son mías.

²⁰ Las asociadas que no han firmado el Código, según datos de Profeco de 2012, son: Heinz, La Costeña, Mead, Johnson Nutrition y Mondélez Internacional. Las anunciantes asociadas a Conar que han firmado el Pabi son: Alpura, Barcel/Bimbo, Grupo Bimbo, Bonafont/Danone, Coca Cola México, Con Agra Foods, Danone, Ferrero de México, Grupo Herdez, Jumex, Kellogg's, Lala, Nestlé, Sabritas/Pepsico, Sigma alimentos, Quala y Tresmontes Lucchetti México (Evia, 2014).

Un ejemplo es el problema de la obesidad. ¿Cómo puede la publicidad coadyuvar a resolver este problema? Hemos logrado que las compañías involucradas en este segmento se sumen para modificar sus pautas publicitarias en relación con el código que Conar les propuso: cambiar el concepto rector de sus campañas y que éste promueva estilos de vida saludable. Este reto refleja la creatividad de los publicistas. El problema de la obesidad no cambiará de la noche a la mañana, pero la publicidad ya contribuye a su solución (Istmo, 2010).

En relación con esto, habría que cuestionarnos si preparar la “torre de *hotcakes*” con malvaviscos, chocolate y crema batida promueve una alimentación saludable para los niños. Si bien los anunciantes que se comprometieron a cumplir los contenidos del Pabi pueden promover estilos de vida saludable como parte de sus campañas comerciales —con frases como “haz ejercicio diariamente” o “come frutas y verduras”—, también echan mano de la creatividad publicitaria para llegar a los consumidores infantiles sugiriendo, por ejemplo, el consumo de alimentos con altos contenidos energéticos como la torre de *hotcakes* y malvaviscos o los productos Marinela que “dan un motivo para sonreír”. Esto muestra que la autorregulación es asumida por las firmas de muy diversas maneras y, en última instancia, los anunciantes la adaptan a sus estrategias comerciales para que no afecte sus ganancias económicas.

En suma, como se ilustra en el cuadro 9, el análisis micro de esta innovación muestra una conformación restringida de aquellos anunciantes, medios, asociaciones empresariales y agencias de publicidad que cubran una cuota y estén interesadas en formar parte de un sistema de autorregulación entre pares. Además, como esta regulación puede contravenir los intereses económicos de las empresas, sus asociados intentan controlar los procesos revisores donde se toman decisiones en torno a los contenidos de la publicidad. Asimismo, los consumidores tienen una participación marginal porque sólo pueden participar presentando una inconformidad.

CUADRO 9
CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN Y ÉTICA PUBLICITARIA:
HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL

Dimensión	Hallazgos del caso
Morfológica	<ul style="list-style-type: none"> • Participan como asociados anunciantes, agencias de publicidad, asociaciones empresariales o medios. • No hay convocatoria abierta, pero cualquier interesado en asociarse puede participar, siempre y cuando pague una cuota. • Los consumidores pueden participar sólo presentando una inconformidad en el portal web del Consejo. • Los intereses (re)presentados en Conar están apegados a la ética y pueden contravenir los intereses económicos de las empresas.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Los anunciantes ocupan una posición dominante en el Consejo. • Los medios, en particular Televisa, ocupan una posición central en los órganos directivos de Conar. • Conar busca ser un intermediario entre empresas, con las autoridades y con los consumidores. • Las agencias de publicidad ocupan una posición periférica, al igual que los consumidores.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • La operación de Conar depende de la cuota de sus asociados. • Al contar con dos órganos directivos, su lógica relacional se basa en la jerarquía. • La promoción de controles mutuos puede generar competencia entre las firmas. • Los consumidores no tienen capacidad de ejercer control en la autorregulación (la única vía de comunicación con ellos ha sido poco efectiva).
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • La centralidad que tienen los anunciantes y los medios en el Consejo puede favorecer la captura de los procesos decisorios, así como de la gestión y acción de Conar. • Los procesos decisorios siguen patrones de gestión y acción poco transparentes hacia la configuración más amplia.

Fuente: Elaboración propia.

Los anunciantes y medios (en particular Televisa) ocupan una posición dominante en los órganos directivos; asimismo, el que los anunciantes representen 56% de los asociados se puede traducir en

mayor control sobre el Consejo, si consideramos que éste depende de las cuotas de sus afiliados para poder operar. En contraste, las agencias de publicidad tienen una posición periférica debido a que sus integrantes perciben la regulación ética como una forma de restringir la creatividad y porque no están dispuestos a cubrir las cuotas de afiliación.

Ambas situaciones, la centralidad y el control de anunciantes y medios, son un factor que puede contribuir a la captura de los procesos decisorios, así como de la gestión y acción de autorregulación que propone Conar. Ello, en última instancia, propicia que la regulación ética sea una más de las estrategias de mercado, orientada a generar ganancias económicas a la empresa, o bien, que se convierta en un elemento superficial y cosmético —epidérmico— que sólo busca emular una conducción conforme a valores, aun cuando la publicidad vaya en contra de lo establecido por los códigos de autorregulación.

ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL. LA REGULACIÓN ÉTICA FRENTE A LA REGULACIÓN DEL ESTADO Y LA AUTORREGULACIÓN ECONÓMICA

Hemos visto que Conar busca “fungir como conciliador en controversias de índole publicitario, dictando resoluciones basadas en un Código de ética”.²¹ Ello tiene implicaciones en los intereses que proyecta; en la posición que ocupa respecto de la configuración más amplia (tanto en el terreno político como en el económico); en la lógica relacional que tiene con otras configuraciones, así como en el impacto que tienen otras configuraciones en su decisión, gestión y acción, además de la influencia que ella puede tener en el funcionamiento de aquéllas y, al final, en la confección de regulaciones.

Estas implicaciones tienen que ver con la incompatibilidad entre la regulación ética y jurídica sobre el mercado, pero sobre

²¹ Disponible en: <http://www.conar.org.mx/que_es_conar>.

todo respecto de la autorregulación económica. El Consejo busca que sus asociados se conduzcan bajo ocho principios éticos: legalidad, honestidad, decencia, veracidad, dignidad, competencia justa, salud y bienestar y protección a la infancia (Conar, s/f). Estos principios, empero, pueden entrar en conflicto cuando el mayor interés de las empresas está orientado a generar ganancias económicas para sus inversionistas, así como a extender su dominio en el mercado, y cuando, para lograrlo, apelan al principio de la libre competencia del mercado. En esto la ética no tiene cabida, y si se recurre a ella es sólo de manera superficial y estratégica. La única “regulación” que se admite bajo esta lógica es la que se genera por la acción de la “mano invisible” del mercado.

La consecuencia es que la autorregulación resulta poco efectiva. Para lograr su objetivo (ganancia económica y preponderancia en el mercado), en una lógica eminentemente económica, las empresas buscan minimizar los costos que implica la regulación (ética o jurídica) y optimizar los beneficios (usando estratégicamente, por ejemplo, los distintivos que mejoran su reputación de marca). La regulación ética se convierte así en un instrumento del mercado, perdiendo su contenido. Con ello las empresas siguen haciendo las cosas *como de costumbre*. Ahí el papel del Estado cobra relevancia para revertir o evitar las fallas de un mercado que, no obstante, no puede regularse aduciendo la libre competencia.

Como el Estado sigue marcando la pauta de la regulación económica, puede convertirse en un aliado o un enemigo de las empresas. Los esfuerzos de quienes forman parte de Conar están orientados a entablar una buena relación con los agentes estatales (gubernamentales y regulatorios). Como se muestra en el cuadro 10, han procurado establecer convenios con cuatro dependencias y mantener relaciones coyunturales con otras tantas.

CUADRO 10
CONVENIOS CON AUTORIDADES

Dependencia	Convenio
<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios (Cofepris). 	Convenio para establecer acciones de prevención, colaboración y promoción para la protección de los consumidores contra riesgos sanitarios, que pudieran derivarse de la publicidad de los servicios, bienes y productos a los que se refiere la Ley General de Salud, por cualquier medio de difusión.
<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). 	Convenio para promover la publicidad responsable, así como establecer las acciones de colaboración para evitar la publicidad engañosa y/o abusiva, respecto de los bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio de comunicación, en beneficio de los consumidores y el público infantil.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de las Mujeres 	Convenio para la promoción de la equidad e igualdad de género, en las comunicaciones comerciales del país.
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud (en particular con la Alianza por un México sano) (PND 2007-2012) 	Convenio por el que se realizan acciones conjuntas, a través de la autorregulación publicitaria, en favor de la salud, fomento a la educación, formación de consumidores responsables, prevención y promoción de la salud.
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Economía • Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) • Secretaría de Gobernación 	No está especificado el convenio, pero se reporta relación con estas entidades y se infiere que es para temas específicos y coyunturales.

Fuente: Elaboración propia con información de: <<http://www.conar.org.mx/autoridades>>.

Conar mantiene convenios y relaciones con cuatro dependencias gubernamentales cuyas regulaciones o disposiciones pueden afectar el interés de las empresas. Entabla diálogo y recibe opinión sobre los procesos revisores de la publicidad autorregulada. Ello

favorece que no sólo sean consideradas las voces de los agentes interesados en aplicar una regulación suave, sino también la autoridad que diseña la regulación dura que ha de cumplirse, y eso cristaliza el conflicto en el que se ubica este Consejo. Por una parte, al intentar impulsar una regulación basada en la ética, apela a los controles mutuos entre los propios agentes económicos. Pero estos agentes son los menos interesados en tener la mirada vigilante de los otros en sus actividades, por lo que desestiman los esfuerzos regulatorios del Consejo. Por la otra, como Conar depende del apoyo económico de las propias empresas (que se resisten a ser reguladas ética o jurídicamente), acaba desdibujando sus pretensiones regulatorias, lo cual hace que el Consejo pierda crédito ante la configuración pública más amplia: las autoridades gubernamentales y los consumidores.

En cuanto a los consumidores, que son los principales afectados de la acción publicitaria, no tienen voz en los procesos revisores del contenido propagandístico, o, en todo caso, tienen una voz marginal o afín a los intereses económicos de las empresas. Esto último es así porque la única asociación vinculada de cierta manera con los consumidores es la Asociación a Favor de lo Mejor (AFM). De las 14 asociaciones que forman parte de Conar, sólo una se acerca más a los intereses del público consumidor, las demás son organizaciones de mercadotecnia y publicidad.²²

En términos formales, AFM es una “organización que busca mejorar la calidad de los contenidos en los medios y así generar una relación entre estos y la sociedad”, procurando que los medios “en su propósito de entretener e informar al público, contribuyan

²² Las asociaciones que integran Conar son: A Favor de lo Mejor, Inteligencia Aplicada a Decisiones (AMAI); Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad; Asociación Nacional de la Publicidad; Cámara Nacional de la Industria de Productos Cosméticos (Canipec); Consejo de la Comunicación; Confederación de la Industria de la Comunicación Mercadotécnica (CICOM); Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo (ConMéxico); Damas Publicistas de México; Asociación Mexicana de Mercadotecnia (Directa); Instituto Verificador de Medios (IVM); Asociación Mexicana de Publicidad Exterior; Global Advertising Lawyers Alliance; Asociación Mexicana de Promoción y Licenciamiento de Marcas.

también a su educación, cultura y desarrollo humano”, además de que “promuevan a través de sus contenidos, lo constructivo, lo digno, lo mejor de nuestras tradiciones y costumbres”.²³ No obstante que en su portal de internet se menciona que en esta asociación “buscan que el alcance y penetración de los medios sea benéfico para la sociedad”, por lo que promueven acciones basadas en “una responsabilidad compartida de todos los que formamos parte del proceso de comunicación: medios, anunciantes, público y autoridades”, una vez más —como en el caso de Conar— los consumidores no están representados. Esta asociación está relacionada con empresas y fundaciones empresariales, pero no con organizaciones de consumidores o de defensa de sus derechos.²⁴

Los consumidores tienen una voz marginal en Conar porque la única vía de comunicación o vinculación es mediante una “carta de inconformidad”:²⁵

Abrimos canales directos de comunicación para que a través de la página de internet el consumidor denuncie un comercial que considere incorrecto. Para facilitarle el proceso de clasificación de un comercial incorrecto, simplificamos las opciones con base en nuestros principios: ese comercial es a) de mal gusto, b) tiene alto contenido sexual o c) es realmente engañoso, por citar algunos. Lo recibimos, lo procesamos e identificamos cuál de nuestros ocho principios viola (Istmo, 2010).

Lamentablemente este canal no es tan efectivo porque le falta publicidad para captar la atención e interés de los consumidores. Esa vía no es usada por los consumidores ya que “aproximada-

²³ Disponible en: <<http://www.afavordelomejor.org/quienes-somos/>>.

²⁴ Los integrantes de AFM son: Alpura, Bimbo, Comercial Mexicana, Cuauhtémoc Moctezuma, Alen, Grupo Modelo, Bancomer BBVA, Chedraui, Comex, Jumex, Banamex, Flexi y Fundación en Movimiento. Cabe mencionar que esta última es una fundación empresarial vinculada con entidades públicas, en particular el DIF (Desarrollo Integral de la Familia); con otras fundaciones empresariales (Fechac, Red familia, Puerta abierta, Fundación Televisa, entre otras), y con empresas (Microsoft, Voit, Alipu).

²⁵ Disponible en: <http://www.conar.org.mx/presenta_inconformidad>.

mente 80% de las denuncias provienen de las empresas o de oficio por Conar. El porcentaje restante no ha crecido más porque no promovemos esta práctica lo suficiente por falta de presupuesto”. Esto se traduce en falta de información en el portal de internet. Entonces, pese a la intención del Consejo de querer posicionarse “a través de las empresas para que el consumidor se entere de que existe un organismo que busca una publicidad responsable”, esto no se ha logrado (Istmo, 2010). Por ello, la vía de comunicación con los consumidores es endeble y hace que estos ocupen una posición periférica o residual en el quehacer del Consejo.

En suma, como se muestra en el cuadro 11, los hallazgos del análisis macro denotan que Conar integra dos perspectivas incompatibles: la regulación ética, basada en controles mutuos, y la autorregulación económica, que busca a toda costa la no-regulación externa sobre el mercado. En su seno entran en relación los intereses del mercado y los principios éticos basados en los controles mutuos. Por ello, pese a que busca proyectar los intereses relacionados con una publicidad no engañosa (lo cual redundaría en el interés de la configuración pública), al final las empresas terminan actuando conforme a sus intereses económicos. Ello propicia que Conar tenga, en última instancia, una posición periférica en la configuración más amplia. Por una parte, porque no es considerada por las empresas para regularse, por lo que la autorregulación resulta fallida. Por otra parte, no se constituye como un referente de autoridad moral frente a los agentes gubernamentales o ante los ojos de los consumidores.

CUADRO 11
 CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN Y ÉTICA PUBLICITARIA:
 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL

Dimensión	Hallazgos del caso
Morfológica	<ul style="list-style-type: none"> • Conar busca integrar los intereses de la mayoría de quienes participan en la innovación, aunque ahí no estén los consumidores, pero estos intereses suelen entrar en conflicto con los principios de la autorregulación basada en la ética. • Pese a que busca proyectar los intereses relacionados con una publicidad no engañosa (lo cual redundaría en el interés de la configuración pública), al final las empresas terminan actuando conforme a sus intereses económicos.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Conar tiene una posición periférica, con nula capacidad de influencia en la configuración más amplia, debido a que no es considerada por las empresas para regularse, por lo que la autorregulación resulta fallida. • Ello genera que quede desarticulada respecto a las decisiones del Estado y el mercado.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • En una lógica jerárquica, el Consejo mantiene una relación subordinada respecto a la industria (sus asociados), porque son ellos los que pagan las cuotas que la mantienen operando. • La autorregulación promovida por Conar compite, por una parte, con la regulación del Estado, y, por la otra, con la autorregulación basada en los principios del libre mercado fomentada por las empresas.
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • El Consejo propicia controles mutuos basados en la ética y en la observancia de la ley, pero con ello entra en pugna con los principios del mercado y los intereses económicos; este control no impacta en los procesos decisorios, la gestión y acción de los agentes económicos. • Conar no es considerada por los agentes económicos y ello hace que, a la postre, tampoco sea tomada en serio por las autoridades y por los consumidores. Al final sus decisiones, gestiones y acciones son capturadas por el interés de algunos, por lo que no logran generar valor público para la configuración más amplia.

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis tiene implicaciones teóricas y empíricas que redundan en un desempeño que se explica más por la hipótesis de la con-

fluencia perversa, lo cual propicia reproducción y profundización de las fallas configuracionales y del mercado.

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS: LA GOBERNANZA SIMULADA DE CONAR

Considerando los datos del análisis cualitativo presentado en este capítulo, podemos concluir que el perfil de esta innovación la acerca más al polo explicativo de la confluencia perversa, sin que por ello se constituya como una total simulación. Formalmente y en algunas de sus prácticas, Conar promueve la gobernanza regulatoria, lo cual, no obstante, termina por convertirse en un elemento de simulación debido a que las empresas no actúan en consecuencia. Pese a que 95% del espectro de anunciantes en el país forma parte de este Consejo, seguimos encontrando publicidad que no necesariamente se apega a los principios éticos enmarcados por los códigos de autorregulación de Conar.

En el análisis micro, en particular en torno a las dimensiones estructural y relacional, esta innovación se explica de mejor manera por las premisas de la simulación. Los hallazgos denotan dominación y centralidad de alguno(s) de los agentes, así como posición periférica de otros, lo cual repercute en que la lógica relacional propicie un control jerárquico, además de que sea un líder dominante el que obstaculice el flujo de recursos entre todos los integrantes y que impida una ampliación de la participación (hacia los consumidores, por ejemplo). Esto, a su vez, redundante en que las funciones organizacionales (decisiones, gestiones y acciones) estén concentradas en alguno(s) de los agentes y que no haya colegialidad en el funcionamiento. Finalmente, en lo que a la conformación se refiere, esta innovación se acerca más a las premisas de la confluencia perversa porque no cualquier interesado puede participar (los consumidores tienen un papel residual), además de que los que sí pueden participar (medios,

anunciantes, agencias o asociaciones) deben pagar una cuota, lo cual puede inhibir la participación.

En cuanto al análisis macro, el perfil de Conar también implica mayor cercanía con el polo explicativo de la simulación, sobre todo en la dimensión estructural, porque este Consejo mantiene una posición periférica —sin oportunidad de influencia— respecto de la configuración pública más amplia, así como respecto al actuar del mercado; ello propicia que su función no incida en las decisiones, acciones y gestiones de otros agentes configuracionales. Esto es similar si consideramos la dimensión relacional: esta innovación regulatoria está supeditada al pago de cuotas de las empresas anunciantes, lo que denota una relación jerárquica hacia anunciantes y medios. En la dimensión morfológica se aleja un poco de este polo explicativo, pero tampoco se acerca al de la gobernanza. Como vimos, no proyecta los intereses de sus miembros: ni de anunciantes y medios, quienes buscan maximizar sus ganancias, pero tampoco de los publicistas, quienes sienten coartada su creatividad con la autorregulación ética.

En suma, lo anterior implica —en términos de la hipótesis de la simulación— que esta innovación institucional es utilizada por los agentes dominantes del mercado como estrategias para ganar o potenciar su posición central en la regulación pública, con lo que se amplían los diferenciales de poder, se refuerza la expansión del proyecto neoliberal y se reproducen o profundizan las fallas configuracionales.

Estas fallas están relacionadas con la exclusión de los consumidores, la existencia de opacidad y procesos cerrados, así como con la concentración de poder y, por ende, la profundización del elitismo y de una cultura de la dádiva. Si bien la información empírica no refiere prácticas de corrupción y soborno, el que las empresas desestimen la autorregulación ética denota una falta de interés público. Finalmente, la conformación, posición, relación y función de este Consejo profundizan la lógica individualista de la ganancia privada y el aislamiento de los agentes que integran la configuración pública, lo cual, en última instancia, termina

minando la cohesión y el compromiso social; ambos, marcadores centrales del discurso que apela a la ética y la responsabilidad social como medio de regulación del mercado.

Capítulo 4

Gobernanza capturada. El Consejo Consultivo del Consumo

Según lo advertido en la introducción de este libro, para que haya gobernanza en los procesos regulatorios es preciso que el Estado tradicional o burocrático se transforme en un Estado postburocrático que defienda la protección de derechos de todos los involucrados en la relación económico-social, mediante el cumplimiento de leyes y reglamentos de carácter obligatorio. Estas normas, sancionadas jurídicamente, han de ser complementadas por otras que, siendo de tipo voluntario, favorecen el funcionamiento flexible del mercado. Asimismo, y considerando que la gobernanza regulatoria se basa en la premisa de la interdependencia y los controles mutuos como mecanismo de coordinación, es preciso que los procesos de regulación económica sean abiertos e incluyentes. Para ello se requieren instancias regulatorias autónomas y fuertes (que resistan a la captura), que faciliten la participación efectiva de todas las partes involucradas, al tiempo que se involucran en una lógica de rendición de cuentas y responsabilidad pública. Ahí es donde cobra sentido la implementación de mecanismos y la apertura de espacios de participación institucionalizada.

En este capítulo veremos el papel que ha tenido una innovación institucional diseñada para mejorar los procesos decisorios con la participación de agentes externos (de la sociedad y el mercado). El interés particular fue analizar si el Consejo Consultivo del Consumo (CCC) —órgano de consulta de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)— propició, o no, que la regulación de la venta y publicidad de la comida chatarra en las escuelas integrara la voz de los consumidores, quienes, por lo general, son agentes

subrepresentados o sin participación en los procesos regulatorios. Los datos cualitativos del análisis micro y macro nos permiten concluir que, si bien este Consejo formalmente busca ampliar la voz de los consumidores en los procesos gubernamentales y regulatorios, en la práctica los intentos para hacer efectiva la gobernanza han sido *capturados*. Ello se explica por una constelación de factores, entre los que se encuentran: la burocratización y el desinterés público hacia el trabajo en este espacio, así como la diferenciación de poder entre sus integrantes, sobre todo después de que se invitara a miembros del sector industrial.

En las siguientes páginas muestro cómo fue que estos factores caracterizaron la conformación y operación del CCC en torno a la regulación de comida chatarra como una *gobernanza capturada*. En primer lugar, hago una breve caracterización de la innovación y del contexto institucional en el que se sitúa la emergencia de innovaciones como los consejos consultivos, considerando aspectos de la participación ciudadana, la reforma institucional y la apertura gubernamental. Con ello en mente, en segundo lugar (y precedido por una breve anotación sobre las técnicas y fuentes de información) discuto los hallazgos del análisis micro y macro, así como sus implicaciones teóricas y empíricas.

LA INNOVACIÓN REGULATORIA DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

Este Consejo es uno de los mecanismos de participación institucionalizada de la administración pública federal. En la literatura sobre mecanismos participativos existen diversas clasificaciones para denominar espacios como éste. Una de ellas distingue tres tipos: 1) de interlocución con comunidades organizadas; 2) deliberativos, como los foros temáticos, las conferencias de consenso o los jurados/paneles ciudadanos, así como 3) mecanismos de democracia directa (Font, 2004). Otra clasificación (Hevia e Isunza, 2010) se refiere a su conformación, que puede ser intraestatal (sólo con actores gubernamentales); socioestatal (con presencia

no gubernamental); social (que no tiene contacto con actores gubernamentales), así como estatal-social (que es intraestatal pero puede tener actores no gubernamentales invitados). Asimismo, desde una tercera perspectiva (Hevia, Vergara y Ávila, 2011) se les clasifica según su función en mecanismos de consulta; operación de programas; evaluación y vigilancia; dictaminación de proyectos; planeación, y cogestión. Una cuarta perspectiva (Ziccardi, 2004) clasifica los espacios e instrumentos de participación en tres tipos: de consulta pública para la toma de decisiones (como el plebiscito y el referéndum); de diseño de políticas (consulta a comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés); de diseño, aplicación y monitoreo (como la planeación estratégica y el presupuesto participativo). Finalmente, desde la perspectiva gubernamental (del gobierno 2012-2018) se les clasifica por su nivel de incidencia como de consulta (información, diálogo, opinión); mecanismos de decisión (deliberación y cogestión), así como mecanismos de monitoreo ciudadano (vigilancia).¹

Según la clasificación es el número de mecanismos identificados. Así, mientras que en el conteo realizado por un estudio encargado por el actual gobierno federal al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reportan 139 mecanismos, otros conteos dan cuenta de la existencia de 189 espacios de participación,² así como de 163 instancias deliberativas.³

¹ Diario de campo, observación participativa, 2015-2016.

² De acuerdo con un estudio de la Secretaría de la Función Pública (realizado en 2007), se identificaron 189 espacios de diálogo y consenso en alguna área de la administración pública federal. La metodología consistió en una encuesta mediante un cuestionario en línea con 60 preguntas cerradas, a 242 instituciones de la administración pública federal, de las cuales sólo respondieron 197 (CITCC, 2008: 21).

³ En 2011, Hevia y otros autores identificaron 409 órganos colegiados de deliberación después de haber hecho la revisión de 256 leyes federales vigentes en 2008. De ellos, 163 tienen un carácter sociopolítico, esto es, que incluyen agentes gubernamentales y no gubernamentales ya sea en funciones de consulta (no vinculante), o para la operación de programas en comisiones intersecretariales (Hevia, Vergara y Ávila, 2011: 76-80).

El CCC es uno de estos espacios de participación-deliberación y, formalmente, es definido como un cuerpo colegiado intersectorial donde participan agentes del Estado (funcionarios de la administración pública federal); del mercado (empresarios en su carácter de productores y consumidores), y de la sociedad (académicos, organizaciones sociales y de consumidores).⁴ Conforme a su acuerdo de creación (Profeco, 2005), el CCC está integrado por el procurador (presidente); el coordinador general de educación y divulgación (secretario técnico), y por “ciudadanos con trayectoria y prestigio reconocidos en materia de consumo” (consejeros), además de un representante de la Secretaría de Economía.⁵ Su carácter colegiado implica, de manera formal, que sus integrantes se reúnen (físicamente y/o de manera virtual en sesiones ordinarias, extraordinarias y reuniones de trabajo) para discutir temas, deliberar y tomar decisiones sobre lo que han de recomendar a la autoridad correspondiente. Ello a fin de cumplir con las funciones establecidas en el acuerdo, es decir, emitir opinión respecto a los programas de trabajo de la Procuraduría; proponer programas y acciones públicas relacionadas con las atribuciones de la Profeco; promover la realización de foros y otros eventos para lograr el intercambio de ideas entre los diversos actores en las relaciones de consumo, así como *impulsar la participación ciudadana en las diversas acciones de protección al consumidor* (Profeco, 2005).

La última función referida (en cursivas) es relevante para el tema que ocupa el análisis de este capítulo debido a que, con ella, el CCC pudo conformarse como un espacio de discusión y propuesta en torno a la regulación de la comida chatarra en México.

⁴ Aquí cabe especificar la distinción que hago sobre *dos tipos de consumidores*. Por una parte, están las *personas físicas* (individuos) que disfrutan como *destinatarios finales* de bienes, productos o servicios; por otra, están las *personas morales* que obtienen bienes, productos o servicios como parte de la cadena productiva. Dentro de los primeros estamos todos aquellos que consumimos como parte de nuestra vida cotidiana; en los segundos están los empresarios que adquieren insumos para, a su vez, generar bienes, productos o servicios que serán ofertados a los consumidores finales.

⁵ Los consejeros duran cuatro años y pueden continuar por otro periodo cuando así lo determine la mayoría de los miembros del CCC (Profeco, 2005).

Apelando en esta función, los consejeros pudieron haber integrado opiniones y recomendaciones específicas, con lo que este Consejo habría fungido como un altavoz institucional frente a otras instancias gubernamentales, regulatorias y del mercado. Empero, como veremos adelante, este no fue el caso: en este proceso regulatorio el CCC tuvo un papel marginal. Pero antes de entrar de lleno en esto, veamos a continuación el contexto institucional que ha favorecido el surgimiento de espacios de participación como éste.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Al hablar del contexto institucional nacional habremos de pensar en el marco normativo y burocrático (reglas formales y dependencias u oficinas), a partir del cual se busca transformar las prácticas institucionales (las reglas informales) que regulan la interacción en la configuración pública. En lo que al marco normativo-burocrático nacional se refiere, podemos identificar al menos tres aspectos que redefinen la interacción E-M-S, ya sea con la promulgación de leyes, con la adecuación de planes y programas o bien con el establecimiento de nuevas oficinas de gobierno. Estos aspectos son: *a)* participación ciudadana; *b)* reforma institucional, y *c)* apertura gubernamental. En este apartado presento los instrumentos nacionales e internacionales que componen este marco institucional.

*a) Participación ciudadana*⁶

Antes de situar el contexto institucional de las innovaciones regulatorias que emergen en el terreno gubernamental relacionado con la participación ciudadana, es preciso recordar cómo es definido este concepto en la literatura. Considerando que existe una extensa discusión global al respecto, aquí retomo específicamente las aportaciones de dos autoras latinoamericanas cuyas tipologías

⁶ En el Anexo 1 presento detalles de la información aquí descrita.

son útiles para situar este concepto en la realidad mexicana. Por una parte, Nuria Cunill distingue la participación ciudadana de otros tipos como son la participación social, la comunitaria y la política (Cunill, 1991, 1997):

1) La *participación social* explica las acciones que individuos, pertenecientes a organizaciones o asociaciones, emprenden —en interacción con otras instituciones similares, pero no con el Estado— para defender sus intereses. 2) La *participación comunitaria* implica el involucramiento de individuos en acciones colectivas orientadas a promover el desarrollo de la comunidad, atendiendo las necesidades de sus miembros para asegurar, con ello, la reproducción social. 3) La *participación política*, mediada por las prácticas de representación formal (voto), está relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en organizaciones (partidos, parlamentos) y mecanismos del sistema político (elecciones). 4) La *participación ciudadana* es el medio por el cual los ciudadanos se involucran, de manera directa, en el espacio y las acciones públicas. En otras palabras, este tipo de participación relaciona a los individuos (en su carácter de ciudadanos) con el Estado y está orientada hacia la definición de metas colectivas para satisfacer el interés público.

Por otra parte tenemos la tipología elaborada por Alicia Ziccardi (1998) para distinguir la participación autónoma de la institucionalizada. La primera emerge desde la sociedad, mientras que la segunda es impulsada por las instituciones gubernamentales y está contenida en el marco legal y normativo. Respecto a esta última, la autora especifica como sus funciones: otorgar legitimidad al gobierno, promover una cultura democrática, además de hacer más eficaces la decisión/gestión pública (Ziccardi, 2004).

La innovación regulatoria que ocupa el análisis de este capítulo está relacionada con la implementación de mecanismos y procesos para promover la participación institucionalizada, tanto política como ciudadana. Esta promoción es impulsada formalmente con la emisión de leyes y la ratificación de instrumentos internacionales, así como con la conformación de oficinas y espacios de

participación. Como se aprecia en la figura 5, podemos identificar como uno de los primeros pasos para institucionalizar la participación ciudadana y política el reconocimiento que el gobierno mexicano hiciera, en 1981, de los derechos políticos de la mujer con la ratificación de la Convención de 1956, la cual establece como derecho de la mujer la participación en el gobierno en igualdad de condiciones que los varones. A ello se suma de manera puntual, como institucionalización de la participación ciudadana, la promulgación en 1983 de la Ley de planeación, con la que se establecen los principios para la participación de los diferentes grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales.⁷ Otro paso más hacia la institucionalización de la participación ciudadana mediante el reconocimiento del derecho a la consulta, es la ratificación en 1990 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se especifica puntualmente el derecho de los pueblos originarios a ser consultados y participar en procesos decisorios que afecten sus intereses (individuales y comunitarios). En el terreno de la prevención o erradicación de las prácticas de corrupción gubernamental, también existen instrumentos para incluir la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Tal es el caso de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificada por el gobierno mexicano en 1996, así como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, ratificada en 2003.

Asimismo, la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en 2004, cristalizó el esfuerzo de activistas y funcionarios por tratar de impulsar el asociacionismo en México. A ello se sumó la aprobación, en 2009, de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Con ella se

⁷ En este punto cabe mencionar que, pese a la promulgación de esta ley, no fue sino hasta 1995 que se pusieron en marcha mecanismos de consulta popular para diseñar el PND 1994-2000; previamente el diseño seguía siendo *top-down* (The World Bank, 2008: 16).

establece el derecho de todos los habitantes de Iberoamérica para participar, colectiva e individualmente, en la gestión pública. Finalmente, la Ley Federal de Consulta Popular (aprobada en 2014) se constituye como un elemento más de este contexto institucional que busca ampliar la participación ciudadana en los procesos gubernamentales y decisorios.

FIGURA 5
MARCO NORMATIVO NACIONAL E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES
SIGNADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL PARA PROMOVER
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia.

Mención especial merece la promulgación de normas específicas para promover la participación ciudadana. La primera ley estatal data de 1995: la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. En 1997 se aprobó la de Jalisco, y para 2001 ya había 13 estados con leyes de participación ciudadana. En 2006 había 28 estados con ley y en 2009 faltaba aprobarla en Oaxaca, Hidalgo, Nuevo León y Campeche (Olvera, 2009: 7). En 2012 entró en vigor la Ley de Participación Ciudadana en Oaxaca (Silva, 2014); en 2015, el Congreso de Hidalgo aprobó la Ley de Participación Ciudadana y Consulta Popular (Martínez, 2015), y

en 2016, Nuevo León estrenó su Ley de Participación Ciudadana (CEE-NL, 2016). Entonces, hasta finales de 2016, sólo Campeche faltaba por aprobar una ley en la materia.

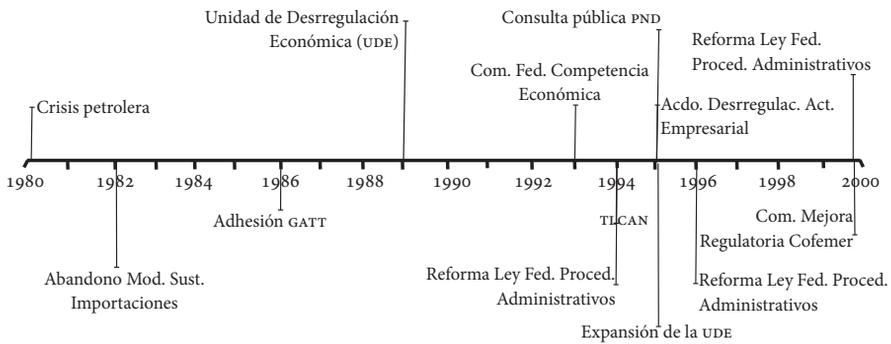
b) Reforma institucional y gestación de un nuevo Estado (¿regulatorio?)

En el marco de la crisis petrolera de la década de los ochenta —cuyo resultado fue el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones en 1982— y para seguir la receta del Consenso de Washington, se impulsaron transformaciones institucionales orientadas a recortar el gasto público, reformar el sistema fiscal, liberalizar la economía, eliminar barreras comerciales, desregular los mercados, privatizar las empresas paraestatales y garantizar los derechos de propiedad. Para ello se diseñó un nuevo marco normativo y burocrático (véase figura 6). Es así como en 1986 comenzaron a tomarse “medidas progresivas de cambio” (The World Bank, 2008). Primero, con la adhesión a acuerdos y tratados internacionales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); el Pacto de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Segundo, con la creación de oficinas y dependencias orientadas a favorecer la (des)regulación económica como la Unidad de Desregulación Económica (UDE), que a la postre sería la Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer), o la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). Tercero, con la emisión de leyes y reformas, como las distintas modificaciones a la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Las metas iniciales de estas reformas eran la desregulación, privatización y liberalización sin cortapisa. Empero, después de que a mediados de la década de los noventa se vislumbraran los impactos negativos de este proceder, se comenzó a reorientar el rumbo. Entre mediados de los años noventa y la primera mitad de los 2000, la tendencia (marcada por la OCDE) era la mejora regulatoria e, incluso, los siguientes cinco años se empezó a hablar de

calidad en la política regulatoria. Finalmente, después de 2010 la idea era generar una *governanza regulatoria* con la participación de todos los grupos de relación y no sólo las empresas reguladas (Cofemer, 2012).

FIGURA 6
MARCO NORMATIVO Y BUROCRÁTICO PARA PROMOVER
LA DESCENTRALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Estas transformaciones institucionales estaban orientadas a gestar un nuevo *Estado regulatorio*, el cual formalmente habría de estar conformado por diversos tipos de agencias reguladoras: 1) departamentos ministeriales que forman parte del gobierno central pero no tienen personalidad jurídica independiente y reportan a un ministro; 2) agencias ministeriales cercanas al gobierno central pero que tienen presupuesto y autonomía de gestión, aunque están sujetas a distintos marcos legales y a la intervención ministerial; 3) órganos asesores independientes que son agencias con el poder de aconsejar al gobierno y otros agentes sobre regulaciones específicas, y 4) agencias reguladoras independientes con autonomía administrativa, pero su presupuesto depende del ministerio (Cofemer, 2012).

Pese al cambio de rumbo, de una franca desregulación hacia una regulación de calidad que, al menos formalmente, cubre los requisitos de la gobernanza (con la implementación, por ejem-

plo, de consultas públicas durante los procesos regulatorios), se conforma en México un Estado con *apariencia regulatoria* pero no uno propiamente regulatorio. Los resultados de estas transformaciones institucionales no se han consolidado en un marco regulatorio robusto. Por el contrario, desde que se inició el proceso de liberalización, la regulación ha mostrado ser pobre, entre otras cosas porque la privatización y la liberalización económicas no estuvieron acompañadas de un marco regulatorio procompetitivo (The World Bank, 2008: 32). Ello ha favorecido que los intereses de los regulados penetren fácilmente las instituciones: “La posibilidad de captura incrementa conforme mejor es la organización de la industria y menor es la oposición que enfrenta” (Cofemer, 2011: 17).

c) Apertura gubernamental y gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto ocupó la atención desde la década de los setenta para referirse al secreto del gobierno y a la necesidad de abrirse al ciudadano (Campos y Corjan, 2012), sin embargo, no tuvo mayor trascendencia sino hasta fechas recientes, específicamente con el compromiso del presidente estadounidense Barak Obama, en 2009. Después de ello el concepto escaló a la escena internacional con la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), que es un esfuerzo mundial impulsado por Estados Unidos y Brasil desde julio de 2012 para promover en los gobiernos, a escala global, mayor transparencia, combate a la corrupción y uso de las tecnologías para fortalecer la gestión pública (Banfi, 2012). Entre 2013 y 2015 esta alianza, integrada por 64 países, estuvo copresidida por los gobiernos de México e Indonesia (AGA, 2013).

Al asumir la copresidencia, el gobierno federal mexicano tuvo que impulsar acciones de coordinación entre agentes del Estado, el mercado y la sociedad. Para ello se conformó un secretariado técnico tripartita que coordinó acciones del sector público (gobierno federal y organismos autónomos) y del sector privado (organiza-

ciones civiles y expertos consultores y académicos), para diseñar un plan de acción bianual en torno a cinco ejes temáticos: gobierno centrado en la ciudadanía; presupuesto abierto y participativo; datos abiertos para el desarrollo; empoderamiento y participación ciudadana, así como gobernanza de los recursos naturales (AGA, 2013). Este esfuerzo conjunto en México fue impulsado, en primera instancia, por el sector privado, ante el desconocimiento de los funcionarios públicos federales sobre lo que implicaba un gobierno abierto, lo cual va más allá de la transparencia y la rendición de cuentas o el gobierno electrónico (Güemes y Ramírez, 2012; Campos y Corjan, 2012; Calderón, 2012).

En términos conceptuales, se define como gobierno abierto (GA) aquel que impulsa la transparencia para la rendición de cuentas; promueve la participación para mejorar la eficacia gubernamental, además de que induce la colaboración al incorporar ciudadanos en la acción del gobierno. Para ello, el GA se cimienta en dos principios rectores: la comunicación y la coordinación (Villoria, 2012). Para articular transparencia, participación y colaboración, el gobierno abierto se distingue del gobierno electrónico porque implica transformaciones organizacionales más amplias, las cuales se traducen en una “nueva forma de gobernar” (Campos y Corjan, 2012; Calderón, 2012), así como en una nueva forma de interacción de la ciudadanía con el gobierno (Martínez, 2012). Bajo esta óptica, la ciudadanía se convierte en uno de los pilares que hacen funcionar el sistema político-gubernamental. Esto implica la transformación de la “visión internista” de la administración pública, confiriéndole un lugar central al ciudadano (Aguilar, 2006: 43-45). Ello se traduce, a su vez, en un cambio en el papel del ciudadano: de ser un agente pasivo en algunos casos, o reactivo en otros, se convierte en un agente activo y propositivo. En otras palabras, en lugar de entablarse una interacción de gobernantes y súbditos, o una interacción donde los gobernantes son advertidos como rivales, se establece una interacción de aliados.

En suma, este contexto institucional (incisos *a*, *b* y *c*) refiere cambios que han tenido distintos niveles de avance pero, en

conjunto, marcan la pauta para *hacer las cosas de manera distinta* en tres ámbitos interrelacionados: el gubernamental-regulatorio; el de mercado, y el de la ciudadanía.⁸ Para su reconfiguración se requieren innovaciones organizacionales y culturales de tipo funcional, estructural, comportamental y relacional (Cabrero y Arellano, 1993); ello al final redundará en transformaciones dentro del gobierno, en la relación gobierno-entorno y en la propia ciudadanía.⁹ Estos cambios se traducen en una reorganización administrativa, por un lado, y en una renovación ciudadana y del mercado, por el otro (Aguilar, 2006: 18-19, 42-43).

Lo primero se cristaliza en la reducción de los niveles jerárquicos dentro del gobierno; la descentralización de las decisiones; la creación de agencias especializadas autónomas; la orientación de la acción administrativa hacia el ciudadano, usuario del servicio público; la transversalidad administrativa, así como la certificación de procesos. Lo segundo implica una transformación en la relación del ciudadano y el empresario con el gobierno, dejando atrás las inercias elitistas, clientelares o de confrontación, y, en su lugar, propiciando la deliberación pública, la corresponsabilidad pública y el interés por exigir cuentas al gobierno, al tiempo que se dan cuentas a los demás integrantes de la configuración E-M-S.

Aquí es donde se sitúa la emergencia de innovaciones institucionales, pero también es este contexto el que nos puede dar pistas para entender las dificultades de establecer una gobernanza regulatoria en procesos regulatorios como el de la comida chatarra.

⁸ Así como el ámbito gubernamental no es cerrado o monolítico, pero tampoco es un espacio desordenado y atomizado, aquí se plantea que los ámbitos ciudadano y del mercado tienen las mismas características. Los tres están conformados como entes heterogéneos “de múltiples partes” (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, intereses, demandas, etcétera) pero que “se relacionan y condicionan de una forma continua” (Arellano y Cabrero, 2000: 15).

⁹ En resumidas cuentas, el cambio funcional corresponde a reformas administrativas y nuevos marcos normativos; el estructural a la descentralización de la toma de decisiones; el comportamental al cambio de actitud hacia la cooperación, y el relacional a nuevas formas de interacción con el entorno (Arellano y Amaya, 2000; Cabrero y Arellano, 1993).

TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Los resultados que presento en este capítulo corresponden al análisis cualitativo de la información construida durante el trabajo de campo (sobre terreno y de manera virtual), así como con la documentación de archivos físicos y electrónicos. El trabajo de campo implicó efectuar observación participativa –durante seis meses que me desempeñé como funcionaria en Profeco, en una situación de investigación-acción, entre febrero y julio de 2011–, así como entrevistas semiestructuradas con integrantes y exintegrantes del Consejo y la realización de mesas de reflexión y discusión con organizaciones sociales. Esta información fue complementada con trabajo de campo virtual o en línea y revisión de documentos oficiales y reportes en prensa (véase cuadro 12). El análisis se concentra en el funcionamiento del Consejo durante dos periodos: 2010-2011 y 2014-2015.

CUADRO 12
FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LA UNIDAD DE ANÁLISIS CCC

Técnicas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Observación participativa y entrevistas etnográficas (febrero-julio 2011). • Entrevistas semiestructuradas con exintegrantes del CCC (mayo 2012, noviembre y diciembre 2015). • Organización de tres mesas de discusión con integrantes de éste y otros consejos consultivos. • Observación en línea sobre la regulación de comida chatarra (septiembre-octubre 2009; octubre 2016). • Revisión documental y de prensa (2009, 2011, 2013, 2016). 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatos de entrevistas. • Versiones estenográficas de las sesiones ordinarias de 2010. • Documentos electrónicos. • Leyes y reglamentos. • Documentos internos (oficios). • Noticias y columnas de opinión.

Fuente: Elaboración propia.

Debido a que las entrevistas fueron realizadas bajo un acuerdo de confidencialidad y a que la información de la observación parti-

cipativa fue obtenida en mi carácter de funcionaria, pese a que se trata de espacios de participación institucionalizada de carácter público, el tratamiento de los datos personales de los consejeros y de los funcionarios conservará la confidencialidad, por lo que me refiero a ellos sólo mediante su cargo.

A continuación presento el análisis del CCC considerando, primero, su conformación, para después discutir los hallazgos en el nivel micro y macro.

El Consejo Consultivo de la Profeco

Profeco es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad y patrimonio propios (Campa, 1998). Fue creada en 1976 en un contexto muy particular: “En ese entonces, el país tenía una política de precios controlados, por lo cual el gobierno se encargaba de vigilar que se respetaran los precios oficiales. Los empresarios no eran ni de cerca amigos del gobierno y la inflación era el pan nuestro de cada día” (Fundación UNAM, 2013). Haciendo un poco de historia, encontramos que México fue el segundo país latinoamericano con una ley de protección al consumidor, así como el primero en crear una procuraduría para su defensa.¹⁰ En 1976 entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) con objeto de regular las relaciones comerciales entre consumidores y proveedores de bienes y servicios. Para garantizar su cumplimiento se crearon dos organismos: la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y el Instituto Nacional del Consumidor (Inco). La primera estaba encargada de conciliar intereses entre proveedores y consumidores, mientras que el segundo se ocupaba de la educación para el consumo.

Con este antecedente, en 1983 se incorporó en el artículo 28 de la Constitución política la disposición de proteger a los con-

¹⁰ El primer país latinoamericano en emitir una ley al respecto fue Venezuela cuando, en 1974, publicó la Ley Antimonopolio y de Protección al Consumidor (Indepabis, s/f).

sumidores y fomentar su organización para el mejor cuidado de sus intereses (Fundación Este País, 2008). Este marco regulatorio se fortaleció en la década siguiente, cuando se decretaron leyes relacionadas con la regulación económica; con la protección y defensa de usuarios de servicios financieros, así como con la elaboración de normas oficiales mexicanas. Esto se vio reflejado en cambios institucionales: por una parte, se centralizó la atención y orientación hacia los consumidores en una sola dependencia (en 1992 el Inco se fusionó con Profeco). Por la otra, se crearon agencias especializadas, relacionadas con los intereses de consumidores y usuarios: para fomentar la competencia económica y la mejora regulatoria, así como para regular sectores relacionados con el riesgo sanitario, los servicios financieros y las telecomunicaciones.

De manera formal, esta temprana institucionalización de la defensa de los consumidores implicaría una garantía de protección. Sin embargo, en la práctica, esta protección fue insuficiente debido a las limitadas atribuciones legales de estas dependencias, sobre todo si las contrastamos con la creciente fortaleza de los agentes dominantes del mercado, es decir, las grandes empresas locales y transnacionales.¹¹ Pero eso no fue todo. La inercia de esa institucionalización se tradujo en cierta *inhibición organizativa*. Ello explica el bajo nivel asociativo de los consumidores para luchar por la protección de sus derechos (Sánchez y Murillo, 2011). Lo anterior se ilustra con la comparación de algunos casos. Para 2007, en España había 284 organizaciones sociales dedicadas a la defensa del consumidor, cifra similar a la reportada por Estados Unidos (234). En Argentina la cifra es sustantivamente menor: 34 organizaciones con 120 filiales en todo el país, al igual que en Chile, donde se reportaban 40.

Estos datos contrastan notablemente con México donde, para ese mismo año, Profeco reportaba 19 organizaciones que partici-

¹¹ Aquí cabe matizar que la fortaleza de algunos organismos reguladores se ha modificado con las reformas institucionales promovidas con el paso del tiempo. Un ejemplo lo encontramos en el reforzamiento de la regulación en materia de telecomunicaciones a partir de la reforma constitucional de 2013-2014.

pan en la defensa de los derechos del consumidor (Fundación Este País, 2008). En mi recuento, entre 2013 y 2015 contabilicé de 28 a 30 organizaciones promotoras de la defensa de los derechos del consumidor. Esta cifra, como aquellas que captan la actividad de la sociedad civil organizada, es muy volátil debido a la inestabilidad de las asociaciones, esto es, a que su ciclo de vida promedio puede ser muy corto. Ello es particularmente cierto en el caso de las organizaciones de consumidores o, mejor, organizaciones proconsumidores (esto es, que luchan por la defensa de sus derechos). Este sector se caracteriza, como lo dijera un consejero del CCC (entrevista del 11 de diciembre de 2015), por el bajo nivel asociativo: “hay pocas [organizaciones de consumidores] y hay pocas serias y, en muchos casos, hay organizaciones de membretes, es decir, no hay más actividad, o hay actividades esporádicas o luego decrecen”.

Pese a ello, existen esfuerzos políticos y sociales orientados, al menos formalmente, a fortalecer el sector asociativo y, con esto, la defensa de los derechos del consumidor. Desde 2002, y como parte de los cambios generados en la primera administración federal panista (2000-2006), Profeco comenzó a impulsar la gestación de asociaciones proconsumidores. Entre 2002 y 2004 se fomentó el trabajo autogestivo de los consumidores agrupados por iniciativa de la propia institución en organizaciones. El objetivo era que los consumidores se organizaran para resolver colectivamente sus necesidades de consumo. Con ello se dio el primer paso para la posible formalización del trabajo de las “organizaciones de consumidores” coordinadas por Profeco y a las cuales se les imparten talleres y cursos sobre tecnologías domésticas para la satisfacción autogestiva de necesidades de consumo.

Pero, además de que Profeco se ocupara de la promoción asociativa de consumidores para que aprendieran, por ejemplo, a elaborar conservas de frutas o productos de limpieza para el hogar, en 2004 hubo adecuaciones en la estructura institucional orientadas por el reconocimiento de otra figura colectiva: las “asociaciones de consumidores”. Se creó la Coordinación de Fo-

mento de Asociaciones de Consumidores (Cofac), como área de la Coordinación General de Educación y Divulgación. Su misión fue “fomentar la constitución de grupos representantes de la sociedad civil y su participación, como interlocutores del estado, en la toma de decisiones sobre el consumo y el ejercicio de los derechos de los consumidores” (Oficio Circular 001/2004 del 13 de abril de 2004). En ese entonces existían 14 asociaciones de consumidores o consumeristas vinculadas con el área.¹²

Como parte de este esfuerzo institucional por abrir espacios de interlocución con los agentes sociales, en 2005 se creó el Consejo Consultivo del Consumo. Fue concebido como un órgano interdisciplinario que tiene por objeto analizar diversos temas en materia de consumo y de protección al consumidor; proponer programas y acciones públicas, y fomentar la participación ciudadana en aspectos que afectan a los consumidores y sus derechos (*Diario Oficial de la Federación*, 2005). Esto hizo que fuera un espacio de participación y de interacción de agentes gubernamentales y no gubernamentales.

Entre 2005 y 2006 el CCC convocó a especialistas y activistas a que discutieran problemáticas de consumo en torno a los productos transgénicos; la venta fraudulenta de gasolina, y la producción y comercialización de alimentos. En 2007, Profeco gestionó apoyo financiero de la Comisión Económica Europea a través de un programa de cooperación en el marco del Tratado de Libre Comercio entre ambas regiones (ProTLCUEM). Con ello, los siguientes tres años se realizaron actividades de asistencia técnica, capacitación y sensibilización para las asociaciones de consumidores, así como

¹² Cabe señalar que además de la distinción que Profeco hace entre *organizaciones* y *asociaciones* de consumidores, también distingue las asociaciones de consumidores (aquellas creadas de manera explícita para defender los derechos del consumidor) de las “asociaciones consumeristas” (es decir, cualquier organización de la sociedad civil que, de manera indirecta, puede impactar en la defensa de los consumidores). Ejemplo de estas últimas son las organizaciones ambientalistas cuyo activismo por el cuidado del medio ambiente, de manera paralela puede incidir favorablemente en la defensa del consumidor al promover la producción orgánica, el consumo verde o el etiquetado de productos con transgénicos.

para los funcionarios de Profeco y de entidades gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al consumo. Dentro de estas actividades, en 2008 se inició el proyecto de asistencia técnica sobre el establecimiento de una Red Piloto de Asociaciones de Consumidores (Redac).

En 2010, el CCC comenzó a discutir el tema de la comida “charra” en el marco de la regulación que había al respecto. Otros de los temas discutidos en ese año fueron: reforma al artículo 17 constitucional donde se establece la figura de acciones colectivas; reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor (sobre legitimación y facultades de las asociaciones); contratos de adhesión abusivos avalados por las autoridades; publicidad engañosa dirigida a niños; engomado de eficiencia en automóviles; difusión de los derechos de los consumidores; convenio Profeco-Indesol de gestión de recursos para las asociaciones de consumidores; contratos y denuncias a la Comisión Federal de Electricidad; apoyos a asociaciones de consumidores; abusos en las gasolineras, así como reformas y adiciones a las leyes federales de protección al consumidor y de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.¹³

En 2011 el CCC tuvo una transformación significativa en su integración. En el último periodo de la segunda administración federal panista (2006-2012) fueron invitados a participar, en su carácter de grandes consumidores, representantes de la industria. Con ello se inicia lo que yo identifico como la tercera generación del Consejo, en la cual se establece una relación intersectorial de agentes políticos, económicos y sociales. La primera generación (2005-2007) es la que inicia el periodo de gestación; la segunda (2008-2011) puede ser caracterizada como la fase de consolidación, y la tercera (2012-hasta la fecha) como su recomposición, y, tal vez, su crisis. El análisis que presento en este capítulo corresponde a la segunda y tercera generaciones; en ellas hay lógicas de conformación, posición, vinculación y función que impactan en

¹³ En el Anexo 2 presento detalle de los temas discutidos en 2010.

la relación E-M-S y que definieron la incapacidad de influir en el proceso regulatorio de la comida chatarra.

El análisis de este caso de innovación regulatoria muestra la forma en que este espacio de participación institucionalizada ha sido *capturado* bajo dos lógicas que merman su operación: la burocratización y la ganancia económica. Ello, en última instancia, hizo que el CCC quedara como un espectador en el proceso de regulación sobre venta y publicidad de comida chatarra en las escuelas. Ambos elementos configuran el contenido de los siguientes apartados.

ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL. ENTRE EL DESINTERÉS DE LOS FUNCIONARIOS Y EL INTERÉS DE LOS EMPRESARIOS

El análisis organizacional del CCC nos muestra que este espacio, por un lado, está capturado por el desinterés de los funcionarios y la burocratización de su funcionamiento: al estar estipulado en la normatividad institucional, los funcionarios *deben* reunir al Consejo, sin que ello implique interés en que su funcionamiento mejore los procesos decisorios y de gestión de la Procuraduría. Por otro lado, este Consejo ha sido capturado por la presencia de agentes con mayores capacidades de participación e influencia: los representantes del sector industrial, quienes están interesados en ampliar su espectro de acción para incidir en los procesos regulatorios. Veamos, en primer lugar, los aspectos relacionados con el primer tipo de captura.

a) Desinterés de los funcionarios y burocratización del CCC

Cuando fui invitada a participar en la Profeco como directora del área de fomento de asociaciones de consumidores, advertí que los funcionarios ubicados en distintos niveles de la jerarquía burocrática no sabían qué hacer con el Consejo. Estaban conscientes de que, para cumplir con la normatividad, tenían que efectuar

reuniones con los consejeros, pero no veían que ello pudiera contribuir a mejorar las gestiones y decisiones institucionales. Por el contrario, lo veían como una carga de trabajo que, en algunos casos, entorpecía las ya de por sí burocratizadas labores que debían cumplir.¹⁴

Ello propiciaba que la relación con los consejeros fuera un tanto displicente: los tenían que escuchar y contestar a sus críticas, pero los miembros del CCC no eran vistos como consejeros propiamente dichos, quienes habrían de acompañar a los funcionarios en su trabajo. Ello se ilustra en una de las confrontaciones entre consejeros y funcionarios. En la XIV Sesión ordinaria una consejera criticó el nuevo convenio que la Profeco entablaría con Cofetel para regular los contratos de adhesión de las compañías de telecomunicaciones. La presentación estuvo a cargo de la subprocuradora de servicios, quien después de la intervención crítica de la consejera contestó:

[...] yo vengo aquí encantada, nunca le he dicho que no a la Secretaría técnica, a presentarles todos los resultados y todas las críticas me las

¹⁴ Con ello me refiero a los numerosos informes, reportes y oficios que llenan el quehacer cotidiano de los funcionarios. Sin pretender hacer una generalización al respecto, aquí podría referir que, según mi propia experiencia, en promedio la mitad de una jornada laboral de ocho-diez horas de un funcionario con nivel de dirección está consumida por el trabajo burocrático. En un día promedio yo debía redactar alrededor de cinco oficios para dejar asentados los procesos y las gestiones realizados; asimismo, debía contestar un número similar de oficios emitidos por otras áreas de la Procuraduría o por otras instancias gubernamentales. Debía atender y contestar alrededor de 20 correos y peticiones de ciudadanos y miembros de asociaciones de consumidores, además de asistir a dos o tres reuniones de coordinación con los superiores jerárquicos o con mi propio equipo de trabajo. A ello se sumaba, dependiendo del día y el mes, redactar informes *mensuales* relacionados con el programa anual de actividades a mi cargo; *bimestrales* para cuantificar el porcentaje de acciones relacionadas con el objetivo central del área; *trimestrales* para reportar el avance respecto a los objetivos del plan sectorial; *cuatrimestrales* sobre el cumplimiento de la protección de derechos humanos del Plan Nacional de Desarrollo; *semestrales* sobre los riesgos de incumplimiento de metas y objetivos, y *anuales* para nutrir el informe de la institución. Este trabajo burocrático consumía, en promedio, entre cuatro y seis horas, por lo que la jornada (formalmente de ocho horas) debía extenderse un par de horas más a fin de realizar trabajo más sustantivo, esto es, desarrollar los proyectos que, al final, debían nutrir esos informes.

tomo y me las llevo. Y he aprendido mucho de estos consejos [...] Para mí el estar aquí con ustedes, siempre, lo he tomado como un tema de transparencia y todas, absolutamente, todas sus críticas constructivas van a ser bienvenidas, siempre que sean constructivas. [...] Consejera, no, no creo que sea de otro planeta el tema regulatorio, lo que sí creo es que no me puedo sentar a regularlo yo, porque no es un tema de protección al consumidor. Entonces, voy a ser mucho más cuidadosa con lo que les pongo ahí. [...] El convenio es diferente, sí si es diferente, y nos equivocamos en el primer convenio; con el primer convenio aprendimos la lección, aprendimos varias lecciones. Este convenio viene con algunas cuestiones bien importantes, no utiliza la palabra “se compromete”, como tal; pero sí te puedo decir que hay un cambio. Sí está siendo la Cofetel mucho más consciente de la protección al consumidor, tomando mucho más en cuenta a la Profeco (versión estenográfica, 5 de abril de 2011 y Diario de campo de la observación participativa).

Esta respuesta —sin duda cargada de enojo— muestra, por una parte, cómo los funcionarios asistían a la sesión del CCC con una actitud defensiva: para justificar las decisiones tomadas, pero no para aprovechar las opiniones de los consejeros a fin de mejorarlas. Por otra parte —si consideramos la argumentación de la misma consejera—, observamos que los consejeros no estaban conformes con sentarse a avalar decisiones; tenían el interés y la expectativa de influir en las decisiones asesorando al Procurador para resolver problemas:

[...] sé que es incómodo, porque sé que es difícil, porque sé que es esfuerzo y trabajo que hace la Profeco. La subprocuradora no debe tomarlo en forma personal, mi ánimo nunca ha sido de ataque, hay problemas institucionales, hay problemas legales, yo creo que nadie quiere verme aquí sentada para nada más decir sí, sí, sí. Se hace con honestidad, con ética, y ella lo tomó de manera personal. Sí estoy muy molesta por la forma en que reaccionó: en pocas palabras me dijo tonta [...] Saben lo duro que he trabajado, igual que ustedes, lo hago con buena disposición, pero los problemas hay que enfrentarlos, ni modo; y lo que hay que corregir, pues hay que corregir, de todos, de autoridad, de ciudadanos, de empresas y sí quiero que así se vea

(versión estenográfica, XIV Sesión ordinaria, 5 de abril de 2011 y Diario de campo).

El problema radica, justamente y como lo dijera la subprocuradora, en que los funcionarios vislumbran el Consejo como una *obligación de transparencia* y no como un espacio de participación, deliberación, colaboración y gestión conjunta. Ello denota una relación jerárquica entre funcionarios y consejeros. Relación que se refuerza si contemplamos que el presidente del CCC es el procurador (esto contrasta con lo que pasa en otros consejos, como el de telecomunicaciones, el cual es presidido de manera rotativa por alguno de los consejeros elegido por los demás).¹⁵ Esta centralidad además fomenta, por una parte, que en el Consejo se genere la idea de que sus integrantes están ahí *para asesorar al procurador*, no para opinar sobre la política pública o las decisiones y gestiones *de la dependencia*. Esto se refleja, por ejemplo, en el comentario de la consejera antes referida sobre el papel que tienen “para asesorar al Procurador, para que se resuelvan problemas” (XIV Sesión ordinaria, 5 de abril de 2011).

Por otra parte, el papel central que tiene el procurador en el Consejo propicia que su funcionamiento dependa de su interés y disposición para convocarlo. Esta centralidad puede obstaculizar el funcionamiento del CCC, porque lo deja a la voluntad del funcionario en turno: “es un Consejo que está subordinado al ritmo y al interés de cada uno de los procuradores y, por tanto, es posible que nos reunamos mucho o que nos reunamos muy esporádicamente, y yo creo que eso facilita o perjudica porque o permite mantener la continuidad del interés y el compromiso de los consejeros, o bien lo esporádico y lo inconstante lleva a que se vaya perdiendo el interés” (entrevista al consejero del sector académico, 11 de diciembre de 2015). Esto último pasó en la tercera generación y, en particular, con el cambio de partido en la administración pública federal:

¹⁵ Para mayor detalle sobre el funcionamiento de este Consejo, véase Montes de Oca (2014).

A partir de que cambió el gobierno, el Consejo perdió toda su función, perdió toda su finalidad y se volvió un mero instrumento de algo que a lo mejor se sentía que tenían que hacer; nada más eso. En relativamente poco tiempo hubo tres procuradores y a ninguno de ellos le interesó particularmente quién estaba en el Consejo, por qué estaba en el Consejo y para qué servía el Consejo, o sea, un desinterés absoluto. Se sentía que era un mero requisito y no realmente que quisieran consultar y utilizar a los miembros de la sociedad civil y a los representantes de estos organismos académicos como una herramienta (entrevista con exconsejera del sector consumerista, 23 de septiembre de 2015).

Esto contrasta, de acuerdo con información de campo y documental,¹⁶ con lo que había pasado durante las administraciones anteriores cuando los consejeros elogiaban el papel que tenía el procurador debido al interés puesto en el trabajo del Consejo, cuando se impulsó la definición de ciertas políticas institucionales (en temas como la publicidad engañosa o las acciones colectivas), así como por haber garantizado la continuidad de los grupos de trabajo y por haber reforzado ciertas verificaciones.

En suma, estos aspectos (incomprensión sobre la utilidad del Consejo, burocratización del espacio, al ser una más de las obligaciones de los funcionarios, y discrecionalidad para su operación) muestran cómo el CCC ha sido capturado por el desinterés de los funcionarios. Veamos a continuación la otra parte de la captura: el interés de los empresarios por influir en los procesos decisorios (gubernamentales y regulatorios).

¹⁶ Información de campo: entrevista con el consejero del sector social-academia, 11 de diciembre de 2015; observación participativa en la XIV Sesión ordinaria del 5 de abril de 2011, y versiones estenográficas de las sesiones de 2010.

b) *Ampliación de la participación en el CCC: el interés de los empresarios*

Antes mencioné que el último procurador del segundo gobierno panista decidió abrir el Consejo a la participación de integrantes del sector industrial. Con ello inicia la que he identificado como su tercera generación. En esto también es necesario subrayar el papel central que tiene este funcionario público. Es él quien selecciona a los participantes que serían invitados a formar parte del Consejo. Sobre este procedimiento, uno de los consejeros señaló que:

Ahí viene otro problema y es cuál es el mecanismo o el procedimiento para poderlo integrar. Yo creo que también una de las cuestiones que habría que puntualizar es lo de las posibilidades de *convocatorias abiertas*. De convocatorias abiertas, en donde inclusive el mismo consejo pueda hacer postulaciones para elegir a sus miembros en función de los proyectos que presenten. De lo contrario *habremos ciertos privilegiados*; es decir, por qué se nos invita a nosotros. En el caso de los académicos, porque de alguna o de otra manera piensan que hemos escrito algo, o que estamos metidos en el tema, por tanto el hecho es invitar a *expertos*. Lo cual puede tener cierta base, pero ¿no representamos algún interés? Es decir, los académicos, como tales, como sector ¿no somos consumidores? Somos consumidores iguales a todos. Pero ahí somos invitados como el que estudia o ha escrito algo sobre el tema. Ellos nos dan las posiciones gremiales. Por ejemplo, las cámaras de comercio, las asociaciones de industriales, los colegios, entonces ahí hay un tema de *representación gremial*. Y en el caso de las asociaciones de consumidores, bueno, son *grupos de interés* que tienen ciertos temas, son activos; yo creo que también es importante que haya este activismo, pero *seguimos siendo como ciertos sectores que tienen un interés*. Pero, en el caso del Consejo del consumo, en la medida en que todos somos consumidores, yo creo que puede haber personas que están por allí que pueden tener interés, pero sus posibilidades de llegar son pocas ¿no? Entonces yo creo que si se abre más puede haber cosas interesantes (entrevista al consejero del sector social-académico, 11 de diciembre de 2015).

Con esta selección, por una parte, se reproduce la *cultura política corporativa* que caracterizó durante décadas la relación

del Estado con la sociedad, vía organizaciones gremiales, y, por la otra, se generan espacios de interlocución e intermediación política basados en la exclusión y el favorecimiento de ciertos grupos e intereses. Eso fue lo que ocurrió con la inclusión del sector empresarial. Si bien con ello se estarían siguiendo las premisas de la gobernanza regulatoria, que implican la participación de todos los interesados, ello favoreció la captura del espacio.

En su primera y segunda generación (2005-2007 y 2007-2011, respectivamente), el Consejo no incluía la participación de representantes de la industria; sólo incluía miembros de organizaciones de consumidores y de las organizaciones sociales llamadas consumeristas (las que tratan temas relacionados de manera indirecta con la protección de los derechos de los consumidores), así como académicos e invitados de gobierno. A finales de la segunda generación (2011) se invitó a representantes de la industria. Con ello el Consejo integró, además de organizaciones de consumidores y consumeristas, académicos y funcionarios, a miembros del sector industrial. En esta etapa también se incluyó a expertos que trabajan como consultores en temas de publicidad y de la industria alimenticia, así como a organizaciones sociales vinculadas a empresas.

Sin duda, con la inclusión de nuevos agentes (afines a la industria y la consultoría empresarial) la morfología del Consejo se diversificó, pero también es cierto que con esto se reforzó una conformación elitista, con grupos de interés que tienen ciertos privilegios. Aquí se hace patente la premisa de la confluencia perversa con la que se critica que estos espacios sean diseñados y ocupados por quienes forman parte de “las élites o son miembros de la clase media con un capital económico y cultural que les permite ser considerados ‘actores’” (De Sousa Santos y Rodríguez, 2007: 14).

Cabe mencionar que uno de los argumentos esgrimidos para incorporar a los representantes del sector industrial fue que ellos son, a su vez, consumidores:

El consumidor en la *forma fácil* de verlo, es Juan pueblo; pero no, *los consumidores son todas las empresas*, toda la parte productiva, todo

el comercio, todos los servicios, todos, son y somos consumidores. Entonces, nosotros lo que hacemos es que estamos en medio, estamos a media agua; por encima tenemos a los grandes productores, a los grandes comercializadores y proveedores de servicios y, por abajo, a las empresas que se dedican a dar servicios al consumidor final. Entonces, yo tengo información y presión de arriba y tengo información y presión de abajo; es una situación interesante, esto sirvió de sustento para solicitarle al Procurador, en ese tiempo [2013] Humberto Benítez Treviño; él amablemente aceptó, tuve una invitación y aquí he seguido, después con Alfredo Cervantes y ahora con Lorena Martínez (entrevista con consejero del sector industrial, 3 de noviembre de 2015).

Con este argumento se malinterpreta la forma en que en el decreto de creación se define al Consejo. Ahí no se habla de un cuerpo colegiado que integre a los consumidores; se establece la integración de un “órgano interdisciplinario que tiene por objeto analizar diversos temas en materia de consumo y de protección al consumidor”. Entonces, el interés de origen no es invitar a consumidores o a integrantes en su carácter de consumidores, como tampoco a los grupos de interés afectados por la regulación, sino a expertos en distintas disciplinas que puedan aportar conocimientos sobre el tema del consumo y la protección de derechos. Empero, con la invitación de agentes vinculados a ciertos grupos u organizaciones se propicia lo que el citado consejero mencionaba sobre una conformación gremial y de grupos de interés.¹⁷

La incorporación de la industria generó, en un inicio, críticas de los consejeros de la segunda generación debido a que el formato no les parecía el adecuado.¹⁸ Asimismo, entre los consejeros de

¹⁷ Esto se refleja también en la siguiente cita: “En el caso del Consejo del consumo está mezclado; invitas a la persona por sus peculiaridades, pero también invitas a alguien por ser miembro [de alguna organización]. Y en el momento en que les das la pertenencia pues entonces la gente se pone la cachucha y llega a defender los intereses del gremio ¿no? Y entonces eso pareciera más que de ciudadanos como de grupos de interés” (entrevista al consejero del sector social-académico, 11 de diciembre de 2015).

¹⁸ Al respecto tenemos el comentario que hiciera una de las consejeras durante la segunda sesión de 2010, cuando el proyecto de invitar al sector industrial aún no se concretaba, pero estaba en el terreno de la discusión informal entre funcionarios

la tercera generación también despertó ciertas críticas: “el hecho de que sea un consejo consultivo sobre consumo implica que debería representar sólo los intereses de los consumidores y no los de las empresas” (entrevista, sector social-académico, 11 de diciembre de 2015). El interés económico, a decir de uno de los entrevistados, debería ser cabildeado en otros espacios, como en la Secretaría de Economía. La incorporación de este sector extiende la dualidad que existe en la propia Procuraduría en el sentido de que es, al mismo tiempo, defensora de los consumidores e intermediaria en los conflictos entre consumidores y empresarios: “la Procuraduría tiene una función que es defender a consumidores, no defender a empresarios, pero por otra parte tiene ciertas funciones de arbitraje y eso supondría que tiene que ser imparcial, entre empresarios, consumidores o proveedores; entonces, tiene ahí una función dual y, por lo tanto, no necesariamente a veces se compatibiliza” (entrevista, consejeros del sector social-académico, 11 de diciembre de 2015). En otras palabras, esta dualidad corresponde al carácter regulatorio doble de la Procuraduría: por una parte, es una agencia de regulación social encargada de proteger el interés público, en especial donde hay problemas de información o externalidades negativas; pero, por la otra, asume funciones de regulación económica, es decir, para imponer restricciones a las empresas en materia de precios, cantidades, servicios y movilidad de mercancías.

El riesgo que suponía la incorporación del sector industrial, de no seguirse los principios de la gobernanza (que implican colaboración entre partes con recursos medianamente equivalentes), es que el espacio podría ser capturado por los agentes con mayores recursos (que, como lo muestra la información de campo, serían

y consejeros: “nos empiezan a querer invitar a otros consejos consultivos de otras organizaciones, al lado de la industria, pero en forma minoritaria y ese esquema no nos gusta. Les dije ‘fíjense en el consejo consultivo de Profeco, ahí no veo sentados a los industriales, ni creo que deban estarlo, ellos tienen otros foros’; aunque se les escucha también, por supuesto” (comentario de consejera del sector social proconsumidores, versión estenográfica, XII Sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2010).

justamente los agentes del mercado). Estos recursos tienen que ver, por una parte, con *información* y *tiempo* que permitan a los consejeros fundamentar sus propuestas y temas en ideas “bien basadas, bien fundamentadas” (entrevista con un consejero del sector industrial, 3 de noviembre de 2015).

Por otra parte, son recursos relacionados con el capital político y social de los consejeros, esto es, con el respaldo institucional y con la red de relación en la que se mueven. Esto se refleja en el tema que impulsó uno de los consejeros del sector industrial: que la Profeco supervisara los puntos de entrada de las importaciones, para que éstas cumplieran con las normas oficiales. Con ello los empresarios buscaban eliminar la “competencia desleal” de mercancías importadas que no cumplían con las normas. Para lograrlo, el consejero aprovechó los vínculos previamente establecidos con funcionarios de la Profeco a través del cabildeo de las cámaras empresariales. En este sentido, el consejero menciona el impacto que tuvo su gestión:

[...] tendría yo que presumir sobre todo una [propuesta] que hicimos nosotros ¿no? Y en esto pues está el secreto de muchas cosas ¿Qué propusimos nosotros? La Profeco no estaba entrando a verificar normas en puntos de entrada al país, bajo el argumento de que no se podía, de que era más bien un lugar en donde podía estar el SAT, en donde podía estar la Administración General de Aduanas, en donde estaban los agentes aduanales, pero no tenía por qué estar la Profeco ¿Qué fue lo que se hizo? Que se trabajó a detalle tanto con el subprocurador de Asuntos jurídicos, como con el subprocurador de Verificación y yo dije “bueno, si yo entiendo lo que dice la ley, la Ley General de Protección al Consumidor opera en todo el territorio nacional, ¿o qué, excepto en los puntos de entrada al país?” Obviamente cayó como bomba y entonces, ahora, se tienen creo que en diez o doce aduanas del país, puntos de entrada al país, ya se tiene a la Profeco verificando (entrevista a un consejero del sector industrial, 3 de noviembre de 2015).

Lo anterior está relacionado con la estructura y funcionamiento del CCC, en particular en la forma en que se organizaron los grupos de trabajo durante la tercera generación. Los subprocuradores

ocupan posiciones de intermediación entre el Consejo y la autoridad al ser los coordinadores de los grupos de trabajo, lo que hace que se posicionen como interlocutores clave para que se puedan gestionar temas que interesan a los consejeros; pero esto depende del interés, la capacidad institucional u organizativa y los incentivos que tenga el consejero en plantear algún tema. Esto puede ser interpretado como la *individualización* del trabajo del consejo, ya que no es necesario que se sienten a discutir entre consejeros para establecer un tema; basta con que uno de ellos se acerque al subprocurador para proponer el tema o interés de su sector u organización en la agenda decisoria de la Profeco. Esto se distingue de la primera y segunda generación, cuando los grupos de trabajo estaban coordinados por la secretaría técnica del Consejo. Si bien este cambio implicó mayor articulación del CCC con la estructura administrativa de la Procuraduría —con las distintas áreas y no sólo con una (la de educación y divulgación)—, también se ha traducido en una transformación en la lógica relacional: de estar basada en la solidaridad y reciprocidad de consejeros que invitaban a sumarse a los otros a las campañas y actividades que cada cual emprendía en su organización, pasó a estar fundada en la competencia para ganar la atención de la autoridad y colocar un tema en su agenda.

Entonces, los recursos (tiempo, información y acceso a los funcionarios fuera del espacio del CCC) con los que cuentan los consejeros del sector industrial, contrastan con la capacidad de influencia que tienen los demás consejeros, miembros de organizaciones y académicos, quienes muchas veces no cuentan con tiempo para preparar los temas o asistir a las sesiones, además de que no tienen la puerta abierta de la oficina de los funcionarios. La capacidad de influencia de los consejeros del sector industrial contrasta con los escasos recursos con que cuenta el sector social (en particular las organizaciones proconsumidores y consumeristas). Pese al interés que tienen los agentes del sector social para participar en distintos “frentes”, muchas veces los recursos que tienen son insuficientes, por lo cual suelen pedir

colaboración de la autoridad para complementar o fortalecer sus acciones. Muestra de ello la tenemos con el dicho de una consejera sobre la necesidad de gestionar financiamiento público para las asociaciones:

[...] a falta de ese engranaje y de esos apoyos es imposible seguir participando. Es imposible, como asociaciones, estar en todos los frentes, en temas que a todos nos interesan mucho: de medio ambiente, de defensa del consumidor, de los temas alimenticios, en los cuales nos sentimos totalmente desprotegidos por la autoridad. Sí creemos que tiene que crearse este andamiaje institucional y legal de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, porque con organizaciones sin recursos, sin ejércitos de personal, difícilmente podemos incidir [...] Y bueno, esperemos que así sea, porque como quiera cumplimos una labor de interés público, acompañando al gobierno, que tiene ese mismo fin. Y sentimos que, sin que dependamos completamente de esos recursos públicos, pero bueno, no nos estorbarían, junto con otros mecanismos que no son nada más recursos materiales de legitimación y de reconocimiento [...] necesitamos como un *back to back*, respaldarnos, nosotros aportando ciertos conocimientos. Ayudarnos, porque de otra manera es imposible (comentario de una consejera del sector social proconsumidores, versión estenográfica, XII Sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2010).

La inclusión del sector industrial en el CCC rompió el equilibrio que había entre los diferenciales de poder de los consejeros durante la primera y segunda generación, propiciando un terreno fértil para la captura regulatoria. A ello se sumó el desinterés de algunos funcionarios sobre la existencia y el funcionamiento del Consejo. En suma (en particular, desde 2013), esto desencadenó una crisis que ha propiciado dos situaciones: 1) que algunos consejeros dejaran de participar por considerar que la nueva administración “mató al Consejo” (entrevista con exconsejera del sector consumerista, 23 de septiembre de 2015), y 2) que ciertos consejeros asumieran una relación más individual, tipo cabildeo, con los subprocuradores en los grupos de trabajo.

Las dos situaciones, en suma, merman el funcionamiento del Consejo como un órgano colegiado de consulta, debido a que

“estos consejos sólo funcionan si hay alguien adentro que quiere realmente cambiar las cosas y utilizar a la sociedad civil como un motor para esto; si es visto como un mero trámite pues no tienen ningún sentido” (entrevista con exconsejera del sector social, 23 de septiembre de 2015). Además, si opera como un espacio para promocionar, de manera individual, los intereses de los grupos, también pierde sentido su carácter colectivo y colegiado, convirtiéndose en un espacio de cabildeo.

Los resultados del análisis micro resultan contradictorios si pensamos que la actual administración pública federal —como lo vimos en el apartado del contexto institucional— nutre su discurso con propuestas (¿vacías, capturadas?) de gobernanza y gobierno abierto. La crisis ocurrida en el CCC durante la tercera generación tiene que ver, a su vez, con la crisis institucional de la Procuraduría: entre 2013 y 2016 ha habido cuatro procuradores, de los cuales, ninguno reporta experiencia en el sector. Esto, en última instancia, denota desinterés del gobierno para que esta agencia regulatoria pueda defender los derechos de los consumidores en la configuración pública más amplia.

En suma, los hallazgos del análisis organizacional (véase cuadro 13) muestran que, en su conformación, estructura, relaciones y funciones el CCC se ha modificado entre la segunda y la tercera generación propiciando más diversidad, pero conservando una conformación excluyente debido a que para participar se requiere invitación. Asimismo, el Consejo conserva una estructura jerárquica y centralizada en la figura del procurador, quien no necesariamente facilita la operación del Consejo en los últimos años analizados. Además, el que en la tercera generación se incluyera al sector industrial y a otra figura de autoridad (los subprocuradores, quienes fungen como coordinadores de los grupos de trabajo), cambió la dinámica relacional haciéndola más individualista, basada en la competencia. Ello sustituyó la lógica de solidaridad que había caracterizado la relación entre los consejeros en las generaciones anteriores.

CUADRO 13
 CONSEJO CONSULTIVO DEL CONSUMO:
 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL

Dimensión	Segunda generación	Tercera generación
Morfológica	<ul style="list-style-type: none"> • Está conformada por integrantes de organizaciones sociales y académicos como consejeros. • No contempla la participación de representantes del sector industrial. • Los participantes son invitados por la autoridad, no hay convocatoria abierta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se invita a participar a agentes del sector industrial, por lo que se amplía la participación. • Los participantes son invitados por la autoridad, sigue sin haber convocatoria abierta.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene una estructura centralizada en la figura del procurador, quien funge como presidente del Consejo. • La relación de los consejeros con la autoridad es a partir del procurador y la Coordinación General de Educación y Divulgación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene una estructura centralizada en la figura del procurador, quien funge como presidente del Consejo. • Los subprocuradores comienzan a tener un papel de intermediación entre los consejeros y diversas las áreas de la procuraduría (descentralización, pero también individualización).
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejeros y los funcionarios mantienen una relación jerárquica. • Entre los consejeros suele existir una relación de reciprocidad y solidaridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejeros y los funcionarios mantienen una relación jerárquica. • Con la inclusión del sector industrial, la lógica relacional entre los consejeros asume un cariz de competencia inequitativa (recursos).
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones, gestión de asuntos e implementación de acciones están a cargo de la autoridad. • Las autoridades escuchan la opinión de los consejeros para algunos asuntos pero, en general, la comunicación entre autoridad y consejeros sigue una lógica informativa para cumplir una obligación (burocrática o de requisito) y no colaborativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones, gestión de asuntos e implementación de acciones están a cargo de la autoridad. • Los consejeros tienen mayor capacidad de incidir en los procesos (decisorios y gubernamentales) en los grupos de trabajo, pero esto se efectúa de manera individualizada y depende de los recursos de poder del consejero.

Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL. EL CCC COMO ESPECTADOR DE LA REGULACIÓN DE COMIDA CHATARRA EN MÉXICO

Como todo órgano de consulta, el trabajo del CCC tiene altibajos en sus logros. Primero, por el carácter no vinculante de sus decisiones; segundo, porque el trabajo de sus integrantes es honorífico, por lo que el tiempo destinado es residual o, en el mejor de los casos, pagado por la organización del sector (esto sobre todo aplica para aquellos que pertenecen al sector económico o al social-académico); tercero, por la experticia que se requiere en términos técnicos y políticos para emitir recomendaciones o propuestas viables y fundadas. El análisis macro (sobre la relación del Consejo con la configuración E-M-S más amplia y, en particular, con el proceso regulatorio de la comida chatarra) muestra que el CCC no tiene capacidad de influencia, por lo que se convierte en espectador de la confección de normas que, al final, terminan afectando los derechos de los consumidores.

Al inicio de este capítulo mencioné que en 2010 el Consejo incluyó como parte de su agenda el tema de la regulación de la comida con alto contenido calórico. Este tema, empero, no prosperó debido a una constelación de factores:

Primero, porque los consejeros —al ser conscientes de las limitaciones del CCC— optaron por enfocarse en sus esfuerzos externos a este espacio: a decir de la consejera suplente, representante de la organización El poder del consumidor, quien encabeza el grupo de trabajo de salud, “en la mesa de trabajo no se ha hecho mucho, pero por fuera se ha estado trabajando toda la campaña de la comida chatarra para las escuelas” (versión estenográfica, XII Sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2010).

Segundo, por la falta de mecanismos o procedimientos institucionalizados sobre la relación del Consejo con otras dependencias de la administración pública federal. Esto queda a la voluntad e imaginación —o la falta de ellas— de la autoridad en turno o de los propios consejeros. Asimismo, la interlocución que se da en las

sesiones del Consejo con el invitado permanente (de la Secretaría de Economía) o los invitados especiales de otras dependencias (como la Cofemer), suele no ser provechosa debido a que quienes participan son funcionarios que no tienen atribuciones para tomar decisiones, además de que estos invitados no siempre asisten a las sesiones o son sustituidos, por lo que se pierde el seguimiento de su participación. En todo caso, los invitados externos ocupan un asiento de manera formal, porque los obliga algún acuerdo o convenio, pero no porque realmente se crea en la efectividad del espacio para mejorar la toma de decisiones.

Tercero, la falta de claridad sobre las atribuciones de los consejeros para hacer recomendaciones a instancias de otros niveles gubernamentales y estatales. En este punto el Consejo opta por enviar cartas y exhortos a funcionarios gubernamentales fuera de la administración federal, así como a los legisladores. Empero, por lo que se pudo observar, estas misivas no necesariamente tienen impacto. Suelen ser archivadas en el escritorio de quien las recibe y sólo son contestadas de oficio (como una obligación procedimental, pero no se le da seguimiento sustantivo a su contenido). Ejemplo de esto lo tenemos con la misiva que en 2010 enviaron al Gobierno del Distrito Federal y a los jefes delegacionales de esa demarcación para exhortar a que en los alrededores de las escuelas tampoco se propiciaran ambientes obesigénicos, donde los niños pudieran adquirir, del comercio informal, comida chatarra. Al respecto, la respuesta que se obtuvo fue meramente formal y no sustantiva.

Finalmente, el cuarto factor que explica la falta de incidencia del CCC en la regulación de comida chatarra, tiene que ver con la debilidad institucional de la Profeco frente a otras dependencias o agencias regulatorias. Ello se expresa en la crítica que hiciera una consejera sobre el papel de Cofemer en el proceso de aprobación de los primeros lineamientos de comida chatarra en las escuelas; proceso en el que los integrantes del CCC no fueron considerados:

En ningún proceso como en éste nos sentimos tan traicionados, abandonados por la Cofemer. El interés público de los niños se sintió verdaderamente soslayado, en aras de criterios meramente de utilidad económica. No todas las decisiones públicas ni regulaciones públicas pueden tomarse con esos criterios. El narcotráfico también crea muchos empleos, también trae muchas divisas, y no lo vamos a permitir, verdad. No pueden sacrificar la salud de generaciones completas de niños y niñas, porque cómo voy a reducir la venta de estos productos (participación de consejera del sector proconsumidores, versión estenográfica, XII Sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2010).

Estas palabras reflejan indignación ante el hecho de que la autoridad regulatoria (Cofemer) no considerara las opiniones de quienes integraban el CCC, pero sí actuara favoreciendo los intereses de la industria: “El dictamen está mal fundado, mal motivado, no tomó en cuenta más que a los cabilderos de las empresas, ellas tienen esa responsabilidad de defender sus intereses, pero Cofemer no. [...] No vamos a resolver el problema en este Consejo pero sí quisiera que constara, por lo menos de mi organización o como consejera, mi muy especial extrañamiento y sorpresa y preocupación por la parcialidad con la que se actuó” (participación de consejera del sector social proconsumidores, versión estenográfica, XII Sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2010).

El fracaso del CCC en torno a la regulación de comida chatarra contrasta con otros temas en los que sí tuvo injerencia, como el de la propuesta para modificar el Código Civil para incluir el recurso legal de acciones colectivas como un recurso de los consumidores para procurar el respeto de sus derechos. Otro tema en el que el CCC también tuvo éxito fue la promoción de la reforma de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por la Sociedad Civil, para que fueran reconocidas las asociaciones de consumidores como objeto de fomento, con lo que pueden recibir financiamiento público para desarrollar proyectos (versión estenográfica, XIII Sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2010). Ambos temas demuestran que el Consejo puede tener impacto en procesos decisorios más amplios. Empero, en el proceso de regulación

de comida chatarra, la posibilidad de hacerlo quedó capturada por la lógica burocrática (jerárquica, cerrada y centralizada) de la administración pública federal, la cual, pese a su discurso, no favorece la participación efectiva de todos los posibles afectados por las decisiones regulatorias.

Frente a ello, la legitimidad de estos espacios queda comprometida: su finalidad participativa puede devenir un recurso de simulación participacionista debido a que los consejeros dejan de asistir a las sesiones o porque lo toman como un evento social:

Ir a sesión implica tiempo, implica que tengas el hueco en la agenda y dependiendo de qué tan organizado eres puedes darle un tiempo para el consejo. La vida de todos los días te absorbe y el consejo es lo que menos te ocupa la mente. Pero eso tiene que ver también con qué se entrega, es decir, cuál es la rendición de cuentas del consejo. Entonces si nunca entrega y lo que basta es ir y tomarse el cafecito y el desayuno, estar ahí en una reunión de cincuenta gentes, la pasarela y saludar a los cuates, pues yo creo que es muy poco efectivo (entrevista al consejero del sector social-académico, 11 de diciembre de 2015).

El que en la Profeco y en el Consejo no rindan cuentas forma parte de la cultura de simulación que critica la hipótesis de la confluencia perversa, lo cual termina profundizando, como lo veremos al finalizar este capítulo, las fallas de la relación E-M-S. Es por ello, quizá, que existe la impresión entre algunos consejeros de que el CCC “está de adorno”, incluso en su periodo de consolidación: “yo creo que (el último procurador del sexenio panista) hizo del Consejo algo relevante e hizo del Consejo un instrumento para que él tuviera una mejor gestión, pero en términos técnicos a mí me parece irrelevante; no me creo que tengamos ninguna injerencia sobre las cosas que pasan. Creo que *está de adorno*, creo que está ahí, creo que puede ser aprovechado por alguien, pero creo que *no tiene ningún peso. Es un trámite*” (entrevista con la exconsejera del sector consumerista, 23 de septiembre de 2015).

En suma, los hallazgos del análisis macroconfiguracional (véase cuadro 14) muestran que esta innovación proyecta los intereses

de algunos de los grupos involucrados (dimensión morfológica); tiene una posición periférica, sobre todo en temas como el de la comida chatarra en el que no ha logrado fungir como intermedia para la toma de decisión (dimensión estructural); mantiene una relación jerárquica con la autoridad, tanto con funcionarios de la Profeco como de otras dependencias (dimensión relacional), además de que al tener una capacidad variable de incidencia en los procesos decisivos, en la gestión de la Procuraduría y en las acciones implementadas, la cual está relacionada con los recursos de poder de los consejeros, algunas veces funciona como un espacio de información y crítica de las decisiones ya tomadas (dimensión funcional).

CUADRO 14
 CONSEJO CONSULTIVO DEL CONSUMO:
 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL

Dimensión	• Hallazgos (componentes explicativos)
Morfológica	• Proyecta los intereses de algunos de los involucrados en la innovación.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • El CCC tiene una posición periférica porque no ha logrado incidir en los procesos regulatorios más amplios, como el de la comida chatarra. • Hay temas en los que ha logrado influir en la toma de decisión pública.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • La innovación regulatoria mantiene una relación jerárquica con otras instancias de la administración pública federal. • El CCC no tiene mecanismos establecidos de relación con otras instituciones gubernamentales y regulatorias, por lo que queda a disposición y voluntad de los funcionarios en turno.
Funcional	• Como tiene baja capacidad de influencia en la toma de decisión pública, el Consejo suele ser concebido como un espacio informativo de decisiones tomadas de antemano.

Fuente: Elaboración propia.

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS: LA GOBERNANZA CAPTURADA
DEL CCC

A partir del análisis realizado encontramos dos perfiles de la innovación política cuyas *implicaciones teóricas* nos llevan a identificar la cercanía que existe con el polo explicativo de la simulación. Considerando información de las dos generaciones, el perfil micro de esta innovación la acerca más al polo explicativo de la simulación. Como vimos previamente, si bien con la integración de los consejeros del sector industrial se diversifica su conformación (dimensión morfológica), y se descentraliza el control que otrora estaba sólo en manos del procurador (dimensión estructural), a su vez, esto hace que la lógica de coordinación (dimensión relacional) que otrora tendía a la reciprocidad y solidaridad, sea reemplazada por la competencia. Sin que estos cambios impliquen una transformación en la toma de decisión, acción y gestión (las cuales siguen siendo controladas por la autoridad), lo cierto es que con la incorporación de los industriales y la creación de grupos de trabajo coordinados por los subprocuradores se incrementó la posibilidad de incidencia de los consejeros, sobre todo, como hemos visto, los vinculados al sector industrial.

En cuanto al análisis macro, el perfil del CCC también refleja mayor cercanía del polo explicativo de la simulación en la dimensión estructural, porque la innovación mantiene una posición primordialmente periférica, así como en la dimensión relacional, porque tiene una lógica de vinculación jerárquica. En contraste, la dimensión morfológica está a una distancia media entre ambos polos explicativos, debido a que el CCC puede promover que se proyecten los intereses de los involucrados, lo cual sin embargo no tiene impacto en las decisiones tomadas por la autoridad, por lo que suele tener una función informativa más que cogestiva (dimensión funcional).

En suma, las *implicaciones teóricas* del análisis desplegado en este capítulo nos llevan a concluir que la conformación, estructu-

ra, vinculación y función de esta innovación institucional puede ser explicada más por la hipótesis de la simulación que por la de la gobernanza, debido a que el CCC no logra transformar los diferenciales de poder entre los agentes gubernamentales, sociales y económicos y tampoco modifica las relaciones con otras configuraciones públicas; por ello su conformación y funcionamiento reproduce y, en algunos casos profundiza, las fallas en la vinculación E-M-s. En otras palabras, si bien esta innovación se conforma como un espacio para mejorar los procesos decisorios gubernamentales, el análisis nos muestra que no se constituye como nueva forma de gobernar abierta, inclusiva y participativa, sino que reproduce la lógica excluyente y de simulación (basada en un discurso “participacionista”) referida por la hipótesis de la confluencia perversa.

Esto se relaciona con las *implicaciones empíricas* del análisis. Con la información desplegada en este capítulo podemos confirmar que el CCC reproduce los vicios de la relación configuracional. Si recordamos las fallas y las prácticas viciadas referidas en el segundo capítulo, encontramos que la conformación de esta innovación obedece a procesos cerrados y poco transparentes que se traducen en discriminación y, por ende, en exclusión. Asimismo, en lo relativo a la dimensión estructural, identificamos que esta innovación institucional reproduce la falla relacionada con la concentración de poder en la autoridad (procurador y subprocuradores) y en algunos agentes con mayor capacidad de incidencia (sector industrial), lo que se traduce en polarización, además de que profundiza la cultura de la dádiva. En la dimensión relacional, el CCC reproduce la falta de conciencia configuracional de un interés público compartido, mientras que en lo funcional profundiza la distancia y aislamiento en la gestión, decisión y acción gubernamental. Por ende, este espacio se constituye como una forma de burocratización, pero no como un procedimiento que busca ampliar la participación de agentes externos para mejorar los procesos gubernamentales y decisorios.

En suma, el análisis realizado se traduce en el establecimiento de una *gobernanza capturada* por tres vías: la burocratización de un espacio abierto para la interacción de agentes políticos, sociales y económicos causada, entre otros factores, por el desinterés/ desconocimiento de los funcionarios sobre su utilidad para mejorar los procesos decisorios; la inequidad en torno a las posibilidades reales de participación de integrantes que cuentan con recursos de poder desiguales, y la debilidad institucional de la dependencia encargada de proteger los derechos de los consumidores mexicanos.

Capítulo 5

Gobernanza bloqueada. La Alianza por la Salud Alimentaria

La Alianza por la Salud Alimentaria (ASA) es una innovación regulatoria que surge como un mecanismo institucional impulsado por individuos y organizaciones sociales interesados en transformar las lógicas de vinculación entre los agentes políticos, económicos y sociales en un dominio específico de acción pública: la regulación de comida chatarra en México. Esta innovación social entrelaza prácticas de agentes sociales con intereses similares, quienes cuestionan o confrontan a agentes de los otros ámbitos de acción pública, es decir, del Estado y el mercado. Ello le da un sello distintivo a esta configuración. En comparación con las otras dos, esta innovación se fundamenta en una lógica de conflicto y confrontación. Interpela a los agentes políticos y económicos, pero no necesariamente desde un deseo de colaboración —aunque tampoco lo excluye *a priori*—, sino desde un ánimo de vigilancia y crítica social. Esto favorece que se conforme una propuesta regulatoria basada en una *gobernanza bloqueada*, en un intento que, pese a buscar que en los procesos regulatorios se incluya de manera efectiva la voz de todas las partes interesadas, en la práctica está bloqueado por la confrontación de intereses y demandas de activistas, funcionarios e industriales.

En las siguientes páginas muestro la forma en que desde la Alianza se intenta, de un lado, acotar la relevancia que han cobrado los agentes del mercado en la configuración pública, y, del otro, demandar la actuación del Estado para regular al sector económico y cumplir con su papel como garante del interés general y como facilitador de la generación de valor público. Pero antes de iniciar con la presentación del caso y el análisis (micro y macro),

caracterizo esta innovación y hago un esbozo sobre el contexto institucional que facilitó su conformación.

LA INNOVACIÓN REGULATORIA DEL SECTOR SOCIAL

La Alianza por la Salud Alimentaria (ASA) es una innovación regulatoria impulsada en 2012 desde el ámbito relacionado con el quehacer de grupos de individuos cuyas acciones asociativas buscan promover valor público, ya sea como organizaciones de la sociedad civil (OSC); organizaciones no gubernamentales (ONG); colectivos de acción coyuntural o temática (CAC/CAT), y organizaciones de movimientos sociales (OMS). Estas formas organizativas comparten la característica de que surgen en una esfera distinta a la del Estado y las organizaciones lucrativas (empresas privadas). Analíticamente podemos distinguir estas formas asociativas por el *énfasis en los componentes de su acción colectiva*: en la colaboración (OSC); en la denuncia y la vigilancia social (ONG); en la acción por objetivos específicos (CAC/CAT), o en la confrontación y la protesta (OMS).

Estos componentes que caracterizan la acción colectiva en el ámbito social no son excluyentes y una organización puede incluir más de uno. En particular, la ASA se puede definir como un colectivo que surge a raíz de una acción coyuntural de confrontación y protesta en torno a una temática puntual (la lucha por la soberanía alimentaria y en contra del maíz transgénico), la cual se diversifica hacia otros temas (por ejemplo, la lucha contra la obesidad generada por la comida chatarra). Después de esa acción circunstancial el colectivo logra permanencia y adquiere elementos de denuncia y vigilancia (hacia el quehacer del gobierno y las prácticas de las empresas), aunque no deja de lado la posibilidad de colaboración orientada a la generación de valor público (por ejemplo, colaboración con funcionarios y legisladores a fin de promover regulaciones específicas). Esto, en palabras de un integrante, se expresa de la siguiente manera:

[...] durante varios años estuvimos caminando por lugares diferentes, con luchas propias, diferentes organizaciones reunidas alrededor del maíz, con la campaña de Sin maíz no hay país, que fue el primer conglomerado o frente (porque no es precisamente una organización registrada, sino que fue un lugar donde nos reunimos muchas organizaciones alrededor del maíz y, por ende, preocupadas por la cuestión alimentaria). De ahí surge una convocatoria para hacer un frente específico por los problemas de mala nutrición convocado por El poder del consumidor, que en particular pues ha sido un peso central en esta lucha; entonces las organizaciones que estaban más por la siembra, la salud, el clima, los intermediarios, el mercado, el abasto y la nutrición, concluimos en que la mala nutrición tiene que ver con una forma más integrada como cadena y que todo esto merecía ser atendido desde los derechos humanos, y en particular el derecho a la alimentación (entrevista, 11 de octubre de 2016).

Con este relato vemos cómo la conformación de ASA implicó el paso de un andar organizativo individual —cada organización desde sus propias trincheras— hacia un andar colectivo mediante la acción conjunta en torno a una situación coyuntural (oposición a la siembra y comercialización de maíz transgénico en México). Esta situación coyuntural se gestó en 2005 después de la aprobación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados —la también llamada Ley Monsanto por las organizaciones opositoras— y en el marco de la segunda etapa de desgravación arancelaria del capítulo agropecuario del TLCAN. Finalmente, este andar tomó rumbo hacia la configuración de una acción conjunta en torno al derecho de una alimentación adecuada.

Al analizar el quehacer de la Alianza es importante tener en mente que, en la práctica, el ámbito de acción de colectivos y organizaciones sociales no es un nicho aislado debido a las imbricaciones existentes entre los distintos sectores y actores que integran la configuración pública (E-M-S); no obstante, analíticamente podemos caracterizar estos grupos por no estar vinculados de manera directa con lo gubernamental y económico. De ahí que sea útil pensar en estas organizaciones como una forma que apunta

hacia “cierto tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos” que se caracteriza por tener autonomía respecto al Estado y el mercado, y por ser organizaciones “autolimitadas a lo social” (Cadena, 2015: 11). Su acción define lo que se ha llamado sociedad civil o tercer sector.

Sin entrar en la polémica que distingue estas dos perspectivas,¹ aquí retomo la idea de un ámbito de acción distinto, aunque relacionado, con el político-gubernamental y el económico-lucrativo. No obstante, el ámbito social/cívico no es, de ninguna manera, un cuerpo homogéneo. Por el contrario, la sociedad civil —o tercer sector— está conformada por agregados de individuos que, muchas veces con intereses diversos y hasta conflictivos, le dan vida a un conjunto heterogéneo de acciones colectivas orientadas hacia la generación de cambios sociales y políticos; a la atención de problemáticas sociales específicas, o a la generación de ideas orientadas a mejorar los procesos decisorios en el ámbito público.² Esto dibuja un espectro de acción pública que —en organizaciones formalmente establecidas o en colectivos de acción coyuntural—

¹ Esta polémica se ilustra, por ejemplo, con la idea de que las organizaciones del tercer sector “suelen ser más proclives al mercado y a incorporar en sus prácticas organizacionales modelos provenientes de la empresa privada, lo que a su vez les permite reivindicar el discurso de la eficiencia” (Canto, 2015: 61). En contraste, “la sociedad civil porta la promesa de una relación crítica con los sistemas económico y político, pero la actualización de ese potencial es contingente y no necesaria” (Olvera, 2015: 31).

² Esto coincide con el planteamiento de uno de los especialistas mexicanos que ha contribuido al debate para entender a la sociedad civil: “La sociedad civil no es un actor colectivo, no es un espacio único o unificado, no se limita a ONG’s y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida plenamente con la democracia y el Estado de derecho. [...] Dentro de la sociedad civil coexisten intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales. Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que puedan o no favorecer la institucionalización democrática” (Olvera, 2015: 31).

abarca modalidades de activismo, atención social, monitoreo, cabildeo y generación de ideas.³

De estas organizaciones hay algunas que le dan más peso a la incidencia pública, es decir, a generar conocimiento e ideas para coadyuvar en la toma de decisión de las autoridades; otras a la resolución de problemas sociales, por ejemplo, desarrollando proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en una comunidad, y otras más están orientadas a la vigilancia y la crítica social. Son estas últimas las que, desde un activismo social, buscan denunciar las malas prácticas de los agentes (políticos, económicos y, por qué no, hasta sociales), esto es, denunciar las fallas configuracionales y proponer soluciones para corregirlas. Aquí es donde emerge la tercera unidad de análisis de mi investigación: la Alianza por la Salud Alimentaria, la cual forma parte del caso de innovación regulatoria social.

Como anticipamos con la cita de uno de sus integrantes, esta alianza se conforma en octubre de 2012 por iniciativa de más de una docena de asociaciones civiles y redes que agrupan a organizaciones y profesionistas preocupados por una epidemia —el sobrepeso y la obesidad en niños y adultos— que, en México, según su argumentación, ha sido propiciada por un ambiente permisivo y desregulado, un *ambiente obesigénico*. Su misión es evidenciar que en el país:

No existe una política integral que garantice la seguridad y soberanía alimentaria, sin embargo, se permite que se imponga en todo el entorno de las comunidades urbanas y rurales la promoción y mercadeo de la comida chatarra y los refrescos; la falta de regulaciones para que la información que llega a los consumidores sobre estos productos sea veraz y advierta sus riesgos; la falta de programas para

³ Las organizaciones formalmente establecidas se caracterizan por tener una acción continua en el tiempo y porque pueden asumir figuras jurídicas como asociación civil, institución de asistencia privada, sociedad civil y sociedad de solidaridad social, mientras que los CAC/CAT implican, como el nombre lo indica, configuraciones que emergen en torno a un asunto específico y que pueden o no mantenerse en el tiempo, pero que no asumen figuras jurídicamente establecidas.

dar acceso a la población a agua purificada y la ausencia de campañas de orientación alimentaria que revaloricen los alimentos saludables y la rica y variada cocina tradicional mexicana (<http://alianzasalud.org.mx/manifiesto/>).

En 2007, después de conformar la campaña Sin maíz no hay país, diversas organizaciones comenzaron a realizar acciones conjuntas en torno a demandas específicas. En particular, El Poder del Consumidor (EPC); la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim); el Centro de Orientación Alimentaria (COA), y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua empezaron a trabajar temas de interés compartidos: regulación de publicidad de alimentos y bebidas dirigida a niños; alimentación saludable en la escuela, y acceso al agua potable en el espacio público y en las escuelas. Esos años, según el director de EPC, estuvieron llenos de “trabajo con muchas organizaciones de diferentes ámbitos y entonces en algún momento surgió la idea de proponer la Alianza por la Salud Alimentaria” (entrevista, 21 de octubre de 2016). Después de cinco años de trabajo conjunto, miembros de éstas y otras organizaciones decidieron conformar un colectivo de acción en torno a la salud alimentaria, y para ello lanzaron un manifiesto con ocho demandas. Estas demandas se resumen de la siguiente manera:

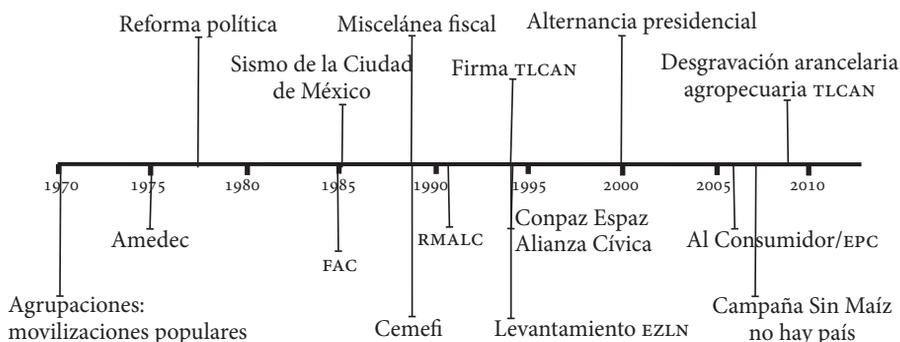
- 1) Provisión gratuita de agua potable en escuelas y espacios públicos;
- 2) Alimentación saludable en planteles educativos;
- 3) Protección a la infancia de la publicidad que promueve malos hábitos alimenticios;
- 4) Etiquetado obligatorio de alimentos procesados (especificando contenido de azúcares, grasas y componentes genéticamente modificados);
- 5) Impulso de campañas nacionales masivas de orientación alimentaria;
- 6) Fijación de impuestos a refrescos y alimentos procesados;
- 7) Seguridad y soberanía alimentaria e impulso de las pequeñas unidades rurales;
- 8) Cumplimiento del Código internacional de comercialización de sucedáneos de leche materna (extracto del manifiesto, <http://alianzasalud.org.mx/manifiesto/>).

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Si bien el intento de caracterizar el contexto institucional que favorece el asociacionismo puede constituir materia para un libro, aquí propongo una visión acotada. Es decir, enfocada en una constelación de hechos y situaciones que impulsaron acciones colectivas de resistencia y/o cambio social. Ello, en última instancia, sentó las bases para que se conformaran innovaciones sociales como la ASA.

Este contexto implica dos vías de transformación. Por un lado, la metamorfosis de un régimen político abiertamente autoritario a uno democrático —o, siendo más cautos, tendiente a lo democrático— y, por el otro, los distintos cursos de acción de la movilización social (véase figura 7). Esto se ilustra en acontecimientos tan diversos como la represión al movimiento estudiantil de 1968 que terminó por deslegitimar el desgastado sistema político mexicano; la reforma política promovida por el gobierno de José López Portillo (1976-1982), con lo que se conformó una oposición partidista independiente; la incapacidad gubernamental para afrontar la tragedia acaecida en 1985 por el sismo que destruyó buena parte de la Ciudad de México; las reformas económicas promovidas desde finales de 1980, que incluyeron privatización y desregulación económica, además de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1994, y, finalmente, la alternancia política en elecciones legislativas y ejecutivas locales y estatales, lo cual culminó con la alternancia presidencial del año 2000.

FIGURA 7
ASA: CONTEXTO INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

Esta constelación de hechos y situaciones político-institucionales propiciaron acciones colectivas de resistencia y cambio. Frente a la masacre del 2 de octubre de 1968 se gestaron agrupaciones relacionadas con movilizaciones populares que abarcaban un amplio espectro ideológico, desde la izquierda más radical hasta las comunidades eclesiales de base.⁴ En esta etapa del proceso, y frente a la crisis del sistema político, se consolidó la asistencia social privada, con lo que se diversifica el espectro de asociaciones privadas con fines asistenciales, que van desde servicios curativos, educativos, atención a ancianos y niños desamparados, hasta instituciones de préstamo (Verduzco, 2003; Natal, Greaves y García, 2002). Como parte de esta diversificación del asistencialismo, se crea la primera organización dedicada a temas de educación para el consumo: la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (Amedec), la cual, durante 35 años publicó mensualmente la Guía del Consumidor, además de libros sobre recetas y consumo nutritivo.

Otro hecho que marcó un hito en la movilización social y el asociacionismo fue el sismo de 1985. Frente al vacío institucional de un Estado incapaz de reaccionar —o por la magnitud de la tragedia—, la sociedad civil se organizó para brindar alternativas

⁴ Para un recuento más amplio de esta vasta movilización, véase Cadena (2015).

de solución a los damnificados. La Arquidiócesis de México crea la Fundación para el Apoyo de la Comunidad (FAC), mediante la cual se recibieron recursos nacionales e internacionales para la emergencia y la reconstrucción. Si bien esta asociación surgió por una coyuntura específica, su fundador (el cardenal Ernesto Corripio) visualizó la oportunidad de ampliar la acción de la Fundación para “aglutinar instituciones de asistencia privada, organizaciones sociales, organizaciones civiles de promoción del desarrollo, fundaciones y fondos sociales para diversos sectores de la población”. Con ello, la FAC empezó a organizar foros temáticos para definir estrategias específicas y conseguir recursos. Inicialmente los temas fueron niños, jóvenes, ancianos, salud y discapacitados, así como lo rural, el trabajo, la vivienda social y la comunicación (Reygadas, 2006a).

Como parte de ese impulso asociacionista surgieron diversas organizaciones de atención social vinculadas a las empresas; una de ellas fue el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi). Asimismo, y potenciadas por el descontento social provocado durante el proceso electoral de 1988, las organizaciones sociales comenzaron a incorporar el tema electoral en sus agendas. Como parte de este fortalecimiento de la crítica social, y como reacción ante la miscelánea fiscal de 1989 que excluyó a las asociaciones civiles de la categoría de personas morales con fines no lucrativos, los organismos civiles comienzan a actuar en redes de convergencia.⁵ Un ejemplo de ello es la creación del Foro de Apoyo Mutuo (FAM), es decir, un grupo de organizaciones sociales y no gubernamentales que “con espíritu abierto y con disposición de interacción y de mutualidad solidaria, se proponen ciertas metas sociales conjuntas concertadas” (FAM, 1993). En esos años también comienzan a surgir las primeras organizaciones de acción trans-

⁵ “Las implicaciones de esta modificación fiscal llevaban a que las asociaciones civiles estuvieran obligadas a cumplir con las obligaciones que corresponden a las sociedades mercantiles, debiendo considerar sus recursos no gastados en un año como remanente distribuible que causaría un impuesto de 35%, amén de pagar el impuesto al activo” (Reygadas, 2006b).

nacional. Éste es el caso de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).⁶

El ímpetu organizativo en redes se potenció después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, cuando surge la Coordinación de Organismos No Gubernamentales por la Paz en Chiapas (Conpaz) y el Espacio Civil por la Paz (Espaz). En ese año también se crea Alianza Cívica, integrada por siete organizaciones que ya estaban llevando a cabo acciones de promoción de la democracia, en respuesta “al reclamo general de la sociedad civil por lograr procesos electorales limpios y confiables, regidos por los principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia” (Alianza Cívica, 1994). Con ello emerge lo que suele identificarse como la tercera generación del asociacionismo, es decir, la organización de la sociedad civil mediante el trabajo en redes (Aguayo y Parra, 1997; Fundación Murrieta, 2003). Las primeras dos generaciones se refieren a la acción colectiva de tipo asistencial (70-80) y de reconocimiento y protección de derechos humanos (80-90). En la tercera surgen colectivos de organizaciones como la campaña Sin maíz no hay país (colectivo creado en 2007) y la Alianza por la Salud Alimentaria (organización creada en 2012).

En suma, podemos decir que la confluencia de hechos y situaciones políticas y sociales dispusieron las condiciones para que en la primera década del nuevo siglo se conformaran las primeras organizaciones que luchan por un tipo de derechos muy distintos a los que enfocaban la acción de sus predecesoras, es decir, los derechos de los consumidores. Éste es el caso de Al Consumidor y El Poder del Consumidor.

⁶ “Desde mediados de 1990, animados por la experiencia de la sociedad canadiense que luchaba contra los términos del acuerdo comercial de su país con Estados Unidos, un grupo de organizaciones sociales y civiles mexicanas se reunieron para reflexionar sobre las implicaciones de un posible tratado de libre comercio de América del Norte. Luego de un proceso de consultas decidieron crear la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), la cual quedó constituida de manera formal el 11 de abril de 1991” (RMALC, 1991).

TÉCNICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Analizar la Alianza por la Salud Alimentaria implicó, como lo hice para las otras innovaciones, triangular técnicas y fuentes de información. La construcción de datos cualitativos tuvo diversas etapas y escenarios. Por una parte, en escenarios que favorecieron los encuentros cara a cara realicé observación directa en eventos de protesta durante dos periodos de tiempo (antes y después de la conformación de ASA: en 2009 y en 2016); entrevistas situacionales o etnográficas con integrantes de tres de las organizaciones que conformarían la Alianza (El Poder del Consumidor, Oxfam-México y Al Consumidor) en la primera fase del trabajo de campo durante la observación participativa en la Profeco (2011), así como entrevistas semiestructuradas con integrantes de EPC y el Centro de Orientación Alimentaria (octubre de 2016). Por otra parte, realicé indagación virtual o en línea sobre el proceso de regulación de los refrescos y alimentos procesados (en 2009 y 2016), así como sobre las acciones promovidas por la Alianza (2016). Como muestra el cuadro 15, esta estrategia metodológica facilitó trabajar con diversas fuentes de información: audiovisual y hemerográfica, además de archivos electrónicos y relatos de primera mano.

CUADRO 15
FUENTES DE INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DEL CASO ASA

Técnicas	Fuentes de información
<ul style="list-style-type: none"> • Observación en línea sobre la Alianza (octubre 2016). • Observación en línea del proceso de regulación (septiembre-octubre 2009; octubre 2016). • Observación en eventos de protesta y mesas de discusión (marzo-diciembre 2009; septiembre-noviembre 2015; marzo-junio 2016; septiembre-octubre 2016). • Entrevistas situacionales (etnográficas) con integrantes de organizaciones que conformarían la Alianza (marzo-julio 2011). • Entrevistas semiestructuradas con miembros de organizaciones que integran la Alianza (octubre 2016). 	<ul style="list-style-type: none"> • Videos • Portal web de la ASA. • Portal web de las organizaciones integrantes. • Noticias. • Relatos de entrevistas.

Fuente: Elaboración propia.

Esta información me permitió situar el quehacer de la Alianza en un contexto relacional donde los agentes sociales han interpelado a agentes políticos y económicos durante casi una década (2007-2016), en torno al dominio de la venta y publicidad de comidas y bebidas procesadas con alto contenido energético y bajo valor nutricional. Como veremos a continuación, ASA forma parte del proceso mediante el cual se confrontan visiones y propuestas para regular este dominio público. La exigencia de quienes integran esta alianza es la regulación estatal, la cual se confronta con la esgrimida por los agentes económicos, tanto en su vertiente ética como en la económica de la autorregulación (véase capítulo 3). En las siguientes páginas muestro la conformación, estructura, vinculaciones y funciones de esta innovación social; la cercanía-lejanía respecto a los polos explicativos de la gobernanza y la confluencia perversa (implicaciones teóricas del análisis), así como la forma en que se busca transformar las fallas configuracionales (implicaciones empíricas).

Alianza para la Salud Alimentaria

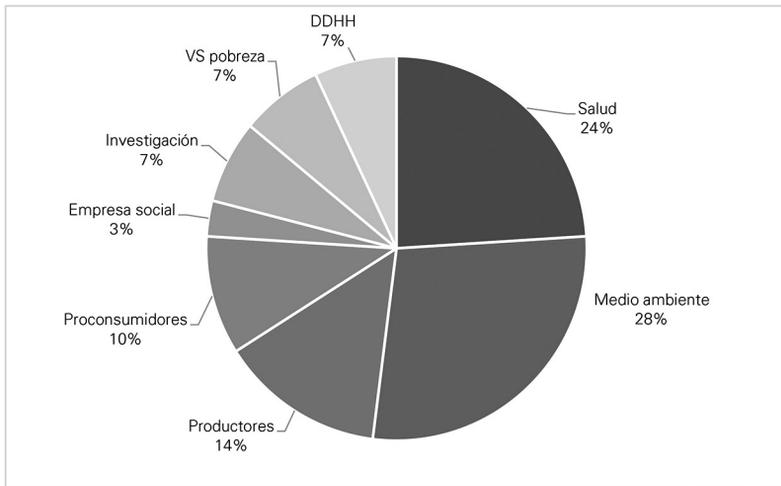
En la Alianza hay una variedad de organizaciones que abarcan las distintas partes de la cadena alimenticia. Por ejemplo, aquellas centradas en la nutrición de las personas; las que se enfocan en la relación de la alimentación con los recursos naturales (como el agua o los efectos del clima); las que están vinculadas con la comercialización y el abasto; las que trabajan para garantizar el derecho a la alimentación de la población vulnerable, así como las que analizan los efectos de la mala nutrición en la niñez y buscan transformar el ambiente obesigénico (de las escuelas o propiciado por la publicidad). Cada una de estas organizaciones comparte el trabajo que hacen de manera individual con los demás integrantes de la Alianza. Difunden información y contenidos específicos que son insumos para el portal de ASA en Internet, así como para las campañas y los posicionamientos públicos. El hecho de que cada organización aporta información desde su ámbito de acción hace que ASA se conforme como un observatorio con múltiples miradas en torno a un problema que, a decir de sus integrantes, merece atención integral. Con ello, la Alianza se configura como la suma de ojos y perspectivas que le permiten construir un diagnóstico y una propuesta de solución sistémica.

Al clasificar a las 28 organizaciones reportadas en su portal de Internet como integrantes de la Alianza según la principal actividad, encontramos, como ilustra la gráfica 3, que las asociaciones relacionadas con la promoción de la salud y del cuidado del medio ambiente cubren un poco más de la mitad. La otra mitad está conformada por organizaciones de productores y de proconsumidores; por organizaciones de derechos humanos, de combate a la pobreza y de investigación, así como por una empresa social dedicada a la asesoría en alimentación.⁷ En este

⁷ Las organizaciones que integran la Alianza son: Al Consumidor, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, Blue Planet Project, CEESC-DDS Chiapas, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Centro de Orientación Alimentaria, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho

punto cabe advertir que en la indagación sobre terreno constaté que al menos una de las organizaciones reportadas en el portal como integrantes de ASA ya no forma parte del colectivo.⁸

GRÁFICA 3
ASA: CONFORMACIÓN POR SECTORES



Fuente: Elaboración propia con información de: <<http://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>>.

al Agua, Contrapeso, El Barzón, El Poder del Consumidor, Red de Acción por el Agua, México, Foodfirst Information and Action Network-México, Food and Water Watch, Fundación Interamericana del Corazón, Fundación Mídete, Greenpeace-México, Grupo de Estudios Ambientales, The Hunger Project-México, International Baby Food Action Network-América Latina y el Caribe, LacMater, Observatorio Universitario en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Estado de Guanajuato, Oxfam-México, Proyecto AliMente, Red por los Derechos de la Infancia en México, Semillas de Vida, Sin maíz no hay país, Slow food-México y Centroamérica, Unión de Productores y Comerciantes de Hortalizas de la Central de Abasto de la Ciudad de México y Vía Orgánica.

⁸ Este es el caso de la Fundación Interamericana del Corazón que en un inicio participó proporcionando información relacionada con el tema del consumo del tabaco. Las otras organizaciones sí reportan actividades con la Alianza: 10 de ellas hacen mención explícita en su sitio de Internet y de las otras fue información constatada en entrevistas realizadas en octubre de 2016.

Sobre la articulación entre las organizaciones que integran la Alianza encontramos que sus contribuciones son en especie. No hay una cuota de participación. Para favorecer el trabajo del colectivo, las organizaciones facilitan, por ejemplo, un espacio para realizar alguna rueda de prensa; además, cada organización financia sus propias actividades y a veces hay donativos a un fondo compartido para acciones conjuntas, pero “difícilmente hay dinero de por medio, las aportaciones son más bien en especie” (entrevista, 11 de octubre de 2016). Además, ya veíamos que las organizaciones participan con información que nutre el sitio de Internet de la Alianza, así como con su experticia temática para proponer foros o acciones específicas.

La participación en este colectivo no es por convocatoria abierta, sino por las coaliciones que se forman entre organizaciones afines. Como se puede advertir, esta Alianza está integrada sólo por organizaciones del ámbito social y no incluye a grupos económicos o agentes políticos. También forman parte de esta alianza individuos a título personal que son activistas o especialistas en los temas trabajados. Las acciones y mensajes de ASA están orientados al público en general (en su carácter de consumidores y padres de familia), a quien se invita a participar en la sección *Actúa* de su portal de Internet, sumándose al manifiesto o recibiendo el boletín mensual (<http://alianzasalud.org.mx/actua/>). Las autoridades gubernamentales y los representantes de la industria son considerados por la Alianza desde dos posiciones: como interlocutores en el diseño de regulaciones específicas y como blanco de la vigilancia y la crítica social. Mediante estrategias de difusión de información (con reportes, investigaciones, campañas o noticias), esta innovación social busca convencer sobre la necesidad de implementar regulaciones más exigentes al mercado. Para ello exhibe evidencia sobre las malas prácticas de las empresas, razón por la que, según su dicho, no podrían autorregularse porque “sería como si el zorro vigilara el gallinero” (<http://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>).

Además de la sección *Actúa* (en el portal del colectivo), donde todo aquel que esté interesado puede sumarse a la causa de ASA,

también hay un vínculo al sitio miescuelasegura.org, donde niños y papás pueden hacer una denuncia anónima si en su escuela se sigue vendiendo comida chatarra. La información de la denuncia de alumnos y padres es usada para alimentar una base de datos con la que se despliega un mapa con las escuelas en las que se ha reportado: venta de refresco (no *light*) y comida chatarra (de lunes a jueves); el que no se venda fruta y verdura; el que no haya un comité de vigilancia, y el que no haya bebederos. Los datos son para los ciclos 2014-2015 (con 366 escuelas reportadas en el segundo semestre escolar) y 2015-2016 (con 729 escuelas reportadas en el primer semestre escolar) (<http://miescuelasaludable.org/escuelas-reportadas/>). Esta cifra contrasta con una escuela reportada como saludable en ambos ciclos.

La Alianza trabaja a partir de campañas sobre determinados temas. En 2013 —unos meses después de haber lanzado su manifiesto—, ASA difundió dos campañas: “Impuesto al refresco para bebederos en escuelas” y “12 cucharadas” (que alertaba sobre la cantidad de azúcar en los refrescos). Las campañas de 2014 y 2015 tuvieron como blanco la comida chatarra: “Nuestros niños son primero, saquemos toda la publicidad de comida chatarra de su mundo” y “¿Hoy qué comieron tus hijos?” Finalmente, en 2016 retomaron la lucha contra las refresqueras con la campaña “No dañes su corazón” (para concientizar a los padres y tutores sobre el daño de las bebidas azucaradas en los niños). Al analizar el contenido de estas campañas podemos identificar al menos tres intenciones: brindar información para cambiar los hábitos de consumo de la población; subrayar la importancia de la regulación, además de exhibir las malas prácticas —y, excepcionalmente, las buenas prácticas— de las empresas.

Una de las campañas más fuertes y con mayor repercusión pública (tanto en la agenda legislativa como en la atención de las empresas) fue la de 2013 sobre el impuesto a los refrescos. A ella se sumaron las actividades de cabildeo o sensibilización con los legisladores para gravar a los refrescos con el 10% y a los alimentos procesados con alto contenido calórico con el 8%. El logro,

como vimos en el primer capítulo, fue la implementación de un impuesto especial a estos productos. Ello generó animadversión entre los industriales, quienes lanzaron campañas de mercadotecnia y pagaron, a decir de integrantes de la Alianza, estudios para deslegitimar el impuesto aseverando que no incide en la disminución del consumo. Sobre la propuesta de los impuestos a refrescos y comida chatarra cabe mencionar que ASA tiene un portal de Internet específico (www.impuestosaludable.org), donde se informa sobre el conflicto de interés y critica los estudios realizados con financiamiento de la industria, además muestra videos con expertos que opinan sobre el tema y los resultados basados en *información científica* en torno al impacto del impuesto en la baja del consumo.

El diseño de estas campañas sigue un procedimiento estratégico que implica analizar el contenido de la agenda pública. De acuerdo con una integrante, las primeras campañas fueron “una lucha por la sensibilización de la ciudadanía. En ese sentido la campaña de las Doce cucharadas o Qué comen tus hijos era un poco para hacer conciencia del problema; que no es una normalidad el consumo de comida chatarra, sino que es un problema social” (entrevista, 11 de octubre de 2016). Después de esas primeras campañas que fueron para todo el público —y una vez que se logró posicionar el tema socialmente (siguiendo los distintos momentos del proceso de las políticas públicas), es decir, “cuando ya se identificó como un problema público de preocupación colectiva” —, entonces las campañas se reorientaron para “llamar la atención del gobierno, de las autoridades, para después presentarles una primera solución” (entrevista, 11 de octubre de 2016). Ese fue el caso del impuesto al refresco:

[...] se apoyó esa campaña como una propuesta de solución gubernamental; acompañar también al gobierno. No somos pocas organizaciones y hay quienes están cerca de los tomadores de decisiones cabildeando el tema en la cámara de diputados y senadores; y otros miembros de la Alianza que están dedicados a generar elementos técnicos para la toma de decisión pública. Que una política

pública esté cada vez más basada en la ciencia también es una de nuestras aportaciones (entrevista, 11 de octubre de 2016).

Entonces, una vez que con las campañas logran posicionar públicamente un tema, lanzan otra campaña para incidir en quienes toman las decisiones. Finalmente, la Alianza da seguimiento a las consecuencias que tiene esa toma de decisión, como solución del problema que se identificó y posicionó inicialmente. Con ello, el proceder de ASA trata de cubrir todas las etapas de la política pública: desde la concientización sobre algún problema social, su posicionamiento público e inclusión en la agenda de decisión, hasta el monitoreo de la política implementada.

Para definir los temas de las campañas, los miembros de la Alianza, remitiéndose a los ocho puntos de su manifiesto, organizan grupos focales con padres de familia para conocer sus percepciones y necesidades, así como sus opiniones sobre las acciones emprendidas en otras ciudades y otros países (entrevista, 21 de octubre de 2016).

Otra forma de decidir los temas que trabaja la Alianza, ya sea en sus campañas o en los estudios técnicos y sondeos de opinión, tiene que ver con “apoyar al gobierno a tomar decisiones que sean menos costosas y más efectivas”. Por ello —a decir de una de sus integrantes— decidieron “apoyar la cuestión de la lactancia materna, que es la más barata en este momento y lo que con seguridad va a tener resultados positivos en el corto plazo, porque, además, no tiene nada de malo que los políticos quieran tener logros políticos” (entrevista, 11 de octubre de 2016). También hay temas sobre los que ya hay decisiones tomadas y entonces la Alianza opta por proponer soluciones para revertir los daños ocasionados por una mala política pública. Es el caso de la publicidad de la comida chatarra, así como de la venta de estos productos en las escuelas. Frente a los primeros lineamientos y las modificaciones de las leyes realizadas en 2010, la Alianza promovió modificaciones para mejorarlos, hecho que, como vimos en el primer capítulo, rindió ciertos frutos en el sexenio siguiente.

Finalmente, y antes de ver el análisis micro sobre la estructura, posición y función de quienes participan en esta Alianza, vale la pena mencionar que otra forma de procurar el involucramiento de la población es mediante concursos y la difusión de videos-documentales. Así, en 2013 lanzaron el concurso fotográfico “Atrapa la chatarra” (<http://alianzasalud.org.mx/2013/10/ganadores-del-concurso-atrapa-la-chatarra/>), mientras que en 2016 se transmitieron dos documentales relacionados con la epidemia del sobrepeso y la obesidad en la sociedad mexicana: *El sabor del cambio* y *Dulce agonía*. Ambos materiales abordan las consecuencias sociales y físicas de esta epidemia; en ellos se ilustra el deterioro de la calidad de vida de quienes padecen enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, a causa de haber tenido una mala alimentación a base de refrescos y comida chatarra.⁹

ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL. ASA: ALTAVOZ Y RED DE PROTECCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

La Alianza tiene, a decir de sus integrantes, diversas funciones útiles para las propias organizaciones. Por una parte, funge como una suerte de altavoz de la acción que cada organización emprende desde su ámbito específico. Desde este colectivo de acción temática las organizaciones amplifican su voz, difunden sus ideas y con ello buscan tener un alcance público más amplio que el de su acción particular: “cuando es importante que nosotros hagamos una mención pública que tiene que ver con la incidencia en decisiones políticas entonces convocamos a las demás organizaciones de la Alianza y si es posible pues se unen y hacemos una conferencia de prensa entre todos” (entrevista, 11 de octubre de 2016). Por otra parte, ASA funciona como “una red de protección ciudadana en

⁹ Cabe mencionar que, si bien el primero está disponible en el portal de la Alianza, el segundo, que tiene un portal de Internet especial, es accesible si se solicita su proyección colectiva (en un plantel educativo, en el trabajo, con promotores comunitarios, etc.).

el sentido de que no es fácil dar esta batalla. Si nosotros quisiéramos avanzar de forma aislada, nos veríamos vulnerables porque hemos sentido fuertemente la presión de la industria [...] una organización civil que quiera caminar sola se enfrenta al riesgo de recibir presión por parte de los poderosos”. En este sentido, uno de sus integrantes vislumbra que “si no fuera por la Alianza, poco avance tendríamos en la incidencia política [...] porque hoy podría confirmar que el acto de comer es un acto político y que si no estuviera respaldado por una red ciudadana sería muy difícil salir adelante por nuestra parte” (entrevista, 11 de octubre de 2016).

La función que tiene este colectivo como *red de protección ciudadana* cobra sentido al considerar el ambiente en el que las organizaciones sociales actúan, ya que ahí es donde reciben presión y amenazas de la industria y las organizaciones empresariales. En particular una integrante comentó que a raíz del trabajo que realiza su organización (a favor de la lactancia y alimentación saludable de la niñez), ella está vetada para tener contacto con ciertas empresas del ramo y, al mismo tiempo, para trabajar en ciertos eventos que podrían ser útiles para los fines que persigue su organización. Por ello, la acción en la Alianza cobra mayor relevancia al abrirle puertas que las empresas intentan cerrarle a su organización.

Si pensamos en la reacción de las empresas podemos interpretarla, también, como un mecanismo de protección. El que las empresas cierren filas, como vimos con el proceso regulatorio sobre la venta de ciertos productos en las escuelas o del impuesto al refresco y la comida chatarra, expresa que, pese a su poder, los agentes económicos también se sienten amenazados. La acción pública de colectivos como la Alianza repercute en que la industria busque presionar a las organizaciones intentando “cerrarles camino”. Esto, a su vez, genera que las propias organizaciones se muevan con cautela y desconfianza: “ello nos ha llevado a tener más precaución en nuestras comunicaciones, por eso no somos tan obvios; y tenemos que buscar nuestros propios caminos de comunicación entre las organizaciones civiles y que no sean tan públicos” (entrevista, 11 de octubre de 2016).

Esta dinámica relacional sin duda dificulta la posibilidad de establecer una relación de colaboración y confianza entre agentes sociales y económicos (base de la hipótesis de la gobernanza). La cautela con la que deben actuar las organizaciones provoca que esta innovación actúe bajo una lógica de confrontación, desconfianza y vigilancia social. Es por ello que el quehacer de ASA puede ser caracterizado como un intento de *gobernanza bloqueada*: por el carácter adversativo de sus propias estrategias y por la resistencia de las empresas que buscan cerrarles el paso. Ello, como veremos adelante, no abona en corregir las fallas configuracionales para cultivar una relación democrática en la que todas las partes actúen bajo los principios de legalidad, compromiso social, transparencia y rendición social de cuentas, conformando así un juego de controles mutuos. Esto le da un cariz específico a la relación de ASA con el entorno, con la configuración pública. Pero antes de entrar de lleno en esto, que constituye materia del análisis macro, para cerrar el análisis micro es importante enfocar la atención en otra de las características de la estructura y funcionamiento de la Alianza. Esto, como lo muestra el relato con el que iniciamos el capítulo, tiene que ver con el papel central que juega la organización impulsora de este colectivo: El poder del consumidor.

EPC: EL CORAZÓN DE LA ALIANZA

Al analizar el papel que tienen las distintas organizaciones que integran la Alianza, encontramos que participan de diversas formas: apoyo con firmas para las acciones legales colectivas; desarrollo de foros regionales de difusión; orientación alimentaria *in situ* en grupos poblacionales específicos; ejecución de algunas encuestas o investigaciones; mediante posicionamientos públicos coyunturales (por ejemplo, para el día del maíz, de la alimentación, de la salud cardiovascular), o bien, cuando se proyecta el documental de *Dulce agonía*, integrantes de la Alianza acompañan la transmisión a fin de “comentar la película con la audiencia”. La

coordinación entre los integrantes es virtual. Los miembros de las organizaciones que integran la Alianza difícilmente se reúnen físicamente debido a que cada una sigue agendas específicas de acción. No obstante, mantienen “comunicación electrónica a través del equipo de comunicación de El poder del consumidor”, aunque “casi siempre cuando hay una conferencia de prensa, un anuncio, tratamos de acudir como organizaciones”. Su funcionamiento es flexible ya que se adapta a la agenda de lucha de las organizaciones: “cada una de nuestras organizaciones tiene su propia agenda de lucha particular y cada una va aportando ciertos puntos a una convocatoria más amplia” (entrevista, 11 de octubre de 2016).

En el portal de Internet de ASA se publica información (de noticias y boletines) de todas las organizaciones que quieran compartirla, pero dicho portal es administrado por El Poder del Consumidor (EPC). Algunas de las organizaciones que tienen mayor presencia en este portal (por la información que comparten) son EPC, el Centro de Orientación Alimentaria o la Unión de Productores y Comerciantes de Hortalizas de la Central de Abasto de la Ciudad de México; sus integrantes son citados frecuentemente en los estudios y noticias publicadas. Asimismo, los productos audiovisuales de EPC ocupan una parte importante del material difundido en el portal de la Alianza. Ello provoca que, en la dimensión estructural del análisis, podamos identificarla en una posición central. En palabras de su director, “nosotros somos mucho como el corazón, digamos, de la Alianza en los temas de regulación y de obesidad”; no obstante, en otros temas las organizaciones expertas son las que impulsan acciones específicas. Éste es el caso de un observatorio sobre lactancia materna o uno sobre el alza de precios en alimentos (entrevistas, 20 y 21 de octubre de 2016).

La centralidad de EPC también se manifiesta en el ámbito relacional y funcional: por una parte, en el manejo de contenidos del portal de Internet; por otra, en los temas que serán trabajados anualmente en las campañas. Tal como lo señaló una integrante del colectivo, las organizaciones aportan ideas pero, al final, es el equipo de EPC quien lleva la batuta de la coordinación. Ello

facilita que el funcionamiento flexible de esta red no termine por desarticularse. El papel —de liderazgo, facilitación e intermediación— que ocupa EPC en la Alianza hace que las organizaciones, desde sus posibilidades, contribuyan con ideas, insumos de información o hasta en especie, gestándose una lógica de colaboración y solidaridad en torno a los temas trabajados. Esta centralidad, empero, tiene un riesgo en el ámbito funcional: que la Alianza dependa de las decisiones, gestiones y acciones promovidas por EPC, por lo que si esa organización se retirara del colectivo, éste afrontaría la amenaza de desarticularse.

En suma, con la indagación en el nivel micro podemos concluir que ASA está conformada (dimensión morfológica) por organizaciones con intereses y causas afines, que apelan al interés general de los consumidores para tener una alimentación saludable. Su acción está orientada por la confrontación con los intereses de las grandes empresas, en particular con las de la industria de refrescos y comida chatarra, y por el convencimiento hacia las autoridades para regular el mercado. En su integración no están invitados a participar miembros de los sectores que son interpelados, es decir, el económico y el político, pero con estos últimos se tienen vinculaciones estratégicas para tratar de incidir en procesos decisivos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los consumidores tampoco están invitados a participar de manera directa, sólo mediante la firma de acciones y manifiestos, o la denuncia sobre la venta de comida chatarra en las escuelas (véase cuadro 16).

CUADRO 16
 ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA:
 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MICROORGANIZACIONAL

Dimensión	Hallazgos del caso
Morfológica	<ul style="list-style-type: none"> • Está conformada por organizaciones con intereses y causas afines que apelan al interés general de los consumidores por una alimentación saludable. • No están invitados a participar integrantes de los sectores que son interpellados, es decir, el económico y el político. • Hay vinculación estratégica con agentes políticos para la incidencia en procesos decisorios (poderes Ejecutivo y Legislativo). • Los consumidores son invitados a que se sumen a las acciones de la Alianza mediante la firma de demandas o la denuncia de reportes.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las organizaciones integrantes (EPC) ocupa una posición central en el liderazgo de la Alianza; ello contribuye a articular las acciones y el flujo de información sobre contenidos de las campañas. • Las organizaciones con menos recursos informativos o de movilización ocupan una posición periférica.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • La Alianza funge como altavoz de las organizaciones y como una red de protección ciudadana; ello hace que la lógica relacional tienda a la solidaridad y la reciprocidad. • Las organizaciones participantes comparten información con esta red y reciben respaldo de las otras organizaciones cuando se quiere hacer un posicionamiento público.
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • El liderazgo e intermediación de EPC facilita que el funcionamiento flexible de la red no se desarticule pero, al mismo tiempo, hace que esta innovación dependa de las decisiones, acciones y gestiones de una sola organización. • Si EPC dejara de participar en esta red, ¿el colectivo desaparece?

Fuente: Elaboración propia.

En torno a la dimensión estructural, encontramos que EPC ocupa una posición central en la Alianza; ello favorece el flujo de información y la coordinación sobre los temas que serán tratados en las campañas y acciones de la ASA. Las organizaciones aportan

información o recursos de movilización según sus posibilidades, por lo que aquellas que son más débiles pueden ocupar una posición periférica; aunque también pueden ver fortalecido su trabajo mediante el trabajo en alianza con otras organizaciones más fuertes. Es por ello que este colectivo funciona como una red de protección ciudadana. Esto hace que la lógica relacional entre sus integrantes sea de solidaridad y reciprocidad.

Finalmente, el que EPC ocupe una posición central y de intermediación propicia que el funcionamiento flexible de este colectivo no se desarticule (dimensión funcional). No obstante, esto conlleva como riesgo que las decisiones, acciones y gestiones de la red dependan de uno de sus integrantes, por lo que vale preguntarse qué pasaría con el colectivo si esta organización dejara de participar en la innovación social.

ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL: ALIADOS AFINES FRENTE A ENEMIGOS COMUNES

Ya veíamos que ASA está conformada por organizaciones que tienen como objetivo común luchar por mejorar la alimentación de los mexicanos. Para ello articulan acciones colectivas desde los objetivos de sus propias asociaciones, ya sea promoviendo programas de erradicación de la pobreza y el hambre, o mediante el manejo sustentable del medio ambiente, la promoción de la soberanía alimentaria o la regulación en la venta y publicidad de refrescos y comida chatarra. Como los principales componentes de la acción colectiva de la Alianza son la vigilancia y la crítica social hacia los agentes del Estado y el mercado, esto genera que la lógica relacional con estos sectores sea de negociación o acompañamiento con los primeros, y de confrontación con los segundos. Como advertíamos antes, no hay canales de comunicación directa con la industria debido a la desconfianza y la posición antagónica de cada parte. La forma en que desde la Alianza se interpela a las empresas es indirecta, mediante campañas de información —o,

según la opinión de integrantes de las empresas, de desinformación y desprestigio—, esto es, haciendo alusión al “daño” que sus productos generan en la población. Un ejemplo de ello lo tenemos en la aseveración que se formula en el portal de Internet de ASA, donde se plantea que:

[...] desde los años 80 del siglo pasado, los niños comenzaron a ser objeto directo de la publicidad, es decir, ésta ya no se dirigió a los padres para fomentar la compra de un producto o servicio para sus hijos, la publicidad se dirigió directamente a los menores de edad reconociendo el poder que ellos tienen para elegir. Desde entonces se han desarrollado técnicas muy sofisticadas y efectivas para influir a los niños para la compra de un producto o servicio. Uno de los efectos más visibles del poder de influencia de la publicidad sobre los menores de edad es el deterioro de los hábitos alimentarios que se presenta a nivel mundial (<http://alianzasalud.org.mx/publicidad-dirigida-a-la-infancia/>).

Los integrantes de ASA afirman que “la mayor parte de la publicidad dirigida a niños utiliza herramientas de engaño y promueve alimentos y bebidas no recomendables nutricionalmente, generando hábitos de alimentación que atentan contra su salud”. Ello a pesar de que los reglamentos de las leyes de salud, de protección al consumidor, y de radio y televisión “establecen claramente el derecho de los mexicanos a no ser engañados por la publicidad y a que ésta atente contra la salud” (<http://alianzasalud.org.mx/publicidad-dirigida-a-la-infancia/>).

De manera paralela, el discurso de la Alianza también está dirigido a las autoridades gubernamentales y estatales, hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo. En particular cuando se plantea que la “epidemia de sobrepeso y obesidad que asuela al país es consecuencia del modelo de dependencia alimentaria, abandono del campo y entrega de las decisiones de política pública en materia de agricultura y alimentación a las llamadas ‘fuerzas del mercado’, al ‘libre mercado’ y, en los hechos, a los intereses externos y a los monopolios” (<http://alianzasalud.org.mx/seguridad-alimentaria/>).

En esto, la permisividad de las autoridades se advierte como una suerte de colusión con la industria. Se establece así la *demanda basada en derechos* como el medio privilegiado de relación con las autoridades. La Alianza trabaja desde cuatro ejes: derecho al agua, derecho a la alimentación, derechos de la infancia y derecho a la salud. Sus demandas abarcan ocho aspectos que van desde la provisión de agua potable purificada de acceso gratuito en escuelas y espacios públicos, hasta la promoción de la lactancia materna.

En términos generales, vemos que la Alianza por la Salud Alimentaria fundamenta su relación con el Estado y el mercado mediante la demanda y la confrontación. Pese a que sus integrantes afirmen que las denuncias que hacen no se tratan de una “campaña en contra de las compañías refresqueras, sino en favor de la vida” (Díaz, 2012), la argumentación que acompaña los boletines y conferencias de prensa, presentaciones públicas, reportes y análisis, así como el material audiovisual difundido, busca evidenciar las prácticas irresponsables de las empresas y, de manera paralela, del Estado. Esto propicia que cualquier pretensión de gobernanza colaborativa se vea frenada.

Como mencioné antes, en esta configuración no hay integrantes del Estado, pero las demandas son dirigidas de manera central a los legisladores y los secretarios de Salud y Educación, así como a las autoridades regulatorias (de Cofepris y Cofemer). En particular, ASA tiene vinculación directa con algunos legisladores. Este es el caso del trabajo de cabildeo —o “sensibilización”—¹⁰ para incrementar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de 1 a 2 pesos, realizado en 2015 y 2016; otra es la propuesta de una iniciativa legislativa que, en diciembre de 2014, hicieron para que senadores de los tres principales partidos políticos (PAN, PRD y PRI)

¹⁰ Con esto me refiero al dicho que hiciera la integrante de una organización social de derechos humanos, como parte de la Alianza, para quien el trabajo que hacen las asociaciones civiles con los legisladores y funcionarios públicos no es de cabildeo sino de sensibilización (diario de campo, septiembre de 2016). Esto, desde su perspectiva, los distingue del trabajo (individualizado y que persigue fines particulares) que hacen las empresas. Para una discusión al respecto, véase Montes de Oca (2014).

lanzaran la Ley General de Prevención y Control del Sobrepeso y Obesidad. Cabe mencionar que esta iniciativa —que al final fue desechada por el cuerpo legislativo— había sido elaborada por la Alianza en colaboración con investigadores de dos instituciones académicas: el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sobre esto último también es importante señalar que ASA tiene relación con instituciones de investigación pública como el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Ello contrasta con la confrontación pública que la Alianza también tiene con otras instituciones de investigación —o con algunos de sus investigadores— donde se han realizado estudios críticos sobre el impuesto a los refrescos.

Entonces, la relación de ASA con el sector académico y de investigación adquiere, al menos, dos formas: una de colaboración y otra de confrontación. En torno a lo segundo, los integrantes del colectivo critican los estudios realizados en 2016 por El Colegio de México, el ITAM y la Universidad Autónoma de Nuevo León sobre el nulo impacto del impuesto especial a bebidas azucaradas de 1 peso por litro, al no disminuir su ingesta. La ASA plantea que estos estudios fueron financiados por la industria, lo cual induce resultados a su favor (<http://impuestosaludable.org/>). Esta información se respalda, según datos de la Alianza, con el análisis que hizo un comité revisor:

El Comité Revisor, integrado por científicos provenientes de instituciones como la Universidad de Londres, la Universidad de Duke y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), encontró que 3 de los estudios que abordan los resultados del IEPS fueron pagados por el sector privado, a través del Consejo mexicano de la industria de productos de consumo (ConMéxico) y la Asociación nacional de productores de refrescos y aguas carbonatadas (ANPRAC) (ASA, 2016).

En contra de estos estudios, la Alianza plantea que el “impuesto se basa en ciencia verdadera”, de lo que se infiere que los estudios patrocinados por la industria son *ciencia falsa*, al estar inducidos por el conflicto de interés (ASA, 2016). En este punto es relevante

hacer mención a que la argumentación en confrontaciones públicas como la que aquí nos ha interesado entender (regulación o no de la comida chatarra) suele apelar a *la ciencia* como criterio de autoridad. Ya veíamos que en la disputa sobre el tipo de etiquetado frontal de productos chatarra, la autoridad defendió su decisión (etiquetado siguiendo el sistema GDA, véase capítulo 1) porque estaba basada en criterios científicos compartidos por la industria. De igual forma, los integrantes de la Alianza argumentan que una de sus funciones es proveer información técnica para que las decisiones tomadas estén basadas en criterios científicos y no en intereses políticos o económicos. Si bien esta discusión merecería un capítulo aparte, aquí sólo vale la pena cuestionar “la neutralidad” de la ciencia porque, como dijera Foucault (1998), *el saber es poder*, por lo que la ciencia puede ser utilizada para justificar intereses que trascienden los fines eminentemente académicos de construir conocimiento a favor de la humanidad.

En ese mismo sentido cabe mencionar la cita en la que ASA se refiere a la opinión de una investigadora de la Universidad de Berkeley (en relación con el impuesto de 1 centavo por onza a las bebidas azucaradas en Estados Unidos):

[...] la doctora Madsen declaró: “La industria tiene una larga trayectoria de refutar la evidencia científica, negando el vínculo entre el cigarro y el cáncer del pulmón, como el principal ejemplo. No sorprende que la industria refresquera ahora niegue la evidencia científica del vínculo entre el consumo del azúcar y la diabetes. [...] las negaciones de la industria no tienen ninguna base en la realidad, mientras la única motivación de la industria sean sus ganancias seguirán siendo aliados muy débiles para promover la salud pública” (ASA, 2016).

En otro frente de confrontación, ASA también critica las acciones implementadas por la industria de alimentos cuyas asociaciones nacionales se han agrupado en la Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas, para resistir frente a las recomendaciones de la Organización Mundial de la

Salud (OMS) y de los grupos de expertos regionales. Integrantes de ASA explicaron que estas corporaciones están impugnando las regulaciones nacionales y están acudiendo ante el Comité de barreras técnicas al comercio de la OMS para exigir sanciones a los gobiernos de la región por impulsar “políticas contra la obesidad que califican de ‘barreras al comercio’” (Pérez, 2015).

El talante adversativo de la ASA también se manifiesta en su relación con el Estado al aseverar que:

La epidemia de sobrepeso y obesidad es consecuencia de una ausencia de políticas públicas: en los hechos, el Estado ha violado estos derechos por omisión. Para que el país sea viable con una población sana y sin poner en crisis las finanzas públicas y familiares se requiere de políticas y regulaciones que pongan el interés de la población por encima de los intereses de las corporaciones procesadoras de alimentos y bebidas (<http://alianzasalud.org.mx/manifiesto/>).

Así, en su manifiesto se critica que, por ejemplo, el Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria impulsado por el gobierno de Felipe Calderón, pese a que sus objetivos corresponden con las metas establecidas por la OMS, debido a que es un acuerdo y no una regulación, no fue efectivo. En el mismo documento también se critica que ese acuerdo plantee que las acciones acordadas estén orientadas a cambiar hábitos individuales y no el ambiente obesigénico del país (<http://alianzasalud.org.mx/images/manifiesto-por-la-salud-alimentaria.pdf>).

El carácter de confrontación hacia el Estado también es evidente cuando la Alianza señala, en otra de sus propuestas (lactancia materna), que “el gobierno mexicano debe dar prioridad a la infancia y no a la industria”, por lo que debe promover la lactancia materna y no el consumo de fórmulas (<http://alianzasalud.org.mx/lactancia-materna/>). Al respecto, cita el posicionamiento que varias organizaciones hicieron en agosto de 2016: “el gobierno federal deja que Nestlé se promocione en salas de lactancia en hospitales

públicos”.¹¹ Asimismo, denuncia que esa firma está penetrando en los hogares más vulnerables a través de las tiendas Diconsa del gobierno federal y mediante la Cruzada contra el hambre: con la tarjeta Sin hambre, las familias más pobres pueden tener acceso a las fórmulas producidas por esa empresa (ASA, 2016).

En el polo opuesto de la dimensión relacional, encontramos componentes de tipo solidario y colaborativo en la vinculación de ASA con organizaciones internacionales como NCDFree, que es un “movimiento social global basado en la conformación y el financiamiento conjunto (*crowdsourced and crowdfunded*) dedicado a generar conciencia de las enfermedades no transmisibles (NCD, por sus siglas en inglés) en la generación *millennial*” (<http://ncdfree.org/>). Con esta organización promovieron la realización del documental *El sabor del cambio*, donde se alerta sobre las consecuencias del consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra en la población infantil, así como de los impactos favorables que tuvo el impuesto (IEPS) en la disminución de un 8% del consumo de refrescos en la población mexicana (ASA, 2016). De igual forma la Alianza tiene relación de solidaridad con investigadores de organismos públicos como el doctor Simón Barquera, director de Investigación de Políticas de Nutrición en el INSP, así como con legisladores (Armando Ríos Piter, Zoé Robledo, Mario Delgado). El primero se ha sumado a la promoción de investigaciones sobre el impacto de las bebidas azucaradas en la salud, y a los segundos se les asesoró para lanzar un punto de acuerdo para subir el impuesto de las bebidas azucaradas de 1 a 2 pesos.

En suma, el análisis macro muestra que esta innovación, en su dimensión morfológica, proyecta los intereses de quienes la conforman. Esto es así porque las organizaciones tienen perfiles

¹¹ Organizaciones en defensa de la salud alimentaria y de los derechos del consumidor denunciaron que la Secretaría de Salud favorece los intereses de Nestlé: “le permite hacer investigaciones, financiar la Fundación Mexicana para la Salud y no le regula la promoción de sus productos, que buscan desincentivar la lactancia en el país y promover la adquisición de sus productos como las fórmulas lácteas, e incluso acercarlos a la población más vulnerable a través del programa Sin Hambre” (ASA, 2016).

afines. Formalmente, su causa está guiada por el interés general de los consumidores (véase cuadro 17). Asimismo, desde su conformación la ASA ha sido un agente central en la discusión pública sobre el tema (dimensión estructural), razón por la cual es el referente crítico en torno a la función del Estado y las prácticas de las empresas. Debido a que sus campañas y acciones están determinadas por la vigilancia a los agentes gubernamentales y económicos, indirectamente afecta las decisiones, acciones y gestiones en esos ámbitos configuracionales (dimensión funcional). En este sentido, ha posicionado temas en la agenda legislativa y del Ejecutivo (aunque no todos han sido considerados para la toma de decisión final), y ha influido en que las empresas busquen estrategias para restar la crítica (ya sea transformando sus malas prácticas u ocultándolas).

Finalmente, respecto a la dimensión relacional es importante señalar que debido a que esta innovación basa su acción en la confrontación y la demanda, de manera indirecta asume una lógica relacional de tipo jerárquico (no visualiza a los agentes del Estado y el mercado como pares sino como agentes “poderosos”). No obstante, complementa esta lógica con relaciones de solidaridad con otras organizaciones que no forman parte del colectivo pero que comparten su misión.

CUADRO 17
 ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA:
 HALLAZGOS DEL ANÁLISIS MACROCONFIGURACIONAL

Dimensión	Hallazgos (componentes explicativos)
Morfológica	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecta los intereses de quienes conforman la Alianza (aunque no necesariamente todos participan en la elaboración de los contenidos de campañas e información difundida). • Formalmente su causa está guiada por el interés general de los consumidores.
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Desde su conformación ha sido un agente central en la discusión pública sobre el tema. • Ha posicionado temas en la agenda legislativa y del Ejecutivo, aunque no todos han sido considerados para la toma de decisión final.
Relacional	<ul style="list-style-type: none"> • Al basar su acción en la confrontación y la demanda asume una lógica relacional de tipo jerárquico. • Muestra relaciones de solidaridad con otras organizaciones que no forman la Alianza pero que comparten su misión.
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> • Es el referente crítico para el Estado y las empresas, por lo que indirectamente afecta las decisiones, acciones y gestiones. • Sus campañas y acciones están determinadas por la vigilancia que hace sobre agentes gubernamentales y económicos.

Fuente: Elaboración propia.

IMPLICACIONES DEL ANÁLISIS: LA GOBERNANZA BLOQUEADA DE LA ALIANZA

Pese a que el discurso de la Alianza está sustentado en la idea de que el problema del sobrepeso y la obesidad requiere atención integral —con el concurso de todas las partes afectadas—, sus prácticas, al estar guiadas por un carácter de confrontación y exigencia, dificultan que se establezca una regulación basada en la gobernanza. La existencia de intereses opuestos aparece como un obstáculo que se antoja insalvable si de colaborar se trata. El conflicto de intereses, valores y argumentaciones entre activistas

e industriales —y, a veces, con las propias autoridades regulatorias— *bloquean* cualquier intento por gestar una gobernanza colaborativa en torno a la regulación de la comida chatarra.

En el análisis micro pudimos ver que esta innovación está conformada (dimensión morfológica) por organizaciones afines, pero que no incluye en su gestión agentes de la configuración pública (en particular del mercado), y que en su dimensión estructural hay centralidad e intermediación de uno de sus integrantes, propiciando con ello una coordinación efectiva pero que puede derivar en un tipo de dependencia que haga inviable el funcionamiento de la red si esta organización abandona el trabajo del colectivo. También vimos cómo esta innovación regulatoria funge como una red de protección para las organizaciones, así como un altavoz de sus demandas, lo cual favorece una lógica relacional de solidaridad y reciprocidad que les permite enfrentarse a un “enemigo” común.

Todo ello hace que el perfil de esta innovación en su nivel micro la acerque más al polo explicativo de la gobernanza (en la dimensión funcional y relacional). Ello se explica porque pese a la centralidad de EPC en lo que a la gestión interna se refiere (coordinación de la red), las decisiones y acciones son tomadas considerando la opinión de todos los integrantes, así como por la lógica que los aglutina en una acción colectiva con fines compartidos. Empero, en las dimensiones morfológica y estructural esta innovación social sería mejor explicada desde las premisas de la simulación, debido a que en su conformación no articula de manera directa agentes del mercado y el Estado, ya sea por la resistencia de los propios agentes políticos y económicos o por la incompatibilidad de visiones respecto a la construcción de valor público y la consecución de intereses particulares. En suma, este perfil hace que la innovación regulatoria pueda ser caracterizada como una propuesta de una gobernanza incompleta.

Ello también se expresa en los hallazgos del análisis macro donde pudimos ver que la Alianza ha logrado posicionar temas en la agenda pública (del Legislativo y el Ejecutivo), además de incidir, de manera indirecta, en las decisiones, acciones y ges-

tiones de agentes del mercado. Ello hace que en las dimensiones morfológica, funcional y estructural el perfil de esta innovación regulatoria se acerque al polo explicativo de la gobernanza. La ASA proyecta los intereses de sus integrantes, intentando atender también los intereses de la configuración más amplia; ocupa una posición relevante en la configuración pública, al haber posicionado y propiciar la concientización social sobre determinados temas, además de que es tomada en cuenta por las decisiones, acciones y gestiones de los otros sectores configuracionales (el Estado y el mercado). Sin embargo, esta innovación no se explica por las premisas de la gobernanza en lo que a la dimensión relacional se refiere porque, al seguir una lógica basada en la confrontación y la demanda, está asumiendo la necesidad de controles jerárquicos en la configuración pública. Ello, a fin de cuentas, se refiere a un control estatal que puede devenir en decisiones autoritarias si la participación ciudadana se retoma sólo de manera decorativa.

En suma, las implicaciones teóricas del análisis micro y macro de ASA indican que pese a que los datos sobre su perfil, en comparación con el de las otras innovaciones regulatorias, la sitúan en una posición más lejana a la simulación, los componentes reactivos, defensivos y adversativos que caracterizan su acción colectiva no favorecen una coordinación basada en la gobernanza. En este caso, la gobernanza está bloqueada por la confrontación de intereses y demandas, exacerbada por las estrategias implementadas por la Alianza. Ello, en última instancia, termina por reproducir las fallas configuracionales en la relación E-M-S (implicaciones empíricas).

Estas fallas están relacionadas con la conformación de procesos cerrados, producto de la cautela que las hace moverse ante las empresas, lo cual favorece distanciamiento y aislamiento configuracional. Asimismo, esto le da forma a una relación de confrontación y polarización en la que “los poderosos” han de ser acotados, vigilados y controlados; con ellos no se pueden formar alianzas o acciones conjuntas. En este sentido, aparece como un reto casi infranqueable construir un interés público compartido

con quienes están en el lado opuesto del espectro valorativo. Ello, en suma, redundaría en la formación de configuraciones aisladas, alejadas y confrontadas, cada una de las cuales lucha por su propio interés en un perverso juego de supervivencia (hipótesis de la confluencia) y no en un juego de controles mutuos y colaboración (hipótesis de la gobernanza).

Conclusiones

¿Por qué se venden en las escuelas mexicanas productos que contradicen la información existente en los libros de texto, donde se promueve el consumo de frutas, verduras, granos integrales y agua? ¿Por qué se permite la publicidad en todos los medios posibles y la venta a libre demanda en centros educativos de productos que, según datos de organizaciones sociales, generan adicción desde temprana edad? ¿Por qué, a fin de captar la atención de los consumidores, las empresas pueden promocionar refrescos y botanas con la imagen de cantantes, personajes de películas o con los superhéroes del momento? ¿Por qué, pese a los altos índices de obesidad y sobrepeso en nuestro país, las autoridades gubernamentales no hacen más por evitar todo esto? ¿Por qué el Estado mexicano ha sido incapaz de “meter en cintura” a la industria refresquera y de alimentos procesados mediante regulaciones que modifiquen los ambientes obesigénicos en la vida de niños y adultos? Espero que éstas y otras preguntas estén rondando la mente de quienes han leído este libro. Desde mi perspectiva, éste es el objetivo de un buen libro. Despertar la curiosidad y la mirada crítica de los lectores.

Si bien la información que aquí he ofrecido no será suficiente para contestar tantas preguntas, con ella podemos reflexionar al respecto y proponer algunas respuestas. A continuación presento una sinopsis que retoma los hallazgos del estudio de caso desde una perspectiva comparada, así como las contribuciones de la investigación, las cuales versan sobre el análisis de un dominio específico de regulación, y sobre la construcción de un modelo que bien puede ser aplicado para explicar otros casos que involucran la confrontación de intereses en procesos decisorios. Esto sirve de base para presentar una reflexión final en torno a los retos que, como sociedad, tenemos en este ámbito de acción pública.

GOBERNANZA Y REGULACIÓN DE LA COMIDA CHATARRA
EN MÉXICO. LA DISTRIBUCIÓN EN EL CAMPO DE BATALLA

La lucha que la década pasada se entabló en México sobre la regulación de alimentos con alto contenido calórico y bajo valor nutricional, la comúnmente denominada comida chatarra, materializa el aspecto político de lo alimentario. En torno a la producción, comercialización y consumo, se erigió en un campo de batalla que enfrentó a industriales, productores, comercializadores, reguladores, funcionarios, académicos, activistas y consumidores. En él se confrontaron perspectivas, intereses, demandas, mecanismos y propuestas de solución al problema que está detrás: la epidemia del sobrepeso y la obesidad.

Si imaginamos esta confrontación como un *campo de batalla*, encontramos posiciones ofensivas y defensivas en las que los agentes se atrincheran para intentar vencer al contrincante. De un lado están los industriales que, defendiendo la autonomía y libertad del mercado (de empresarios, productores, comercializadores y consumidores), postulan prácticas y mecanismos de autorregulación. Bajo esta perspectiva, además de que son los consumidores los responsables de decidir qué consumir, es la mano invisible del mercado la que regula la competencia y, en todo caso, son los principios éticos los que guían el comportamiento de los empresarios, anunciantes y comercializadores. Su argumento central es que no existen alimentos buenos o malos, sino hábitos de consumo que favorecen o no una alimentación balanceada.

En el extremo opuesto están los activistas y líderes de organizaciones sociales que pugnan en sentido contrario, es decir, para que el Estado refuerce los controles sobre la producción y comercialización de estos alimentos. Desde su perspectiva, el problema no se puede afrontar con soluciones individuales (decisiones de los consumidores), como tampoco con la pretensión autorregulatoria del mercado. Su argumento central es que los consumidores no pueden cambiar sus hábitos de consumo si viven en ambientes

obesigénicos (aquellos donde se favorece el consumo de comida chatarra), mientras que los industriales siguen actuando para maximizar sus ganancias; es por ello que demandan como indispensable la intervención del Estado con reglas y políticas para promover el consumo de alimentos sanos.

En el centro del campo de batalla están los reguladores del Estado. Ellos, en teoría, tendrían que mediar entre las partes en conflicto para confeccionar normas (blandas y duras) tendientes a favorecer el interés público y, con ello, resolver un problema que día con día compromete la calidad de vida de miles de mexicanos. Pero, como hemos visto con el proceso de regulación de comida chatarra (primer capítulo), son ellos los que, sintiendo la presión ejercida por cabilderos de la industria, a veces han inclinado la balanza de la regulación a su favor. Este fue el caso de la elaboración de la primera versión de los lineamientos con los que se pretendía regular la venta de comida chatarra en las escuelas. Ahí, como lo dijera una informante, es importante fijar cuál será la postura de las autoridades regulatorias en el campo de batalla: “Cuál es el rol, el alcance y el futuro de la autoridad, porque si sólo va a hacer un análisis costo-beneficio con criterios monetarios de una industria, sacrificando el costo-beneficio de la población, pues preferimos que mejor no intervenga” (dicho por la directora de una asociación de consumidores en la XII Sesión ordinaria del Consejo Consultivo del Consumo, 7 de septiembre de 2010).

En resumen, este campo de batalla muestra cómo, de un lado, compañías como Bimbo o Coca-Cola promocionan sus productos prometiendo felicidad a los consumidores, y del otro, organizaciones como El Poder del Consumidor alertan sobre el riesgo que implica para la salud (y, por lo tanto, para el deterioro de la calidad de vida) el consumo de refrescos y alimentos con alto contenido en grasa, sales y azúcares. De un lado están los que prometen felicidad si consumimos una Coca-Cola o una galleta Marinela, y del otro están quienes nos advierten sobre cuán fácil es perder la felicidad que nos da estar sanos si consumimos estos productos. En el centro, entre el fuego cruzado de la contienda, están las autoridades

gubernamentales y regulatorias, quienes unas veces optan por favorecer a la industria y otras buscan satisfacer las demandas de organizaciones y activistas pero, sobre todo, con miras a resolver un problema que año con año le implica mayor presupuesto: la atención de pacientes con afecciones relacionadas con la epidemia del sobrepeso y la obesidad. Problema que se traduce en muerte y malas condiciones de vida para miles de mexicanos, quienes anualmente incrementan las cifras de esta epidemia, y con lo cual el país encabeza la lista en América Latina.

LA REGULACIÓN DE LA COMIDA CHATARRA COMO PROBLEMA PÚBLICO COMPLEJO: CONTRIBUCIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La atención de este *problema público complejo* requiere de la participación de las distintas partes afectadas. De ahí que las premisas de la *gobernanza* parezcan adecuadas para su oportuna atención. Como vimos en el segundo capítulo, desde esta propuesta conceptual se plantea que, producto de la reconfiguración de la relación Estado-mercado-sociedad, los procesos decisorios (gubernamentales y regulatorios) se han transformado. Han dejado de ser un asunto de exclusiva competencia estatal. En ellos han de participar agentes del mercado y la sociedad a fin de aportar conocimiento e información que nutra las discusiones y mejore las políticas e instrumentos públicos. Pero, llevar a cabo un proceso decisorio basado en la gobernanza no es tarea fácil, sobre todo en temas como el de la regulación de la comida chatarra, en el cual se confrontan intereses y demandas que a veces parecen irreconciliables. Ahí está el reto para quienes toman las decisiones, y de ahí emanó el interés por estudiar desde la sociología política este problema.

La estrategia de investigación implicó analizar *tres espacios* desde los que se propuso transitar por *dos vías de solución* frente a la problemática pública relacionada con el creciente consumo de refrescos y comida chatarra, así como con el aumento de la tasa de sobrepeso y obesidad en niños y adultos. Las tres innovaciones

que conformaron el estudio de caso (basadas formalmente en el discurso de la gobernanza) fueron analizadas desde un modelo enfocado en el nivel microorganizacional y macroconfiguracional para identificar su conformación, estructura, relación y función. El objetivo fue constatar si las propuestas regulatorias de cada innovación se acercaban a las premisas de la gobernanza o si, por el contrario, cumplían lo que desde el extremo opuesto del espectro conceptual se definió como simulación o confluencia perversa, es decir, el *uso decorativo* de los principios participativos y colaborativos de la gobernanza, sin que ello implicara un involucramiento efectivo de todas las partes en los procesos regulatorios.

Una de las vías de solución frente al problema público identificado es la *autorregulación ética del mercado*. En el tercer capítulo analicé el caso del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (Conar), el cual, desde el ámbito del mercado, busca que los propios empresarios regulen sus acciones para contribuir a resolver este problema promoviendo “estilos de vida saludables” entre los consumidores. La propuesta de Conar es que los anunciantes, comercializadores y medios de comunicación sigan los principios y valores plasmados en sus códigos de ética; ello se traduce en que son los propios agentes del mercado quienes han de definir si los contenidos de la publicidad afectan o no a los consumidores. Los hallazgos del análisis muestran que, producto de la contraposición entre valores/principios y ganancia económica, la autorregulación basada en la ética asume una forma *simulada* de gobernanza. Los anunciantes que firmaron el Código de autorregulación de la publicidad dirigida al público infantil, siguen empleando estrategias de mercado y publicidad para ganar la preferencia de los pequeños, lo cual no necesariamente cumple los principios éticos del Consejo.

La segunda vía de solución es la *regulación estatal sobre el mercado*. En torno a ella se articula la acción de las otras dos unidades de análisis: el Consejo Consultivo del Consumo y la Alianza por la Salud Alimentaria. Si bien desde ambos casos podemos advertir que la solución está en la promoción de una regulación basada en

la gobernanza, es decir, con la participación de todos los afectados, el análisis del Consejo Consultivo del Consumo muestra cómo esta vía fue capturada por la lógica burocrática, el desinterés de los funcionarios y la incorporación de los agentes del mercado, mientras que el estudio de la Alianza refleja cómo este camino ha sido bloqueado por los intereses del mercado.

El CCC es una entidad creada como parte de la estructura institucional de la agencia de regulación social encargada de proteger los derechos de los consumidores mexicanos. El objetivo formal de este Consejo es integrar a especialistas en temas de consumo para mejorar los procesos decisorios (gubernamentales y regulatorios). Si bien este Consejo no tiene facultades resolutorias, sí es un espacio efectivo para construir opiniones basadas en perspectivas diversas con las cuales se puede alimentar la toma de decisión de las autoridades regulatorias. Ello, como lo presento en el cuarto capítulo, no fue el caso para la regulación de la comida chatarra. Con el análisis realizado ahí pudimos advertir que el CCC tuvo un papel marginal en la toma de decisión. Además, las transformaciones y vaivenes institucionales han hecho que su propuesta de gobernanza quedara *capturada* por la indiferencia de los funcionarios y el interés de los industriales por participar en un espacio que antes era exclusivo de los consumidores.

Finalmente, la Alianza ocupó la tercera unidad de análisis. La información presentada en el quinto capítulo muestra que, basado en una lógica de confrontación, este colectivo ha impulsado campañas de información y sensibilización (hacia la sociedad y las autoridades) para influir en la toma de decisión privada y pública. Por una parte, para que los consumidores eviten la comida chatarra y los refrescos y, por la otra, para que las autoridades promuevan mecanismos regulatorios como los impuestos a estos productos. Pese a estar basada en una lógica de confrontación, lo cual dificulta cumplir con las premisas colaborativas de la gobernanza, éste es el caso que más se acerca al polo explicativo de la que identifiqué como hipótesis de la gobernanza, alejándose del otro extremo: el de la simulación (véase figura 8).

FIGURA 8
UBICACIÓN DE LOS CASOS EN EL ESPECTRO HIPOTÉTICO
SIMULACIÓN-GOBERNANZA



Como se aprecia en la figura anterior, con el análisis realizado es posible situar cada una de las innovaciones en un punto específico que las acerca o aleja de los dos polos explicativos (simulación-gobernanza). Ello, en última instancia, tiene implicaciones empíricas que denotan la corrección o profundización de las fallas que han caracterizado la relación de agentes del Estado, el mercado y la sociedad. Fallas que están relacionadas con prácticas viciadas de discriminación, desigualdad y falta de participación; cultura de la dádiva, relaciones clientelares y polarización socioeconómica, así como falta de interés público, opacidad, malas prácticas y procesos cerrados. Con los tres casos, en distintas formas, se profundizaron estas fallas.

Los resultados del análisis nos muestran que, si bien existen ciertos avances sobre la regulación con el establecimiento de lineamientos y la imposición de gravámenes, lo cierto es que aún tenemos frente a nosotros un reto importante. Ello me lleva a hacer una reflexión final sobre la agenda que aún está pendiente.

REGULACIÓN DE COMIDA CHATARRA EN MÉXICO: LA AGENDA PENDIENTE

El campo de batalla en el que, desde 2005, se confrontaron activistas, autoridades gubernamentales y empresarios en diferentes intentos por regular la publicidad y venta de comida chatarra en las escuelas, muestra que éste es un asunto donde hay muchos —y muy diversos— intereses afectados y en conflicto. Los industriales no quieren perder un público cautivo y, por el contrario, buscan extender su control sobre el gusto de los consumidores. Sin duda los empresarios están conscientes del poder que tienen los consumidores. Por ello no es extraño que recurran a la publicidad (la cual, por definición, tiene ciertas dosis de engaño) para generar en los infantes la necesidad de algún producto. Industriales y anunciantes saben que los pequeños harán todo por convencer a sus padres para que les compren aquello que vieron en la publicidad. Con ello, los empresarios —como buenos capitalistas— están buscando asegurar las ganancias económicas que les permitirán mantener su ventaja competitiva sobre los demás oferentes en el mercado.

La *receta* es sencilla: generar el gusto y la necesidad en los niños para que ellos incentiven el consumo en sus padres (quienes, probablemente, también sean “adictos” a esos productos). Bajo esta lógica se mueve la industria refresquera y de comida con alto contenido calórico. Lo malo es que en esta receta se olvida incluir un ingrediente clave: que el (sobre) consumo de estos productos, aunado a otros factores, ha propiciado un alarmante incremento en la tasa de sobrepeso y obesidad. México encabeza el conteo de América Latina y está muy cerca de los países con mayores índices de obesidad en el mundo. Frente a este panorama no debería haber duda: el Estado tendría que regular este mercado a fin de bajar las tasas de obesidad. Empero, como hemos visto en este análisis, ese no ha sido el caso. El Estado mexicano ha sido incapaz de regular, de manera firme, a este sector económico. En todo caso, se han

aventurado a establecer regulaciones diluidas y frágiles, con las que no se puede cambiar la receta que favorece el consumo de comida chatarra en niños y adultos.

El análisis realizado muestra que *el Estado mexicano es una institución débil frente al poder de la industria*. Los intentos de las autoridades por regular la comida chatarra han sido *capturados* por los intereses de las empresas, mientras que las propuestas de autorregulación ética del mercado se conforman como una gran *simulación*, porque la industria no está dispuesta a cambiar su receta y sigue orientada por la ganancia económica. Frente a ello no es extraño encontrar una respuesta reactiva, llena de enojo y conflicto, por parte de las organizaciones sociales cuyas propuestas por incrementar la regulación han sido sistemáticamente *bloqueadas* por los agentes (e intereses) políticos y económicos. Esto explica que la tarea de organizaciones y activistas haya sido insuficiente. La creación y el funcionamiento de innovaciones institucionales como la Alianza por la Salud Alimentaria están orientados por la desconfianza y la confrontación. Esto no ayuda a establecer un ambiente de negociación y colaboración que permita a las partes interesadas construir soluciones conjuntas.

En este escenario, lamentablemente, quienes salen perdiendo son los consumidores. Los niños y los adultos que son considerados *un ingrediente más* en la receta de la industria, pero que no son vistos como agentes con derechos. Esto seguirá el mismo curso si, además, los empresarios y las autoridades gubernamentales no toman conciencia de que su actuar forma parte de la ecuación que ha elevado los índices del sobrepeso y la obesidad hasta convertirlos en una epidemia que amenaza la calidad de vida de los mexicanos. En este problema complejo, todos los agentes involucrados y afectados deben asumir su responsabilidad. Si bien los consumidores, como argumentan la empresa y el gobierno, son los responsables de elegir qué comer, lo cierto es que también ellos (industriales y gobernantes) tienen responsabilidades para evitar comportamientos mezquinos que sólo miran los intereses propios y a corto plazo.

La solución se antoja igual de compleja que el problema, pero no imposible. El reto está en propiciar cambios que involucren a todas las partes afectadas; en ello, cada cual tendrá que asumir los costos de la transformación. Los gobernantes deberán asumir el costo político de implementar medidas regulatorias efectivas para transformar los ambientes obesigénicos en saludables; los empresarios deberán asumir el costo económico de cambiar una receta basada en la lógica de la competencia y la ganancia ilimitada; los activistas deberán asumir el costo de ceder en la mesa de negociación a fin de trabajar con los empresarios para construir soluciones que favorezcan a todos, y, finalmente, los consumidores deberán pagar el costo de comportarse informada y responsablemente al adquirir productos que no dañen su salud. Sin duda, estos costos son bajos si los comparamos con el alto costo que ahora nos está cobrando la epidemia del sobrepeso y la obesidad, así como la amenaza de que en algún momento se convierta en pandemia.

Bibliografía

- AGUAYO, Sergio, y Luz Parra (1997). “Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral”. *Academia Mexicana de Derechos Humanos* [en línea]. Disponible en: <http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/Conacyt/22_Asign_AlumnFormDH_UdeOcc/Contenidos/CONTENIDOS/lecturas%20obligatorias/2.2_Sergio%20Aguayo.pdf>.
- AGUILAR, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALANÍS, Hugo (2013). *Reconocimiento a Gunther Saupe... Un publicista de abolengo* [en línea]. Disponible en: <<http://elpublicista.info/reconocimiento-a-gunther-saupe-un-publicista-de-abolengo/>>. [Consulta: septiembre de 2016].
- ALIANZA CÍVICA (1994). *Antecedentes* [en línea]. Disponible en: <<http://www.alianzaciciva.org.mx/antecedentes.php>>. [Consulta: octubre de 2016].
- ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA) (2013). *Plan de acción 2013-2015 México. Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. México: Gobierno de la República/México Abierto/IFAI/Fundar/Cultura ecológica/IMCO/CIDAC/Artículo 19/Transparencia Mexicana/ Gesoc.
- ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (ASA) (2016). *El sabor del cambio* (video) [en línea]. Disponible en: <<http://alianzasalud.org.mx/2016/08/el-sabor-del-cambio-the-taste-of-change/>>. [Consulta: octubre de 2016].
- ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (ASA) (2016). *La evidencia muestra que las medidas fiscales funcionan mientras la industria de bebidas intenta desinformar a la población* [en línea]. Disponible en: <<http://alianzasalud.org.mx/2016/10/>>.

la-evidencia-muestra-que-las-medidas-fiscales-funcionan-mientras-la-industria-de-bebidas-intenta-desinformar-a-la-poblacion/>. [Consulta: octubre de 2016].

ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (ASA) (2016). *Nestlé arriesga la salud de bebés y niños con el aval del gobierno, dicen ONGs expertas en nutrición* [en línea]. Disponible en: <<http://alianzasalud.org.mx/2016/08/nestle-arriesga-la-salud-de-bebes-y-ninos-con-el-aval-del-gobierno-dicen-ONGs-expertas-en-nutricion/>>. [Consulta: octubre de 2016].

ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (ASA) (2016). *Refresqueras y azucareras pagan estudios para vender más a mexicanos, de por sí gordos: ONGs* [en línea]. Disponible en: <<http://alianzasalud.org.mx/2016/09/refresqueras-y-azucareras-pagan-estudios-para-vender-mas-a-mexicanos-de-por-si-gordos-ongs/>>. [Consulta: octubre de 2016].

ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (ASA) (Sin fecha). *Derecho a la alimentación adecuada* [en línea]. Disponible en: <<http://alianzasalud.org.mx/derecho-a-la-alimentacion/>>. [Consulta: octubre de 2016].

ALMOND, Gabriel, y Sidney Verba (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.

ARELLANO, David, y Enrique Cabrero (2000). "Introducción." En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, compilado por David Arellano y Enrique Cabrero, 5-18. México: CIDE/ Miguel Ángel Porrúa.

ARELLANO, David, y Lourdes Amaya (2000). "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad". En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, compilado por David Arellano y Enrique Cabrero, 137-168. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

- ARRIGHI, Giovanni (1999). *El largo siglo xx. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Ediciones Akal.
- ARROW, Kenneth (1998). “Pensamiento moral e interacción económica.” En *Aspectos sociales y éticos de la economía*, compilado por Ignacio Musu y Stefano Zamagni, 23-29. México: Centro Lindavista/Editorial Jus.
- AVAKIAN, Arlene, y Barbara Haber (coords.) (2005). *From Betty Crocker to Feminist Food Studies: Critical Perspectives on Women and Food*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- BANFI, Karina (2012). “América Latina: las organizaciones no gubernamentales ante las políticas de apertura de los gobiernos”. En *La promesa del gobierno abierto*, compilado por Andrés Hofmann, Alvaro Ramírez y José A. Bojórquez, 339-348. México: Infodf.
- BAUMAN, Zygmunt (2005). *Ética posmoderna*. México: Siglo XXI Editores.
- BISHOP, Mathew, y Michael Green (2009). *Filantrocapitalismo. Cómo los ricos pueden cambiar el mundo*. Barcelona: Urbano.
- BOLTANSKI, Luc, y Ève Chiapello (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- CABRERO, Enrique, y David Arellano (1993). “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”. *Gestión y Política Pública* II (1): 59-86.
- CADENA, Jorge (2015). “¿Qué hay de nuevo con las redes mexicanas de organizaciones civiles?”. En *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, compilado por Jorge Cadena, 155-187. México: CEIICH-UNAM.
- CADENA, Jorge (2015). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, 7-19. México: CEIICH-UNAM.
- CALDERÓN, César (2012). “Por qué un gobierno abierto”. En *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, coor-

- dinado por Gastón Concha y Alejandra Naser, 27-47. Santiago de Chile: CEPAL/Alianza para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe.
- CAMPA, Roberto (1998). "Procuraduría Federal del Consumidor". *Revista de Administración Pública (Las nuevas procuradurías)* (97): 96-108.
- CAMPOS, Eva, y Ana Corjan (2012). "El estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas". En *La promesa del gobierno abierto*, compilado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto, 119-137. México: Infodf.
- CANTO, Manuel (2015). "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles". En *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, compilado por Jorge Cadena, 49-71. México: CEIICH-UNAM.
- CHARVEL, Sofía; Martín Lajous, y Mauricio Hernández (2013). "Obesidad, la epidemia" [en línea]. *Nexos*. Disponible en: <<https://www.nexos.com.mx/?p=15211>>. [Consulta: marzo de 2013].
- CHEN, Wei-Ting (2016). "From 'Junk Food' to 'Treats': How Poverty Shapes Family Food Practices". *Food, Culture & Society* 1 (19): 151-170.
- CHENG, Kuo-Tai (2014). "From Public Management Reform to Regulatory Governance". *International Journal of Management and Innovation* 6 (1): 94-106.
- CHRISTENSEN, Tom; Per Lægreid, y Lise Rikkja (2013). "Wicked Problems and the Challenge of Transboundary Coordination: the Case of Emergency Preparedness and Crisis Management in Norway". *COCOPS Working Paper* (11): 1-28.
- COCA-COLA (2007). *Informe de Responsabilidad Social 2007. En el camino de la sustentabilidad*. México: Fundación Coca-Cola de México.

- COCA-COLA (2012). *Operating Groups Report* [en línea]. Disponible en: <http://www.coca-colacompany.com/cs/tccc-yir2012/operating_groups.html>. [Consulta: septiembre de 2016].
- COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (Cofemer) (2011). *Fortaleza institucional de los reguladores económicos en México*. México: Documentos de Investigación en Regulación, núm. 2011-07.
- COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (Cofemer) (2012). *Caso de estudio: reformas estructurales en América Latina*. México: Cofemer/Latin-Reg.
- COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (CITCC) (2008). *Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México: CITCC.
- CONGRESO ESTATAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (CEE-NL) (2016). *Ley de participación ciudadana para el estado de Nuevo León* [en línea]. Disponible en: <<http://www.cee-nl.org.mx/legislacion/documentos/leyes/20160513-Ley-Participacion-Ciudadana.pdf/>>. [Consulta: septiembre de 2016].
- CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN Y ÉTICA PUBLICITARIA (Conar) (2008). *Código Pabi* [en línea]. Disponible en: <http://www.conar.org.mx/pdf/codigo_pabi.pdf>. [Consulta: septiembre de 2016].
- CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN Y ÉTICA PUBLICITARIA (Conar) (2014). *Reglamento de Aplicación del Código de Ética Publicitaria de Conar* [en línea]. Disponible en: <http://www.conar.org.mx/pdf/Reglamento_de_aplicacion_del_codigo_de_etica_publicitaria_Conar_2014.pdf>. [Consulta: septiembre de 2016].
- CONSEJO DE AUTORREGULACIÓN Y ÉTICA PUBLICITARIA (Conar) (s/f). *Código de ética publicitaria* [en línea]. Disponible en: <http://www.conar.org.mx/pdf/Codigo_etica_publicitaria_Conar.pdf>. [Consulta: septiembre de 2016].

- COUNIHAN, Carole, y Valeria Siniscalchi (2014). *Food Activism: Agency, Democracy, and Economy*. Londres: Bloomsbury.
- CROSS, Gary, y Robert Proctor (2014). *Packaged Pleasures: How Technology and Marketing Revolutionized Desire*. Chicago: University of Chicago Press.
- CROWTHER, Gillian (2013). *Eating Culture: An Anthropological Guide to Food*. Toronto: University of Toronto Press.
- CRUZ, Jorge de la (2011). *Presupuesto y gasto público en la función salud y de la secretaría de salud en México (2009-2011)* [en línea]. Disponible en: <<http://ciep.mx/presupuesto-y-gasto-publico-en-la-funcion-salud-y-de-la-secretaria-de-salud-en-mexico-2009-2011/>>. [Consulta: 5 de noviembre de 2016].
- CRUZ, Ángeles (2015). *Desechan diputados iniciativas para combatir obesidad, denuncian* [en línea]. *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.promocion.salud.gob.mx/cdn/?p=13102>>. [Consulta: 15 de marzo de 2015].
- CRUZ, Graciela, y Cecilia Cadena (2012). “Siete décadas de turismo en Ixtapan de la Sal. La influencia de la red de política pública en su dinámica”. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, compilado por Francisco Porras, 245-280. México: Instituto Mora.
- CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- CUNILL, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD.
- DAGNINO, Evelina (2004). “Confluencia perversa, desolcamentos de sentido, crisis discursiva”. En *La cultura en las crisis latinoamericanas*, compilado por Alejandro Grimson. Buenos Aires: Clacso.

- DAGNINO, Evelina; Alberto Olvera, y Aldo Panfichi (2007). “Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo”. En *Innovación democrática en el Sur*, compilado por Ciska Raventós, 31-58. San José de Costa Rica: Clacso.
- DELIUS, Antonio (2013). *La verdad tras los periodicosos a José Luis Barros Horcasitas, denuncian* [en línea]. Disponible en: <<http://elpublicista.info/la-verdad-tras-los-periodicosos-a-jose-luis-barros-horcasitas/>>. [Consulta: septiembre de 2016].
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, y César Rodríguez (2007). “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”. En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, compilado por Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez, 7-28. Barcelona: UAM-Cuajimalpa/Anthropos.
- DEL VALLE, Sonia (2010). “Arrecia IP críticas a ley antichatarra”. *Reforma*, 28 de junio, última edición.
- DEL VALLE, Sonia (2010). “Rechaza IP lineamientos”. *Reforma*, 17 de junio, última edición.
- DEL VALLE, Sonia (2010). “Cuantifica Canacintra pérdidas”. *Reforma*, 12 de julio, última edición.
- DEL VALLE, Sonia, y Margarita Vega (2010). “Acuerdan expulsar alimentos chatarra”. *Reforma*, 27 de mayo, última edición.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2005). *Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo* [en línea]. Disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2034730&fecha=27/04/2005>. [Consulta: septiembre de 2013].
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2006). *Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005. Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria* [en línea]. Disponible en: <<http://www.promocion.salud.gob>

mx/dgps/descargas1/programas/2_norma_oficial_mexicana_nom_043_SSA2_2005.pdf>. [Consulta: 1 de enero de 2006].

DÍAZ, Ariane (2012). “Piden regular publicidad de bebidas y comida chatarra, y un etiquetado que oriente al consumidor”. *La Jornada*, 21 de noviembre de 2012, última edición.

DIMAGGIO, Paul, y Walter Powel (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.

EL PODER DEL CONSUMIDOR-ALIANZA POR LA SALUD ALIMENTARIA (EPC-ASA) (2015). *Contra la obesidad y la diabetes: Una estrategia secuestrada. Documento de análisis*. Disponible en: <http://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf>. [Consulta: octubre de 2016].

EL PODER DEL CONSUMIDOR-GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES-OXFAM MÉXICO (EPC-GEA-OXFAM) (2010). *Impacto de la presencia de comida chatarra en los hábitos alimenticios de niños y adolescentes en comunidades indígenas-campesinas de la región Centro-Montaña Guerrero*. México: El Poder del Consumidor.

EL PODER DEL CONSUMIDOR (EPC) (2012). *Perjudica salud infantil la autorregulación de publicidad* [en línea]. Disponible en: <<http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/perjudicial-para-la-salud-infantil-la-autorregulacion-de-publicidad/>>. [Consulta: octubre de 2016].

EL PODER DEL CONSUMIDOR (EPC) (s/f). *Quiénes somos* [en línea]. Disponible en: <<http://elpoderdelconsumidor.org/quienessomos/>>. [Consulta: octubre de 2016].

ELIAS, Norbert (1982). *Sociología fundamental*. Barcelona: Gedisa.

- ELIAS, Norbert (1987). *La sociedad de los individuos. Ensayos*. Barcelona: Península.
- ELIAS, Norbert (2009). *El proceso de la civilización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ESQUIVEL, Eduardo (2014). *Productos milagro, publicidad, engaño y grandes negocios* [en línea]. Disponible en: <http://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Contra-la-Obesidad-y-Diabetes_Una-Estrategia-Secuestrada.pdf>. [Consulta: noviembre de 2016].
- ESTROP, Armando, y Carole Simonnet (2010). “Frena Lujambio ley antichatarra, acusan”. Periódico *Reforma*, 9 de abril, última edición.
- EVIA, María José (2014). *¿Sabes qué es el Código Pabi?* [en línea]. Disponible en: <<http://www.expoknews.com/sabes-que-es-el-codigo-pabi/>>. [Consulta: febrero de 2014].
- FERDMAN, Robert (2015). “Where People Around the World Eat the Most Sugar and Fat” [en línea]. *The Washington Post*. 5 de febrero de 2015, última edición. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/02/05/where-people-around-the-world-eat-the-most-sugar-and-fat/?noredirect=on&utm_term=.a4190cd1ef4b>. [Consulta: octubre de 2016].
- FONT, Joan (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, compilado por Alicia Ziccardi, 23-41. México: IISUNAM/Comesco/Indesol.
- FORO DE APOYO MUTUO (FAM) (1993). “Tríptico”. En *Antecedentes: la miscelánea fiscal de 1989*, citado por Rafael Reygadas (2006) [en línea]. Disponible en: <http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/31_misc_fiscal_1989.html>. [Consulta: octubre de 2016].

- FOUCAULT, Michel (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- FOUCAULT, Michel (1998). *Historia de la sexualidad I. La voluntad de saber*. México: Siglo XXI Editores.
- FOUCAULT, Michel (2006). "Governmentality". En *The Anthropology of the State. A reader*, compilado por Aradhana Sharma y Akhil Gupta, 131-143. Oxford: Blackwell Publishing.
- FUNDACIÓN ESTE PAÍS (2008). "Los consumidores como ciudadanos. Derechos e instrumentos para el ejercicio de los consumidores en México". *Revista Este País* 204: 59-64. Disponible en: <http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/204/14_indicadores_lo%20derechos_fundacion.pdf>.
- FUNDACIÓN MURRIETA (2003). *Pasado reciente, presente y futuro inmediato de las organizaciones de la sociedad civil en México* [en línea]. Disponible en: <<http://www.fundacionmurrieta.org.mx/ensayo.htm>>. [Consulta: octubre de 2016].
- FUNDACIÓN UNAM (2013). *Profeco: ¿sirve para algo?* [en línea]. Disponible en: <<http://www.fundacionunam.org.mx/humanidades/profeco-sirve-para-algo/>>. [Consulta: septiembre de 2016].
- FUNG, Archon, y Erik Wright (2003). "Countervailing Power in Empowered Participatory Governance". En *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, compilado por Fung Archon y Erik Wright, 259-289. Londres: Verso.
- GARCÍA DE LEÓN, Verónica (2009). "Recreo sin papitas. Varios estados emprenden acciones para prevenir la obesidad infantil, ante el fracaso de las iniciativas federales". *CNNexpansión*, 27 de abril, última edición.
- GARCÍA DE LEÓN, Verónica, y Marina Delaunay (2008). "México comienza el ataque a las calorías" [en línea].

- CNNexpansión*. Disponible en: <<https://expansion.mx/actualidad/2008/08/11/ataque-a-las-calorias>>. [Consulta: 11 de agosto de 2008].
- GERMOV, John, y Lauren Williams (2008). *A Sociology of Food and Nutrition: The Social Appetite*. Nueva York: Oxford University Press.
- GERRING, John (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good For." *The American Political Science Review* 98 (2): 341-354.
- GILMAN, Claudia (2004). "La filosofía del consumo. Entrevista a Gilles Lipovetsky" [en línea]. *Clarín*. Disponible en: <[http:// http://edant.clarin.com/suplementos/economico/2004/08/22/n-00311.htm](http://edant.clarin.com/suplementos/economico/2004/08/22/n-00311.htm)>. [Consulta: 22 de agosto].
- GÓMEZ, Carolina (2015). "Rechaza Cofepris que incumpla acciones contra el sobrepeso". *La Jornada*, 18 de abril, última edición.
- GONZÁLEZ, Susana (2014). "Las regulaciones sobre publicidad dirigidas al público infantil son 'limitadas y cosméticas': el poder del consumidor". *La Jornada*, 14 de febrero, última edición.
- GRINDLE, Merilee S. (2000). *Audacious Reforms. Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GÜEMES, M. Cecilia, y Álvaro Ramírez (2012). "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana". En *La promesa del gobierno abierto*, compilado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez y José A. Bojórquez, 193-224. México: Infodf.
- GUERRERO, Claudia, y Érika Hernández (2010). "Alista Senado ley antichatarra". *Reforma*, 16 de abril, última edición.

- GUERRERO, Claudia, y Érika Hernández (2010). “Acusan presión de refresqueras sobre Senado”. *Reforma*, 16 de agosto, última edición.
- HANLON, Gerard (2008). “Rethinking Corporate Social Responsibility and the Role of the Firm on the Denial of Politics”. En *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, coordinado por Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon y Donald S. Siegel, 156-172. Nueva York: Oxford University Press.
- HELLMAN, Joel, Geraint Jones, y Daniel Kaufmann (2000). “Seize the State, Seize the Day. An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition”. World Bank. Ponencia presentada en Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., 18-20 de abril.
- HENRY, Jean-François. *The Marketing of Junk Food to Children: Final Report of the Research Project Presented to Industry Canada*. Montreal: L'Union des Consommateurs, 2006.
- HERNÁNDEZ, Ana (2016). *Obesidad y el sobrepeso. México el primer lugar* [en línea]. Disponible en: <<http://elsobrepeso.com/obesidad-y-el-sobrepeso-mexico-el-primer-lugar/>>. [Consulta: noviembre de 2016].
- HERNÁNDEZ, Érika, y Claudia Guerrero (2010). “Paran senadores ley antiobesidad”. *Reforma*, 22 de abril, última edición.
- HEVIA, Felipe, y Ernesto Isunza (2010). “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, compilado por Alberto Olvera, 59-127. México: CIESAS/Universidad Veracruzana/La Casa Chata.
- HEVIA, Felipe; Samana Vergara, y Homero Ávila (2011). “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias

- públicas de deliberación en el gobierno federal”. *Perfiles Latinoamericanos* (julio-diciembre) (38): 65-88.
- HINE, Christine (2005). *Virtual Methods Issues in Social Research on the Internet*. Oxford: Berg.
- HIRST, Paul (2000). “Democracy and Governance”. En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, compilado por Jon Pierre, 13-35. Nueva York: Oxford University.
- INDEPABIS (s/f). *Reseña histórica* [en línea]. Disponible en: <www.indepabis.gov.ve/instituto/resena_historica>. [Consulta: noviembre de 2013].
- ISTMO, Redacción (2010). *Una mirada ética a la publicidad* [en línea]. Disponible en: <<http://istmo.mx/index.php/2010/05/12/una-mirada-etica-a-la-publicidad/>>. [Consulta: 12 de mayo de 2015].
- KOC, Mustafa; Jennifer Sumner, y Anthony Winson (2012). *Critical Perspectives in Food Studies*. Don Mills: Oxford University Press.
- Kooiman, Jan (1993). “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. En *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, compilado por Jan Kooiman, 35-48. Londres: Sage.
- Kooiman, Jan (1993). “Social-political Governance: Introduction”. En *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, compilado por Jan Kooiman, 1-16. Nueva York: Sage.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance. New Government-society Interactions*. Londres: Sage.
- Lechner, Norbert (1997). “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la CEPAL* (abril) (61): 7-17.
- Lechner, Norbert (1999). “El Estado en el contexto de la modernidad”. En *Reforma del Estado y coordinación social*, compilado

- por Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés, 39-54. México: Plaza y Valdés/IISUNAM.
- LIJPHART, Arend (1975). "The Comparable-cases Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Studies* (8): 158-177.
- LIPOVETSKY, Gilles (1998). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.
- LOADER, Ian, y Adam White (2015). "How Can We Better Align Private Security with the Public Interest? Towards a Civilizing Model of Regulation". *Regulation and Governance* (11): 1-19.
- LODGE, Martin (2005). "Accountability and Consumer Sovereignty". En *Accountability and Regulatory Governance. Audiences, Controls and Responsibilities of Politics of Regulation*, compilado por Andrea Bianculli, Xavier Fernández-i-Marín y Jacint Jordana, 235-264. Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan.
- MAJONE, Giandomenico (1997). "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance". *Journal of Public Policy* (17): 139-167.
- MARTÍNEZ, Genoveva (2015). *Congreso de Hidalgo aprueba Ley de Participación Ciudadana y Consulta Popular* [en línea]. Disponible en: <<http://www.effeta.info/blog/2015/02/congreso-de-hidalgo-aprueba-ley-de-participacion-ciudadana-y-consulta-popular/>>. [Consulta: septiembre de 2016].
- MARTÍNEZ, Rafael (2012). "Gobierno abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?" En *La promesa del gobierno abierto*, compilado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez y José A. Bojórquez, 69-100. México: InfoDf.
- MELÉ, Domènec (2008). "Corporate Social Responsibility Theories". En *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, coordinado por Andrew Crane, Dirk Matten,

- Abigail McWilliams, Jeremy Moon y Donald S. Siegel, 47-82. Oxford: Oxford University Press.
- MELO, Marcus A. (2009). "Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions". En *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, compilado por Andrew Selee y Enrique Peruzzoti, 17-39. Pennsylvania: Woodrow Wilson Center Press.
- MENNEL, Stephen; Anne Murcott, y Anneke van Otterloo (1992). "The Sociology of Food: Eating, Diet and Culture. Introduction and Theoretical Orientations". *Current Sociology* 2 (40): 1-19.
- MERKEL, Wolfgang (2014). "Is Capitalism Compatible with Democracy?" *Z Vgl Polit Wiss* (8): 109-128.
- MESSNER, Dirk (1999). "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias a la coordinación social". En *Reforma del Estado y coordinación social*, compilado por Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés, 77-121. México: Plaza y Valdés/IISUNAM.
- MINOGUE, Martin (2002). "Governance-based Analysis of Regulation". *Annals of Public and Cooperative Economics* (73): 649-666.
- MONTES de Oca, Laura (2014). "¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (2): 287-320.
- MONTES DE OCA, Laura (2014). "Elite económica en movimiento: la responsabilidad social de empresas transnacionales frente al activismo global anticorporativo". En *Arenas de conflicto y experiencias colectivas. Horizontes utópicos y dominación*, compilado por María Luisa Tarrés, Laura Montes de Oca y Diana Silva. México: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México.

- MONTES DE OCA, Laura (2016). “Una ventana epistémica a la (inter)subjetividad. Las potencialidades del método etnográfico”. *Forum: Qualitative Social Research* 17 (1): Art. 8.
- MOODIE, Rob; David Stucker; Carlos Monteiro, y Sally Casswell (2013). “Profits and Pandemics: Prevention of Harmful Effects of Tobacco, Alcohol, and Ultra-processed Food and Drink Industries”. *The Lancet* (381): 670 - 679.
- MOON, Jeremy, y David Vogel (2008). “Corporate Social Responsibility, Government, and Civil Society”. En *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, compilado por Andrew Crane, Dirk Matten, Abigail McWilliams, Jeremy Moon y Donald S. Siegel, 303-323. Oxford: Oxford University Press.
- MOORE, Mark (2006). “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”. *Reforma y Democracia* 34 (febrero): 11-22.
- MUÑOZ, Raúl (2010). “Sacan ‘chatarra’ de las escuelas”. *Reforma*, 18 de febrero, última edición.
- NATAL, Alejandro; Patricia Greaves, y Sergio García (2002). *Recursos privados para fines públicos*. México: The Synergos Institute/Centro Mexicano para la Filantropía / El Colegio Mexiquense.
- NESTLE, Marion (2002). *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*. Berkeley: University of California Press.
- NESTLE, Marion (2015). *Soda Politics: Taking on Big Soda (and Winning)*. Nueva York: Oxford University Press.
- OLVERA, Alberto (2009). “Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura” [en línea]. *Secretaría de Gobernación*. Disponible en: <<http://www.gobernacion.gob>.

- mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf>. [Consulta: septiembre de 2016].
- OLVERA, Alberto (2015). “Representaciones e ideologías de los organismos civiles”. En *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, compilado por Jorge Cadena, 23-47. México: CEIICH-UNAM.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD-FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LA DIABETES (OMS-IDF) (2004). “*Combatamos la obesidad infantil para ayudar a prevenir la diabetes*”, dicen la OMS y la IDF [en línea]. Disponible en: <<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr81/es/>>. [Consulta: noviembre de 2004].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2015). *Alimentación sana. Nota descriptiva 394* [en línea]. Disponible en: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>>. [Consulta: 4 de noviembre de 2016].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2015). “Obesity”. *Global Health Observatory Data Repository* [en línea]. Disponible en: <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A900A?lang=en#>>. [Consulta: 25 de febrero de 2015].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2015). “Overweight”. En *Global Health Observatory Data Repository* [en línea]. Disponible en: <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.A897A?lang=en>>. [Consulta: octubre de 2016].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2016). *OMS asegura que la obesidad ya es epidemia a nivel mundial* [en línea]. Disponible en: <<http://www.docsalud.com/articulo/203/oms-asegura-que-la-obesidad-ya-es-epidemia-a-nivel-mundial>>. [Consulta: noviembre de 2016].
- OSBORNE, David, y Ted Gaebler (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

- PAARLBERG, Robert (2013). *Food Politics: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- PAES, Paula (2010). “Entre el gerencialismo y la gestión social. En busca de un nuevo modelo para la administración pública brasileña”. En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, compilado por Ernesto Isunza y Adrian Gurza, 315-343. México: CIESAS /Universidad Veracruzana/La Casa Chata.
- PÉREZ, Ciro (2015). “Bloquean empresas de alimentos estrategia contra obesidad en AL: ONG”. *La Jornada*, 24 de junio, última edición.
- PERUZZOTTI, Enrique, y Andrew Selee (2009). “Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America”. En *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, compilado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti, 1-16. Pennsylvania: Wodrow Wilson Center Press.
- PIERRE, Jon (2000). “Introduction: Understanding Governance”. En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, compilado por Jon Pierre, 1-10. Nueva York: Oxford University Press.
- PIERRE, Jon (2000). *Debating Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- PIERRE, Jon, y Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Nueva York: St. Martin's Press.
- PILCHER, Jeffrey (2012). *Planet Taco: A Global History of Mexican Food*. Oxford: Oxford University Press.
- PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (Profeco) (2005). “Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo”. *Diario Oficial de la Federación*, 91-92, 27 de abril, última edición.

- PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (Profeco) (2008). *Comunicado a medios 117-118. La industria de alimentos y bebidas firma código de autorregulación de publicidad infantil (Pabi)*.
- RED MEXICANA DE ACCIÓN FRENTE AL LIBRE COMERCIO (RMALC) (1991). *Historia* [en línea]. Disponible en: <<http://www.rmalc.org/que-es-la-rmalc/historia/>>. [Consulta: octubre de 2016].
- REYGADAS, Rafael (2006a). “El Foro de Apoyo Mutuo” [en línea]. *Revista vinculando*. Disponible en: <http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/34_foro_apoyo_mutuo.html>. [Consulta: octubre de 2016].
- REYGADAS, Rafael (2006b). *Antecedentes: la miscelánea fiscal de 1989* [en línea]. Disponible en: <http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/31_misc_fiscal_1989.html>. [Consulta: marzo de 2006].
- RHODES, Roderick (2000). “Governance and Public Administration”. En *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, compilado por Jon Pierre, 54-90. Nueva York: Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ, César (2007). “La ley de Nike: el movimiento antimáquila, las empresas transnacionales y la lucha por los derechos laborales en las Américas”. En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, compilado por Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez, 61-85. México: Anthropos-UAM-Cuajimalpa.
- RTVELADZE, Ketevan; Tim Marsh; Simon Barquera; Luz Maria Sanchez Romero; David Levy; Guillermo Melendez; Laura Webber; Fanny Kilpi; Klim McPherson, y Martin Brown (2014). “Obesity Prevalence in Mexico: Impact on Health and Economic Burden”. *Public Health Nutrition* 17 (1): 233-239.
- SÁNCHEZ, Gilberto (2012). “La implementación de programas públicos a través de redes de política en los municipios mexi-

- canos. Dos casos de estudio”. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, compilado por Francisco Porras, 331-380. México: Instituto Mora.
- SÁNCHEZ, Paco, y Luis Murillo (2011). “El movimiento de defensa de los consumidores en América Latina y el Caribe”. *FACUA-Consumidores en Acción- Consumers International*. [en línea]. Disponible en: <https://www.fundacionfacua.org/documentos/libro_america_latina.pdf>. [Consulta: noviembre de 2013].
- SANTOS, José (2012). “Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana: el caso del municipio de San Luis Potosí”. En *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, compilado por Francisco Porras, 381-429. México: Instituto Mora.
- SCHMITT, Carl (1991). *El concepto de lo político (texto de 1932 con un prólogo y tres corolarios)*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCHWARTZMAN, Helen. *Ethnography in Organizations*. California: Sage, 1993.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2010). *Presupuesto de egresos de la federación 2010. Estrategia programática (resumen)* [en línea]. Disponible en: <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/38/r38_epr.pdf>. [Consulta: 5 de noviembre de 2016].
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2016). Boletín número-027: *Acuerdan legisladores trabajo conjunto para aprobar ley que reglamenta derecho a la alimentación* [en línea]. Disponible en: <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/30701-acuerdan-legisladores-trabajo-conjunto-para-aprobar-ley-que-reglamenta-derecho-a-la-alimentacion.html>>. [Consulta: 7 de septiembre de 2016].
- SILVA, Manuel (2014). *Conoce la ley de participación ciudadana* [en línea]. Disponible en: <<http://agenciaajm.com.mx/index.php/>>

- columnas/8422-conoce-la-ley-de-participacion-ciudadana>. [Consulta: septiembre de 2016].
- SMITH, Graham (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SOUZA, Melina de (2011). “La Comisión de Legislación Participativa y la participación de las ONG: ¿participación popular en Brasil?” En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, compilado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 51-73. México: Flacso/Nuffield College/Centre for Research on Direct Democracy.
- STREECK, Wolfgang, y Philippe C. Schmitter (1985). “Community, Market, State-and associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order”. *European Sociological Review* 1 (2): 119-138.
- THE WORLD BANK (WB) (2008). *Regulatory Transformation in Mexico, 1988-2000*. Washington: The World Bank.
- THOMAS, Courtney (2014). *In Food We Trust: The Politics of Purity in American Food Regulation*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- VALLES, Miguel (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- VAN VLIET, Martijn (1993). “Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance”. En *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, compilado por Jan Kooiman, 105-118. Londres: Sage.
- VEGA, Margarita (2010). “Atacan la obesidad sin metas claras”. *Reforma*, 26 de enero, última edición.
- VEGA, Margarita (2010). “Admite SSA trabas a nutrición escolar”. *Reforma*, 28 de enero, última edición.

- VEGA, Margarita (2010). “Doblan a Córdoba; permitirán chatarra”. *Reforma*, 17 de junio, última edición.
- VEGA, Margarita (2010). “Avala SSA malvaviscos y frituras en escuelas”. *Reforma*, 9 de septiembre, última edición.
- VEGA, Margarita (2010). “Recicla el Senado planes antichatarra”. *Reforma*, 6 de noviembre, última edición.
- VERDUZCO, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México-Centro Mexicano para la Filantropía.
- VERÓN, Eliseo (1987). “La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política”. En *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, compilado por Eliseo Verón, Leonor Arfuch, María Magdalena Chirico, Emilio de Ipola, Noemí Goldman, M. Inés González Bombal, y Oscar Landi, 13-26. Buenos Aires: Hachette.
- VILLORIA, Manuel (2012). “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evolución desde el institucionalismo discursivo”. En *La promesa del gobierno abierto*, compilado por Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez y José A. Bojórquez, 69-100. México: InfoDf.
- WAMPLER, Brian, y Leonardo Avritzer (2004). “Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil”. *Comparative Politics* 36 (3): 291-312.
- WELP, Yanina, y Laurence Whitehead (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso/Nuffield College/Centre for Research on Direct Democracy.
- WHITEHEAD, Laurence (2011). “Prólogo”. En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, compilado por Yanina Welp y Laurence Whitehead, 15-22. México: Flacso/Nuffield College/Centre for Research on Direct Democracy.

BIBLIOGRAFÍA

- YIN, Robert (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- ZICCARDI, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM /Miguel Ángel Porrúa.
- ZICCARDI, Alicia (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”. En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, compilado por Alicia Ziccardi, 245-272. México: IISUNAM/ Comecsó /Indesol.

Siglas y acrónimos

AFM	Asociación a Favor de lo Mejor
Amedec	Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor
ASA	Alianza por la Salud Alimentaria
AVS	Alianza por una Vida Saludable
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CCC	Consejo Consultivo del Consumo
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEE	Comunidad Económica Europea
Cemefi	Centro Mexicano para la Filantropía
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
Código Pabi	Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil
Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Cofepris	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
Conar	Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales
Configuración	Configuración Estado-mercado-sociedad (E-M-S)
ConMéxico	Consejo Mexicano de la industria de productos de consumo
EPC	El Poder del Consumidor
ESR	Empresa Socialmente Responsable
Funsalud	Fundación Mexicana para la Salud
GDA	Guías Diarias de Alimentación
IEPS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales
IMC	Índice de Masa Corporal
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

IRE	Innovación Regulatoria Económica
IRP	Innovación Regulatoria Política
IRS	Innovación Regulatoria Social
NOM	Norma Oficial Mexicana
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Profeco	Procuraduría Federal del Consumidor
PT	Partido del Trabajo
RSE	Responsabilidad social empresarial
SSA	Secretaría de Salud
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Anexos

Anexo 1. Marco normativo para la participación ciudadana en México

INSTRUMENTOS Y DISPOSICIONES DE POLÍTICAS NACIONALES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma: 27 de enero del 2016)

Art. 2.- Consulta de los pueblos indígenas en la elaboración del PND, en los planes estatales y municipales, e incorporación de sus propuestas y recomendaciones.

Art. 6.- Acceso a la información.

Art. 8.- Derecho de petición.

Art. 9.- Derecho de asociación.

Art. 26.- Participación en la planeación del desarrollo.

Ley de Planeación (decretada en 1983, última reforma 2015)

Art. 14, inciso II y III. Establece los principios para la participación de los diferentes grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del PND y de los Programas Sectoriales. Esta ley reconoce la obligación de las diferentes instituciones públicas y gubernamentales, de otorgar información a los ciudadanos que la soliciten (Art. 6), y la facultad de los ciudadanos para recibir la información de parte de los funcionarios (Arts. 4 y 7). Además, identifica el acceso a la información pública como un derecho humano.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002, reformada el 09 del 05 de 2016)

Tras la abrogación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del 2002, y la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en

el 2016, no sólo se obliga a las instancias gubernamentales a transparentar el manejo de sus recursos, el reglamento también se aplica a las no gubernamentales que reciben recursos públicos a proporcionar dicha información.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004, última reforma en 2012)

Reconoce el derecho de las organizaciones a participar en la “planeación democrática”, en los diferentes consejos consultivos, instalados en las Secretarías o entidades públicas. El artículo 6 en diversas fracciones establece lo siguiente: II. “Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta”; III. “Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades”, y IV. “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable”.

Ley General de Desarrollo Social (decretada en 2004, última reforma en 2016)

Artículo 3, fracción 5. Establece el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (decretada en 2001, última reforma 2012)

Artículo 13. Reconoce el derecho de los sectores social y privado a través de sus organizaciones sociales y económicas, a participar en la planeación del desarrollo rural sustentable.

Leyes Estatales de Participación Ciudadana (empiezan a aprobarse a partir de 1995)

Operan a nivel de las entidades federativas (aunque no todas las entidades cuentan con una) y a través de ellas se han establecido mecanismos de participación ciudadana tales como: Consejos Ciudadanos, Plebiscitos, Iniciativas Populares, Referéndums, Consultas Vecinales, Colaboraciones Vecinales y Presupuestos Participativos.

Ley Federal de Consulta Popular (se expide en el 2014)

Tiene por objetivo regular o reglamentar la participación de los ciudadanos en las consultas populares organizadas y convocadas por el presidente de la República, el Poder legislativo o los ciudadanos organizados. A través de la Consulta Popular, se pretende que los ciudadanos expresen su opinión (mediante el voto) respecto de uno o varios temas de interés público.

Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)

Línea estratégica 3.5.5 sobre la participación social, establece que se debe promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones.

Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)

Objetivo 4, inciso c, alude directamente al fomento de la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)

Objetivo 2. Estrategia 5.3. “La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal prevé la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él derivan. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un com-

promiso del Gobierno Federal. Por lo tanto, se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno”.

Objetivo 3. “Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas”.

Objetivo 18. Estrategia 18.2. Fomentar la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia.

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)

Objetivo 1.1, sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, incluye la estrategia de “impulsar el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos, para fortalecer la democracia y contribuir a su desarrollo” y, “alentar acciones que promuevan la construcción de la ciudadanía como un eje de relación entre el Estado y la sociedad”.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PND 2013-2018)

Objetivo 1. Estrategia 1.1. Rendición de cuentas, apertura de datos. Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los Programas Federales de Desarrollo Social (PND 2007-2012)

El objetivo general consiste en propiciar la participación de los beneficiarios de los programas federales de desarrollo social en la vigilancia de la ejecución, ejercicio y aplicación de los recursos federales.

INSTRUMENTOS Y DISPOSICIONES DE POLÍTICAS
INTERNACIONALES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
APLICABLES EN MÉXICO

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹ (aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Países Iberoamericanos, reunidos el 25 y 26 de junio del 2009 en Lisboa)²

Su objetivo general consiste en plantear el derecho de todos los habitantes iberoamericanos para participar, colectiva e individualmente, en la gestión pública (derecho de participación ciudadana en la gestión pública); así mismo, hace un llamado a todos los gobiernos para que garanticen este derecho, generen las condiciones y establezcan los mecanismos complementarios necesarios para que se lleven a la práctica. En esta carta, “el título de ciudadano y ciudadana no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o nacionalidad sino a todos los habitantes con respecto a la gestión pública del país donde reside” (Carta: 253).

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre del 2003, ratificada por México en diciembre del 2003)

Art. 13. “Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública

¹ Esta carta es parte de un conjunto de cartas o documentos que los países iberoamericanos han suscrito, entre ellos: las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

² En ocasión de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada por el CLAD. El texto fue incluido en el Consenso de Lisboa.

con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios...”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México en junio de 1981)

Art. 25. “Todos los individuos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (Adoptado en Nueva York el 31 de marzo de 1953/ ratificado por México el 28 de abril de 1981)

Reconoce los derechos de la mujer a participar en el gobierno de su país en igualdad de condiciones que el hombre. A votar en las elecciones (Art. 1), a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos (Art. 2) y a ocupar cargos públicos (Art. 3).

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos en transacciones comerciales internacionales de la OCDE (firmada en 1997 y entró en vigor en 1999)³

³ La Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción identifica a esta Convención como uno de los acuerdos internacionales que ha abordado el tema de la participación ciudadana, sin embargo, ninguno de sus artículos plantea el tema como tal. No obstante, como se apunta en el texto que sigue a continuación, se sugiere que la sociedad civil intervenga en el procedimiento de monitoreo que realiza el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, que está integrado por expertos representantes de los países miembro (ver <http://inecco.yucatan.gob.mx/imgupload/03.Tarjeta.Informativa.Convencion.OCDE.pdf>. Consultado el 11 de septiembre del 2016).

Participación de la sociedad civil en la fase II del proceso de monitoreo que realiza el Grupo de Trabajo sobre Cohecho a los sistemas legales de los países parte, para verificar si existen los mecanismos y condiciones para cumplir con el marco legal. “Para tal efecto, se llevan a cabo reuniones en el país evaluado (revisión in situ) con actores clave del gobierno, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los empresarios, los sindicatos de trabajadores y la sociedad civil. Con base en los resultados de estas reuniones, el Grupo de Trabajo evalúa la efectividad de las leyes en vigor y los mecanismos para combatir el cohecho internacional, en el país evaluado” (Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales).

Convención Interamericana contra la Corrupción (Adopción por los Estados miembro en Caracas en 1996, entró en vigor en 1997)

Art. 3, Fracción 11. “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer... 11.- Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”

Plan de Acción de Miami (firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en las Cumbres de las Américas, en 1994)

Índice 1.3, sobre el fortalecimiento de la democracia, la sociedad y la participación comunitaria. Plantea el fortalecimiento de la sociedad civil y su participación en la profundización de la democracia.

Plan de Acción de Santiago (firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en las Cumbres de las Américas, en 1998)

Índice 2. Sobre la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos. Los gobiernos se comprometen a promover la participación de la sociedad civil y a establecer marcos institucionales que incentiven la creación de organizaciones sin fines

de lucro, responsables y transparentes, como un medio para fortalecer la democracia.

Plan de Acción Quebec (firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en las Cumbres de las Américas en 2001)

Índice 1. “Hacia una democracia más eficaz”. Se establecen algunos principios para el fortalecimiento de la democracia electoral, la transparencia y la buena gestión gubernamental, el combate a la corrupción y el fortalecimiento de los gobiernos locales; en cada uno de estos puntos, se plantea como factor fundamental, la participación e involucramiento de la sociedad civil en los diferentes procesos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Proclamada por la Asamblea General en diciembre de 1948)

Art. 21. Derechos de las personas a participar en el gobierno de su respectivo país, de manera directa o a través de sus representantes y acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

Convenio 169 de la OIT (Adoptado en la Reunión de la Conferencia General de la OIT, en 1989 y ratificado por México en 1990)

Art. 6. El derecho de los pueblos originarios a ser consultados y a participar en la adopción de decisiones en las instituciones y organismos administrativos responsables de las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas.

Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (Aprobada por la Asamblea General en septiembre del 2007)

Art. 18. Derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y a participar activamente en “la elaboración y determinación del programa de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones”

Anexo 2. Síntesis de temas y propuestas discutidas en las sesiones ordinarias del Consejo Consultivo del Consumo (2010-2011)⁴

Sesión XI (7 de abril del 2010)

Temas

- Reforma al artículo 17 constitucional donde se establece la figura de acciones colectivas.
- Reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor (sobre legitimación y facultades de las asociaciones).
- Contratos de adhesión abusivos avalados por las autoridades.
- Dictámenes de Profeco.
- Publicidad engañosa dirigida a niños.
- Engomado de eficiencia en automóviles.
- Difusión de los derechos de los consumidores.
- Convenio Profeco-Indesol, para gestionar recursos para las asociaciones de consumidores.
- Contratos con CFE (prorratio de luz en áreas comunes y tarjetas de prepago).

Propuestas

- Elaborar una guía de acción para jóvenes.
- Que Profeco pudiera pedir la nulidad de los contratos abusivos porque violan la Ley de Protección al Consumidor.
- Hacer reformas o propuestas concretas para reforzar los dictámenes que emite Profeco, pues no tienen valor en los juicios ejecutivos.

⁴ Fuente: Elaboración propia con base en las versiones estenográficas de las sesiones ordinarias.

- Participación de las organizaciones en los foros que se van a organizar sobre el tema de la publicidad dirigida a niños.
- Que el consejo solicite al Instituto Nacional de Ecología la inclusión de un etiquetado obligatorio que ofrezca información a los consumidores sobre el rendimiento y emisiones de dióxido de carbono por kilómetro de los vehículos ligeros nuevos que se están elaborando.
- Organizar una mesa de trabajo con la Comisión Federal de Electricidad para tratar esos temas.

Sesión XII (7 de septiembre del 2010)

Temas

- Apoyos a asociaciones de consumidores.
- Incidencia de las asociaciones.
- Comida chatarra en las escuelas.
- Consumo de energía sustentable.
- Incorporación del tema de educación ambiental en el currículo de primaria y secundaria.
- Dictámenes de la Profeco.
- Abusos en las gasolineras.

Propuestas

- Que el consejo emita una recomendación a la Secretaría de Educación Pública para que informe a todas las escuelas que no es obligatoria la compra de productos chatarra.
- Que el consejo dirija un documento al Gobierno del Distrito Federal con el fin de prevenir que en el entorno de las escuelas se sigan vendiendo productos chatarra.
- Conocer la competencia de Profeco en el tema de las telecomunicaciones en relación con la Cofetel.

- Promover una reunión con Cofetel, Profeco y asociaciones de consumidores interesadas en el tema de las telecomunicaciones.

Sesión XIII (30 de noviembre del 2010)

Temas

- Reformas y adiciones a las leyes federales de Protección al consumidor y de Fomento a las actividades de las organizaciones.
- Venta de alimentos y bebidas chatarra en las escuelas.
- Publicidad engañosa dirigida a los niños.
- Uso de papel clorado en la Profeco y en general en las instancias gubernamentales (tratado de Marraquech).
- Convenios Profeco-Cofetel y Profeco-Cofemer.
- Subrepresentación de los consumidores en la Cofemer.

Propuestas

- Plantear una reunión del grupo de trabajo de Consumo y salud del Consejo con la Dirección de Publicidad y Normas de la Profeco.
- Enviar a los jefes delegacionales del Distrito Federal una carta sobre el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica.

Sesión XIV (5 de abril del 2011)

Temas

- Fomento a las asociaciones de consumidores, incentivos fiscales y recursos.

- Contacto de la Profeco con los consumidores (teléfono del consumidor).
- Telecomunicaciones (contratos de adhesión/clausulas lesivas, convenio Cofotel-Profeco, cobro por línea privada, publicidad engañosa, conexiones a Internet).

Propuestas

- Sentarse con la secretaria de Hacienda, buscar un convenio para que destine un presupuesto dirigido específicamente a las asociaciones de consumidores.
- Buscar que se definan los criterios para que las asociaciones de consumidores accedan a incentivos fiscales.

*Comida chatarra. Entre la gobernanza
regulatoria y la simulación,*

editado por el Instituto de Investigaciones Sociales,
se terminó de imprimir en enero de 2019, en los talleres
de Navegantes de la Comunicación Gráfica S.A. de C.V.,
Antiguo camino a Cuernavaca núm. 4, San Miguel Topilejo,
Alcaldía de Tlalpan, México 14500, CDMX.

La composición tipográfica se hizo en fuente
Minion Pro (12/15, 11/13, 9/12 pts.)
en papel cultural de 90 gr.

