



Foro sobre los sistemas alimentarios y la obesidad en América Latina y el Caribe

Informe de la reunión

San José, Costa Rica

Del 27 al 28 de junio de 2018

Eugenio Díaz-Bonilla, Ricardo Rapallo, Joao Intini, Florencia Paz y Yenory Hernández

Índice

ANTECEDENTES.....	2
LA REUNIÓN INICIAL.....	3
TEMAS DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS.....	5
Presentaciones.....	5
La necesidad de considerar la totalidad del sistema alimentario desde la producción hasta el consumo	6
Las funciones del gobierno y el sector privado: normativa, etiquetado e impuestos.....	9
Comportamiento de los consumidores: asequibilidad, practicidad, sabor/palatabilidad y temas relacionados.....	12
Fortalecimiento de las acciones del lado de la oferta hacia una mejor nutrición.....	15
El impacto en los consumidores de sectores pobres y vulnerables y en otros grupos vulnerables del sistema alimentario	17
COMENTARIOS FINALES.....	21
.....	22
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	23

ANTECEDENTES

La FAO y el IFPRI han decidido lanzar un programa de investigación y asesoría de políticas públicas en materia de sistemas alimentarios, sobrepeso y obesidad en América Latina y el Caribe. La justificación detrás de este programa de trabajo conjunto es que la región de América Latina y el Caribe enfrenta la triple carga de la malnutrición: aún sufre desnutrición (la primera carga, principalmente la prevalencia de la desnutrición crónica) y deficiencias de micronutrientes (la segunda carga), pero también tiene índices crecientes de sobrepeso y obesidad (la tercera carga). Si las condiciones y tendencias nutricionales actuales continúan de la misma manera, la región no logrará alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados para el año 2030, en especial el Objetivo 2, de poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición.

En particular, el sobrepeso y la obesidad son factores de riesgo importantes para las enfermedades no transmisibles (ENT) crónicas, como la diabetes, hipertensión y cáncer, que se encuentran dentro de las principales causas de muerte en los países de la región. Tanto directamente mediante su impacto en las capacidades físicas y mentales, e indirectamente mediante las ENT relacionadas, el sobrepeso y la obesidad representan una carga social y económica alta, que incluye la disminución en días de una vida saludable y los costos para los sistemas públicos de atención a la salud (Cuadro 1).

Cuadro 1: Estadísticas alarmantes del sobrepeso y la obesidad en América Latina y el Caribe

- El sobrepeso y la obesidad en América Latina y el Caribe afectan a **360 y 140 millones de adultos**, respectivamente, lo que pone a más de la mitad de la población adulta de la región en riesgo de desarrollar ENT.
- Las proyecciones a mediano plazo no tienen nada de positivas: **3.9 millones de niños menores a cinco años** (un 7%) tienen sobrepeso, cifra que se encuentra por encima del promedio mundial.
- Según cálculos estimados, los costos totales de la obesidad ascienden a un 0,56 a 1,73% **del PIB en México y Ecuador respectivamente** (Fernández, Martínez, Carrasco, & Palma, 2017); los cálculos para **Chile** atribuyen una carga a la obesidad de entre **0.22 y 0.5% del PIB** (Vargas B., 2016); **en Brasil**, se estima que nada más los costos de salud relacionados alcanzaron los **5800 millones de USD en 2010** (Rtveladze et al., 2013).

El aumento en los niveles de sobrepeso y obesidad se debe a una falta de equilibrio entre la ingesta energética y el consumo de la energía dadas ciertas condiciones metabólicas y genéticas. La Tabla1 presenta algunos de los factores ambientales, conductuales y de estilo de vida que afectan ambos extremos de la falta de equilibrio. La región de América Latina y el Caribe ha sufrido una rápida transformación de los patrones alimentarios en los últimos 30 años, caracterizada por un aumento en el consumo de productos con un alto contenido de azúcar, grasas y sodio, y una disminución en el consumo de legumbres, frutas y vegetales, ricos en fibra, vitaminas y otros micronutrientes. En este contexto y en consonancia con marcos de referencia internacionales y objetivos para lograr una mejor nutrición y

desarrollo sostenible, se ha vuelto imperioso considerar el potencial de las políticas basadas en sistemas alimentarios y las intervenciones para mejorar la nutrición.

Tabla1: Ejemplos de factores ambientales y conductuales que contribuyen a un desequilibrio energético

Factores que contribuyen a disminuir el consumo energético	Factores que contribuyen a cambios en la alimentación y a un mayor consumo energético
<ul style="list-style-type: none"> • Urbanización • Cambios en los mercados laborales y los lugares de trabajo • Más hábitos que favorecen el sedentarismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución en los costos de ciertos alimentos, en particular, calóricos • Preferencias del consumidor por la practicidad, reflejado en la compra de productos ultra-procesados. • Expansión de las empresas procesadoras de alimentos y bebidas y las grandes cadenas de supermercados • Comercio internacional de productos ultra-procesados.

Sin embargo, comprender la relación entre los sistemas alimentarios, los patrones alimentarios y el rápido crecimiento de los niveles de sobrepeso y obesidad en América Latina y el Caribe es una tarea compleja (véase por ejemplo: Allen, de Brauw, & Gelli, 2016; FAO - PAHO, 2016; Gelli *et al.*, 2015; HLPE, 2017; IPES - FOOD, 2016; Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición, 2016; Townsend, Jaffee, Hoberg, & Htenas, 2016). Entre otras cosas, las investigaciones señalan que la obesidad y el sobrepeso interactúan también con las otras dos cargas de la malnutrición de forma compleja: los niños que sufrieron desnutrición durante la gestación y su primera infancia parecen tener mayor probabilidad de tener obesidad durante la adultez; asimismo, las personas con sobrepeso y obesidad tienden a sufrir distintos tipos de deficiencias de nutrientes.

Por lo tanto, resulta esencial comprender estas relaciones a fin de desarrollar políticas integrales que contribuyan a detener el problema que experimenta la región. En particular, tomando en cuenta los mandatos de la FAO y el IFPRI, el análisis también debe tomar en cuenta otros aspectos como: a) las implicaciones para la producción, los ingresos y el empleo en el sector primario, así como en el resto de la cadena de valor; b) los impactos en la sostenibilidad ambiental; y c) los efectos en los grupos de menores ingresos y en los más vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, poblaciones rurales e indígenas).

LA REUNIÓN INICIAL

Al inicio del programa de trabajo conjunto, la FAO y el IFPRI organizaron una reunión con expertos y con partes interesadas para discutir la estructura y las coyunturas entre el funcionamiento actual de los sistemas alimentarios y su impacto en los niveles de sobrepeso y obesidad en la población de América Latina y el Caribe.

El objetivo principal del programa de trabajo conjunto es ayudar a los países de América Latina y el Caribe a desarrollar y aplicar políticas e intervenciones eficientes y equitativas que puedan transformar las tendencias actuales relacionadas con la obesidad y el sobrepeso de la población. El programa se enfocará particularmente en revisar las causas que afectan el acceso a los alimentos saludables en los sectores más pobres y vulnerables de la población, ya sea por la falta de disponibilidad física de tales alimentos, sus precios altos, o las condiciones culturales o sociales inherentes a los grupos de la población más vulnerables, que los llevan a vivir en entornos alimentarios poco saludables o a elegir patrones de alimentación poco saludables. También toma en cuenta las implicaciones para la producción, empleo, ingresos y pobreza de los posibles cambios en los sistemas alimentarios necesarios para acabar con el hambre y todas las formas de malnutrición para el año 2030.

Un objetivo general de las políticas públicas en este sentido es la construcción de sistemas alimentarios que contribuyan al logro de distintos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): por ejemplo, que entre otras cosas, contribuyan a reducir la pobreza (ODS 1), eliminar la malnutrición y mejorar la productividad agrícola (ODS 2), generar una mejor salud (ODS 3), facilitar la igualdad de género (ODS 5), reducir la desigualdad en general (ODS 10), promover la producción y el consumo sostenibles (ODS 12), contribuir con la mitigación del cambio climático (ODS 13), garantizar la sostenibilidad de la pesca (ODS 14) y gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación y la degradación de las tierras y proteger la biodiversidad (ODS 15).

Por tanto, la variedad de objetivos que un sistema alimentario ideal debe satisfacer requiere tomar en cuenta una gama de políticas públicas, instituciones, gobernanza, tecnologías y mecanismos de financiamiento e inversión a lo largo del sistema. El análisis en la reunión de Costa Rica se centró básicamente en uno de estos aspectos, que es la relación entre el funcionamiento de los sistemas alimentarios y el aumento del sobrepeso y la obesidad en la población de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este análisis también fue necesario considerar las interrelaciones con otros objetivos de las políticas públicas pertinentes representados en los ODS antes mencionados.

En resumen, si bien la reunión se centró en el sobrepeso/obesidad, no solo consideró la perspectiva de la nutrición/salud, sino también incluyó las implicaciones para todo el sistema alimentario en términos de producción, empleo, entorno y otros ODS relacionados, con un enfoque central en el sector más pobre y vulnerable (a lo largo del sistema).

A los participantes se les pedía considerar los asuntos o cuestionamientos relacionados con sus respectivos países o con la región en general. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son los principales problemas que observa en la relación entre los sistemas alimentarios y el sobrepeso/obesidad en su país o en la región?
- ¿Qué estudios adecuados conoce en su país o región acerca de las dimensiones de los problemas identificados y sus posibles causas?
- ¿Qué estudios existen acerca de las posibles intervenciones (de los productores a consumidores) para mejorar el funcionamiento de los sistemas alimentarios?; ¿existen evaluaciones adecuadas de estas intervenciones?
- En su opinión, ¿qué asuntos en materia de políticas públicas aún no se resuelven?; ¿qué bases de datos existen que puedan usarse para responder estos cuestionamientos?; ¿qué datos adicionales

se requieren, en particular para poder evaluar mejor la situación por grupos socioeconómicos y sectores vulnerables?

- ¿Cuáles son las principales políticas que pueden tener un impacto en los grupos de población más vulnerables o excluidos?
- ¿Cómo puede reestructurarse la producción y el empleo en la transición hacia dietas más saludables?; ¿existen estudios acerca de los costos de inversión y otras medidas necesarias para esta reestructuración y las implicaciones para el empleo, la distribución de ingresos y la pobreza?
- Desde el punto de vista del consumidor y de lo que llamamos el "entorno alimentario" (véase más adelante la Figura 1 y la Figura 2), ¿dónde están los principales desafíos: en las áreas rurales, en las ciudades pequeñas y medianas, o bien en las ciudades grandes y las regiones metropolitanas?; ¿cuáles serían esos desafíos y qué políticas se están utilizando?; ¿qué enfoques, datos y estudios que usted conozca pueden ayudar a responder esos cuestionamientos?

Se reconoció que muchos de estos temas eran muy controversiales y que existían discrepancias importantes entre los distintos grupos de analistas de políticas públicas, la variedad de actores del sector privado involucrados (empezando con los productores primarios y siguiendo después con toda la cadena de procesamiento y comercialización de alimentos) y los grupos de consumidores. Por lo tanto, se hizo énfasis en que la reunión era únicamente una oportunidad para desarrollar una conversación en un espacio de reflexión neutro y de participación para intercambiar información y plantear las preguntas importantes en términos de investigación y políticas públicas que deben responderse en este sentido, con una variedad de visiones y transparencia y sin implicar que los participantes tomaran posturas comunes.

TEMAS DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

Presentaciones

Para iniciar el debate y análisis, cada sección comenzaba con una presentación:

- Tendencias de la transición nutricional en América Latina y el Caribe, y sus causas (Barry Popkin);
- Marco de análisis de los sistemas alimentarios y de nutrición utilizados por HLPE del Comité de la FAO de Seguridad Alimentaria (Elisabetta Recine);
- Transformaciones en la región relacionadas con la actuación de procesadores, vendedores al menudeo y servicios alimentarios (Tom Reardon);
- Datos de los sistemas alimentarios, dietas, sobrepeso y obesidad y sus implicaciones para las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos (Eugenio Díaz-Bonilla);
- Políticas públicas potenciales para la transformación del sistema alimentario, desde la producción hasta el consumo (Ricardo Rapallo);
- Estudios de caso de las intervenciones basadas en sistemas alimentarios para una mejor nutrición: la experiencia en Brasil (Patricia Gentil y Michele Lessa), y la experiencia con los almuerzos escolares en el Caribe (Carlisle Pemberton);
- Programa de trabajo del Decenio de Acción sobre la Nutrición de las Naciones Unidas (Trudy Wijnhoven).

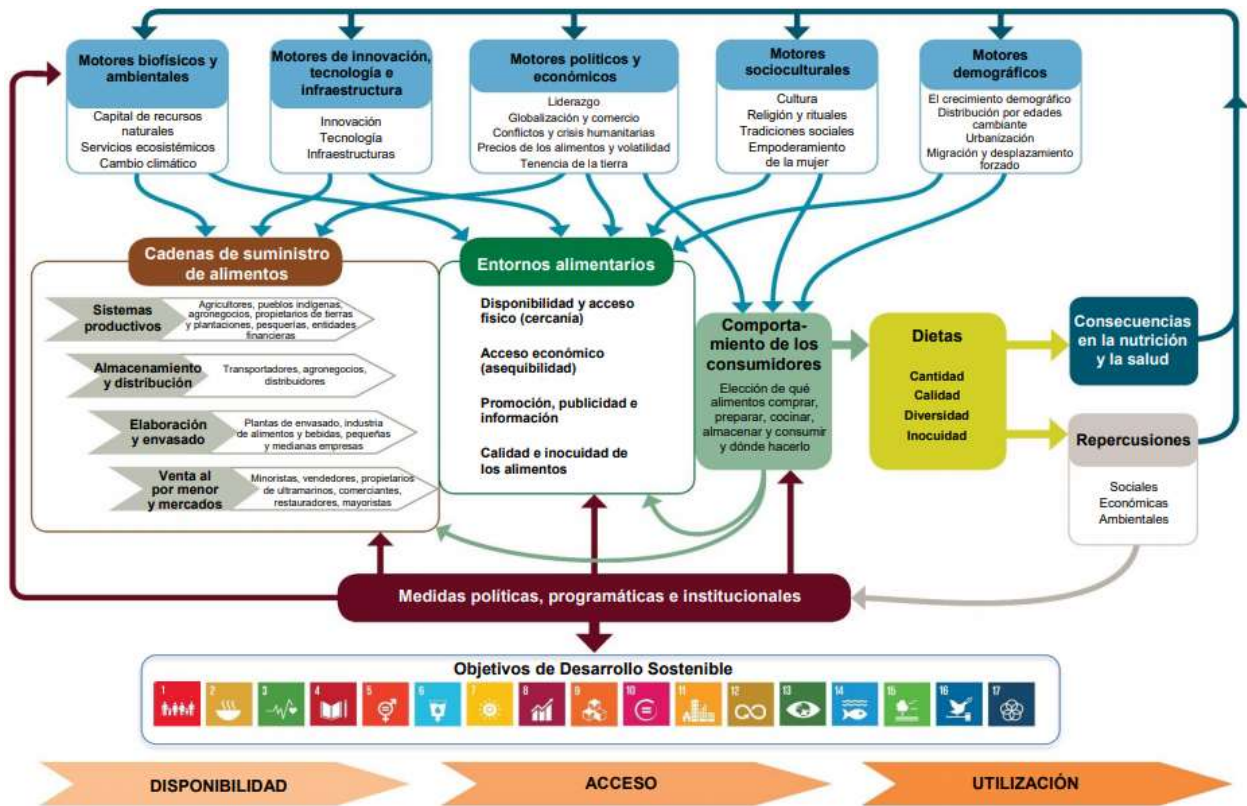
A continuación, se presenta un resumen de la conversación organizada por temas.

La necesidad de considerar la totalidad del sistema alimentario desde la producción hasta el consumo

En general, todos los participantes consideraron que era muy importante tener una visión integral de los sistemas alimentarios.

Las publicaciones sobre los sistemas alimentarios y de nutrición del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE, 2017) y el Panel Global sobre Nutrición y Sistemas Alimentarios para la Nutrición (*Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition*, 2016) ofrecen marcos compatibles para caracterizar a todo el sistema alimentario y se utilizaron de distintas formas para guiar los debates de la reunión. Estos marcos se presentan en la Figura 1 y Figura 2, respectivamente. El HLPE considera más propulsores y elementos, pero ambos marcos incluyen tres componentes: las cadenas de suministro de alimentos de los productores a los consumidores; el entorno alimentario (es decir, los factores condicionantes en los que los consumidores toman decisiones); y las actitudes y comportamientos de los consumidores. Los tres aspectos interactúan para determinar la calidad de la dieta realmente consumida, que es el enlace a los problemas de nutrición y salud y a otros impactos socioeconómicos.

Figura 1: HLPE - Marco conceptual de sistemas alimentarios para dietas y nutrición



Fuente: HLPE, 2017.

Figura 2: Glopan – Marco conceptual de los enlaces entre la calidad de la dieta y los sistemas alimentarios



Fuente: Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition, 2016.

Los participantes con antecedentes en materia de nutrición y salud consideraron que las intervenciones en las políticas públicas estaban más desarrolladas y avanzadas desde el lado de la demanda (dirigidas a que los consumidores tengan una mejor nutrición), pero que se había hecho menos en las intervenciones adecuadas desde el lado de la oferta (en los diagramas conceptuales antes presentados, las políticas de las cadenas de suministro se refieren a los cuadros en "Las cadenas de suministro de alimentos" y "Entorno alimentario" de la Figura 1, y al círculo exterior de la Figura 2, "Sistema de suministro de alimentos", en particular el "Subsistema de producción agrícola" y el "Subsistema de transformación alimentaria"). Debido a que las políticas tienden a tener una perspectiva distinta en materia de sistemas alimentarios cuando están dirigidas a productores o consumidores, varios participantes señalaron que, en sus respectivos países, en general, el diálogo entre, por un lado, los Ministerios de Agricultura e instituciones enfocadas en la agro-industria y, por el otro, los Ministerios Salud e instituciones relacionadas era escaso (o nulo).

El caso de Brasil se destacó como ejemplo de una iniciativa enfocada a promover un diálogo intersectorial. Dicho país tiene un enfoque integral de la seguridad alimentaria y nutricional que incorpora la definición de alimentación saludable como derecho humano, el apoyo a la agricultura familiar, el aprovisionamiento gubernamental de alimentos de pequeños productores, la reducción de pérdidas y desperdicio, la promoción de ferias públicas, una agenda normativa que incluye la composición de los alimentos, la publicidad de los alimentos y otros aspectos, guías alimentarias integrales y la integración de la nutrición en las redes de protección social. No obstante, los participantes de dicho país resaltaron las dificultades de trabajar coordinadamente con los distintos ministerios y con los estados y gobiernos locales.

Asimismo, mencionaron una falta de análisis y mecanismos de supervisión que tengan una perspectiva integral de los sistemas alimentarios cuando hay que enfrentar problemas de nutrición como el sobrepeso

y la obesidad. Como consecuencia, se resaltó la importancia de llevar a cabo más estudios basados en evidencia en este campo con indicadores adecuados que puedan permitir el desarrollo de mejores políticas públicas y medidas.

Los participantes sugirieron que la FAO y el IFPRI podrían encabezar el trabajo en materia de cadenas de suministro alimentario, ya que actualmente es en ese ámbito en el que existe mucho espacio para la innovación y más transformaciones.

Se sugirió que la FAO y el IFPRI ayuden a organizar, en los países interesados, un proceso de diálogo e interacción entre los distintos Ministerios (en particular, el de Salud y Agricultura, pero también otros, como el de Educación, Desarrollo Social, Infraestructura, Economía y Finanzas) que tengan autoridad en los distintos aspectos del sistema alimentario y de los vínculos con la malnutrición (incluida la obesidad) y las implicaciones de salud. Estos diálogos podrían conducir a análisis integrales de los sistemas alimentarios y la malnutrición/obesidad en varios países de América Latina y el Caribe, según se contempla en el programa de trabajo de la FAO/IFPRI (véase más adelante).

Las funciones del gobierno y el sector privado: normativa, etiquetado e impuestos.

Este fue un tema controversial, en el que el debate se centró, en general, en las externalidades de la producción y el consumo.¹ El sistema alimentario puede generar diferentes tipos de externalidades, positivas y negativas, incluidos aspectos relacionados con el medio ambiente y la salud. En particular, los costos de la mala nutrición en términos de gastos de salud privados y públicos y la reducción general de la productividad económica son externalidades negativas no triviales para las sociedades. Por lo tanto, se afirma que los gobiernos deben intervenir.

Para definir las políticas e intervenciones adecuadas, es necesario responder varias preguntas. La primera es quién genera la externalidad.

- La industria alimentaria, aunque si bien se mencionaron otros factores, ha tendido a notar el comportamiento de los consumidores (que no hacen suficiente ejercicio y que comen demasiado de todo) o el gobierno (que no ofrece la infraestructura, espacio público y programas para facilitar el ejercicio físico y que no educa sobre hábitos nutricionales adecuados).

¹ En la economía del bienestar, los gobiernos pueden intervenir en caso de fallas en el mercado que provoquen ineficiencias económicas o por motivos de equidad (independientes de las consideraciones de eficiencia). Una falla del mercado bien conocida es la presencia de externalidades de las decisiones de producción o consumo por parte de algunas personas o empresas, lo que genera efectos (positivos o negativos) en otros, pero que no están internalizados por aquellos que los generan. En el caso de las externalidades negativas, habrá un exceso (de manera opuesta, en el caso de externalidades positiva habrá menos de lo que sería socialmente deseable). La recomendación normativa habitual en el caso de las externalidades negativas es usar instrumentos de políticas basados en precio (como impuestos) o instrumentos cuantitativos (como prohibiciones y normativas) de modo que estas externalidades se reduzcan o eliminen. En el caso de las externalidades positivas, los instrumentos pueden ser subsidios u otras políticas que los expandan.

- Por otro lado, como se analiza más adelante, varios de los participantes del Foro consideran que el origen de la externalidad es el sector privado, que produce y promueve (a través de campañas de publicidad intensas y estrategias de mercadotecnia) productos poco saludables.

Un segundo nivel de análisis en relación con las externalidades se centra en la dieta. En general, la industria alimentaria argumenta que el análisis debe considerar la totalidad de la dieta, y no únicamente productos específicos (como bebidas azucaradas- SSB por sus siglas en inglés- o productos de comida rápida) o ingredientes por separado (como el azúcar y la sal). En algunos casos, aunque no durante el debate en Costa Rica, la industria alimentaria también ha cuestionado los fundamentos científicos de por lo menos algunas recomendaciones nutricionales y ha argumentado que "la comida es comida" y "todo cabe en una dieta equilibrada".

Muchos especialistas en nutrición y salud también consideran que los consumidores sí deben ejercitarse más y que el gobierno debe apoyar esas actividades y ofrecer una mejor información nutricional. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva del sector privado, consideran que la variable clave sigue siendo la dieta; que el fundamento científico para las recomendaciones de nutrición ya está bien establecido; y que las empresas en los segmentos de procesamiento, venta minoristas y servicios alimentarios tienen una gran responsabilidad sobre las porciones inadecuadas de gran tamaño (por medio de la publicidad y promoción que crea y expande la demanda) y por la poco saludable composición nutricional de las dietas actuales (al diseñar productos que tienen gran sabor, incluso son adictivos, con un exceso de azúcar, sal y grasas inadecuadas y que tienen una mercadotecnia agresiva). Por lo tanto, las intervenciones del gobierno preferidas por los especialistas en nutrición y salud se enfocan en el comportamiento del sector privado y los productos clave en las dietas, mediante regulaciones e impuestos.

Los participantes del sector privado resaltaron la necesidad de sostener el diálogo y las consultas. Enfatizaron la relevancia de las pautas voluntarias que sigue la industria, y ofrecieron argumentos en contra de lo que llaman etiquetado e impuestos "punitivos". Además, señalaron que es el sector privado el que crea empleos y que no deben considerarse "los malos" de la historia, ni la "vaca lechera" que debe ordeñarse, sino parte de la solución.

La respuesta de los expertos en salud y nutrición fue que las guías para las dietas y la información nutricional son importantes, pero insuficientes. Esto es debido a las agresivas campañas de publicidad de la industria alimentaria y su promoción de los alimentos ultraprocesados (que desde el punto de vista de algunos analistas en salud/nutrición no deberían llamarse "alimentos"), que hacen pasar por educación para la nutrición. Debido a que la normativa en materia de nutrición y salud es responsabilidad exclusiva de los gobiernos, dichos expertos consideran que tales normas no deben definirse mediante diálogos con el sector privado, ya que el metabolismo del ser humano entra en el ámbito científico y no el industrial. Más aún, los especialistas en salud y nutrición expresaron que los llamados al diálogo y las pautas voluntarias del sector privado podrían solo retrasar el proceso, mientras la salud sigue deteriorándose. Por último, tales especialistas observaron que la experiencia a nivel mundial muestra que la industria ha reformulado los productos únicamente al enfrentarse a normativas estrictas que los prohíben (como las grasas trans), han limitado el uso de otros (como la sal) o se vieron obligados a ofrecer información clara

para los consumidores (como con la más reciente iniciativa chilena en materia de etiquetado) en relación con las implicaciones para la salud del consumo de ciertos productos.

En relación con las intervenciones del etiquetado de productos, varios participantes sostuvieron que en Chile está funcionando esta política, ya que los consumidores están más al tanto de las condiciones nutricionales de los productos, están cambiando sus hábitos de compra y, por lo tanto, el sector privado ha tenido que reformular sus productos.

En un debate relacionado con este tema, algunos argumentaron que los enfoques "de semáforo", como el aplicado en Ecuador, no tienen el mismo impacto positivo que el sistema chileno porque el consumidor parece confundirse cuando tiene que interpretar distintas combinaciones de colores (por ejemplo, qué significa que un producto tenga un rojo, dos amarillos y un verde: ¿se compra o no?). También se mencionó que para que funcione el etiquetado gráfico, se debe complementar con otras intervenciones para ayudar a los consumidores a tener un acceso físico y económico a opciones de alimentos más saludables.

Algunos de estos especialistas en salud y nutrición argumentaron también que las supuestas afirmaciones en temas de salud (como agregar vitaminas y minerales, el contenido de fibra insoluble, entre otros) no pueden usarse como compensaciones en contra de otras características claramente negativas de dichos productos (por ejemplo, el exceso de calorías, azúcares, sal o contenido inadecuado de grasa). Además, se argumentó que el uso de etiquetas y empaques engañosos, como imágenes de frutas naturales cuando el producto contiene muchos saborizantes artificiales o pocos productos frescos, debería estar prohibido aun si se explicitara lo último en el texto del empaque. De manera similar, se argumentó que el uso de la imagen de personas famosas, personajes de caricaturas y otros similares debería estar prohibido en el caso de productos con un contenido nutricional poco saludable, en particular cuando estén dirigidos a niños. Algunos participantes también alabaron el enfoque de Chile en lo que respecta a la prohibición de anuncios dirigidos a niños y otras restricciones a la disponibilidad de productos alimenticios y bebidas poco saludables dentro o cerca de escuelas.

El debate en torno a la correcta función del sector público y privado también llevó a algunos a argumentar que el gobierno debería participar en la distribución pública de alimentos nutritivos en vista de que el sector privado no podría ofrecer alternativas saludables. Por otro lado, se mencionó el caso de Asia, en donde varios países tenían, o aún tienen, sistemas de distribución de alimentos y, como resultado, han experimentado las limitaciones de tales esquemas en términos de eficiencia, disponibilidad, variedad y calidad nutricional (dado que muchos de ellos se enfocan en una cantidad limitada de productos con un alto contenido calórico, pero deficientes en nutrientes clave). Por lo tanto, en esa región parecer haber un mayor apoyo a los canales del sector privado, con una clara tendencia a la expansión de las cadenas de supermercados.

Al mismo tiempo, algunos participantes afirmaron que las intervenciones del gobierno muchas veces no tienen la escala suficiente y no están integradas con otros organismos públicos, lo que lleva a una falta de servicios públicos adecuados y una aplicación de políticas ineficiente. Además, también observaron que los gobiernos, en ocasiones, fallan debido que no desarrollan un consenso en la sociedad acerca de la perspectiva y las políticas necesarias. Se reconoció, también, que los gobiernos deben hacer más estudios de evaluación de impacto para ayudar a rediseñar y articular adecuadamente las políticas públicas.

Un debate relacionado se vinculó con el ejemplo de las iniciativas hechas por las agencias de salud para reducir el consumo del tabaco y si pudiera ser equiparable a la situación actual con los alimentos poco saludables. Algunos consideraron que las tácticas usadas por la industria alimentaria para combatir las normativas e impuestos se tomaron de la industria tabacalera (sembrar la duda de los descubrimientos científicos, litigios en contra de defensores de salud y normativas, fomentar las demoras y así sucesivamente). Por lo tanto, se argumentó que el sector público también debe tomar el ejemplo del tabaco al momento de diseñar las políticas públicas y las intervenciones. Sin embargo, si bien el tabaco es un solo producto, que fácilmente puede controlarse con impuestos y normativas, los alimentos pueden ser poco saludables por una mayor variedad de ingredientes y productos, que por lo general deben considerarse en conjunto y no separados. Esta característica puede complicar la comprensión del problema desde el punto de vista de las políticas públicas.

En cualquier caso, como sugirió un participante, un enfoque holístico a la alimentación saludable puede ser cuestión de proporciones, como, por ejemplo, reducir a la mitad la energía consumida en alimentos chatarra, aumentar por un porcentaje significativo el consumo de frutas, vegetales y legumbres, y cambiar a granos enteros en lugar de refinados.

En términos de una colaboración pública-privada, hubo un mayor apoyo a la idea de que el sector público trabaje de forma conjunta con el sector privado en temas como la reformulación de algunos productos para mejorar su contenido nutricional (por ejemplo, aumentar los panes con granos enteros en lugar de pan blanco) y la promoción de productos saludables congelados, pre-cortados, prelavados y precocidos (como frutas y vegetales), que resultan más prácticos y reducen el tiempo de preparación. Otra área podría ser el apoyo a los agricultores familiares en asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la integración al mercado. Se mencionó que hay ejemplos en los que el sector privado ha desarrollado productos saludables, agroecológicos, orgánicos o similares cuando existe la demanda de productos de alta calidad certificados para ese mercado de nicho (sin embargo, tienden a ser más costosos que otras alternativas y, por tanto, fuera del alcance de los consumidores de bajos ingresos).

Se acotó que la mayor parte de la investigación y desarrollo agrícolas públicos se enfoca en los productos primarios, cuando se podría hacer más en términos de tecnología alimentaria en los componentes posteriores de la cadena de valor. De hecho, podría argumentarse que sería mejor para el sector privado solicitar apoyo gubernamental con créditos y tecnología para hacer las inversiones necesarias para la reformulación de productos, en lugar de combatir la normatividad necesaria en materia de salud en relación con la composición de productos.

Comportamiento de los consumidores: asequibilidad, practicidad, sabor/palatabilidad y temas relacionados

En general, está aceptado que las preferencias relacionadas con los alimentos, los precios, y los ingresos definen la posible demanda de alimentos de los consumidores (véase la Figura 2). Que esa posible demanda pueda satisfacerse depende de otros aspectos, como el acceso físico y la disponibilidad de los alimentos (esto forma parte del llamado "entorno alimentario") (Figuras 2 y 3).

En términos de precios, muchos países han protegido y subsidiado los cultivos básicos en base a su contenido calórico, pero sin considerar otros aspectos nutricionales. Además, la investigación y desarrollo agrícolas de las últimas décadas se han enfocado en gran medida en aumentar las producciones de varios productos básicos importantes (en especial, cereales) y han reducido con éxito el precio unitario por caloría de dichos productos. En menor grado, eso también ha ocurrido con el precio unitario de las proteínas de algunos productos de origen animal. No se han hecho esfuerzos similares con otros productos alimenticios (como frutas, vegetales y legumbres) que pueden ofrecer otros nutrientes clave. Como consecuencia, los precios relativos se han movido en contra de productos como frutas, vegetales, legumbres y nueces, que son cruciales para conseguir una dieta equilibrada.

Otro ejemplo que se mencionó fue que, en algunos países, los productores internacionales de bebidas azucaradas reciben beneficios debido a que quedan exentos de pagar aranceles o reciben otros subsidios, lo que reduce sus precios y aumenta el consumo. Asimismo, ese tratamiento especial coloca a los productores locales en desventaja, ya no que reciben los mismos beneficios.

El aumento de los ingresos, la urbanización y las oportunidades laborales fuera de casa (que impactan cada vez más a las mujeres) han cambiado la demanda de alimentos, que ahora se inclina hacia productos más prácticos, listos para prepararse y para consumirse (dentro del hogar) y/o hacia comer fuera de casa (desde vendedores en la calle hasta una gama de establecimientos de venta de alimentos y cadenas de comida rápida). En este sentido, se argumenta que las empresas procesadoras de alimentos, los supermercados y las cadenas de producción de alimentos básicamente siguieron los cambios en la demanda y solo intentaron satisfacerlos. Así, los cambios en el sistema alimentario no solo implicaron la reducción de precios para los consumidores, sino que garantizaron el acceso, variedad y conveniencia (lo que incluyó reducir los tiempos de preparación, que según se afirma resultó benéfico sobre todo para las mujeres), principalmente de productos procesados. Según esta perspectiva, considerando los ingresos, la urbanización y el funcionamiento de los mercados laborales, sería difícil cambiar el sistema actual de procesamiento y distribución de alimentos.

Explicaciones alternativas que se analizaron en Costa Rica sostuvieron que las preferencias no se generaron de manera autónoma, sino que las han moldeado las campañas publicitarias de la industria alimentaria, que sugieren que sus productos son más "modernos" y se alinean con el estilo de vida que tienen en países más desarrollados. En esta misma línea se argumenta que tales campañas llevaron a un exceso de consumo de ciertos productos con baja calidad nutricional (que aun así se consumían debido a sus atributos de supuesta modernidad y estilo de vida que se insertaba en las preferencias de los consumidores por la publicidad), y al mismo tiempo desplazaron los alimentos tradicionales, que se consideran más frescos, más naturales y de mejor calidad nutricional. En ese sentido, los alimentos también estaban vinculados con ciertas formas de identidad cultural, que se podrían haber visto afectadas al adoptar estilos de vida transnacionales impuestos por campañas de publicidad agresivas. Sin embargo, también se comentó que dicho proceso de internacionalización funcionaba en dos vías, con un aumento en la comida rápida estilo estadounidense en América Latina, pero también más cadenas de restaurantes que venden platos latinoamericanos tradicionales en EE. UU. y otros países desarrollados (aunque las dimensiones económicas y de salud de ambos efectos no son equiparables).

Una discusión relacionada fue si dar o no como fijas las causas mencionadas antes relacionadas con ingresos, urbanización, cambios en los mercados laborales y la globalización (que incluye la internacionalización de los estilos de vida), así como la búsqueda permanente del consumidor de conveniencia, sabor y economía en los alimentos. Si estos factores no pueden modificarse fácilmente, tal como algunos participantes argumentaron, entonces las autoridades sanitarias deberían encaminar sus esfuerzos a guiar/convencer a la industria alimentaria para que reformule sus productos, dentro de los límites impuestos por dichas causas y condiciones básicas, pero con una composición más apropiada en términos de calorías, azúcares, sal y grasas inadecuadas. Un tema que tiene relación es si los productos saludables reformulados podrían seguir el ciclo tradicional de productos de consumo, siempre y cuando haya una demanda adecuada, en el que pasande ser productos nicho o de especialidad, a ser productos masivos, pero con los grandes productores de la industria aún dominando esos mercados nuevos.

Por otro lado, algunos consideraron que el desarrollo de la industria alimentaria basada en las causas y los factores antes mencionados y que muestra una penetración de grandes actores puede alterarse de por medio de una combinación de impuestos y normativas, educación para la nutrición y la presión de movimientos sociales.

En ese sentido, un enfoque alternativo al basado en la reformulación de productos por parte de la industria alimentaria, y que se debatió en Costa Rica, sería que los gobiernos se enfocaran en ayudar a los consumidores a volver a las dietas tradicionales con productos naturales y frescos, que se consideran más saludables (sin embargo, véase más adelante). Por ejemplo, se mencionó que en Perú las personas pueden asistir a sesiones educativas sobre nutrición, donde aprenden a modificar los platillos existentes para que sean más saludables mediante un enfoque práctico y con concursos para elegir la mejor receta. Sin embargo, las recetas que requieren procesar productos frescos desde cero requerirían más tiempo de preparación. Esto a su vez conlleva ciertas implicaciones para el equilibrio de las tareas domésticas por género, y también para los sectores más pobres, que en muchos casos tienen más limitaciones de tiempo, simplemente considerando las distancias y medios de transporte para desplazarse de su domicilio a sus lugares de trabajo.

También se mencionó una tercera opción intermedia. Esta toma en cuenta la practicidad y conveniencia deseadas y las restricciones de tiempo de la vida urbana: se trata de expandir la distribución de, y asegurar el mayor acceso físico y económico a, productos frescos precortados, prelavados e, incluso, parcialmente precocidos, que posteriormente pueden prepararse en casa en unos cuantos minutos. Se mencionó el caso de los supermercados locales en Perú, que preparan paquetes de alimentos preprocesados con ingredientes frescos cada día que después pueden llevarse a casa y prepararse en un menor tiempo del que toma preparar el platillo de forma tradicional. Esto también aplica a los vegetales congelados, algunos granos (como arroz integral y quinua) y productos similares que se pueden preparar en unos cuantos minutos. Es evidente que algunas de estas opciones son más adecuadas para los grupos de ingresos medios y altos, que tienen a su alcance refrigeradores y microondas.

Los posibles caminos, dentro de estas tres opciones, sugieren que el sector privado seguiría expandiéndose, aumentando la diversidad de su oferta y avanzando hacia la inclusión de productos más saludables en respuesta a la demanda de los consumidores. La demanda de consumidores mejor

informados podría llevar a sistemas alimentarios más saludables e inclusivos, con modelos de producción más sostenibles y más cercanos al consumidor.

Un tema debatido que se relaciona con lo anterior fue si las dietas tradicionales son más o menos saludables que sus contrapartes modernas. Algunos consideraron que las dietas tradicionales, desarrolladas en muchos casos en entornos rurales para estilos de vida que requieren un mayor uso de energía, pueden tener un exceso de calorías, azúcar y grasas. Otros resaltaron algunos problemas de inocuidad y salud pública que los alimentos frescos en ferias tradicionales pueden representar para los consumidores cuando no existe un manejo adecuado. En cualquier caso, este tema requiere una mejor diferenciación entre los aspectos saludables y poco saludables de las dietas tradicionales, y un enfoque centrado en los asuntos relacionados con la inocuidad de los alimentos. En este sentido, se mencionó que en muchos países los controles de los niveles de pesticidas y otros contaminantes en frutas, vegetales, carnes, lácteos y otros productos son estrictos para las exportaciones, pero que no se aplican a los productos de consumo local. Uno de los participantes también mencionó que, para el manejo de este tipo de productos, los supermercados modernos al parecer tienen más ventajas en términos de salud e inocuidad alimentaria sobre los mercados tradicionales.

Se mencionaron otras posibles intervenciones en términos de políticas, como el desarrollo e implementación de guías para la dieta basadas en los alimentos disponibles en el país en distintos sectores/entornos; las intervenciones educativas con un diseño adecuado para la nutrición y la preparación de alimentos en escuelas; y la revalorización de platillos y productos tradicionales saludables para contrarrestar la internacionalización de las dietas.

Algunos participantes mencionaron la importancia de que los países se preparen adecuadamente para participar en las deliberaciones del CODEX (por ejemplo, aquellas relacionadas con el etiquetado de alimentos, pero también otros temas), coordinadas por la FAO y la OMS, mediante los ministerios y organismos pertinentes. En algunos países, las agencias públicas que participan en el CODEX no son necesariamente las que están vinculadas con la salud o la agricultura, sino las que están a cargo de los asuntos económicos y financieros en general.

Fortalecimiento de las acciones del lado de la oferta hacia una mejor nutrición

Como se mencionó anteriormente, varios participantes argumentaron que las intervenciones en las políticas en el lado de la demanda/consumidores estaban más desarrolladas que las que tenían que ver con el lado de la oferta/productores. Aun así, varias opciones vinculadas con esta última también se analizaron en Costa Rica. Un cuestionamiento general fue si los gobiernos, y en particular los Ministerios de Agricultura, tienen los instrumentos normativos y las capacidades operativas para influir el lado de la producción, ya sea el de la agricultura como actividad primaria o el sector dedicado al procesamiento. No obstante, se analizaron varias opciones e intervenciones normativas.

Un primer paso obvio sería eliminar los subsidios y las medidas de apoyo a los productos con perfiles poco saludables. Se mencionó el cultivo del azúcar y el aceite de palma como productos que no deberían promoverse, por lo menos desde el punto de vista del consumo humano (pueden usarse como

biocombustibles, pero ese es tema de otro debate acerca del grado de beneficios ambientales). Durante el análisis, se mencionó que algunos productos procesados (como las bebidas azucaradas) reciben exenciones fiscales y subsidios, y si esto resulta cierto, es inadecuado desde el punto de vista de la salud pública.

También se mencionó que la investigación y desarrollo (y extensión) agrícolas han puesto mayor énfasis en los alimentos básicos con alto contenido calórico y se han enfocado en las medidas de productividad relacionadas con los indicadores de cantidad. Si bien estos enfoques son importantes, también es necesario diversificar los esfuerzos de investigación y desarrollo para incluir otros productos como frutas, vegetales y legumbres; y en el caso de los alimentos básicos tradicionales habría que considerar también indicadores de productividad que incluyan la calidad nutricional (como el contenido de hierro, zinc y otros minerales). También se ha intentado el bio-enriquecimiento de cereales y tubérculos en varios países con resultados exitosos.

Invertir en infraestructura y prácticas de manejo mejoradas para la reducción de desperdicios y pérdidas, que afectan más a los productos frescos como las frutas y los vegetales, también contribuiría a aumentar la accesibilidad financiera y física a esos productos. Los participantes también mencionaron la función tan relevante de los mercados al mayoreo de frutas y vegetales, así como los mercados de agricultores y ferias, y la necesidad de recibir sostén gubernamental para su establecimiento y expansión, al tiempo que se da apoyo a los productores primarios (en especial en relación con las buenas prácticas agrícolas/inocuidad de los alimentos). Según la experiencia de la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastos (FLAMA), todo esto requiere la voluntad política de las autoridades a nivel nacional, pero también es muy importante contar con el apoyo de las autoridades municipales y locales.

Los participantes sostienen que existe una fuerte necesidad de tener datos e investigaciones adecuados para comprender mejor cómo se comportan los consumidores en relación con la composición de las dietas y su percepción de la calidad alimentaria, la salud y la inocuidad. En este mismo tenor, también se mencionó que los gobiernos deben evaluar rigurosamente las intervenciones en la alimentación y nutrición para los consumidores, a fin de comprender las formas que conducen a un cambio de hábitos, para mejorar las políticas públicas existentes y/o escalar las iniciativas que hayan resultado satisfactorias.

También se analizó la función de la adquisición institucional de alimentos por parte de los gobiernos (por ejemplo, para el suministro en escuelas, centros penitenciarios y otros organismos gubernamentales). Si bien este tipo de programas de compras por lo general forma parte de las iniciativas para apoyar la agricultura familiar, también se podrían usar como oportunidad para mejorar las dietas. Algunos participantes que han formado parte de programas que pretendían crear relaciones entre los productores de frutas y vegetales y los almuerzos escolares observaron que, si bien este es un enfoque prometedor, no deben subestimarse los problemas logísticos del enfoque y que esos programas requieren una adecuada planeación debido a la cantidad de actores involucrados (el gobierno, los productores y los consumidores).

Se destacó un programa de Brasil que apoya la agricultura familiar para proveer almuerzos escolares con una amplia gama de productos (que incluyen, entre otros, frutas y vegetales) como una intervención innovadora que ya se está replicando en otros países. Otros enfoques que vinculan las frutas y vegetales

con las poblaciones más jóvenes son programas de producción de alimentos en jardines y huertos escolares.

En la reunión se reconoció que todos estos abordajes parecen prometedores, pero que también requieren una mejor documentación de los aspectos operativos y legales, y comparaciones más sistemáticas y estudios de evaluación más rigurosos en los distintos países, a fin de alimentar satisfactoriamente el diseño de normas y programas, y que estos puedan escalarse.

En un tema relacionado, se mencionó la experiencia de algunos países que vinculan el turismo con la promoción de algunos platillos y productos tradicionales, con un enfoque territorial, lo que incluye el caso de un instituto de investigación agrícola nacional que tiene un programa de tecnología alimentaria para el desarrollo de comidas tradicionales.

El impacto en los consumidores de sectores pobres y vulnerables y en otros grupos frágiles del sistema alimentario

Existen varios debates acerca de los distintos impactos en los grupos pobres y vulnerables, que consideran tanto el punto de vista del consumo como el de la producción. Desde el lado del consumo, el asunto es si la relación dieta-obesidad-salud difiere por tipo de grupo socioeconómico, en particular en el caso de la población pobre y más vulnerable. Desde el lado de la producción, el cuestionamiento fue cuáles serían los efectos en los ingresos, el empleo y la pobreza de mantener el sistema alimentario actual o avanzar hacia dietas más saludables.

Para iniciar con la perspectiva de la demanda/consumidor, existen varias dimensiones que hay que considerar para categorizar a los grupos vulnerables. Una es el ciclo de vida, que considera las distintas necesidades nutricionales de grupos especiales como mujeres embarazadas y criaturas por nacer, niños menores de 5 años, niños en edad escolar y adolescentes, mujeres en edad reproductiva, población adulta, grupos indígenas y de otros orígenes étnicos, y los adultos mayores. Los desafíos nutricionales y de salud de estos grupos han sido razonablemente establecidos por los especialistas en nutrición y salud, tomando en cuenta las condiciones promedio de cada edad/etapa.

Un análisis a mayor profundidad podría centrarse en considerar si la relación de la dieta-nutrición-salud debe estar diferenciada por nivel socioeconómico (NSE) (medido a partir de ingresos, riqueza o activos, educación u otros indicadores), género, raza/origen étnico y características rurales/urbanas. En términos de NSE, tradicionalmente se ha dicho que en los países desarrollados un NSE más alto (medido por ingreso, riqueza o educación) por lo general lleva a una mejor dieta (y a más ejercicio físico), y por lo tanto, mejores resultados de peso y salud, mientras que en los países en vías de desarrollo, un NSE más alto (en particular medido por los ingresos/activos) por lo general se asocia a mayor obesidad. Sin embargo, durante la reunión se citaron varios estudios que han demostrado que la obesidad está creciendo en la población pobre de los países en vías de desarrollo y que la relación entre el NSE y la obesidad y la salud parece más compleja, lo que incluye la posibilidad de una relación no lineal, como una U invertida (similar a una curva de Kuznets). Así, los ingresos más bajos se asocian, en algunos casos, con una menor obesidad (probablemente debido a menos ingestas de alimentos, incluso si las dietas asequibles pueden ser poco

saludables); la obesidad aumenta en los grupos de ingresos medios; y después vuelve a disminuir con los ingresos más altos (que, entre otras cosas, facilita el acceso a una dieta mejor, y generalmente más costosa).

En general, con los limitados datos disponibles, parece que el problema de obesidad en América Latina y el Caribe es más propio de entornos urbanos que rurales, y afecta más a las mujeres que a los hombres. Así, en el caso de las poblaciones rurales en general y las poblaciones urbanas de países de bajos ingresos, la obesidad tiene una correlación positiva con distintos indicadores de NSE (independientemente de cual sea empleado). En el caso de las poblaciones urbanas de países con ingresos medios y medios altos, la relación entre el NSE y la obesidad parece ser distinta entre hombres y mujeres (quienes sufren más problemas por exceso de peso, excepto en niveles altos de ingreso y educación), y cuando el NSE se mide en ingresos/activos en comparación con la educación.

Una pregunta relacionada fue si, aunque haya diferencias en obesidad en distintos niveles de NSE (incluso la posibilidad de una curva de Kuznets que podría sugerir que la obesidad es un problema de las clases medias más que de las pobres o los sectores ricos), tales diferencias son relevantes (o no) para el diseño y aplicación de las políticas públicas. Por ejemplo, los datos presentados en la reunión para México (2016) sugieren que la prevalencia de la obesidad en mujeres urbanas es de un 36% para las de bajos ingresos, asciende a un 46% para las de ingresos medios y disminuye a un 39% para las de altos ingresos. ¿Tales diferencias son suficientemente relevantes para ameritar enfoques diferenciados por grupos de NSE o basta con un enfoque dirigido al consumidor promedio? En el caso de los hombres en entornos rurales, los mismos datos para México muestran que las diferencias son mayores: la incidencia de obesidad es de alrededor de un 19% para los de bajos ingresos, mientras que alcanza un 39% para los de altos ingresos.

También se mencionó durante el debate que las personas pobres, aun si el problema principal no es de sobrepeso y obesidad, pueden tener deficiencias en varios nutrientes clave (la segunda carga). Al mismo tiempo, se puede dar el caso de que la diabetes, los problemas cardiovasculares y otras enfermedades no transmisibles afecten a las personas pobres con un índice de masa corporal (IMC) más bajo, debido a otros factores causantes de estrés, vulnerabilidades varias y falta de servicios públicos.

Las mismas incertidumbres surgen en grupos vulnerables por origen étnico/raza. En América Latina y el Caribe, las poblaciones indígenas y afro-descendientes tienden a tener mayores índices de pobreza y a vivir en entornos rurales y, por lo tanto, parecen resultar más afectadas por la desnutrición (primera carga) y la falta de nutrientes clave (segunda carga), más que por el sobrepeso y la obesidad. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos estudios de salud argumentan que tales grupos parecen resultar más afectados por algunas ENT en IMC más bajos que las poblaciones blancas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la salud pública, los grupos con bajos ingresos y los grupos étnicos pueden requerir una atención diferenciadas, incluso si los indicadores de sobrepeso y obesidad parecen ser menos preocupantes. En este sentido, se afirmó que las políticas públicas tienden a ser monoculturales y a dejar de lado los sistemas alimentarios de las poblaciones indígenas, y por estos motivos se reconoció la necesidad de aumentar su visibilidad.

Se trataron varios temas relacionados con el rol de las mujeres. En primer lugar, la obesidad en promedio prevalece más entre mujeres en América Latina y el Caribe (aunque varía por ingresos, educación y el entorno [rural/urbano]). Además, el debate de si la obesidad puede reducirse con la reformulación de

productos o volviendo a formas más tradicionales de comprar y cocinar productos frescos/más saludables, tiene repercusiones de género importantes a causa del equilibrio de labores dentro y fuera del hogar y la asignación de tiempo dentro de los hogares. Por lo tanto, el reto es cómo promover una alimentación saludable y con productos frescos cocinada en casa sin regresar a viejas prácticas que implican desequilibrios y asimetrías en las funciones domésticas. Otros puntos relacionados con asuntos de género se tratan más adelante, desde el punto de vista de los productores.

Un tema aparte fue la posibilidad de calcular el costo de las distintas canastas de consumo y líneas de pobreza, tomando en cuenta los valores estándares y comparándolos con otros basados en productos saludables. Se mencionó que algunos países consideraron la posibilidad de construir líneas de pobreza "saludables", pero desistieron debido al aumento que puede generar en la contabilización e incidencia de la población pobre. En cualquier caso, se consideró que sería un ejercicio valioso el estimar tanto una canasta de consumo saludable (para calcular el índice de precios al consumidor) como una línea de pobreza saludable (para calcular la incidencia de la pobreza).

En general, existe una clara necesidad de tener más y mejores datos para poder determinar los niveles y tendencias en las dietas (es decir, lo que la gente realmente come), la prevalencia del sobrepeso y la obesidad, y las ENT debidamente desagregadas por los principales grupos vulnerables (NSE, raza/origen étnico, género, edad y otras variables). Con tal información sería posible analizar los factores propulsores y las características de las cadenas de valor alimentario y los entornos alimentarios que moldean las dietas que consumen los grupos más vulnerables y, posteriormente, tomar medidas correctivas.

Un problema es cómo caracterizar las dietas para poder reunir los datos correspondientes y qué bases de datos existen con esa información. En la reunión, se analizaron algunas opciones, como la *Global Dietary Database* (GDD), que aunque se consideró una iniciativa valiosa, únicamente incluye información promedio, pero no clasificada por grupos. Asimismo, algunos participantes expresaron sus dudas con respecto a la calidad de algunos de los datos y mencionaron varias estimaciones poco probables para ciertos países de América Latina y el Caribe, y África. También se comentó sobre otros esfuerzos más prometedores por parte de la FAO/OMS para construir una base de datos del consumo de alimentos llamada "GIFT: Herramienta global FAO/OMS para la divulgación de datos sobre el consumo individual de alimentos" (FAO - WHO, 2016), con base en el sistema de clasificación de alimentos desarrollado por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, esta iniciativa aún está tomando forma y no existe información sobre los países de América Latina y el Caribe.

Se reconoció la necesidad de tener un enfoque más homogéneo para el diseño de encuestas y la recopilación de datos, considerando un enfoque de derechos humanos basado en la deuda social y que sistemáticamente reúna datos sobre el desarrollo humano.

Además de la diferenciación de los consumidores por NSE y vulnerabilidad (desde el lado de la demanda), en la reunión se debatió si las políticas públicas deben considerar los impactos en los demás grupos vulnerables en términos de oportunidades de empleo e ingresos con las implicaciones para la pobreza que esto supone (desde el lado de la oferta). ¿Cuáles son las implicaciones de avanzar hacia dietas más saludables (en composición y cantidad) para el empleo, los salarios, los ingresos de los grupos vulnerables y de bajos ingresos en toda la cadena de valor? ¿Es necesario tener políticas específicas para tales segmentos, independientes de lo que puede hacerse con el enfoque en consumidores/demanda?

Los posibles grupos incluyen agricultores en pequeña escala y familiares y los trabajadores rurales que puedan resultar afectados (o beneficiados) por los cambios en la demanda hacia dietas más saludables. Lo mismo se mencionó para las pequeñas y medianas empresas, los operadores informales y los trabajadores de los sectores de transporte, agroprocesamiento y comercialización. Se hizo notar la cantidad limitada de análisis y la falta de datos relacionados con el empleo y los ingresos en esos segmentos.

En lo que respecta a las actividades que se relacionan con el suministro directo de alimentos, también se mencionó la diversidad de los operadores y trabajadores en el sector de los servicios alimentarios, desde restaurantes formales y cadenas de comida rápida, hasta vendedores ambulantes informales. En particular, en varios países de América Latina y el Caribe los vendedores ambulantes de comida tienden a ser mujeres pobres con una educación limitada. Tales diferencias en la situación económica, educativa y de género deben considerarse en cualquier análisis de políticas públicas.

Por lo tanto, existen asuntos de género que considerar desde el lado de la oferta para el análisis de los sistemas alimentarios, dietas y obesidad, que incluyen un análisis del rol de la mujer: 1) como agricultoras a pequeña escala (por ejemplo, de frutas, vegetales y legumbres); 2) como comerciantes de productos agrícolas; y 3) como vendedoras ambulantes de alimentos. En este sentido, es importante considerar la inclusión de género en cualquier estrategia para la transformación de los sistemas alimentarios que tengan como fin mejorar la alimentación, con soluciones que sean sensibles a las necesidades de las mujeres y los hombres como actores del sistema alimentario.

De nuevo, parecer haber un vacío importante de información relevante acerca de los distintos componentes del sistema alimentario, en particular los vendedores ambulantes. En las presentaciones, se observó que en otras regiones en vías de desarrollo existen estudios más detallados para este sector, en especial en África subsahariana, que incluyen algunos cálculos estimados del consumo energético diario atribuido a alimentos comprados en la calle.

Durante la discusión de estos temas surgieron varios puntos de vista. Aunque nadie parecía pensar que las consideraciones de empleo y el impacto en los negocios más pequeños fueran irrelevantes para el diseño de intervenciones de salud (en el sentido de que los gobiernos podrían intentar conseguir políticas regulatorias y fiscales que únicamente tomaran en cuenta los objetivos de salud e ignoraran los demás efectos), hubo diversas opiniones en relación con la importancia del problema y qué hacer al respecto. Algunos citaron estudios en Brasil que podrían sugerir que las normativas de salud no conducen a pérdidas de empleo. A otros les parecía natural que los pequeños productores y compañías requirieran más tiempo, y más apoyo gubernamental para acatar las normativas, pero que ese tratamiento especial no debería afectar que a la larga tuvieran que cumplirlas.

En general, estas contraposiciones no pueden ignorarse y deben reconocerse, estimarse y atenderse. En el análisis de políticas públicas, si existe más de un objetivo (por ejemplo, salud y empleo) entonces es necesario aplicar más de un instrumento de políticas. En la reunión, se mencionó una simulación de un impuesto al azúcar en Guatemala (un objetivo de salud), que cuando se aplicaba por sí solo generaba disminuciones en el empleo total, pero que si estaba acompañado de un programa específico de apoyo a la investigación y desarrollo agrícola para producir frutas y vegetales (financiado por lo recaudado con el

impuesto), entonces el empleo se recuperaba después del impacto inicial.² Este enfoque requiere un esfuerzo combinado entre las autoridades sanitarias y aquellos que trabajan en el sector agroindustrial y otros sectores de producción y comercialización.

COMENTARIOS FINALES

Como se mencionó previamente, la conferencia en Costa Rica marca el inicio de un programa más amplio de la FAO/IFPRI que podría incluir:

- *Preparación de un protocolo o metodología para realizar un análisis integral de los sistemas alimentarios y la relación con el sobrepeso y la obesidad en América Latina y el Caribe, que haga énfasis en los desafíos que enfrentan los segmentos de la población vulnerables y de bajos ingresos.

- *Preparación de una serie de estudios nacionales, basados en el modelo anterior, y una agenda de políticas públicas para ayudar a transformar los sistemas alimentarios, que tenga como finalidad reducir el sobrepeso y la obesidad en América Latina y el Caribe, para aquellos países interesados en participar.

- *Facilitación de diálogos nacionales entre los ministerios y los organismos públicos que trabajan en el sector agrícola y sanitario.

- *Desarrollo e implementación de un programa de investigación que cubra una amplia gama de opciones de políticas basadas en evidencia que faciliten la transformación de los sistemas alimentarios, para ayudar a reducir los niveles de sobrepeso y obesidad, con énfasis en los desafíos que enfrentan los segmentos de la población de bajos ingresos. En el cuadro 2 se mencionan algunos temas de investigación.

- *Desarrollar un mapa de los actores e instituciones que influyen en la agenda, debates y medidas, en relación con la transformación de los sistemas alimentarios para ayudar a reducir el sobrepeso y la obesidad de la región.

- *Puesta en marca de estrategias de comunicación regional y nacional para divulgar la labor del programa de la FAO/IFPRI.

- *Apertura de un portal de Internet con información, documentos, opiniones, análisis y datos en materia de sistemas alimentarios y obesidad en América Latina y el Caribe, que se enfoque no solo en los problemas de nutrición/salud, sino también en cubrir todas las dimensiones de los sistemas alimentarios.

²Un programa más directo en apoyo a la producción y empleo relacionados con las frutas y vegetales (en lugar de los efectos más prolongados generados por investigación y desarrollo) tendría un impacto más rápido.

Cuadro 2 Posibles temas de investigación

Asuntos generales y transversales

- Implicaciones económicas y ambientales de la promoción de políticas para una agricultura más sensible a la nutrición (impactos en la generación de empleos, instrumentos para la reconversión de los sectores afectados, consecuencias ambientales de la implementación de políticas para facilitar el acceso a alimentos más nutritivos, etc.).
- Entornos alimentarios en escuelas y aspectos relacionados (huertos, educación, cocinas y preparación de alimentos, agua, etc.). Documentación y evaluación de experiencias.
- Aspectos de género en los sistemas alimentarios y la obesidad, al reconocer que desde el lado del consumo, la obesidad afecta más a las mujeres que a los hombres; y desde el lado de la producción, las mujeres son actores clave como agricultoras, comerciantes, vendedoras ambulantes y como pilares de las actividades domésticas relacionadas con la preparación de alimentos.
- Pueblos indígenas (y afro-descendientes) y sistemas alimentarios.
- Igualdad de acceso a los recursos naturales, insumos y servicios para la inclusión de los productores, operadores informales y trabajadores que tradicionalmente han quedado excluidos a las opciones para el desarrollo de un sistema alimentario más saludable.
- Conflictos de interés y la economía política del sistema alimentario de América Latina y el Caribe.
- Colaboraciones entre múltiples actores.

Consumo

- Estándares nutricionales para alimentos incluidos en los mecanismos de abastecimiento públicos y en compañías. La posibilidad de participar en un trabajo piloto que INCAP está desarrollando con base en la experiencia de Brasil.
- Análisis regionales de estudios del costo de la canasta de consumo saludable en comparación con canastas "tradicionales" básicas que actualmente se usan para calcular los índices de precios al consumidor (IPC) y las líneas de pobreza. El estudio puede incluir análisis de la calidad de las dietas entre las poblaciones de bajos ingresos y propuestas normativas para cubrir el costo para alcanzar los "umbrales" de la alimentación saludable de las poblaciones pobres.
- Reunir datos sobre las dietas reales y su comparación con las promocionadas como "más saludables" por las guías sanitarias y nutricionales. Calidad de las dietas entre las poblaciones vulnerables y de bajos ingresos. Identificación de limitaciones de información a nivel micro, lo que incluye la necesidad de reunir datos de las cantidades de ciertos alimentos y no solo el desembolso monetario.

Producción y acceso

- -Diversificación de la oferta agrícola primaria
- -Circuitos cortos; desiertos de alimentos
- -Cadenas agroalimentarias, inclusión de agricultores familiares en cadenas alimentarias más saludables.
- -Innovaciones tecnológicas que facilitan el acceso (incluido un menor tiempo de preparación) a alimentos saludables.
- -Compilación y documentación de políticas desde el lado de la producción aplicadas en América Latina y el Caribe (y de otras partes del mundo) con componentes sanitarios y de nutrición, y evaluación de sus impactos y efectos.

Comunicación

- Buenas prácticas del sector privado (reformulación, tecnología, inclusión de agricultores familiares).
- Identificación, promoción y revalorización de productos tradicionales y dietas.
- Medios eficientes para la comunicación de los resultados científicos (una plataforma para la integración de informes, datos, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, S. L., de Brauw, A., & Gelli, A. (2016). Nutrition and sustainability: Harnessing value chains to improve food systems. In *Global Food Policy Report* (pp. 48–55). Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). Recuperado de <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/130214>
- FAO - PAHO. (2016). *América Latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición, 2016*. Santiago, Chile. Recuperado de <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/33680>
- FAO - WHO. (2016). GIFT - Global Individual Food consumption data Tool. Recuperado de <http://www.fao.org/gift-individual-food-consumption/en/>
- Fernández, A., Martínez, R., Carrasco, I., & Palma, A. (2017). Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México.
- Gelli, A., Hawkes, C., Donovan, J., Harris, J., Allen, S., De Brauw, A., ... Ryckembusch, D. (2015). Value chains and nutrition: a framework to support the identification, design, and evaluation of interventions.
- Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. (2016). *Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century*. Londres, R.U. Recuperado de <http://glopan.org/sites/default/files/ForesightSummarySpanish.pdf>
- HLPE. (2017). *Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>
- IPES - FOOD. (2016). *Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector*. Recuperado de http://www.ipes-food.org/images/Reports/Concentration_FullReport.pdf
- Rtveladze, K., Marsh, T., Webber, L., Kilpi, F., Levy, D., Conde, W., Brown, M. (2013). Health and economic burden of obesity in Brazil. *PLoS One*, 8(7), e68785.
- Townsend, R. F., Jaffee, S., Hoberg, Y. T., & Htenas, A. (2016). *Future of Food : Shaping the Global Food System to Deliver Improved Nutrition and Health*. Washington D.C. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/474831468186561685/pdf/104757-WP-Future-of-Food-Nut-Health-Web-PUBLIC.pdf>
- Vargas B., S. (2016, noviembre 24). A 2030 se estiman 14.780 muertes a causa de sobrepeso y obesidad. *Universidad de Chile*. Recuperado de <http://www.saludpublica.uchile.cl/noticias/128966/a-2030-se-estiman-14780-muertes-a-causa-de-sobrepeso-y-obesidad>