



UNSCN

United Nations System Standing Committee on Nutrition

RESUMEN

Octubre 2016



EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE APOYO A LOS ENTORNOS ALIMENTARIOS SALUDABLES Y A LAS DIETAS SALUDABLES

Implementar el Marco de acción de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición

La Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) adoptó el concepto de “malnutrición en todas sus formas”, en lugar de tratar por separado la desnutrición y la hipernutrición. En la CIN2 se puso de relieve el papel crucial de los sistemas alimentarios, es decir, de la manera en que se producen, procesan, distribuyen, comercializan, preparan y consumen los alimentos, en la lucha contra la malnutrición en todas sus formas, con inclusión del sobrepeso y la obesidad.

Para tal fin, los Estados Miembros se comprometieron, por conducto de la Declaración de Roma de la CIN2, a promover sistemas alimentarios sostenibles mediante la formulación de políticas públicas coherentes desde la producción hasta el consumo y en los sectores pertinentes para proporcionar acceso durante todo el año a alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales de las personas y promover una alimentación saludable, diversificada e inocua (Compromiso 15c). Además, se comprometieron a aumentar la importancia de la nutrición en las estrategias, las políticas, los planes de acción y los programas nacionales pertinentes y distribuir los recursos nacionales en consecuencia (Compromiso 15d). Para cumplir estos compromisos, se entiende de forma implícita que se deben evaluar las políticas desde el punto de vista de su efecto sobre las dietas y el acceso a alimentos nutritivos. El marco que se presenta a continuación ilustra la influencia de los entornos alimentarios en el acceso a los alimentos y en los resultados de las dietas, la nutrición y la salud.

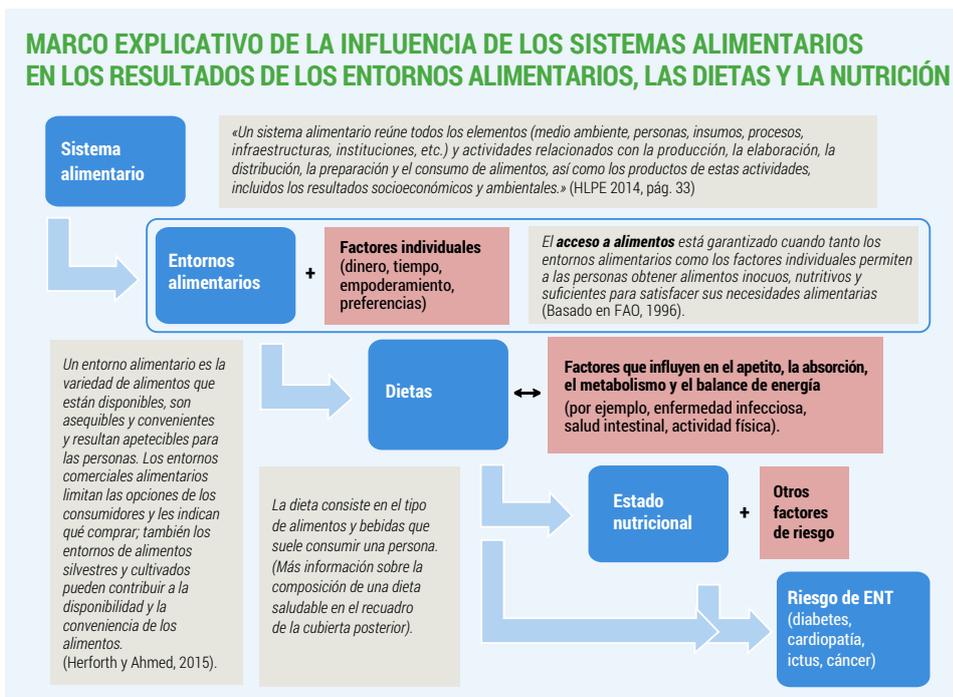
Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** incluyen, en el ODS 2, la siguiente meta: «De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.» (Meta 2.1)

La **evaluación del impacto** es una herramienta que podría utilizarse para mejorar la sensibilidad de las políticas a las cuestiones nutricionales. Cuando se analizan políticas o programas nuevos, con frecuencia se examina de alguna manera su posible impacto social, sanitario y ambiental. Las políticas no suelen responder a los diferentes intereses de forma equitativa, sino que normalmente se priorizan algunos valores frente a otros. No obstante, un elemento ausente del debate normativo es la evaluación del impacto de la nutrición en la salud pública. La evaluación de impacto consiste en utilizar métodos para predecir los efectos probables de una política o un programa sobre las poblaciones o los subgrupos de población afectados. La evaluación previa del impacto de las políticas del sistema alimentario se concibe como apoyo a los entornos alimentarios saludables y las dietas saludables. Estos términos se definen con mayor detalle en la página final de este resumen.

Una evaluación de impacto supone dos elementos: **1.** La capacidad para medir y vigilar el entorno alimentario y los resultados alimentarios pertinentes; **2.** Un proceso y un sistema de revisión previa de las políticas a fin de establecer su impacto posible sobre estos resultados.

Se ha previsto un ciclo iterativo de las tres medidas, según se muestra en la figura, con el que se espera mejorar los entornos alimentarios y las dietas y contribuir así a la mejora del estado nutricional y sanitario, por ejemplo, mediante la reducción de las tasas de enfermedades no transmisibles.

En este documento se exploran las oportunidades y los desafíos relacionados con el objetivo previsto de establecer políticas coherentes que posibiliten el acceso, durante todo el año, a alimentos adecuados para satisfacer las necesidades nutricionales de las personas. La intención es que los gobiernos de todos los países, tanto los de ingresos altos como los de ingresos medianos bajos e independientemente de su tipo de sistema alimentario y su estado nutricional, puedan incluir en los debates sobre políticas una evaluación del impacto sobre los entornos alimentarios y las dietas. Se proponen asimismo diferentes alternativas para revisar las políticas desde la perspectiva de su impacto probable en los entornos alimentarios y los resultados alimentarios, que se apoyen en la capacidad de medir dichos resultados.



TIPOS DE POLÍTICAS QUE INFLUYEN EN LOS ENTORNOS ALIMENTARIOS Y LAS DIETAS

La evaluación del impacto es sumamente importante para aquellas políticas que repercuten de forma más directa en los sistemas alimentarios y las dietas, en ámbitos como: 1) la producción agrícola, 2) los sistemas de mercado y comercio, 3) la transformación de alimentos y la demanda, y 4) el poder adquisitivo del consumidor. La figura proporciona ejemplos de políticas en cada uno de estos ámbitos.

RELACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS CON LOS ENTORNOS ALIMENTARIOS Y LA CALIDAD DE LA DIETA



ELABORACIÓN DE UN PROCESO PARA LA EVALUACIÓN PREVIA DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS

Las evaluaciones del impacto de las políticas sobre los resultados del entorno alimentario y las dietas se pueden enfocar de tres formas distintas:

1. Evaluaciones especiales del impacto de las políticas diseñadas con el objetivo principal de mejorar la nutrición, a fin de determinar su impacto probable en los entornos alimentarios y las dietas (EAD). Un ejemplo es la evaluación del impacto sobre el EAD de una tasa a las bebidas azucaradas.
2. Examen de la cartera de políticas del sector de la alimentación y la agricultura para valorar el efecto acumulado de la cartera de políticas existente sobre los entornos alimentarios y las dietas, y determinar las oportunidades de mejorar el impacto mediante la aplicación de una política nueva o la revisión de las existentes. Entre las esferas normativas principales para este enfoque se incluyen las indicadas anteriormente.
3. Integración de las evaluaciones del impacto sobre el EAD en evaluaciones existentes más amplias del impacto social o sanitario de políticas nuevas, centrándose en las esferas normativas de los sistemas alimentarios indicadas anteriormente.

Dentro de las medidas recomendadas para lograr sistemas alimentarios sostenibles que promuevan dietas saludables se incluye la de «revisar las políticas e inversiones nacionales e incorporar objetivos nutricionales en la política alimentaria y agrícola, así como en la formulación y aplicación de los programas». Marco de acción de la CIN2, Recomendación 8.

ELABORACIÓN DE MEDICIONES DEL ENTORNO ALIMENTARIO Y LA CALIDAD DE LA DIETA RÉGIMES ALIMENTAIRES

La evaluación de impacto supone la capacidad para medir y vigilar el entorno alimentario y los resultados alimentarios pertinentes. Una serie básica necesaria de indicadores del **entorno alimentario** daría una idea de la configuración del mismo, esto es, de los tipos de alimentos con mayor disponibilidad, más asequibles y convenientes y más apetecibles o comercializados. La vigilancia de estos indicadores pondría de manifiesto los ámbitos en los que las políticas pueden influir positiva o negativamente en la salubridad del entorno alimentario y por ende en las posibles opciones disponibles para los consumidores.

- Hoy en día los entornos alimentarios se suelen medir únicamente con referencia a la disponibilidad y los precios de las féculas, a la disponibilidad total de calorías y al precio agregado de los alimentos, obtenido utilizando una cesta que no refleja necesariamente las necesidades alimenticias.
- Los principales elementos que deben añadirse a estos indicadores ya existentes son la disponibilidad y los precios de grupos de alimentos diversos (por ej., frutas y hortalizas), así como el precio de una cesta de alimentos que refleje una dieta saludable. Estos indicadores adicionales deben complementar el indicador del suministro calórico procedente de alimentos no básicos, para garantizar que los alimentos no básicos disponibles puedan proporcionar dietas saludables.

Los indicadores para medir la **calidad de la dieta** deben reflejar dos elementos básicos: la *adecuación alimentaria*, es decir, si se consumen ciertos alimentos y nutrientes esenciales en cantidad suficiente y la *moderación*, es decir, que no se consuman cantidades excesivas de determinados alimentos o nutrientes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define una cantidad mínima diaria recomendada de consumo de frutas y hortalizas, así como los niveles de consumo recomendados para las calorías, el agua, las vitaminas y los minerales. Por otra parte, la OMS hace recomendaciones sobre el consumo máximo de sodio y azúcares añadidos y afirma que las grasas industriales de tipo trans no forman parte de una dieta sana.

- Los indicadores de diversidad alimentaria son los principales indicadores disponibles actualmente para medir la calidad de las dietas. Estos indicadores reflejan la suficiencia de micronutrientes de una dieta e incluyen la diversidad alimentaria mínima para las mujeres (indicador validado pero sobre el cual aún no se recopila información de forma generalizada), así como para los niños de 6 a 23 meses de edad (indicador sobre el cual se recopilan datos mediante encuestas periódicas como las encuestas demográficas y de salud).
- Otros ámbitos en los que ya se han definido indicadores a través de marcos generales, pero para los que no se recopilan necesariamente datos, son el consumo de frutas y hortalizas, sal y energía alimentaria aportada por azúcares libres y de grasas trans.
- El consumo de alimentos ultraelaborados también es importante, pero todavía no se han definido ni acordado indicadores en este ámbito, por lo que se requiere trabajo adicional.
- Se deben mejorar los sistemas de seguimiento para medir la calidad de la dieta. Las encuestas de consumo alimentario completas son costosas y poco frecuentes.

DESAFÍOS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO RELATIVAS A LOS ENTORNOS ALIMENTARIOS Y LA CALIDAD DE LA DIETA

Existen actualmente una serie de desafíos para las evaluaciones del impacto que deben ser abordados. Algunos de ellos son los siguientes:

- Los indicadores y sistemas de seguimiento disponibles no bastan para determinar plenamente si los entornos alimentarios y las dietas son saludables, lo que sería el resultado previsto de unas políticas coherentes en materia de sistemas alimentarios.
- La mayoría de los países no cuentan con ningún sistema que garantice que estos resultados forman parte regularmente de sus deliberaciones sobre políticas.

La necesidad de contar con parámetros mejorados y con un proceso político factible para la revisión de las políticas desde la perspectiva de la nutrición es universal e independiente del tipo de sistema alimentario, nivel de ingresos o problema de malnutrición del país. La creación de la capacidad nacional y mundial para conseguirlo constituye una tarea a largo plazo que requiere visión y compromiso sostenido, y sus beneficios se reflejan en la enorme utilidad y el impacto que ha caracterizado a las encuestas demográficas y de salud durante su desarrollo y ejecución a lo largo de varios decenios.

En el marco del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025), **el seguimiento de los entornos alimentarios y las dietas y la creación de un sistema para evaluar el impacto** de las políticas de los sistemas alimentarios sobre estos resultados ayudarían a los países a cumplir con los compromisos de la CIN2: aumentar la importancia de la nutrición en las políticas pertinentes y formular políticas públicas para proporcionar acceso durante todo el año a alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales de las personas y promover una alimentación saludable, diversificada e inocua.

La visión de un sistema alimentario saludable es inherente a los resultados y los compromisos de la CIN2 y a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y debería recibir impulso en el marco del Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025). Las recomendaciones siguientes pueden ayudar a convertir esta visión en realidad.

RECOMENDACIONES

1. Elaborar y supervisar parámetros válidos y factibles que reflejen los resultados deseados de los entornos alimentarios y las dietas saludables.
2. La FAO y la OMS se esfuerzan por armonizar sus bases de datos mundiales y sus publicaciones principales para incorporar información sobre los entornos alimentarios y las dietas y sobre las políticas de los sistemas alimentarios y agrícolas, a fin de posibilitar el seguimiento de las 60 recomendaciones del Marco de acción de la CIN2 y garantizar que los países puedan acceder con facilidad a la información.
3. Crear capacidad para realizar evaluaciones del impacto, tanto si los efectos sobre el entorno alimentario y las dietas se integran en una evaluación del impacto social o sanitario más amplia como si se abordan en una evaluación independiente de los sistemas alimentarios.
4. Continuar creando capacidad en materia de nutrición y aumentando la prioridad que se le otorga en los países, en particular por lo que atañe a la transición a sistemas alimentarios saludables, entornos alimentarios saludables y dietas saludables, de manera que las evaluaciones del impacto sobre los entornos alimentarios y las dietas sean requeridas por los países y los ciudadanos y utilizadas en el proceso normativo.

TERMINOLOGÍA

Sistemas alimentarios saludables - El Marco de acción de la CIN2 contiene un conjunto de recomendaciones para "lograr sistemas alimentarios sostenibles que promuevan dietas saludables". En pocas palabras, un sistema alimentario saludable es aquel que posibilita y fomenta el consumo de alimentos variados, nutritivos e inoocuos gracias a la producción, el comercio y la distribución sostenibles desde el punto de vista ambiental.

Los **entornos alimentarios saludables** son entornos en los que los alimentos, las bebidas y las comidas que ayudan a que la dieta de la población cumpla las directrices alimentarias nacionales están ampliamente disponibles, tienen precios asequibles, son razonablemente convenientes y se promueven de forma amplia.¹ Los resultados de la CIN2 presentados en el Marco de acción incluyen estas recomendaciones relacionadas con los entornos alimentarios saludables:

- Mejorar la accesibilidad y la asequibilidad de los alimentos frescos;
- Aumentar la producción, reducir el despilfarro, mejorar la distribución de frutas y hortalizas y reducir su transformación en zumos;
- Incrementar la producción y el uso de grasas insaturadas como alternativa a las grasas trans y saturadas;
- Brindar acceso al agua potable a todas las personas;
- Ofrecer alimentos saludables en las instituciones públicas y en los servicios de alimentación privados;
- Armonizar la comercialización y la información pública y poner fin a la comercialización de alimentos no saludables.

Una **dieta saludable** ayuda a proteger frente a la malnutrición en todas sus formas, así como de las enfermedades no transmisibles, incluida la diabetes, las enfermedades cardíacas, el ictus y el cáncer. Según la nota descriptiva de la alimentación sana de la OMS, para tener una alimentación sana² es preciso:

- Comer frutas, verduras, legumbres (por ejemplo, lentejas, judías), frutos secos y cereales integrales (por ejemplo, maíz, mijo, avena, trigo o arroz integral no procesados);
- Al menos 400 g (5 porciones) de frutas y hortalizas al día;
- Limitar el consumo de azúcares libres a menos del 10 % de la ingesta calórica total;
- Limitar el consumo de grasa al 30 % de la ingesta calórica diaria. Las grasas no saturadas (presentes, por ejemplo, en el pescado, los aguacates, los frutos secos, o el aceite de girasol, canola y oliva) son preferibles a las grasas saturadas (presentes, por ejemplo, en la carne grasa, la mantequilla, el aceite de palma y de coco, la nata, el queso, el ghee y la manteca de cerdo). Las grasas industriales de tipo trans (presentes en los alimentos procesados, la comida rápida, los aperitivos, los alimentos fritos, las pizzas congeladas, los pasteles, las galletas, las margarinas y las pastas para untar) no forman parte de una dieta sana;
- Limitar el consumo de sal a menos de 5 gramos al día (aproximadamente una cucharadita de café) y consumir sal yodada.

¹ Adaptado de Swinburn et al. (Obesity Reviews 14 [Suppl 1] 2013) y Herforth and Ahmed (Food Security 7(3) 2015).

² Aunque el presente informe se centra en la forma en que los sistemas alimentarios brindan acceso a dietas saludables según la definición que se aplica a las personas de más de dos años de edad, también es importante velar por la existencia de entornos alimentarios saludables que respalden las mejores prácticas de cuidado y alimentación de los lactantes y niños pequeños. En la nota descriptiva de la alimentación sana de la OMS se especifican los elementos que debe contener una dieta saludable de los lactantes y niños pequeños (OMS, 2015).

Recursos

El documento de debate del UNSCN, escrito por la Dra. Anna Herforth, investigadora asociada adjunta de la Universidad de Columbia (Estados Unidos de América) sobre la Evaluación del impacto de las políticas de apoyo a los entornos alimentarios saludables y a las dietas saludables, puede consultarse en el sitio web del UNSCN: www.unscn.org.

Los documentos finales de la CIN2, a saber, la Declaración de Roma y El Marco de Acción, pueden consultarse en: <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/es/>.

La nota descriptiva de la OMS sobre alimentación sana, actualizada en septiembre de 2015, está disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>.

Global Panel 2014. Technical Brief 1. *How Can Agriculture and food system policies improve nutrition?* <http://www.glopan.org/>.



Agradecimientos

La autora de este documento de debate es la Dra. Anna Herforth, investigadora asociada adjunta de la Universidad de Columbia, Estados Unidos de América. Dirige el proyecto la Dra. Marzella Wüstefeld. Se agradece profundamente el apoyo financiero prestado por el Gobierno de la República Federal de Alemania a través del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura.

Con el apoyo de



por decisión del
Parlamento alemán