



**Organización
Panamericana
de la Salud**

Oficina Regional de la

Organización Mundial de la Salud

5ª REUNIÓN DE LA COMISIÓN PANAMERICANA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS (COPAIA 5)

Rio de Janeiro, Brasil, 10 de junio de 2008

Punto 6 del orden del día provisional

COPAIA5/6 (Esp.)

30 Mayo, 2008

ORIGINAL: ENGLISH

Agricultura y políticas alimentarias pueden promover una mejor salud y reducir la carga de enfermedades crónicas no transmisibles en las Américas

Enrique Jacoby^a y Corinna Hawkes^b

^a *Organización Panamericana de la Salud*

^b *Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias*

Asesora independiente y becaria de investigación visitante

Centro de Políticas Alimentarias, City University, Londres

1. INTRODUCCIÓN

El mayor reto que enfrenta la Región de las Américas en materia de salud es la muerte prematura y la discapacidad física y mental ocasionada por enfermedades como la obesidad, la diabetes, los trastornos cardiovasculares, ciertos tipos de cáncer y la osteoporosis. La mayoría de esas enfermedades hoy en día se catalogan —de forma muy apropiada— como "enfermedades crónicas relacionadas con la dieta" (ECD), toda vez que están vinculadas con la falta de actividad física y deficiencias alimentarias, incluido el consumo de alimentos con alto contenido de calorías, grasas saturadas y sal y bajo contenido de sustancias nutritivas de vital importancia para la salud, como minerales, vitaminas y diversos compuestos bioactivos (como el resveratrol, la luteína y el licopeno, entre otros) que abundan en las hortalizas, las frutas y los granos no refinados.

El acelerado aumento de la tasa de obesidad entre adultos y jóvenes, que duplica o triplica el riesgo de sufrir ECD, representa una buena medida de la gravedad de estas nuevas epidemias. En América Latina y el Caribe, cerca de 50 a 60% de los adultos tienen exceso de peso o son obesos. Además, el problema también está tocando a los más jóvenes: en varios países, entre 20 y 25% de los niños y adolescentes tienen sobrepeso.

Los traumatismos no intencionales y las ECD representan casi 70% del total de causas de muerte en la Región de las Américas y afectan principalmente a personas entre los 18 y los 70 años de edad en países de ingresos bajos y medios de América Latina y el Caribe. Se calcula que debido a las ECD se

pierden 12,5 millones de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD)^a, los cuales se suman a los 4,6 millones de AVAD perdidos por desnutrición materna e infantil.¹ Los costos médicos directos asociados son descomunales, aunque solo representan una parte de los costos totales generados por las ECD. Por ejemplo, se calcula que los costos médicos directos de tratar la diabetes sumaron 10.720 millones de dólares de los EE.UU. en el año 2000, mientras que los costos indirectos, incluidas las pérdidas de productividad, totalizaron 54.495 millones de dólares.²

Por otro lado, indicadores sanitarios históricos como los índices de mortalidad y desnutrición infantiles han descendido significativamente en la región, aunque continúan representando problemas importantes. Un 40% de los niños aún padecen anemia ferropénica, un 20% (con un intervalo que oscila entre 1 y 45%) sufren retraso del crecimiento y 5% presentan una carencia moderada de vitamina A. Los principales responsables probablemente son las malas condiciones de salud ambiental y un régimen alimentario monótono centrado en los granos o en los tubérculos y bajo en carnes, frutas y hortalizas.

2. LA TRANSICIÓN ALIMENTARIA Y LOS FACTORES QUE LA IMPULSAN

La transición alimentaria

El auge de las ECD se debe a muchos factores. Una de las principales causas de este fenómeno es la denominada “transición alimentaria”, caracterizada por mayor consumo de los alimentos hipercalóricos, como la carne y los aceites vegetales, y de alimentos muy procesados, como los bocadillos; un menor consumo de alimentos de primera necesidad, como el maíz blanco o amarillo y el frijol; así como el consumo de cantidades insuficientes de frutas y hortalizas.

Esas tendencias van en dirección opuesta a las recomendaciones alimentarias que surgen del estudio más exhaustivo de la información científica disponible en este campo: el informe técnico de la OMS sobre nutrición, régimen alimentario y prevención de enfermedades crónicas.³ En dicho informe se recomienda que la población mayor de cinco años de edad debe:

- Moderar el consumo total de energía a fin de esforzarse por mantener un peso saludable;
- Limitar el consumo de grasas saturadas y favorecer el consumo de grasas poliinsaturadas y monoinsaturadas. Esforzarse por eliminar las grasas trans del régimen alimentario del individuo y, de ser posible, del suministro de alimentos del país;
- Aumentar el consumo de una amplia variedad de productos vegetales, incluidas las frutas, las hortalizas, los granos integrales, las legumbres y diversos frutos secos;
- Limitar el consumo de alimentos procesados con alto contenido de azúcar, grasas y sal;
- Consumir alcohol con moderación.

^a Un AVAD equivale a la pérdida de un año de vida de plena salud. Esta cifra excluye a los Estados Unidos y Canadá.

3. FACTORES QUE IMPULSAN LA TRANSICIÓN ALIMENTARIA

El cambio de las preferencias alimentarias de los consumidores es uno de los factores que impulsan la transición alimentaria, pero no el único. De hecho, las poderosas fuerzas del mercado también desempeñan un papel importante. Entre esas fuerzas se encuentran la comercialización masiva de productos agropecuarios, especialmente de cereales y algunos granos que cuentan con el respaldo de subsidios gubernamentales; la consiguiente baja en los costos de producción de los alimentos procesados y las innovaciones en la tecnología y los sistemas de distribución de la industria alimentaria. No menos importante son la repercusión negativa —hoy en día ampliamente reconocida— de las intensas campañas de mercadeo de alimentos procesados sumamente apetitosos, el aumento de los sueldos y salarios en las ciudades y las limitaciones de tiempo, reales o aparentes, de la vida moderna que contribuyen a que se debilite (o, en algunos casos, se deseche) la costumbre de comer en familia y se pierda la consecuente conexión social.⁴

No hay duda de que la información, la educación y la publicidad pueden definir la demanda del público en general. Lamentablemente, en América Latina y el Caribe la información de los entes de salud pública sobre régimen alimentario y nutrición sigue siendo muy limitada; solo llega a grupos pequeños. Entonces, la publicidad comercial termina siendo el principal mecanismo “educativo”, lo que genera consecuencias negativas reales y potenciales en las áreas de alimentación y salud. Así ocurre con los niños, a quienes van dirigidos grandes esfuerzos en el campo de la comercialización de alimentos.⁵

También se ha observado un vínculo entre obesidad y pobreza, que muy probablemente se deriva de la existencia de alimentos procesados muy apetitosos, de bajo costo y fácil acceso, que contienen mucha azúcar y grasas. Lo anterior, unido a las intensas campañas de mercadeo y publicidad, que a menudo son sumamente especializadas, ha contribuido a masificar los alimentos envasados, las bebidas gaseosas y el comer fuera de casa, todos muy comunes en la mayoría de las ciudades hoy en día.

¿Por qué son importantes estos factores? Porque todos y cada uno de ellos afectan lo que la población de América Latina come y, por consiguiente, su riesgo de sufrir ECD. Será necesario adoptar cambios significativos en varias dimensiones para llegar al consumo de 400-600 gramos de frutas y hortalizas diarios por persona que la OMS recomienda, aumentar la calidad del régimen alimentario y reducir el riesgo de sufrir ECD. Comer bien no es asunto de un puñado de nutricionistas y médicos; para revertir estas tendencias se necesitan medidas que modifiquen el entorno de las personas e incluyan a las diversas partes interesadas. Tales medidas requerirán participación intersectorial, un liderazgo fuerte por parte de los ministerios de salud y estrecha colaboración con los ministerios de agricultura y ganadería y los expertos en comercio.^{6,7}

Para revertir las prácticas actuales en las áreas de agricultura y ganadería, producción y mercadeo de alimentos será necesario que adoptemos una tendencia nueva en cuanto a alimentos y régimen alimentario, que dé prioridad a la calidad sobre la cantidad. Esto es esencial si se desea promover el hábito de comer sano y prevenir no sólo las ECD, sino también los retrasos en el crecimiento y diversas carencias nutricionales.

Este documento se centra en el papel que tienen la producción de alimentos y las políticas agropecuarias en las decisiones que toman los individuos en cuanto a su régimen alimentario, y señala qué impulso se les podría dar para desplazar el paradigma alimentario de la cantidad a la calidad. Además, se examina todo el asunto considerando la crisis que actualmente enfrentan América Latina y el resto del mundo debido al precio de los alimentos.

4. CONDICIONES Y POLÍTICAS AGROPECUARIAS QUE INFLUYEN EN EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS Y EL RÉGIMEN ALIMENTARIO EN LAS AMÉRICAS

Producción agropecuaria, comercio y consumo de alimentos

Al ver el panorama de la disponibilidad de alimentos y la nutrición en las Américas en los 20 últimos años se observa que, en términos generales, la situación nutricional ha mejorado y el suministro de alimentos está más orientado al comercio. Aquí se mencionan aquellas tendencias de los productos básicos del sector alimentario que guardan relación con el riesgo de sufrir ECD, entre los cuales se encuentran el ganado y los productos lácteos, así como el aceite, el azúcar, las frutas y las hortalizas y los principales insumos para la producción de esos productos.^{1,b}

Como lo ha señalado anteriormente Nugent⁸, el consumo de productos pecuarios y lácteos en América Latina y el Caribe ha experimentado un aumento significativo, el cual seguirá observándose en el futuro. En los últimos 10 años, la producción de cereales se ha incrementado en un 20%; tres cuartas partes de ese aumento tienen como destino la elaboración de alimentos para animales. En toda la Región de las Américas, el crecimiento de la producción de cereales respalda los recientes aumentos de las exportaciones de pollo y el continuo crecimiento de la demanda interna de pollo. Desde 1995, el consumo de aceite y grasas se ha expandido a un ritmo acelerado en América Latina y México y un ritmo más lento en los Estados Unidos y Canadá debido a la saturación del mercado. En promedio, el consumo per cápita de aceite y grasas en América Latina es alto (en algunos países llega a 20 kg per cápita) en comparación con otras regiones en desarrollo (en general, 11,3 kg por persona), pero sigue siendo menor que el promedio de 29 kg per cápita que se registra en los países desarrollados. En tanto, el consumo de pescado y de frutas y hortalizas ha descendido o ha crecido muy poco durante las últimas dos décadas en casi toda la Región de las Américas en parte debido al alza relativa de precios de estos productos.^{7,9}

Las Américas es una región netamente exportadora de productos agropecuarios, siendo los Estados Unidos y Canadá los países que dominan las exportaciones de cereales y productos pecuarios. La balanza del comercio agropecuario general de la subregión de América Latina y el Caribe refleja esta realidad en los casos de Argentina y Brasil, que generan cerca de la mitad de las exportaciones agropecuarias de la Región, pero menos de un cuarto de las importaciones. Los cereales son el principal producto básico importado y se usan principalmente como alimento del ganado. En tanto, la subregión del Caribe es una importadora neta de productos agropecuarios desde los años noventa.

Las exportaciones más importantes de la Región son el azúcar, el café, los plátanos y la soya. Se han reducido las exportaciones de carne vacuna y azúcar, lo cual refleja el crecimiento de la demanda regional. En resumen, la Región de las Américas está orientada hacia la exportación de productos agropecuarios, pero también incluye muchos países que son grandes importadores de alimentos. Estas modalidades, que reflejan las fuerzas del mercado, no parecen concordar con los principios recomendados para lograr una alimentación sana.

^b El sistema agrícola está formado por un complejo conjunto de relaciones estrechamente entrelazadas entre oferta y demanda de insumos, bienes complementarios y bienes sustitutos que va más allá de los propósitos del presente documento. Entre las referencias que pueden ser útiles se encuentran los datos de la FAO de 2003, diversas publicaciones periódicas y el Banco Mundial.

5. LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN AMÉRICA LATINA

Los modelos de producción y comercio agropecuarios en América Latina son el resultado directo de la elección de políticas que hicieron hincapié en alcanzar altos rendimientos de las cosechas e incrementar la producción y las exportaciones agropecuarias. En los años setenta, las políticas adoptadas en las Américas brindaron apoyo a la investigación, el desarrollo tecnológico y la comercialización en el sector. Fue la era de la "Revolución Verde", en que se realizaron inversiones públicas en especies que permitían obtener un alto rendimiento de las cosechas y métodos de la agricultura intensiva, así como subsidios del gobierno para insumos como sistemas de riego, abonos y semillas de especies de alto rendimiento. En México, donde comenzó la Revolución Verde, las variedades de trigo enano introducidas en los años cincuenta permitieron triplicar los rendimientos de las cosechas en los años setenta¹⁰. Los subsidios y las nuevas tecnologías ayudaron a aumentar el riego en un 71% durante el mismo período, y el uso de abonos se multiplicó por 20. Otras formas de intervención estatal, como la compra de cosechas por parte de juntas estatales de comercialización, tenían como objetivo estabilizar los precios, mientras que con la adopción de cuotas y aranceles se buscaba proteger los mercados nacionales.¹¹

No obstante, al mismo tiempo que ocurría todo lo anterior, muchos países latinoamericanos adoptaban políticas que tendían a "discriminar" a los productores agropecuarios (a menudo descritas como "impuestos" a la agricultura).¹² Se adoptaban políticas para mantener bajos los precios de alimentos y se aplicaban impuestos sobre la renta y gravámenes territoriales a los productores agropecuarios así como aranceles de exportación a los alimentos, todo con el fin de usar los alimentos y los ingresos producidos por el sector agropecuario para incentivar el crecimiento industrial en las ciudades. Se consideraba básicamente que la agricultura y la ganadería eran el combustible que permitiría acelerar el crecimiento industrial, no una fuente de crecimiento en sí. Sin embargo, había diferencias significativas de un país a otro: mientras que Argentina y Ecuador imponían tributos a la agricultura y la ganadería, Brasil y Chile la protegían.¹³

En los años noventa hubo un cambio importante de paradigmas en la política agropecuaria de las Américas. En concordancia con el proceso de globalización, los países de la Región adoptaron un enfoque más guiado por el mercado. La mayoría de los países latinoamericanos emprendieron un proceso de reforma de sus mercados internos y liberalizaron el comercio; esto por lo general implicó la eliminación de juntas estatales encargadas de la comercialización de alimentos, la reducción de los aranceles aduaneros y la eliminación de cuotas e impuestos de exportación. El ritmo de cambio se aceleró a mediados de los años noventa una vez aprobado el Acuerdo sobre la Agricultura (1994), un convenio internacional resultante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que comprometía a los países firmantes a reducir los aranceles aduaneros, los subsidios a las exportaciones y el apoyo a los productores agropecuarios nacionales. La fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 brindó a los países un nuevo mecanismo de negociación que les permitía abrir sus mercados a un mayor número de importaciones y aumentar sus exportaciones, así como introducir condiciones para la liberalización de las políticas agropecuarias en sus mercados internos.

6. LA REPERCUSIÓN DE LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN EL RÉGIMEN ALIMENTARIO

En el diagrama 1 se puede ver cómo las políticas agropecuarias pueden influir en el régimen alimentario y los riesgos para la salud relacionados con la alimentación. El punto clave se encuentra en la disponibilidad y los precios de los alimentos; las prácticas de los productores agropecuarios también tienen una notable repercusión en la calidad de los nutrientes de los alimentos. Las políticas agropecuarias que tienen el potencial de afectar el régimen alimentario pueden clasificarse en tres categorías: políticas relacionadas con los insumos, políticas de producción y políticas comerciales.¹⁴ Todas estas políticas influyen en las decisiones que toman los productores agropecuarios mediante las cuales determinarán qué prácticas de producción adoptarán y qué cultivos sembrarán. Por ejemplo, si el Estado invierte fondos públicos en el desarrollo de especies de alto rendimiento (una política relacionada con los insumos), incentiva a los productores agropecuarios para que siembren esa especie y no otra. Los mecanismos de apoyo a los precios tienen el mismo efecto, al igual que los incentivos a las exportaciones. Las decisiones que toman los productores agropecuarios determinan qué alimentos se producen, así como su cantidad y calidad, lo cual influye en la disponibilidad, los precios y la calidad nutricional de estos alimentos. Esto, a su vez, influye en las decisiones que toman los consumidores en cuanto a los alimentos que compran y, por consiguiente, sus regímenes alimentarios y los riesgos para la salud relacionados con la alimentación. Y lo más importante es que diferentes políticas influyen en diferentes alimentos. Si el ganado y las semillas oleaginosas están sujetos a políticas diferentes a las que se aplican a las frutas y las hortalizas, por ejemplo, los efectos sobre disponibilidad, precios y calidad nutricional de estos productos serán diferentes. Por tanto, la diferencia relativa entre los alimentos es esencial: las políticas agropecuarias influyen en la disponibilidad, los precios y la calidad nutricional de ciertos alimentos de modo diferente frente a otros.

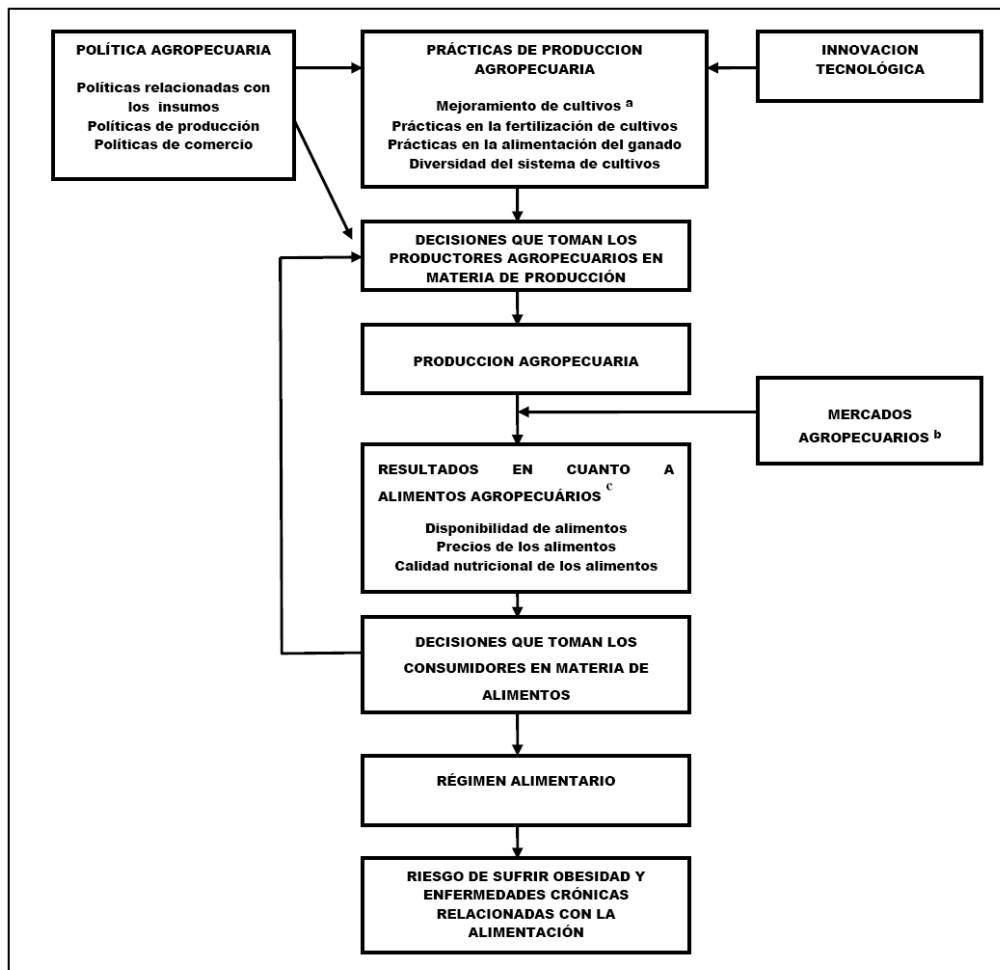
Las semillas oleaginosas y la carne brindan dos ejemplos ilustrativos de la influencia que pueden tener las políticas agropecuarias en las decisiones relativas a prácticas agropecuarias y consumo de alimentos en las Américas. Tomemos el caso de la producción de aceite de soya en Brasil. En los años setenta, se incentivó la producción de aceite de soya mediante el uso de fondos públicos para el mejoramiento de la soya, la adopción de precios mínimos garantizados y de subsidios agropecuarios, el otorgamiento de créditos para la producción y la comercialización de aceite de soya, la adopción de programas de infraestructura pública y la aplicación de políticas de apoyo en las áreas de energía e impuestos.¹⁵ Estos cambios provocaron aumentos enormes en la producción de aceite de soya, que a menudo tenía lugar en establecimientos agropecuarios de grandes dimensiones que producían sustentados en el concepto de economías de escala.

En consecuencia, la disponibilidad per cápita diaria de calorías procedentes del aceite de soya se multiplicó por 10, al pasar de 25,9 a 247,3 kcal diarias per cápita. Las estadísticas reales de consumo de alimentos de esa época indican que los consumidores dejaron de usar grasas animales (manteca, tocino, mantequilla) y, en su lugar, comenzaron a usar aceites vegetales y margarinas. Debido al reemplazo de grasas animales por aceites vegetales, el efecto en la salud de la población fue positivo en muchos aspectos, aunque en el sudeste del país hubo un aumento significativo del contenido total de lípidos en la alimentación, que para el año 1988 subió a cerca de 30% de las calorías del régimen alimentario (el nivel máximo recomendado por la OMS).¹⁶ La producción se estabilizó en cierta medida en los años ochenta, pero luego se incrementó nuevamente debido a una serie de reformas orientadas hacia el mercado adoptadas a comienzos de los años noventa, que abrieron el mercado del aceite de soya e incentivaron la producción hacia los mercados de exportación. Aunque ello no trajo como consecuencia

un incremento del consumo interno, se tradujo en un mayor consumo en los países importadores, como China y la India.¹⁷

Las políticas agropecuarias también desempeñaron un papel importante en el extraordinario aumento que registró el consumo de pollo en la región. Desde los años ochenta, la producción y el consumo de pollo han crecido a expensas de la producción y consumo de carne vacuna en la mayoría de los países latinoamericanos. Hoy en día, la producción de pollo prácticamente excede la de carne vacuna. En solo 14 años (entre 1990 y 2004), la producción de pollo registró un aumento promedio superior al 100%, mientras que la producción de carne vacuna se incrementó aproximadamente 20%. El consumo siguió la misma tendencia. Aunque este cambio refleja una mayor preferencia por el pollo por parte de los consumidores, también refleja cambios en las políticas nacionales y la tecnología.

Diagrama 1: La relación entre políticas agropecuarias, por una parte, y prácticas de producción y régimen alimentario, por la otra



a. "Cultivo" se refiere a todos los cultivos alimentarios, pecuarios y piscícolas

b. En este documento no se estudia el funcionamiento de los mercados agropecuarios, pero estos también repercuten en el régimen alimentario.

c. La "disponibilidad de los alimentos" se refiere a la cantidad y diversidad relativas de los diferentes tipos de alimentos disponibles; el "precio de los alimentos" se refiere al costo de estos alimentos; y la "calidad de los nutrientes de los alimentos" se refiere al contenido y densidad nutricionales de los alimentos.

Fuente¹⁸

Tomemos como ejemplo el caso de Colombia. La producción interna del país comenzó a crecer en los años ochenta como consecuencia de la inversión pública y privada en infraestructura y tecnología. Luego, en los años noventa, un programa de liberalización del mercado (conocido como “la apertura”) permitió importar desde los Estados Unidos maíz amarillo a bajo costo para usarlo como alimento para pollos. La consecuencia fue una avalancha de maíz amarillo usado como alimento para animales a un precio muy bajo, lo que redujo considerablemente los costos de producción e impulsó un crecimiento de la producción de pollo; esto, a su vez, produjo una reducción de los precios del pollo con respecto a la carne vacuna. México representa otro ejemplo de este fenómeno. El mercado de alimentos para animales de ese país se abrió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que reemplazó el sistema de licencias de importación del maíz con un contingente arancelario (sin tasa arancelaria sobre el excedente de la cuota), y eliminó los aranceles aduaneros sobre la harina de soya (a partir del 2003).¹⁹ En consecuencia, las exportaciones estadounidenses de cereales forrajeros, semillas oleaginosas y productos relacionados a México subieron en más de un 100% desde que el TLCAN entró en vigencia, y se acercaron a los 17,5 millones de toneladas métricas en el año 2005.²⁰ Hoy en día, las importaciones representan cerca de la mitad de los piensos usados en la industria avícola mexicana. Según un análisis del Departamento de Agricultura y Ganadería de los Estados Unidos, los “piensos procedentes de los Estados Unidos permiten a los productores pecuarios mexicanos ampliar su producción, bajar sus costos y competir de forma más eficiente con las importaciones de carne procedentes de los Estados Unidos, Canadá y otros países”.

7. REORIENTAR LA PRODUCCIÓN Y LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS HACIA LA CALIDAD

Se pueden tomar medidas en varios ámbitos para reorientar la producción y las políticas agropecuarias de manera que se haga más hincapié en la calidad que la cantidad. En el ámbito de las políticas, se podrían adoptar cambios importantes para promover el consumo de frutas y hortalizas. Una posible estrategia consiste en crear un nuevo entorno para las políticas que se centre en producir no solo para los mercados de exportación, sino también para el mercado interno. La historia nos dice que la inversión pública y privada en la producción de frutas y hortalizas, acompañada de un entorno favorable para las políticas, conduce a un crecimiento masivo de la producción de frutas y hortalizas. Sin embargo, en América Latina, esta estrategia se ha centrado en las exportaciones. Chile, por ejemplo, es el principal exportador de frutas del hemisferio sur; en este rubro, se destacan las exportaciones chilenas de uvas. Esto es consecuencia directa de las decisiones que se tomaron en cuanto a qué políticas adoptar.²¹ En los años setenta, el gobierno eliminó las reglamentaciones que regían la política agropecuaria, privatizó la propiedad de la tierra, adoptó condiciones más favorables para la inversión extranjera y liberalizó el comercio. Estas políticas se fortalecieron a mediados de los años ochenta, cuando se implementaron incentivos fiscales para impulsar las exportaciones, se incrementaron las inversiones en la producción agropecuaria orientada hacia la exportación y se tomaron medidas para aumentar la inversión extranjera. El resultado fue una explosión de las exportaciones y un mayor consumo de frutas chilenas fuera del país, particularmente en los Estados Unidos. Si bien es cierto que durante ese período la disponibilidad de frutas aumentó en el propio Chile, desde los años noventa ha venido disminuyendo. Por lo tanto, podría alegarse que si se trabajara con la misma intensidad en la adopción de políticas e iniciativas financieras (aunque no necesariamente aplicando las mismas políticas) con el fin de producir frutas para aumentar el consumo interno, se obtendrían resultados

tangibles. Una iniciativa de tal naturaleza también requeriría significativos esfuerzos para desarrollar los canales de comercialización.

Otra estrategia más focalizada en el objetivo consistiría en brindar apoyo a los programas que crean un vínculo directo entre los productores agropecuarios y los mercados (las escuelas, por ejemplo) o los que permiten establecer a los vendedores en comunidades urbanas de bajos ingresos. Este enfoque más focalizado puede ser más eficaz porque se centra en las poblaciones cuyo consumo de frutas y hortalizas es inferior al promedio y permite tomar una medida agroalimentaria cuantificable. Se necesitan políticas que permitan crear incentivos para que los productores agropecuarios participen en programas de esta naturaleza. Un ejemplo actual es el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar, que se ha aplicado en Brasil como parte del Programa Hambre Cero. De conformidad con este programa, el gobierno adquiere los alimentos producidos por las explotaciones agropecuarias familiares. El programa les garantiza el suministro de alimentos a familias pobres, comedores escolares y hospitales públicos, al tiempo que crea un mercado para los pequeños productores. Se ha informado que el programa ha tenido una repercusión particularmente significativa en la región nororiental de Brasil, la más pobre del país.

También podrían adoptarse cambios en el ámbito de la producción para mejorar calidad. Los programas de mejoramiento de cultivos están empezando a centrarse en el aumento de la calidad nutricional. En la actualidad se están elaborando programas para incrementar el contenido de micronutrientes biodisponibles en los cultivos de alimentos de primera necesidad (“biofortificación”) como una estrategia para elevar el consumo de micronutrientes. Estos esfuerzos de investigación tienen lugar actualmente en varios países latinoamericanos (México, Perú, Brasil). También se pueden usar prácticas de fertilización de cultivos para mejorar la calidad de los nutrientes de los alimentos. El uso de abonos que contienen selenio, yodo y cinc, por ejemplo, puede compensar el agotamiento de estos minerales en los suelos; además, los minerales pueden pasarse a los alimentos y luego a las personas que los ingieren. Asimismo, las prácticas relacionadas con la alimentación del ganado influyen en la calidad de la carne. La implantación de sistemas de producción ganadera intensiva en América Latina mediante el uso de corrales de engorde tiene repercusiones negativas a este respecto, pues la carne del ganado alimentado con cereales tiene menos ácidos grasos que la carne del ganado alimentado con pasto. Las políticas deben procurar que se siga respaldando la cría de ganado tradicional, alimentado con pasto, en toda América. Es más, en México existen pruebas de que se pueden adoptar prácticas de alimentación pecuaria que permiten criar ganado con perfiles lipídicos más saludables.²² En un proyecto rural comunitario, por ejemplo, cerdos criados en los traspatios de las casas se alimentaron con aguacates de desecho, por lo que produjeron carne con bajo contenido de grasas. Esta “carne de cerdo baja en grasa” se comercializó con un recargo a un segmento del mercado —en rápido crecimiento— que está dispuesto pagar más por alimentos más saludables, gracias a lo cual se incrementaron los ingresos de las comunidades locales.

Otras políticas que se deben considerar guardan relación con el grado de diversidad biológica de los sistemas de cultivo. La falta de diversidad alimentaria limita el acceso a un régimen alimentario saludable. Aunque la diversidad ha aumentado significativamente en todas las regiones del mundo, el clima y la geografía aún representan obstáculos formidables al momento de tomar decisiones en cuanto a la alimentación, especialmente para la población de las zonas rurales. En la mayoría de los países existen grandes diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, no solo en cuanto a la disponibilidad de alimentos, especialmente de alimentos frescos, sino también en lo referente a la diversidad de la

oferta de alimentos. Quienes viven en las zonas rurales dependen más de los cultivos de subsistencia y la producción local, que quizás no proveen un régimen alimentario equilibrado. Los sistemas de distribución de alimentos quizá sean irregulares debido a la falta de infraestructura adecuada, lo cual limita la refrigeración, demora el transporte e incrementa los costos de distribución a las zonas rurales, y todo lo anterior limita la disponibilidad de alimentos. Quienes viven en las zonas urbanas tienen muchas más opciones en cuanto a la variedad de alimentos que pueden escoger, pero aún así se enfrentan con obstáculos en lo referente al acceso (si viven en zonas pobres carentes de servicios o en asentamientos informales) y la asequibilidad.

Algunos de estos problemas podrían mejorarse mediante políticas que promuevan la diversidad biológica en los sistemas agropecuarios. Los sistemas agropecuarios orientados hacia la diversidad biológica normalmente son ricos en alimentos autóctonos y alimentos recolectados, los cuales tienen un alto contenido de micronutrientes esenciales y no esenciales.²³ Por lo tanto, cada vez más se sugiere que es muy posible aumentar la calidad del régimen alimentario cultivando la diversidad de alimentos necesarios para suministrar una amplia variedad de micronutrientes en un sistema de cultivo.²⁴

8. EL ALZA DE LOS PRECIOS DE ALIMENTOS: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL CAMBIO?

Muchos líderes latinoamericanos han expresado que están seriamente preocupados por el alza de los precios de los alimentos en la región. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se prevé que los precios se mantengan en niveles relativamente altos durante los próximos 15 a 20 años, un cambio que podría llevar a 10 millones de personas más a vivir en la pobreza.²⁵ Las alzas de precios han revertido la tendencia hacia la baja que se observaba en los precios de las semillas oleaginosas y el maíz, que ahora, en algunos casos, son 100% más costosos. Un análisis realizado por el Programa Mundial de Alimentos sobre el impacto del precio de los alimentos en las poblaciones de las comunidades rurales revela que la cantidad de alimentos que compran las personas con la misma cantidad de dinero se ha reducido 50% en los últimos 18 meses. Esto significa que su consumo de nutrientes, en un régimen alimentario que ya en el pasado presentaba deficiencias, podría haberse reducido a la mitad.²⁶

Sin embargo, así como las Américas experimentaron un importante cambio de paradigmas en la política agropecuaria durante los años noventa, ¿será que la crisis actual por los precios de los alimentos brinda la oportunidad de adoptar otro cambio de paradigmas, un cambio que reorientaría el sector agropecuario, alejándolo del criterio de la cantidad para acercarlo al de la calidad? Porque aunque la cantidad de alimentos es motivo de gran preocupación, está claro que concentrarse en la cantidad —como se ha hecho durante las últimas décadas— no ha evitado la crisis. ¿Quizás un cambio hacia la calidad represente un enfoque más sostenible para los sectores agropecuario y de salud pública?

Hay dos oportunidades significativas para el cambio. La primera se encuentra en el aumento del costo de las semillas oleaginosas y los alimentos para animales. Si esto trae como consecuencia un alza en los precios de los aceites vegetales y la carne, se presentaría la oportunidad de adoptar un cambio si se logra garantizar que los precios de las frutas y las hortalizas se mantengan bajos, pues ello incentivaría a las personas a aumentar el consumo de estos alimentos. Se necesita urgentemente promover un mayor consumo de frutas y hortalizas. En América Latina se registra uno de los menores índices de consumo de frutas y hortalizas de todo el mundo.²⁷ Durante los últimos 30 años, la proporción de energía obtenida de frutas y verduras, como proporción de la energía total per cápita disponible, se ha mantenido en el intervalo de $\pm 1\%$ en el caso de

las hortalizas y ha disminuido a un 9% en el caso de las frutas. En Brasil, por ejemplo, la participación relativa de las frutas y los jugos de fruta naturales en el consumo total de calorías representó apenas un 2,4% en los años 2002 y 2003, lo que representa una baja si se compara con el 2,7% registrado en 1987 y 1988. En el año 2003, solo 30% de los adultos brasileños consumían frutas a diario.^{28,29} Asimismo, el consumo de frutas en México prácticamente no ha cambiado desde 1989. Los limitados datos recabados también indican que los grupos de bajos ingresos consumen niveles desproporcionadamente bajos de frutas y hortalizas, y lo más probable es que las alzas de precios afecten precisamente a estos grupos. En Brasil, 3,4% de las calorías de los grupos de mayores ingresos provienen de las frutas, cifra superior al 0,6% de los sectores de menores ingresos, y el consumo es significativamente menor en hogares con menos educación y menos recursos económicos, particularmente en las zonas rurales. En México, la cantidad de frutas consumidas por el quintil más rico de la población es al menos 100% mayor que la cantidad consumida por el quintil más pobre. Entonces, este es el momento propicio para invertir en la producción de frutas y hortalizas a fin de promover un cambio en los precios relativos que alentará a los sectores de bajos ingresos a consumir más frutas y hortalizas.

La segunda oportunidad consiste en poner en práctica políticas con el fin de promover la producción de alimentos entre los pequeños productores agropecuarios. Las alzas de precios podrían beneficiar a las explotaciones agropecuarias familiares si consiguen vender sus productos a precios más altos. Sin embargo, estos beneficios supuestamente no se han extendido a los productores pequeños debido a los altos costos de los insumos y de la comercialización. Por lo tanto, se necesitan políticas que garanticen que los altos precios que actualmente se pagan por los cultivos beneficien a los pequeños agricultores. Es necesario hacer inversiones y adoptar políticas para apoyar más el desarrollo de los establecimientos agrícolas pequeños, centrándose en los sistemas de cultivo sostenibles orientados a la diversidad y brindando acceso a los mercados y, en consecuencia, a alimentos saludables de alta calidad. Se presenta la oportunidad de crear esquemas innovadores para la comercialización de productos, como la adquisición de alimentos a los pequeños agricultores. De esta manera se garantizaría que las poblaciones vulnerables tengan acceso a alimentos sanos sometidos a un procesamiento mínimo y que los agricultores locales tengan una mayor participación en el mercado alimentario.

9. REFERENCIAS

1. Jacoby E. PAHO Regional Consultation of the Americas on Diet, Physical Activity and Health: A CALL TO ACTION. Food and Nutr Bulletin UNU, vol 25, No2, 2004:172-174.
2. Barceló A, Aedo C. et.al. The cost of diabetes in Latin America and the Caribbean, Bulletin of the World Health Organization 2003, 81 (1) 19-27.
3. WHO TRS 916, 2003
4. Uauy R, Monteiro CA. Food and Nutrition Bulletin 2004;25(2):175-82.
5. IOM, Food Marketing to Children and Youth: Threat or Opportunity? Diciembre de 2005.
6. OMS, Estrategia mundial sobre alimentación saludable, actividad física y salud, 2004.
7. Haddad L. What Can Food Policy Do to Redirect The Diet Transition? IFPRI Discussion Paper 165, 2003.
8. Nugent R. Food and agriculture policy: issues related to prevention of noncommunicable diseases. Food Nutr Bull 2004;25(2):200-7.
9. Drewnowski A. Fat and Sugar: An Economic Analysis J. Nutr. 133:838S-840S, marzo de 2003.

10. Adelman I, Taylor E. Changing comparative advantage in food and agriculture: a case study of Mexico. In: Aziz S, editor. *Agricultural policies for the 1990s*. Paris: OECD; 1990.
11. Krueger AO, Schiff M, Valdes A. *The political economy of agricultural pricing policy*, vol. 1. Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press for the World Bank; 1991.
12. Krueger AO op cit.
13. Valdes A. Surveillance of agricultural price and trade policy in Latin America during major policy reforms: World Bank Discussion Paper No. 349. Washington (DC): World Bank; 2006.
14. Nugent R. Food and agriculture policy: issues related to prevention of noncommunicable diseases. *Food Nutr Bull* 2004;25(2):200–7.
15. Schnepf RD, Dohlman E, Bolling C. Agriculture in Brazil and Argentina: developments and prospects for major field crops. Washington (DC): USDA; 2001 U.S. example. In: *Changing structure of global food consumption and trade*. Washington (DC): United States.
16. Sawaya AL, Martins PA, Martins VJB. Impact of globalization on food consumption, health and nutrition in urban areas: a case study of Brazil. *Globalization of food systems in developing countries: impact on food security and nutrition*. FAO Food and Nutrition Paper 83; 2004. p. 253–74.
17. Hawkes C. Uneven dietary development: linking the policies and processes of globalization with the nutrition transition, obesity and diet-related chronic diseases. *Global Health* 2006;2(1):4.1 . <http://www.globalizationandhealth.com/content/2/1/4>.
18. Hawkes C. Promoting health diets and tackling obesity and diet-related chronic diseases: what are the agricultural policy levers? *Food and Nutrition Bulletin* 2007; 20:S312–22.
19. Zahniser S, Link J. Effects of North American Free Trade Agreement on Agriculture and the Rural Economy: Electronic Outlook Report WRS-02-1. Washington DC: United States Department of Agriculture Economic Research Service; 2002.(pag. 17)
20. Zahniser S. NAFTA at 13: Implementation Nears Completion: Electronic Outlook Report WRS-07-01. Washington DC: United States Department of Agriculture Economic Research Service; 2007.
21. Hawkes C. Agricultural and food policy for cardiovascular health in Latin America. *Prevention and Control: The Journal of the World Heart Federation* 2007; 2:137–147.
22. Barkin D, Barón L. Constructing alternatives to globalisation: Strengthening tradition through innovation. *Dev Pract* 2005;15:175–85. 84.
23. Johns T, Sthapit BR. Biocultural diversity in the sustainability of developing-country food systems. *Food Nutr Bull* 2004;25:143–55.
24. Graham RD, Welch RM, Sanders DA, Ortiz-Monasterio I, Bouis HE, Bonierbale M, de Haan S, Burgos G, Thiele G, Liria R, Meisner CA, Beebe S, Potts M, Kadian M, Hobbs P, Gupta RK, Twomlow S. Nutritious subsistence food systems. *Advances in Agronomy* 2007;92:2–67.
25. El alza de los precios de alimentos puede aumentar la pobreza y la indigencia en más de diez millones de personas en América Latina y el Caribe. Nota de prensa, CEPAL, 18 de abril de 2008. http://www.eclac.cl/noticias/paginas/3/20623/NotaAlimentospobreza_Final.pdf.
26. <http://www.paho.org/English/DD/PIN/pr080428.htm>.
27. Pomerleau J, Lock K, McKee M, Altmann DR. The challenge of measuring global fruit and vegetable intake. *J Nutr* 2004;134(5):1175–80.
28. Levy-Costa RB, Sichieri R, Pontes NS, Monteiro CA. Household food availability in Brazil: distribution and trends (1974–2003). *Rev Saude Publ* 2005;39(4): 530–40.
29. Jaime PC, Monteiro CA. Fruit and vegetable intake by Brazilian adults, 2003. *Cad Saude Publ*, Rio de Janeiro 2005;21:S19–24.