

Artículo de opinión

Una perspectiva económica acerca de la necesidad de Políticas Alimentarias

Sergio Britos ¹

El contexto

En forma similar a lo ocurrido en la región, o bien a un ritmo algo más acelerado Argentina está atravesando una etapa avanzada de transición nutricional, definida por cambios que ocurren en patrones alimentarios y epidemiológico-nutricionales como consecuencia de factores demográficos, socioeconómicos y ambientales.

La modificación progresiva de los patrones alimentarios resulta en una mayor ingesta alimentaria global medida en kilocalorías y en un menor gasto energético dado el predominio de actividades sedentarias, tanto en el ámbito laboral como en el hogar.

Como sobrepeso y obesidad son consecuencia de una simple ecuación según la cual entra más energía de la que sale, el resultado está cada vez más a la vista -literalmente- En la actualidad, la prioridad en la agenda de salud ha migrado en buena parte hacia el paradigma de enfermedades crónico-degenerativas (diabetes, hipertensión, enfermedad cardiovascular, osteoporosis, cáncer), la mayoría de ellas vinculadas de algún modo a qué y cómo se come.

Como parte de la transición alimentaria, un segmento de la población -los indigentes y quienes se sitúan en el decil de ingresos inmediato superior- comparte rasgos de sobrepeso con carencias nutricionales específicas (déficit de hierro, calcio, vitamina C y en menor medida vitamina A) además de una ingesta de grasas no del todo saludable (baja ingesta de ácidos grasos omega 3).

Como resultado de este proceso, la morbilidad y mortalidad por causas en que la alimentación es un factor interviniente adquiere niveles similares a los de países más desarrollados, mientras decrece la mortalidad infantil y la morbilidad por causas infecciosas.

Claramente es el ambiente social -cada vez más promotor de comer más y moverse menos- y sus rápidos cambios globales los que potencian la característica “ahorradora” de energía que los humanos traemos en nuestro genoma.

Bajo un punto de vista económico este presente impone costos futuros elevados al sistema de salud y de riesgos del trabajo en términos de atención médica, ausencias y pérdida de productividad laborales.

Ciertamente, el incremento de obesidad, diabetes, fracturas, enfermedades cardiovasculares son un resultado no deseado y poco planeado del ritmo de desarrollo de nuestros países.

¹ El autor es licenciado en nutrición y se encuentra completando la Maestría en Agronegocios de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña en la misma Universidad como Profesor Titular (int) por concurso de las Cátedras de Economía General y de Política Alimentaria en la Escuela de Nutrición, Facultad de Medicina. Es Director Asociado del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil -CESNI- y miembro de la Unidad de Salud y Agronegocios del Programa de Agronegocios y Alimentos, Facultad de Agronomía, UBA

¿ qué es lo que hacemos mal en relación con los alimentos y la obesidad ?

En los últimos cuarenta años y con más rapidez en los últimos veinte, el patrón alimentario de nuestro país, en forma similar a lo ocurrido en la región latinoamericana, se caracterizó por un aumento en la incidencia de alimentos de alta densidad o contenido energético (productos con azúcares agregados, grasas saturadas y trans) y por mantener niveles bajos o aún menores de consumo de hortalizas y frutas.

A diferencia de otros países, en Argentina el consumo total de carnes bajó, a expensas de la carne vacuna. Pero habiendo partido desde niveles históricamente altos, la ingesta de proteínas de origen animal sigue siendo elevada, lo que contribuye al balance de grasas poco saludable.

Ese cambio progresivo en la conformación de la dieta fue compañero de ruta de un proceso de “sedentarización” acelerada motivado por el avance tecnológico y en las comunicaciones que torna cada vez menos necesario y atractivo moverse, tanto en el ámbito laboral como hogareño o recreacional.

La incidencia de soluciones alimentarias de conveniencia (convenient foods) en la dieta de adultos urbanos que pasan el día fuera de su casa representa no menos de un 40% en muchos casos, a lo que se agrega el delivery a la noche o los fines de semana.

En el caso de los chicos, aquellos que comen en las escuelas y que agregan ingestas que adquieren en los quioscos -escolares o callejeros- también llegan con mucha facilidad a aquellos niveles de incidencia.

Buena parte de las calorías ingeridas fuera del hogar contribuyen -no solo ellas- al exceso hallado a través de encuestas. *Es común encontrar hasta un 25 o 30% de chicos con ingestas significativamente superiores a las calorías que gastan.*

El progresivo avance de ambientes más urbanos, tecnológicos e hipercomunicados fue a la vez acompañado por cambios en los formatos en que se compran alimentos y comidas, en el marketing alimentario y en la concentración de grandes redes de comercialización que traccionan hacia atrás especializaciones y contratos sujetos a esquemas estandarizados. Que la mayoría de las veces responde a una tendencia global.

En la economía clásica, las elecciones alimentarias son entendidas como resultado de la ley de oferta y demanda. Según la cual, las preferencias de los consumidores son el disparador de una oferta que concurre a su satisfacción.

Nada más lejano al funcionamiento del mercado contemporáneo, imperfecto por naturaleza y según el cual *lo que realmente tracciona la oferta es la necesidad creada por el marketing alimentario y que está relacionada en parte por las preferencias -simbólicas- de los consumidores pero en gran medida por los modelos organizacionales y la productividad planeada por el sector agroindustrial.*

Una de las características de este modo de funcionamiento del marketing alimentario es el perfeccionamiento de la cadena agroalimentaria para producir alimentos cada vez más económicos en términos reales y de productividad (el gasto en alimentos es una proporción progresivamente decreciente de los ingresos) y promover mayores niveles de consumo. Los alimentos son cada vez más y más variados y su precio relativo tiende a disminuir. *Globalmente, sobran alimentos.*

En Argentina, cada habitante dispone de 3000 kilocalorías diarias, unas 750 más que las que requiere el promedio. *Producimos el equivalente (en calorías) necesario para 287 millones de personas y exportamos para 215 millones.*

Una corriente del pensamiento plantea que resolver este dilema es el objetivo de campañas de información y guías alimentarias. Y es cierto.

Como también lo es que el poder del consumidor es bien asimétrico. El ambiente alimentario en el que se desenvuelve es uno en el que se le ofrece variedad de alimentos, con packagings cada vez más atractivos y en formatos de comercios que simbólicamente se ajustan a sus deseos. *Las ofertas de alimentos tientan nuestra preferencia innata por comidas dulces, sabrosas, saladas, tanto más si por pocos centavos es posible comer una porción doble o comprando un producto la promoción ofrece otro más al mismo precio.*

Está demostrado que la capacidad del hombre por regular la ingesta de alimentos de alta densidad calórica es limitada. *La cantidad de alimentos necesaria para cubrir sin exceso el requerimiento de energía es en la actualidad mucho menor que hace décadas atrás y disminuye progresivamente conforme avanzan -a ritmo acelerado- las soluciones alimentarias de conveniencia.*

El ambiente es cada vez más obesogénico y el mercado, en un comportamiento que le es propio, es cada vez más variado e imperfecto.

En el cuadro 1 se observan algunos de los principales resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS, 2004-2005).

Cuadro 1: Prevalencias de situaciones de anormalidad a nivel nacional en las dimensiones antropométrica, alimentaria y bioquímica (en porcentajes)

	Antropometría	Ingesta inferior a requerimientos		Déficit bioquímico	
		6 meses a 5 años	< 2 años	2 a 5 años	< 2 años
Desnutrición aguda	1,2				
Acortamiento	8				
Obesidad	10				
Hierro		20	3	34	9
Calcio		28	45		
Vit A		12	27		14 (deficiencia subclínica)
Zinc		24	4		
Vit C		57	40		
Vit B1		8	2		
Vit B2		6	1,5		
Niacina		23	5,5		
Vit D (solo Patagonia)				23 (déficit + insuficiencia)	

Fuente: ENNyS, Documento de Resultados, 2006, Ministerio de Salud

Si el Estado reconoce que la obesidad es un tema de agenda, como parece estar sucediendo desde las autoridades de Salud, es menester alinear con ello las políticas, no solo de salud sino también económicas. Si en el mercado está una parte del problema, en tanto parte del ambiente en que se forman las decisiones alimentarias, *es necesario construir señales que moderen parte de su imperfección y disminuyan la asimetría en que se desenvuelve en su relación con el consumidor.*

Desde el propio sector agroalimentario, algunas empresas ya lo están haciendo bajo alguna de las siguientes iniciativas:

- Produciendo mejores alimentos con menor contenido de azúcares agregados, grasas no saludables y sodio
- Modificando tamaños de porciones
- Autorregulando sus políticas de marketing y publicidad
- Estableciendo protocolos de mejor calidad nutricional y traduciéndolos al consumidor bajo la forma de sistemas propios de scoring o de identificación de mejores opciones
- Innovando en cultivos o sistemas de producción de alimentos más saludables

Por el contrario, no se identifican aún desde el Estado, señales en pos de un ambiente menos obesogénico. *Más bien, algunas de las políticas parecen recorrer el camino inverso.*

Por un lado, cerca de 800 mil de familias reciben entre 10 y 11 veces al año cajas o bolsones de alimentos como parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, mientras que no menos de 500 mil personas recorren cotidianamente alguno de los 5000 comedores comunitarios del país y unos 2,5 millones de escolares reciben raciones de comida en sus escuelas.

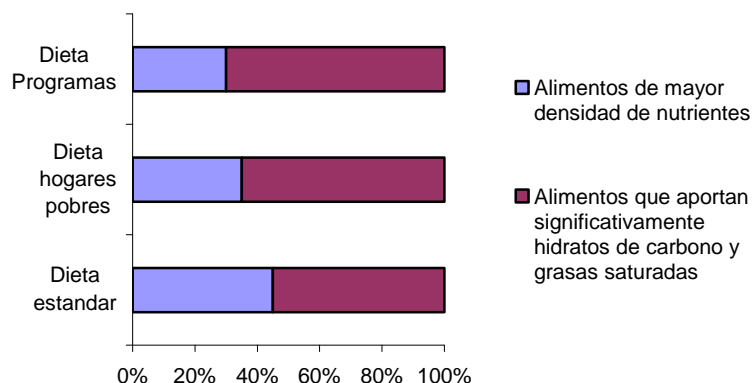
Siendo la obesidad y la anemia por deficiencia de hierro las dos principales manifestaciones de mala nutrición es lógico suponer que la política nutricional oriente sus menús o composición de alimentos hacia estándares saludables, de alta densidad o contenido de nutrientes (una vez más hierro, calcio y vitaminas C y A) y sin exceso de kilocalorías.

El gráfico 1 es ilustrativo de la inexistencia de tal lógica. El segmento de la derecha de cada barra representa el porcentaje de calorías provenientes de los alimentos de mejor calidad nutricional en tres tipos de dietas, la estándar (guías alimentarias argentinas), la de los propios hogares pobres según encuestas alimentarias y la que ofrecen los programas alimentarios nacionales (excluido el materno-infantil).

Como se observa, *lejos de mejorar el perfil poco saludable de la dieta hogareña y acercar la dieta total al estándar, los programas alimentarios basados en cajas y comedores refuerzan aún más el exceso calórico y una dieta global que en algunos segmentos -niños pequeños y mujeres- puede ser inadecuada en calidad nutricional.*

Algo similar ocurre en el caso de los comedores de las escuelas, en un contexto en que preocupan las prevalencias de sobrepeso en escolares. *Paradójicamente, se multiplican y promueven iniciativas de quioscos saludables -en escuelas cuyos comedores, financiados por el Estado, distan de serlos-.*

Gráfico 1: Calidad del patrón alimentario en tres modelos de dietas
(% de las kilocalorías totales de las dietas)



Elaboración propia

Por otro lado, la direccionalidad de los actuales subsidios y otras medidas intervencionistas del Estado en los precios y la oferta de alimentos carece de un sentido de salud y promotor de una mejor alimentación. Es obvio cuando su principal objetivo es mantener artificialmente bajos los índices de precios que preocupan al Gobierno.

Las distorsiones -por cantidad y calidad- de la dieta de los argentinos se reflejan en las ponderaciones de los índices de precios (alto consumo de carnes, pan, cereales) por lo que a la hora de controlarlos el énfasis está focalizado en los que más inciden en la canasta, algunos de los cuales inciden en el exceso de calorías.

Es sabido que por un lado vía retenciones a las exportaciones, todos los derivados de cereales tienen un precio más bajo que el de equilibrio, lo que en cierta medida se traslada al precio de muchos productos que contribuyen al exceso de calorías en la dieta. Algo similar ocurre con la carne vacuna, cuyo bajo precio tracciona un alto consumo, nutricionalmente innecesario y que compite con los saldos exportables.

En forma inversa, hortalizas y frutas, cuyo consumo debería promoverse bajo un punto de vista de salud nunca son objeto de medida alguna de promoción, tanto más necesaria si se reconoce la dificultad -cultural- de su incorporación en la dieta.

La oportunidad para políticas públicas

El conocimiento que hoy en día se dispone, luego de conocidos los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y cuando a nivel internacional la Organización Mundial de la Salud (OMS) propone la adopción de una Estrategia Global sobre Dieta, Actividad Física y Salud impone la oportunidad y necesidad de construir políticas públicas que promuevan mejores hábitos alimentarios alineados con la prevención de sobrepeso, obesidad y carencias nutricionales.

A continuación enumeramos y hacemos un breve comentario sobre algunas medidas en el orden económico, educativo y de programas alimentarios que no excluyen sino complementan las políticas de salud y de promoción de estilos de vida activos.

1.- Promover y acompañar el desarrollo de innovaciones tecnológicas y de marketing orientadas a alimentos saludables. Es importante hacerlo reconociendo la tendencia creciente de los consumidores por identificar soluciones alimentarias convenientes, rápidas, prácticas y asociadas al concepto de bienestar.

Este es un campo en el que Argentina tiene un rol protagónico a desarrollar, basado en las ventajas competitivas que el sector agroalimentario ha demostrado ser capaz de generar, aún bajo un ambiente institucional y condiciones económicas adversas.

Son ejemplo el camino que marcan las cadenas aceiteras, la fortificación de la leche y la harina de trigo, los desarrollos en el mercado de lácteos, las investigaciones sobre esquemas de suplementación y calidad de carnes o el desarrollo de alimentos funcionales relacionados con la salud cardiovascular. Uno de los mayores desafíos en este sentido es la promoción del consumo de hortalizas y frutas.

2.- Estimular a través de la política impositiva el consumo no de cualquiera pero sí de las variedades saludables de alimentos (de baja densidad calórica y buena densidad de nutrientes). De acuerdo con alguna incipiente literatura, existe un beneficio potencial en el establecimiento de subsidios al precio de alimentos sanos.

Una propuesta en este sentido debería considerar la experiencia acumulada de descuento del IVA en las compras con tarjetas de débito, lo que se ha hecho extensivo en forma más abarcativa en el caso de los beneficiarios de planes sociales y de manera muy incipiente aún, en algunas provincias en el caso de sus propios programas alimentarios.

*Para ser más claros, nos referimos a la posibilidad de redireccionar todos los fondos de asistencia alimentaria a subsidiar el precio no de cualquiera sino de un conjunto específico de alimentos seleccionados en función de un **protocolo que estandarice criterios de calidad nutricional**. Premiando con mayores descuentos impositivos la compra de los alimentos más saludables.*

Esta experiencia, al principio focalizada en quienes reciben asistencia alimentaria gubernamental podría ser evaluada con el propósito de extenderla a la población general, bajo descuentos o subsidios más limitados, pero reconociendo que la promoción del consumo de alimentos de mejor calidad o densidad nutricional es un objetivo de salud y nutrición que atraviesa al conjunto de la sociedad y no solo al segmento de quienes reciben programas alimentarios.

3.- Traducir el conocimiento ahora disponible sobre la importancia del sobrepeso, obesidad, anemia y algunas carencias nutricionales en los diseños de contenidos y menús de comedores escolares. Es claro que en una importante proporción la comida que cientos de miles de escolares comen diariamente en las escuelas no sigue criterios de alimentación saludable. La irregularidad en cantidad y calidad de comida es la característica de muchos comedores escolares así como la tendencia al exceso de ingesta, a base de unos pocos y repetidos alimentos y cierto desbalance entre la importancia de desayunos y almuerzos escolares.

El mismo protocolo de calidad nutricional mencionado en el punto anterior debería ser la base para el diseño de menús y alimentos prioritarios y ese mismo protocolo debería guiar el tipo de alimentos cuyo consumo se estimule en los quioscos de las escuelas.

4.- Alinear con objetivos de prevención del sobrepeso y mejor alimentación las políticas dirigidas a pequeños productores. Habitualmente los principales problemas a que se enfrenta este sector se originan en sus diseños organizacionales, información asimétrica en relación con los mercados y en limitaciones de escala. Allí existe una posibilidad de intervención del Estado promoviendo formas asociativas, información de mercado más clara y oportunidades de provisión de alimentos alineados con los criterios del protocolo de calidad nutricional.

5.- Implementar una amplia campaña de educación alimentaria y **perfeccionar** el uso de guías alimentarias y de la información del rotulado nutricional de alimentos. Es clara la necesidad de que la sociedad en general y algunos grupos en particular (niños, mujeres, quienes comen fuera del hogar asiduamente) mejoren sus hábitos alimentarios. Del mismo modo que la información asimétrica y la proliferación de claims publicitarios constituyen un desafío a la hora de realizar buenas elecciones alimentarias. Esto justifica la necesidad de campañas públicas y alianzas entre cadenas productivas, empresas y supermercados para promover lo que podríamos definir como una **“buena compra de alimentos”**.

Estamos refiriéndonos al uso *intensivo y sostenido de medios de comunicación* y a información en *puntos de venta* pero también a la necesidad de que estas campañas se valgan de *esquemas simplificados de información nutricional -complementarios al rótulo nutricional- que permitan a los consumidores identificar rápidamente las mejores opciones alimentarias, las más saludables (best choices)*.

6.- Varios de los puntos anteriores hacen referencia a la existencia de un **Protocolo que estandarice criterios de calidad nutricional** aplicable a los alimentos. Tal protocolo hoy en día no existe, como en cambio sí los hay de Buenas Prácticas o de Calidad en procesos o normas que regulan aspectos de calidad y diferenciación en productos de exportación.

Sin embargo, existen normas o recomendaciones internacionales referidas al perfil nutricional de alimentos y artículos del Codex y de nuestro propio Código Alimentario que son el marco que puede perfeccionarse para elaborar un protocolo que bien podría definirse como de *Buenas Prácticas Nutricionales* y al que ya hicimos referencia en un artículo anterior (ver “Hacia un marketing nutricionalmente responsable: nutrición y alimentación saludable como factor de innovación en la industria alimentaria” en www.nutrinformacion.com.ar/pagina/nutricion_economia_agroalimentos.php). Tal protocolo debería armonizarse con las recomendaciones más relevantes en materia de alimentación saludable, por caso las del Institute of Medicine de la Academia de Ciencias de USA o la Estrategia de Dieta, Actividad Física y Salud de la OMS.

El resultado del Protocolo no sería otro que el conjunto de especificaciones de perfil nutricional, densidad de nutrientes, ratio entre nutrientes “saludables y poco saludables” (esto último referido a componentes como sodio, azúcares agregados, grasas saturadas y trans, colesterol, etc.) y claims sobre los componentes o propiedades funcionales de los productos.

En la medida en que los conceptos anteriores se traduzcan metodológicamente en un protocolo sería posible traducirlo a un esquema de estímulo a la innovación, bajo la forma de una certificación o identificación a aquellos alimentos que resulten “buenas o mejores opciones” bajo la perspectiva de una dieta global saludable.

Tal estímulo debería estar alineado con las campañas de educación alimentaria, las deducciones impositivas o subsidios y los menús o quioscos escolares.

En tanto el rotulado nutricional podría incluir -bajo la forma de íconos, colores o claims- elementos de ese protocolo y de esa forma simplificar la información cuantitativa que hoy en día en algunos casos confunde más de lo que aclara.

La existencia de un Protocolo de Buenas Prácticas Nutricionales también debería constituir la referencia sobre la cual promover o establecer regulaciones en la publicidad y el marketing alimentario, en especial el que se dirige al segmento infantil y materno.

En síntesis, en 2007 parece ya impostergable que Argentina reconozca la necesidad de formular una Política Alimentaria basada en el conocimiento y en las tendencias de salud, alimentación, culturales, ambientales y demográficas que se prevén para los próximos años.

Tal política no debería limitarse a acciones aisladas, en dimensiones de salud o en programas alimentarios detenidos en el paradigma del hambre. La sociedad argentina -más que grupos aislados- come mal y forma hábitos alimentarios que comprometen la salud, los presupuestos públicos y la productividad laboral futuros.

El desafío y la oportunidad de las políticas públicas es promover ambientes alimentarios sanos. Y esto debe hacerse sobre la base de alianzas más que antagonismos entre el ambiente institucional y las organizaciones, recreando las leyes y normas que promuevan tales ambientes a la vez que potencien la competitividad del sector más dinámico de nuestra economía.