



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

**Serie de
orientación
sobre políticas**

Estas notas de orientación sobre políticas se han redactado en el marco de la asociación estratégica entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG-DEVCO) para impulsar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y la resiliencia.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades o la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de manera preferente frente a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

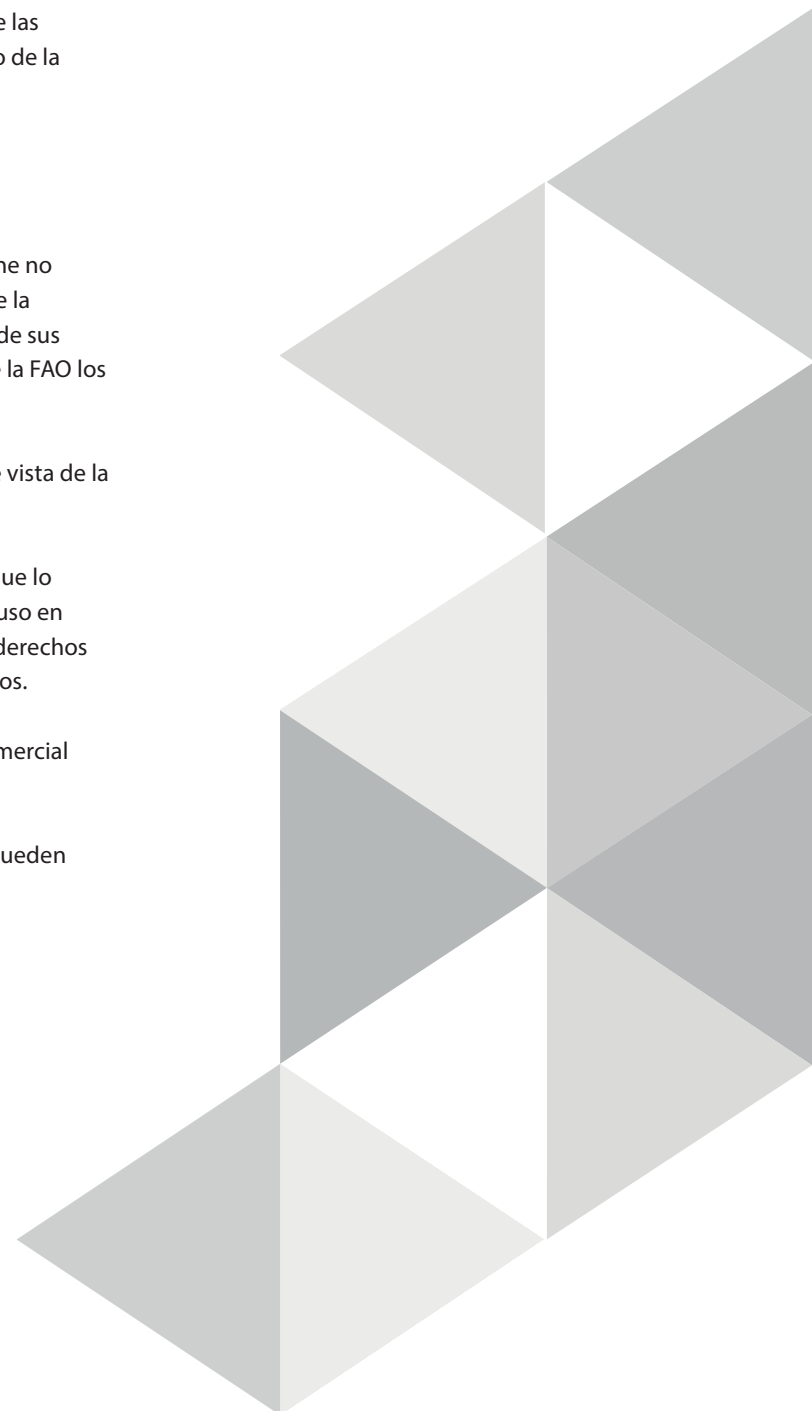
Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas, ni en modo alguno los de la Unión Europea.


La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor, y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación, así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse enviando una solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

©FAO, 2018





FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Esta nota de orientación sobre políticas forma parte de una serie que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea y sus socios están elaborando para ayudar a los responsables de las políticas a abordar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en sus países. Cada nota proporciona directrices sobre la manera de definir el enfoque de las políticas sectoriales a fin de lograr resultados sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Contenido

Prólogo	1
Agradecimientos	3
Acrónimos y abreviaturas	6
Introducción	7
Sección 1 - Fundamento de las directrices	8
Estado actual de la inseguridad alimentaria y la malnutrición	8
Abordar la triple carga de la malnutrición	8
Hacia un marco más coherente e intersectorial de las políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición	10
Objeto de las directrices	14
Sección 2 - Contenido y estructura de las directrices	15
Adoptar un enfoque gradual	18
Paso 1. Realizar un análisis de la situación	18
Paso 2. Describir la situación de las políticas	18
Paso 3. Analizar el marco de las políticas	20
Paso 4. Considerar la economía política	20
Sección 3 - Conceptos clave utilizados en las notas	22
Seguridad alimentaria	22
Nutrición	22
Las dietas saludables y la transición dietética	24
Sistema(s) alimentario(s) y entorno(s) alimentario(s)	24
Políticas, medidas, instrumentos y procesos	26
Un “marco de políticas coherente e intersectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición”	26
El cambio de políticas	27
La participación en las políticas	30
Referencias	32

Prólogo

En el año 2000, los líderes mundiales aprobaron la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que incluían la meta de reducir la proporción de personas que padecen hambre a la mitad entre 1990 y 2015. A finales de 2015, la prevalencia del hambre había disminuido a nivel mundial del 15 % en 2000-2002 al 11 % en 2014-2016. A medida que se fue alcanzando el plazo previsto para los ODM, los líderes mundiales aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo un objetivo mucho más ambicioso y amplio de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, y promover la agricultura sostenible (ODS 2). Este compromiso con el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente en todo momento requiere sistemas sostenibles de producción alimentaria y prácticas agrícolas resilientes, igualdad de acceso a la tierra, la tecnología y los mercados para hombres y mujeres, e inversiones en infraestructura y tecnología para aumentar la productividad agrícola. Lograr este objetivo está estrechamente relacionado con el cumplimiento del ODS 1, cuyo propósito es poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Para lograr el ODS 1, resulta necesario garantizar la protección social de las personas pobres y vulnerables, aumentar el acceso a los servicios básicos, y ayudar a la población afectada por el cambio climático y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y medioambientales.

La experiencia de los ODM demuestra que, de mantenerse la situación actual, el doble objetivo de acabar con el hambre y la pobreza en 2030 no se alcanzará. Para cumplir ambos objetivos, se debe prestar mayor atención a políticas y

programas con metas explícitas y medibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición, además de aumentar significativamente la asignación de recursos y la inversión, e intensificar el diálogo y la colaboración entre los diferentes sectores, partes interesadas y asociados para el desarrollo que resulten relevantes para estos objetivos comunes.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Unión Europea (UE) han aunado sus fuerzas con el fin de ayudar a los gobiernos y a los asociados para el desarrollo a crear un entorno de políticas e institucional propicio para lograr los ODS 1 y 2 poniendo en práctica el programa “Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional” (FIRST). El programa FIRST refuerza la colaboración a nivel de país entre el Gobierno, la Delegación de la UE, la Representación de la FAO y otros socios en el desarrollo y la realización de un conjunto coherente de políticas, programas y planes de inversión que contribuyan a alcanzar los ODS 1 y 2. A tal efecto, el programa FIRST respalda diversas actividades, entre las que se incluyen:

- examinar los marcos de políticas e institucionales nacionales existentes para la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible;
- identificar obstáculos y oportunidades para la mejora de la repercusión de políticas y programas;
- fomentar y desarrollar las capacidades humanas y organizativas para la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible;
- facilitar el diálogo sobre políticas inclusivo y basado en datos contrastados y la coordinación de las partes interesadas;
- promover inversiones adicionales y mejorar la asignación de recursos en consonancia con las prioridades expuestas en las políticas nacionales.

Para apoyar el Programa FIRST, la FAO ha desarrollado junto a la UE una serie de notas de orientación sobre políticas para mejorar la coherencia y la contribución de los marcos nacionales de políticas al cumplimiento de los ODS 1 y 2. Cada una de las notas de orientación analiza un ámbito o sector específico de las políticas, y describe las opciones de políticas para mejorar la repercusión en la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible. Las notas de orientación ilustran la aplicación de las diversas opciones de políticas mediante estudios de casos y también abordan:

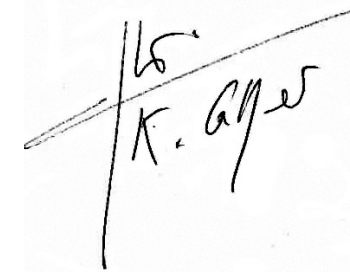
- la falta de datos, información y análisis sobre las contribuciones de los diferentes sectores a la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible;
- las repercusiones a corto, medio y largo plazo de diferentes opciones de políticas;
- las compensaciones de factores entre los objetivos a corto y largo plazo, las necesidades y las demandas de los diferentes grupos de partes interesadas, y las prioridades nacionales y las obligaciones internacionales;
- los problemas relacionados con la gobernanza y el diálogo entre las partes interesadas sobre determinadas cuestiones y procesos de las políticas;
- las cuestiones de economía política relacionadas con las acciones e interacciones entre las diferentes partes interesadas, coaliciones y redes que están involucradas en procesos específicos de las políticas, cada una con sus propias agendas, intereses, valores, creencias, relaciones, poderes políticos, conocimientos y capacidades.

Esperamos que las notas de orientación ayuden a los oficiales de políticas de la FAO y la UE y a sus asociados en sus esfuerzos por promover un diálogo inclusivo y basado en datos contrastados, y desarrollar las capacidades para mejorar el entorno propicio para la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible.



Leonard Mizzi

Jefe de Unidad Desarrollo Rural,
Seguridad Alimentaria y Nutrición
Dirección General de Cooperación
Internacional y Desarrollo
Comisión Europea



Karel Callens

Jefe adjunto
Programa estratégico para
erradicar el hambre, la inseguridad
alimentaria y la malnutrición
Director de FIRST
Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

Agradecimientos

Este conjunto de notas de orientación sobre políticas es fruto del esfuerzo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (CE-DEVCO), bajo la dirección general de Karel Callens, Jefe adjunto del Programa estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y Esther Wieggers, Consultora de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y editora de las notas. Kostas Stamoulis, Subdirector General del Departamento de Desarrollo Económico y Social, proporcionó orientación general.

Las notas de orientación fueron elaboradas en el marco del programa conjunto Unión Europea-FAO "Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional" (FIRST) y se basan en el trabajo que ha realizado el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para la FAO incorporando las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional a los procesos de políticas sectoriales e intersectoriales. Agradecemos en particular la labor de Stuart Gillespie, del IFPRI.

Las directrices también están basadas en el trabajo del Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI, por sus siglas en inglés) y la FAO sobre la participación en las políticas, y queremos agradecer en especial a labor de Josephine Tsui, Ajoy Datta, Giles Henley y Helen Tilley, del ODI.

La redacción de estas notas de orientación es fruto del trabajo de numerosos empleados de diferentes unidades de la FAO y diversas organizaciones asociadas. Muchos de ellos han desempeñado un papel fundamental en la redacción de las notas como autores o colaboradores principales:

■ Nota introductoria

Diversos autores contribuyeron al desarrollo de la nota introductoria de orientación, entre ellos Lorenzo Bellù, Karel Callens, MarieCaroline Dodé, Domitille Kauffmann, Kostas Stamoulis, Elvira Uccello y Esther Wieggers de la FAO; Clemens Breisinger, Scott Drimie, Olivier Ecker, Stuart Gillespie, Sivan Yosef, Andrew Kennedy y Nick Nisbett del IFPRI; y Ajoy Datta, Giles Henley, Helen Tilley y Josephine Tsui, del ODI.

■ Pesca y acuicultura

Entre los principales autores cabe destacar a Edward Allison y Zachary Koehn de la Universidad de Washington, y a Nicole Franz, Esther Wieggers y Karel Callens de la FAO. También cabe mencionar las contribuciones de Marisa Nixon, Hannah Russell, Shakuntala Thilsted, Denis Hellebrandt de Silva, Juliana Herrera Correal, Matthias Leitner, Yvette DieiOuadi y Esther Garrido Gamarro.

■ Ganadería

La nota de orientación sobre políticas ganaderas fue desarrollada por la FAO bajo la dirección de Berhe Tekola, Director de la División de Producción y Sanidad Animal de la Organización. Las directrices generales fueron proporcionadas por Henning Steinfeld, Jefe de la Unidad de Información Ganadera y de Análisis y Políticas del Sector. La nota fue redactada por Joachim Otte, con contribuciones de Alejandro Acosta, Mark McGuire y Esther Wieggers.

■ **Actividad forestal**

Esta nota de orientación sobre políticas fue redactada por Sooyeon Laura Jin y Dominique Reeb, y contó con la colaboración de Eva Müller, Dominic Rowland, Andrea Perlis, Hajnalka Petrics, Esther Wieggers y Mark McGuire de la FAO.

■ **Protección social**

La nota de protección social fue redactada por Jessica Owens, con aportaciones de Christina Dankmeyer, Ceren Gurkan, Marco Knowles, Darana Souza, Natalia Winder Rossi y Esther Wieggers.

■ **Cambio climático**

La nota de orientación sobre el cambio climático se basa en el trabajo realizado por Steve Wiggins (ODI) y Sam Barrett (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo) y ha sido elaborada posteriormente por Astrid Agostini, Anika Seggel y Julia Wolf (FAO). Varias personas contribuyeron a la redacción de la nota. Entre ellas Federica Alfani, Aslihan Arslan, Armin Avagyan, Stephan Baas, Tarub Bahri, Marzo Bernoux, Dario Cipolla, Charlotte Dufour, Elizabeth Graham, Leo Herzenstein, Irene Hoffman, Adriana Ignaciuk, Hideki Kanamaru, Kaisa Karttunen, Nina Lande, Szilvia Lehel, Tim Martyn, Alejandro Meybeck, Bernardete Neves, Melanie Pisano, Anne Sophie Poisot, María Ruiz Villar, Ilean Russel, Alessandro Spairani, Federico Spano, Benoist Veillerette, Esther Wieggers y Ramani WijesinhaBettoni (FAO), y Natasha Grist y Marigold Norman (ODI).

■ **Igualdad de género**

La nota sobre políticas de igualdad de género fue redactada por Hajnalka Petrics y Valentina Franchi, de la FAO, y por Mayra Gómez, de la Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La revisión técnica corrió a cargo de Regina Laub, de la FAO.

■ **Tenencia de la tierra**

La nota de orientación sobre la tenencia de la tierra fue elaborada por el equipo de Tenencia de la tierra de la FAO de la División de Asociaciones, Promoción Institucional y Desarrollo de la Capacidad, y por la Oficina Regional para Asia y el Pacífico. En particular, agradecemos el trabajo de Javier Molina Cruz, Louisa Jansen, Marianna Bicchieri, Paul Munro Faure y David Palmer.

■ **Análisis de la economía política**

Esta nota de orientación sobre políticas fue redactada por Dubravka Bojic y Klaus Urban de la FAO, con aportaciones de Jean Balié, Lalita Bhattacharjee, Michael Clark, Frédéric Dévé, Ciro Fiorillo, Juan Carlos García Cebolla, Yasaman Matinroshan, Jamie Morrison y Esther Wieggers.

Varios compañeros de la FAO contribuyeron a la redacción o revisaron las notas de orientación. Agradecemos especialmente la labor de los colegas de la División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales, que revisaron las notas de orientación sobre políticas desde una perspectiva de género: Francesca Distefano,

Valentina Franchi, Maja Gavrilovic, Naomi Kenney, Regina Laub, Juan Jaramillo-Mejía, Martha Osorio, Hajnalka Petrics, Ilaria Sisto y Libor Stloukal. La División de Nutrición y Sistemas Alimentarios revisó las notas de orientación bajo una perspectiva nutricional, y agradecemos especialmente el trabajo de Marie-Caroline Dode, Charlotte Dufour, Yvette Fautsch, Domitille Kauffmann, Janice Meerman y Elvira Uccello.

A Brett Shapiro le agradecemos haber editado las notas de orientación. Simona Capocaccia y Maria Cappadozzi se encargaron del diseño gráfico y la maquetación bajo la supervisión y dirección de Raffaella Rucci (Oficina de Comunicación Institucional). Estas notas de orientación sobre políticas se han elaborado en el contexto general del Programa Estratégico de la FAO para ayudar a erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición (PE1) y en el marco del acuerdo de asociación entre la FAO y la Unión Europea destinado a ayudar a los responsables de las políticas a abordar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en sus países. Agradecemos en particular las directrices y el apoyo de los miembros del equipo del PE1 durante las diferentes fases de redacción de las notas de orientación sobre políticas: Karel Callens, Egle de Angelis, Juan Carlos García Cebolla, Francesco Giasi, Ceren Gurkan, Yasaman Matinroshan, Katrin Taylor, Lucinda Dalton, Mark McGuire, Hajnalka Petrics, Raffaella Rucci, José Valls-Bédeau, Benoist Veillerette y Esther Wieggers.

Acrónimos y abreviaturas

ACI	Agricultura climáticamente inteligente	IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
APE	Análisis de política económica	ISPA	Evaluación interinstitucional en materia de protección social
ASF	Alimentos de origen animal	MA	Ministerio de Agricultura
AVAD	Años de vida ajustados en función de la discapacidad	ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CIA	Compra institucional de alimentos	OMS	Organización Mundial de la Salud
CIN2	Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición	ONG	Organización no gubernamental
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	PFNM	Producto forestal no maderero
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	PIB	Producto Interno Bruto
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea	PS	Protección Social
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional	REDD	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo
EDG	Estrategia de desarrollo para el sector ganadero	SAN	Seguridad Alimentaria y Nutrición
ENT	Enfermedades no transmisibles	SOFA	El estado mundial de la agricultura y la alimentación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	SUN	Fomento de la nutrición
GANESAN	Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición	UE	Unión Europea
		USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

Esta nota introductoria presenta los antecedentes de las directrices sobre políticas y consta de tres secciones. En la sección 1 se describe el fundamento de

las directrices; en la sección 2 se introducen las diferentes notas de orientación incluidas en las directrices y se describe el enfoque gradual adoptado; en la sección 3 se desarrollan los conceptos relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición y las políticas.

→ Mensajes clave

- La erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas, incluida la desnutrición, las carencias de micronutrientes y los problemas de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación, requieren la aplicación coordinada de un conjunto coherente de medidas por parte de actores estatales y no estatales, entre las que cabría citar:
 - La pobreza, la desigualdad y el acceso inadecuado a los activos productivos y al empleo decente como principales causas recurrentes del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
 - La repercusión de las tendencias y desafíos emergentes en los sistemas alimentarios y agrícolas, incluidas las consecuencias del cambio climático, la urbanización, los cambios en los patrones alimentarios y los estilos de vida, los cambios en las estructuras demográficas, el rápido crecimiento poblacional en varios países con recursos limitados, y el aumento de la competencia sobre los recursos naturales.

- La finalidad de este conjunto de notas de orientación es proporcionar a los responsables de las políticas y a quienes contribuyen a respaldar los procesos de cambio de las políticas, análisis y ejemplos sobre los métodos a través de los cuales:
 - las políticas relacionadas con ciertos sectores y ámbitos de las políticas pueden afectar directa e indirectamente a las causas inmediatas y subyacentes del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
 - los cambios específicos en una política concreta o un conjunto sinérgico de cambios en diversos ámbitos de las políticas pueden ayudar a mejorar su repercusión y acelerar la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
 - un diálogo y una coordinación entre las partes interesadas más inclusivo puede contribuir a fortalecer la coherencia de las políticas, reducir los conflictos, gestionar las compensaciones de factores y crear sinergias para armonizar mejor los objetivos específicos de las políticas de un determinado sector (o ámbito) con el objetivo global de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
 - determinar oportunidades para cambiar las políticas y aumentar la influencia en la agenda política de manera efectiva para contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Sección 1

Fundamento de las directrices

Estado actual de la inseguridad alimentaria y la malnutrición

En las últimas dos décadas se han logrado avances significativos en la reducción de la desnutrición y las carencias de micronutrientes. Sin embargo, este progreso ha sido desigual en los diferentes países, regiones y grupos de población. A día de hoy, 795 millones de personas continúan padeciendo hambre crónica, 156 millones de niños menores de cinco años siguen sufriendo subalimentación crónica, y más de 2 000 millones de personas se ven afectadas por las carencias de micronutrientes. La desnutrición materna e infantil supone más del 10 % de la carga mundial de morbilidad. Entre los niños menores de cinco años, la desnutrición es una de las principales causas de casi tres millones de muertes al año (IFPRI, 2014, OMS, 2016). Al mismo tiempo, la prevalencia del sobrepeso y la obesidad está aumentando en casi todos los países y es una preocupación creciente en todo el mundo. Los cambios en los hábitos alimentarios y la adopción de estilos de vida más sedentarios han contribuido a llegar a las asombrosas cifras de 1 900 millones de personas con sobrepeso y 600 millones de personas obesas, aumentando el riesgo de padecer enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación, como la diabetes tipo 2, la hipertensión, las cardiopatías, ictus y diversos tipos de cáncer. A nivel mundial, el 44 % de las diabetes, el 23 % de las cardiopatías isquémicas, y entre el 7 y el 41 % de algunos tipos de cáncer se atribuyen al sobrepeso y la obesidad, y se estima que 2,8 millones de personas (principalmente adultos) mueren cada año debido a la mala salud asociada con la obesidad (OMS, 2016). En la actualidad, el número de personas adultas obesas supera al número de adultos con insuficiencia ponderal, y la obesidad infantil ha aumentado del 4,8 % en 1990 al 6,1 % en 2014. Si se mantienen las tendencias actuales, se estima que el 11 % de los niños menores de cinco años pueden ser obesos en 2025 (OMS, 2016).

Abordar la triple carga de la malnutrición

Los desafíos nutricionales de hoy en día son complejos y ningún país es inmune a los efectos de al menos una forma de malnutrición, ya sea desnutrición crónica o

aguda, carencias de micronutrientes o el creciente problema del sobrepeso y la obesidad (Panel Mundial, 2016). Cada uno de estos problemas tiene consecuencias significativas para las personas y las economías. Más allá de las dimensiones éticas del problema, los costos humanos, sociales y económicos para la sociedad en general son enormes: pérdida de inversiones en capital humano debido a muertes infantiles evitables y mortalidad prematura de adultos por enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación; problemas relacionados con la salud y costos sanitarios asociados; merma de la productividad laboral de los adultos; pérdida de ingresos por enfermedad; y deterioro del potencial de aprendizaje y bajo rendimiento escolar (*ibíd.*). La carga económica de la desnutrición, las carencias de micronutrientes y el sobrepeso en la economía mundial es significativa. Estudios recientes sugieren que la repercusión estimada de la malnutrición en todas sus formas podría ascender a 3,5 billones de USD al año o 5 000 USD por persona (FAO, 2013, Panel Mundial, 2016).

Si bien los costos económicos de la malnutrición en todas sus formas son significativos, los beneficios económicos derivados de la inversión en nutrición son muy elevados y superan ampliamente sus costos (Cuadro 1). De media, los beneficios económicos de las inversiones destinadas a combatir la mayoría de las formas de desnutrición generan una relación beneficio-costado de 15 a 1; es decir, cada USD invertido en un conjunto de intervenciones nutricionales basadas en datos contrastados genera, de media, un beneficio de 15 USD (Hoddinott *et al.*, 2012). Dichas inversiones incluyen intervenciones específicamente relacionadas con la nutrición, de eficacia probada y están relacionadas con la comunicación para el cambio de comportamiento, el suministro de micronutrientes y las intervenciones de alimentación complementaria o suplementaria y terapéutica.

Sin embargo, cuando las intervenciones específicamente relacionadas con la nutrición se apliquen de manera efectiva a gran escala, se estima que solamente contribuirán a reducir el retraso del crecimiento y la carencia de micronutrientes en un 20 % en las próximas décadas (Bhutta, Z. *et al.*, 2013; Panel mundial, 2016). Por lo tanto, para cumplir los diversos objetivos nutricionales (Recuadro 2), los responsables de las políticas deberán combinar intervenciones específicamente relacionadas con la nutrición con medidas eficaces en otros sectores clave que aborden las causas subyacentes y fundamentales.

RECUADRO 1

→ Ejemplos de beneficios económicos de las inversiones en buena nutrición

- La FAO calculó que una inversión anual de 1 200 millones de USD para mejorar el suministro mundial de micronutrientes mediante la suplementación, la fortificación de alimentos o la biofortificación de los cultivos básicos “mejoraría la salud, reduciría la mortalidad e incrementaría los ingresos futuros” hasta los 15 300 millones de USD al año (FAO, 2013).
- Según los cálculos del Banco Mundial, una inversión anual de USD 7 000 millones (además de las asignaciones de recursos ya existentes) durante los próximos diez años salvaría la vida de 3,7 millones de niños, libraría de la insuficiencia ponderal a 65 millones de niños y reduciría en 265 millones el número de mujeres que sufren anemia en comparación con 2015 (Banco Mundial, 2015).
- Tras el análisis del “Costo del hambre” en 12 países de África, el ahorro anual medio resultante de la reducción a la mitad de la insuficiencia ponderal infantil en 2025 ascendía a 3 millones de USD al año en Swazilandia, 133 millones de USD en Egipto y hasta 376 millones de USD en Etiopía, como consecuencia de la disminución de los tratamientos médicos, el descenso de las tasas de repetición escolar y el aumento de la productividad y, en consecuencia, de los ahorros nacionales (CEPA, 2014).
- Según las proyecciones sobre la reducción de la obesidad en los Estados Unidos, el aumento de los ingresos fiscales federales junto a la reducción del gasto público sanitario en los tratamientos relacionados con la obesidad superarían los 20 000 millones de USD al año en 2035 (Miller *et al.*, 2015).

Fuente: adaptado del Panel Mundial (2016). El costo de la malnutrición. Por qué es urgente la intervención en las políticas. Londres, Reino Unido: Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición.

RECUADRO 2

→ Los objetivos nutricionales mundiales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Asamblea Mundial de la Salud

En 2012, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó un plan general de ejecución para la nutrición de las madres, los lactantes y los niños pequeños, estableciendo seis objetivos nutricionales mundiales para 2025:

- reducir en un 40% el número de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal;
- aminorar en un 50% la anemia en mujeres en edad de procrear;
- reducir en un 30% la insuficiencia ponderal de los recién nacidos;
- no registrar aumento alguno del sobrepeso infantil;
- incrementar en al menos un 50% la tasa de lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida;
- reducir la emaciación infantil y mantenerla debajo del 5%.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Informe del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como base principal para integrar dichos objetivos en la agenda para el desarrollo después de 2015. De los 17 ODS recomendados, el ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”) incluye una disposición directamente relacionada con la nutrición. La meta 2.2 está directamente relacionada con la malnutrición: “De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”.

Diversos sectores, que comprenden la agricultura, la actividad forestal, la pesca y la acuicultura, el medio ambiente, la salud, el comercio, la educación y el bienestar social, contribuyen a la seguridad alimentaria y a la nutrición de muchas maneras. Generalmente, las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición no son suficientemente consideradas en las políticas y la toma de decisiones de los sectores mencionados anteriormente. Cada uno de ellos persigue sus propios objetivos, no siempre coincidentes con las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Es necesario alinear las políticas de los diferentes ministerios gubernamentales que afectan a la nutrición e integrarla como un objetivo clave en las políticas sectoriales pertinentes (UE, 2013).

En la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2) se hizo hincapié en facilitar la coherencia de las políticas y promover la sensibilidad nutricional en diversos sectores y ámbitos políticos, un aspecto fundamental en las estrategias y enfoques nutricionales de los principales actores, como la UE, la FAO y el Movimiento SUN (Recuadro 3). Por ejemplo, en la Declaración de Roma sobre la Nutrición aprobada en la CIN2 se reconocen los múltiples desafíos que supone la malnutrición para un desarrollo inclusivo y sostenible y para la salud, y se establece una visión común de la acción mundial para poner fin a todas las formas de malnutrición. Se destaca la necesidad de formular políticas coherentes e intersectoriales que garanticen que las medidas destinadas a objetivos sectoriales adoptadas por diferentes partes interesadas aborden las causas inmediatas y subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y estén bien coordinadas, generando resultados tangibles. Esto significa que los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición deben ser considerados en las políticas y programas sectoriales pertinentes de los países y que, en conjunto, contribuyen a mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y no a menoscabarlos.

Hacia un marco más coherente e intersectorial de las políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición

En una situación sin cambios, no se cumplirá el Objetivo de Desarrollo Sostenible de poner fin al hambre en 2030 (ODS 2) y gran parte de la población mundial, especialmente en el África subsahariana y Asia meridional, seguirá estando subalimentada en 2030, e incluso en 2050. Del mismo modo, la prevalencia y el

número de niños afectados por insuficiencia ponderal continúan descendiendo, aunque no de manera suficientemente rápida, especialmente en África, para alcanzar el objetivo nutricional mundial de la Asamblea Mundial de la Salud de reducirlos en un 40 % en 2025.

Para alcanzar el ODS 2, es imprescindible que los gobiernos y sus socios para el desarrollo aprueben y apliquen un conjunto coherente de medidas que aumenten la inversión y aceleren las medidas para abordar:

- las causas inmediatas y subyacentes que mantienen a quienes padecen hambre, están expuestos a la inseguridad alimentaria y están subalimentados en un círculo vicioso de privación crónica;
- las tendencias y desafíos emergentes para garantizar que los sistemas alimentarios y agrícolas proporcionen a los consumidores acceso a un suministro sostenible y seguro de una amplia gama de alimentos nutritivos y asequibles, así como información para el consumidor basada en datos contrastados para avalar las dietas saludables.

Abordar las causas inmediatas y subyacentes del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición: Los responsables de las políticas deberían centrarse en abordar las causas principales del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; es decir, la pobreza, la desigualdad y el acceso restringido a los activos productivos y al empleo decente. Para ello pueden trabajar con objeto de asegurar que en las políticas y programas que abarcan sectores y ámbitos de las políticas esenciales para los medios de vida de las personas pobres, y que son fundamentales para satisfacer la demanda creciente de alimentos, se tengan en cuenta las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición e incluyan objetivos explícitos relacionados con estas.

Dependiendo del contexto específico de cada país, los sectores y ámbitos de las políticas más críticos para tal fin son: la agricultura; la pesca y la acuicultura; la ganadería; la actividad forestal y la tenencia de la tierra. Las políticas y programas de protección social sensibles a la nutrición, cuando proceda, unidos a los programas de compras institucionales y de alimentación y nutrición escolar, también pueden desempeñar un papel importante a la hora de abordar los problemas de disponibilidad y acceso a los alimentos, asegurando al mismo tiempo que la población infantil recibe una buena alimentación y educación en materia de salud y nutrición.

RECUADRO 3

→ Respuesta de la UE y la FAO a todas las formas de malnutrición

La UE se ha comprometido a ayudar a los países asociados a reducir el número de personas que padecen retraso del crecimiento en al menos 7 millones en 2025. Esta cifra corresponde al 10 % del objetivo de la Asamblea Mundial de la Salud. En torno a esta meta, la UE ha desarrollado su marco de política nutricional *“La mejora de la nutrición materno-infantil en la ayuda exterior: un marco estratégico de la UE”*, ejecutado a través de un Plan de Acción.

Prioridad estratégica 1

Refuerzo de la movilización y del compromiso político en pro de la nutrición

A nivel nacional, la UE trabaja conjuntamente con el Movimiento SUN (*Scale Up Nutrition*) para fomentar el compromiso político, movilizar recursos y garantizar una mayor coherencia entre los donantes y la ayuda internacional general para reducir la desnutrición materno-infantil. A nivel internacional, la UE se compromete a trabajar con los procesos pertinentes en pro de una mayor armonización y coherencia y una respuesta internacional más efectiva, entre ellos el G8 y el G20, la Asamblea Mundial de la Salud, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Movimiento SUN, el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas, el Comité de Asistencia Alimentaria y el sistema de agrupaciones de ayuda humanitaria.

Prioridad estratégica 2

Incremento de las acciones a nivel de país

En particular, la UE se centra en estos tres ámbitos prioritarios:

- **Refuerzo de la capacidad humana e institucional/del sistema:** respaldar el desarrollo de marcos de políticas nacionales (inclusión de objetivos, metas e indicadores nutricionales, así como repercusiones presupuestarias); fortalecer los mecanismos de coordinación multisectorial y de múltiples partes interesadas para facilitar el intercambio de información, el diálogo y la planificación conjunta; y mejorar las capacidades estratégicas y de gestión en los órganos pertinentes, así como las capacidades técnicas en materia de nutrición de los agentes humanitarios y de desarrollo en los sectores clave.
- **Aumento de las intervenciones concebidas específicamente para la nutrición en contextos humanitarios y de desarrollo, entre ellos los siguientes:** comunicación para el cambio de comportamiento; suministro de micronutrientes e intervenciones de desparasitación; e intervenciones de alimentación complementaria o suplementaria y terapéutica.
- **Aumento de las acciones con sensibilidad ante la nutrición en entornos humanitarios y de desarrollo:** abordar las causas subyacentes y básicas de la desnutrición. Por ejemplo, considerando la nutrición de forma sistemática en el análisis de la situación y la toma de decisiones sobre las estrategias, actuaciones y criterios de selección sectoriales; incluir indicadores relativos a la nutrición en el marco de supervisión; e incorporar medidas que refuercen el poder económico de las familias y las mujeres, preservando al mismo tiempo la capacidad de estas últimas para cuidar de los niños de corta edad.

(cont.)

Recuadro 3 (cont.)

Prioridad estratégica 3**Conocimientos para la nutrición (refuerzo de las competencias y de la base de conocimientos)**

Supone reforzar la base de conocimientos para la toma de decisiones, e incluye la investigación aplicada para ampliar el conjunto de datos objetivos sobre la eficiencia y eficacia de diversas acciones con el fin de respaldar la elaboración de políticas y el diseño de intervenciones, y ampliar las opciones de respuesta en diferentes sectores clave.

La estrategia nutricional de la FAO pretende mejorar las dietas y el estado nutricional adoptando un enfoque centrado en las personas. La estrategia reconoce que combatir la malnutrición de manera sostenible requiere un enfoque integral. La estrategia reconoce que combatir la malnutrición de forma sostenible requiere un enfoque integral, es decir, que se dirija el potencial de los sistemas alimentarios y agrícolas al tratamiento del problema y se combine con la labor de las personas que trabajan en el ámbito sanitario y asistencial. La estrategia se centra en aumentar todo lo posible la repercusión en la nutrición de los sistemas alimentarios y agrícolas de los países alcanzando tres logros:

Logro 1**Mayor conocimiento y evidencias para aumentar todo lo posible la repercusión de los sistemas alimentarios y agrícolas en la nutrición**

Algunas de las prioridades son satisfacer las demandas mundiales de conocimientos para la toma de decisiones mediante la creación, el intercambio y la promoción del uso de bienes públicos mundiales (por ejemplo, bases

de datos de información y métodos básicos sobre alimentación y nutrición, así como indicadores, instrumentos, directrices y programas de formación basados en la alimentación) y asegurar que los responsables de las políticas y otras partes interesadas a nivel mundial, regional y nacional asimilan dichos conocimientos.

Logro 2**Mejora de la gobernanza de los sistemas alimentarios y agrícolas para la nutrición**

Para diseñar sistemas de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional más inclusivos, participativos y basados en datos objetivos, la FAO trabajará con sus asociados para elaborar o reforzar plataformas institucionales de planificación, coordinación y armonización, así como mecanismos para la rendición de cuentas de las partes interesadas, como los marcos conjuntos de resultados y sistemas comunes de presentación de informes y seguimiento. La FAO también respalda los procesos de empoderamiento para incorporar la nutrición a la agenda política y permitir que la población, especialmente la más vulnerable, participe e influya en decisiones que afectan a sus vidas.

Logro 3**Refuerzo de las capacidades nacionales, regionales y locales para formular y ejecutar políticas y programas destinados a mejorar el estado nutricional**

La FAO trabajará con el fin de fortalecer la capacidad de los países para evaluar y supervisar el estado de la nutrición, analizar las diversas opciones y ejecutar políticas y programas agrícolas que afecten positivamente a la nutrición.

Abordar las tendencias y desafíos emergentes - Los responsables de las políticas también deberán abordar el impacto de las tendencias y desafíos emergentes en los sistemas alimentarios y los consumidores. A menudo, suelen aumentar la complejidad de la situación y conllevar el riesgo de revertir los avances realizados. Pero cuando se gestionan adecuadamente, también pueden ofrecer oportunidades de mejora. En lo que respecta a la consecuencia principal para la seguridad alimentaria y la nutrición, las tendencias y desafíos emergentes se dividen en tres grandes categorías: i) cambios en las estructuras demográficas y presiones derivadas del crecimiento demográfico, especialmente en países con recursos limitados y tasas elevadas de crecimiento demográfico; ii) urbanización, cambio en los estilos de vida y patrones de consumo; y iii) cambio climático y competencia por los recursos naturales.

- **Cambios y presiones demográficas:** a medida que la población mundial continúa creciendo, los sistemas alimentarios deben adaptarse a la creciente demanda de alimentos y responder a los cambios en los patrones alimentarios de una manera que tenga en cuenta la nutrición y la salud. Por lo tanto, los marcos de políticas deben proporcionar incentivos para contribuir a: i) la investigación, el desarrollo y la difusión de tecnologías y prácticas para aumentar la producción de manera sostenible en un contexto de recursos naturales limitados, salvaguardando al mismo tiempo los medios de vida y la seguridad alimentaria; ii) inversiones responsables, incluyendo las del sector privado, para mejorar la eficiencia, resiliencia y capacidad de respuesta de las cadenas de suministro de alimentos a las necesidades de los consumidores, de manera que mejoren el acceso, especialmente de las personas pobres y vulnerables, a una cesta de alimentos culturalmente aceptable, asequible, nutritiva, inocua y saludable.
- **Urbanización, cambio en los estilos de vida y patrones de consumo:** la urbanización acelerada, la globalización, el aumento de los ingresos y los cambios asociados en los estilos de vida han dado lugar a patrones de consumo alimentario y de actividad física que pueden ser perjudiciales para la nutrición y la salud. Esta tendencia, que se da especialmente en países de ingresos medios y en entornos urbanos, se caracteriza por estilos de vida más sedentarios y el consumo de alimentos precocinados relativamente baratos y muy procesados, muy energéticos, pero con escaso valor nutricional. Por

tanto, en el marco de políticas también se deben considerar los factores que afectan a los comportamientos y estilos de vida de los consumidores, y que pueden contribuir a prevenir el sobrepeso, la obesidad y el consiguiente crecimiento de la morbilidad. También existe el riesgo de las enfermedades transmitidas por los alimentos, asociadas al consumo de alimentos de venta callejera y a las comidas fuera del domicilio en zonas urbanas. Además, dado que los consumidores urbanos dependen de mercados cada vez más lejanos para acceder a los alimentos, mejorar las infraestructuras y sistemas nacionales de control alimentario, habitualmente descuidados, para proteger a los consumidores de prácticas que afectan negativamente a la calidad e inocuidad de los alimentos, puede resultar necesario. Por consiguiente, los marcos de políticas deberán garantizar que todos los alimentos, cualquiera que sea su origen, sean inocuos. Los grandes minoristas, los supermercados y algunos procesadores han asumido un papel fundamental en la gestión de cadenas de suministro de alimentos cada vez más integradas. Al disponer de elevados presupuestos para el marketing y la publicidad, suelen ejercer una gran influencia sobre las actitudes y comportamientos de los consumidores en materia de nutrición y salud. Del mismo modo, debido a la magnitud de sus operaciones, sus políticas y prácticas de compra pueden afectar sustancialmente a los agricultores familiares, especialmente cuando los servicios de apoyo y la infraestructura para conectarlos con las zonas urbanas no están adecuadamente desarrollados. Las políticas y normativas del sector público deben garantizar que las políticas y prácticas del sector privado no solo no perjudiquen la seguridad alimentaria, la buena nutrición y la salud, sino que además la promuevan.

- **Cambio climático y competencia por los recursos naturales:** En un contexto de demanda creciente de alimentos y agua, y competencia por los recursos naturales, especialmente en entornos con recursos limitados, el cambio climático puede acelerar el proceso de privación de los limitados recursos naturales en los que la población pobre basa sus medios de subsistencia. Además, el acceso limitado a la protección social entre la población rural pobre puede obligar a las comunidades a recurrir a estrategias de supervivencia perjudiciales que afecten sus medios de vida,

así como a su nutrición, entre las que pueden mencionarse la venta de sus activos productivos, o la disminución de la calidad y diversidad de su ingesta de alimentos, especialmente entre niños y mujeres.

Como consecuencia, la prevalencia y gravedad del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición pueden aumentar en las comunidades afectadas. Por lo tanto, el cambio climático y las políticas de gestión de los recursos naturales gozan de mayor importancia debido a la repercusión directa y cada vez más significativa del cambio climático en la seguridad alimentaria y la nutrición. Dichas políticas pueden afectar a la producción agrícola, especialmente en lo relativo a la localización y volumen de la producción, y a los precios, a la calidad nutricional y a la inocuidad de los alimentos.

El proceso de privación también contribuye al aumento de la emigración doméstica e internacional. Dependiendo del contexto, la emigración puede afectar positiva y negativamente a la seguridad alimentaria y la nutrición. Por ejemplo, si bien las remesas de fondos pueden contribuir a la seguridad alimentaria, se ha demostrado que un mayor acceso y consumo de alimentos hipercalóricos y la adopción de hábitos alimentarios poco saludables, característicos de las comunidades de acogida de los emigrantes, pueden inducir costumbres similares en las comunidades de origen.

Objetivo de las directrices

El análisis anterior pone de manifiesto cómo las políticas de diferentes sectores y ámbitos de las políticas pueden afectar, por sí solas o en su conjunto, a las causas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas. El objeto de estas directrices es profundizar en este análisis y mostrar, con ejemplos de casos, cómo el cambio de política en o entre uno o más de estos sectores o ámbitos de política puede ayudar a mejorar y acelerar las consecuencias positivas.

Utilizando un enfoque gradual, las directrices se estructuran en base a un conjunto de notas de orientación que abarcan sectores y ámbitos específicos de las políticas (Recuadro 4).

Cada nota da respuesta a un conjunto básico de preguntas, con ejemplos de varios casos de países:

- ¿Cómo pueden los instrumentos de las políticas que rigen el sector o ámbito de política abordar mejor las limitaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición a corto y largo plazo? ¿Qué cambios de políticas (o políticas complementarias) son necesarios y cómo se pueden ver afectados?
- ¿Cuáles son los conflictos y complementariedades entre los objetivos sectoriales/de cada ámbito y los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición? ¿Qué cambios son necesarios para reducir los conflictos y fortalecer las sinergias entre las políticas y los programas?
- ¿Cuál es la mejor manera de reforzar la importancia de los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición en la agenda de las políticas, abordar las compensaciones de factores y los conflictos en las políticas sectoriales y de ámbitos específicos y entre ellas, y aprovechar las sinergias con otras políticas e instrumentos para maximizar su influencia en los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición?



RECUADRO 4

Notas de orientación de las políticas incluidas en las directrices

1. | PESCA Y ACUICULTURA

2. | GANADERÍA

3. | ACTIVIDAD FORESTAL

4. | PROTECCIÓN SOCIAL

5. | CAMBIO CLIMÁTICO

6. | IGUALDAD DE GÉNERO

7. | TENENCIA DE LA TIERRA

8. | ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Sección 2

Contenido y estructura de las directrices

Estas directrices deberían considerarse un documento de trabajo; con el paso del tiempo se pueden incorporar sectores o ámbitos de política adicionales, así como casos de países. La versión actual de las directrices incluye las siguientes notas de orientación sobre políticas:

1 PESCA Y ACUICULTURA

La pesca y la acuicultura desempeñan un papel fundamental para la seguridad alimentaria y la nutrición. De manera directa, proporcionando alimentos saludables y muy nutritivos, y de manera indirecta, generando ingresos. El sector se ve cada vez más amenazado por numerosos desafíos -como el aumento de la demanda mundial de pescado, la competencia por el agua y las zonas costeras, la sobreexplotación de los recursos, la contaminación, la destrucción del hábitat y las consecuencias del cambio climático- que ponen en peligro los medios de vida de quienes trabajan en el sector, así como la seguridad alimentaria y la nutrición de los consumidores.

La agenda de las políticas del sector suele obedecer a intereses comerciales. A menudo, las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de vida no están debidamente consideradas en las medidas de política relacionadas con la pesca debido a la falta general de conocimientos sobre sus vínculos y a la escasa coordinación en los respectivos ámbitos de las políticas. La nota de orientación sobre pesca y acuicultura identifica diversas cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de armonizar las políticas pesqueras y las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

2 GANADERÍA

El sector ganadero puede aumentar la disponibilidad de productos animales comestibles como la carne, la leche y los huevos, y mejorar el acceso a los alimentos mediante la venta de productos de origen animal y el empleo. También contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional al mejorar la disponibilidad de alimentos agrícolas (proporcionando tracción y estiércol del ganado). El sector ha crecido considerablemente en las últimas décadas debido al aumento del consumo total y

per capita de carne, leche y huevos. El crecimiento resultante ha venido acompañado de consecuencias adversas y de preocupación de la opinión pública, relacionada en particular con el deterioro medioambiental, la elevada contribución al calentamiento global, los efectos adversos para la salud humana derivados del consumo excesivo, el aumento del riesgo de enfermedades zoonóticas y de origen alimentario, la disminución de la diversidad genética ganadera, la pérdida de biodiversidad, el interés por el bienestar animal y los escándalos relacionados con fraudes alimentarios. Tal vez lo más importante sea la preocupación creciente sobre la participación de los pequeños productores ganaderos en los beneficios económicos derivados del aumento de la demanda, especialmente teniendo en cuenta que el rápido crecimiento del sector ha obedecido principalmente al impulso de los inversores privados y ha sido poco supervisado por el sector público. En consecuencia, los responsables de las políticas se enfrentan actualmente al desafío de equilibrar la expansión y transformación del sector, impulsadas por el sector privado, con la contribución de las políticas públicas para mejorar la aportación del sector en materia de seguridad alimentaria y a la nutrición, y abordar las crecientes inquietudes relacionadas con el medio ambiente y la salud animal y humana. La nota de orientación para la ganadería pretende ayudar a los expertos ganaderos y no ganaderos a facilitar el diálogo sobre las políticas en cuanto a las formas de ajustar su planteamiento (tanto de las políticas de precios como las no relacionadas con este factor) y el de las reglamentaciones ganaderas en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

3 ACTIVIDAD FORESTAL

Los bosques tienen el potencial de mejorar su contribución a la seguridad alimentaria y a la nutrición de diversas maneras, tanto directa como indirectamente. Los bosques proporcionan: alimentos silvestres y obtenidos a partir de sistemas agrícolas forestales; ingresos y empleo; leña para cocinar, y servicios ecosistémicos esenciales para contribuir a la producción agrícola y pesquera. A pesar de este potencial, en la mayoría de las políticas forestales existentes no se tiene en cuenta su importancia para la seguridad alimentaria y la nutrición sostenibles. La falta de coordinación intersectorial entre todos los sectores pertinentes (por ejemplo, la actividad forestal, la agricultura, el medio ambiente, la energía, la minería, la salud y la nutrición) puede afectar negativamente a la gestión forestal sostenible y, en consecuencia, a la seguridad alimentaria y la nutrición. Hasta la fecha, las políticas forestales nacionales y las medidas de política correspondientes han prestado poca atención a la seguridad

alimentaria y la nutrición. Las discusiones suelen centrarse en cuestiones relacionadas con la ordenación forestal y la eficiencia económica, y tienden a obviar los problemas relacionados con el impacto de la actividad forestal en la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de vida. Al mismo tiempo, la conversión de los bosques en otros usos de la tierra suele obedecer a motivos económicos, sin dar suficiente importancia a las consecuencias a largo plazo para el medioambiente y los medios de vida de la población local. Esta nota de orientación pretende facilitar el diálogo entre los responsables de las políticas con el objetivo de afinar el enfoque de los instrumentos de política nacionales relacionados con la actividad forestal para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El objetivo principal de la nota es ayudar a las partes interesadas a contribuir a la agenda de las políticas en relación con la actividad forestal para prestar mayor atención a las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y dotar a las cuestiones forestales de mayor importancia en la agenda de la seguridad alimentaria y la nutrición.

4 PROTECCION SOCIAL

La protección social ya está siendo reconocida como una estrategia clave para erradicar la pobreza, pero también es fundamental en la lucha contra el hambre y la malnutrición, ya que puede abordar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición. Los datos muestran que la protección social puede mejorar significativamente el *acceso* a bienes y servicios básicos, como la capacidad para comprar o producir suficientes alimentos nutritivos; puede aumentar indirectamente la *disponibilidad* de alimentos incrementando la producción o la productividad agrícolas (por ejemplo, mediante la transferencia de insumos o activos gratuitos); puede mejorar la *estabilidad* alimentaria ayudando a los hogares a gestionar mejor los riesgos y a evitar estrategias de supervivencia perjudiciales como la venta de activos productivos; y puede mejorar la suficiencia nutricional de la ingesta o la *utilización* de alimentos fomentando patrones de consumo más saludables y mejorando la prestación de servicios como el saneamiento y la atención sanitaria. Sin protección social, las personas expuestas a la inseguridad alimentaria y más vulnerables nutricionalmente suelen verse obligadas a afrontar las adversidades de tal forma que su vulnerabilidad aumenta más, si cabe, y la generación de ingresos futuros se ve mermada. El elevado porcentaje del gasto destinado a alimentos y su mayor dependencia de los recursos naturales y la

agricultura para sus medios de vida en zonas rurales hacen que la ampliación de la protección social a estos grupos de población resulte esencial.

Sin embargo, las repercusiones de la protección social dependen del diseño del programa y las características de su aplicación, como el orden de magnitud del beneficio o transferencia, la previsibilidad y periodicidad (programación) y la selección de objetivos para incluir a la población nutricionalmente vulnerable. Las intervenciones en materia de protección social pueden prestar mayor consideración a la nutrición cuando se integran con medidas complementarias que facilitan el acceso a los servicios e incluyen mensajes para promover buenas prácticas nutricionales y de saneamiento. La nota de orientación sobre protección social contribuye al diálogo sobre las políticas considerando diversas opciones de programación para ayudar a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y a reducir las diferencias entre las intervenciones a corto y largo plazo. También proporciona directrices sobre cómo influir en la agenda de las políticas de protección social con el fin de lograr mejores resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

5 CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático tiene consecuencias importantes para la producción agrícola y la seguridad alimentaria, como la reducción de los rendimientos, el desplazamiento de la producción agrícola a nuevas zonas, la pérdida de biodiversidad y servicios ecológicos, la pérdida de ingresos agrícolas y no agrícolas, la dependencia de la ayuda humanitaria, la contaminación del agua de regadío o la propagación de enfermedades. Además, las consecuencias para la producción inducirán cambios significativos en el comercio, los precios de los alimentos y la situación de los países importadores netos de alimentos. La producción de alimentos también contribuye por sí misma al cambio climático: la agricultura y la actividad forestal se consideran dos de los principales sectores que generan emisiones antropogénicas. Al mismo tiempo, pueden desempeñar un papel fundamental en la gestión del cambio climático mediante la captura y almacenamiento biológicos del carbono en la biomasa y el suelo.

Como parte integrante de la economía, se ha llamado al sector agrícola a contribuir a mitigar el cambio climático, pero esto se debería hacer sin comprometer la seguridad alimentaria y nutricional. Desarrollar "opciones con una triple ventaja" - en virtud de las cuales se producen más alimentos para una población creciente, de manera más sostenible, pero con emisiones globales de gases de efecto invernadero

más reducidas - requiere coherencia entre las políticas, la legislación y los mecanismos financieros. Esto supone integrar la seguridad alimentaria y nutricional en las discusiones políticas nacionales sobre adaptación y mitigación del cambio climático; también supone incorporar las preocupaciones sobre el cambio climático en los instrumentos de política y financieros relevantes para la agricultura y la seguridad alimentaria. La nota de orientación sobre el cambio climático pretende contribuir al diálogo sobre las políticas por lo que respecta a aquellos cambios que se pueden acometer para mejorar la integración de los programas de políticas en materia de cambio climático, seguridad alimentaria y nutrición a corto y medio plazo.

6 IGUALDAD DE GÉNERO

Las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición no suelen estar reflejadas en las políticas de igualdad de género y empoderamiento de la mujer; y en ocasiones las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición no tienen debidamente en cuenta las cuestiones de género. Esta desconexión se debe a varios factores, entre ellos los siguientes: falta de conocimiento sobre la influencia de la desigualdad de género en los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición (y viceversa); falta de coordinación entre los ministerios pertinentes y ausencia de participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en cuestiones de igualdad de género y derechos de la mujer en los procesos de políticas relevantes; trivialización de las cuestiones de género en las discusiones y toma de decisiones sobre las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición; la visibilidad a menudo escasa del papel de la mujer como facilitadora de la seguridad alimentaria y la nutrición en el hogar. Abordar estas asimetrías y garantizar la coherencia de las políticas supondrá la apertura de nuevas vías de comunicación entre los responsables de las políticas en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, y en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición. La nota de orientación sobre igualdad de género tiene por objeto facilitar el diálogo sobre las políticas en cuanto a la mejor manera de armonizar los objetivos de las políticas en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer con los relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, para mejorar la coordinación entre los dos ámbitos de políticas y, en última instancia, permitir que las mujeres aprovechen todas sus posibilidades en las mismas condiciones que los hombres como asociados fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

7 TENENCIA DE LA TIERRA

La seguridad de la tenencia desempeña un papel crucial en la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición. El acceso seguro a la tierra y los derechos de propiedad no solo proporcionan la estabilidad y los incentivos para invertir en la agricultura, mejorar la productividad y aumentar los ingresos, sino que también son fundamentales para introducir y desarrollar prácticas agrícolas sostenibles que ayuden a conservar la base de recursos naturales.

Los derechos de tenencia de tierras, bosques y pesquerías se rigen por un amplio abanico de leyes, políticas e instrumentos afines. Muchas de estas políticas y leyes han sido adoptadas para lograr una serie de objetivos, desde reducir la pobreza hasta mejorar la productividad agrícola, atraer inversión extranjera o construir infraestructuras. Estos objetivos pueden ser contrapuestos o contradictorios y pueden tener diferentes repercusiones para la seguridad alimentaria y la nutrición. Los gobiernos rara vez han considerado las compensaciones de factores y las repercusiones a medio y largo plazo para la seguridad alimentaria y la nutrición en los procesos de toma de decisiones que han llevado a reformas de la tenencia. Como consecuencia, se han adoptado pocas medidas de protección adecuadas. La nota de orientación sobre la tenencia de la tierra ayuda a los expertos y no expertos en la materia a determinar opciones de política con el fin de abordar las compensaciones de factores entre los objetivos de los marcos de políticas, jurídicos y organizativos que rigen la tenencia de la tierra y los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

8 ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Cómo ayudar a los responsables de las políticas a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición de una manera coherente, inclusiva y sostenible es una pregunta más bien política que puramente técnica. Comprender la economía política de un país puede ayudar a señalar oportunidades para aprovechar el cambio de políticas. También puede mejorar la labor de quienes contribuyen al cambio de políticas como catalizadores y facilitadores neutrales de las reformas dirigidas por los países, y aumentar las posibilidades de que dichas reformas generen mejores resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. La nota de orientación proporciona una rápida introducción a lo que es el análisis de la economía política y describe cómo puede añadir valor al trabajo de apoyo de las políticas para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Adoptar un enfoque gradual

Las diferentes notas de orientación se basan en cuatro pasos sencillos guiados por preguntas genéricas. Los cuatro pasos descritos a continuación no son lineales por definición ni pretenden ser un modelo. Más bien tienen por objeto guiar el análisis y la planificación para abordar la pregunta general: ¿qué cambios se necesitan en las políticas existentes y cómo se pueden lograr?

FIGURA 1. Cuatro pasos para abordar en las políticas los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición



Paso 1 REALIZAR UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

Las discusiones sobre las políticas o los instrumentos de políticas sectoriales y los ajustes correspondientes se deberían integrar en un análisis sólido de las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición de quienes dependen de ese sector en particular para sus medios de vida o su acceso a los alimentos. Un análisis de la situación implica obtener información sobre la naturaleza de

los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición que afectan a quienes dependen del sector, así como la forma en que éste contribuye a la seguridad alimentaria y la nutrición o resulta problemático para ellas. La atención se centra tanto en la situación actual como en las tendencias futuras que podrían agravar la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Evaluando los datos secundarios, los estudios *ad hoc* y las entrevistas con informadores clave, se debe obtener una perspectiva de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición y el papel del sector específico desde diferentes puntos de vista, que debe ser validada por las diferentes partes interesadas para garantizar el consenso.

Un análisis de la situación a nivel de país (o regional) para un sector específico podría abordar las siguientes preguntas guía (véase también el Recuadro 5):

- ¿Cuál es la situación alimentaria y nutricional actual y cuántas personas con inseguridad alimentaria o malnutridas dependen del sector para sus medios de vida o el acceso a los alimentos?
- ¿Quiénes son las personas con inseguridad alimentaria o malnutridas que dependen del sector? ¿Cuáles son los grupos de población más afectados?
- ¿Cuáles son los procesos que mantienen a algunas personas del sector en condiciones de inseguridad alimentaria y malnutrición?
- ¿Cuáles son las principales tendencias a lo largo del tiempo (por ejemplo, urbanización, migración, cambio climático) que tienen consecuencias para el sector? ¿Cómo agravan la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición de los diferentes grupos?

Paso 2 DESCRIBIR LA SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Este paso consiste en trazar y describir las principales políticas e instrumentos afines que rigen un sector específico y que tienen o podrían tener un efecto positivo o negativo en la seguridad alimentaria y la nutrición (a corto y largo plazo). Estas políticas e instrumentos podrían abarcar diversos ámbitos y operar en diferentes escalas y niveles. Por ejemplo, el sector ganadero se ve afectado por diversas políticas públicas, incluidas las políticas macroeconómicas (por ejemplo, fiscal, monetaria) e institucionales (por ejemplo, descentralización, reforma de la función pública), las políticas del sector agrícola (por ejemplo, el crédito y la infraestructura rural) y del sector ganadero (por ejemplo, la sanidad animal, la cría y conservación de razas, el bienestar animal).

RECUADRO 5

→ **Análisis de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición: preguntas y posibles fuentes de datos**

Mediante la recopilación de datos secundarios y entrevistas con informadores clave, se puede obtener una visión de la naturaleza de los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición que afectan a diferentes grupos de la población, sus múltiples causas subyacentes, y las principales tendencias que desafían la situación futura desde diferentes puntos de vista. Basándose en las listas de verificación de las REACH y la FAO, las siguientes preguntas podrían guiar el análisis de la situación (REACH, 2013, FAO, 2015):

Situación de la seguridad alimentaria y la nutrición

- ¿Cuáles son los resultados actuales en materia de seguridad alimentaria y nutrición (retraso del crecimiento, subalimentación, etc.) y qué grupos de población son los más afectados?
- ¿Qué se sabe acerca de las principales causas de esta situación? ¿Por qué los grupos afectados continúan expuestos a la inseguridad alimentaria y la malnutrición? ¿Qué factores dificultan el acceso a los alimentos y merman los medios de subsistencia y de qué manera?
- ¿Qué cambios ha experimentado la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición a lo largo del tiempo y en qué consistieron tales cambios?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos (empleo, venta de producción propia, remesas, préstamos, programas generadores de ingresos u otros) de los grupos de población más vulnerables?
- ¿Cuál es el nivel de dependencia de la producción propia para satisfacer las necesidades alimentarias?
- ¿Cuáles son los patrones estacionales de la disponibilidad de alimentos? ¿Hay épocas de escasez de alimentos? ¿Qué alimentos escasean, cuándo lo hacen y por cuánto tiempo?
- ¿Cuáles son las principales problemáticas de género y cómo contribuyen a la inseguridad alimentaria y la malnutrición?

- ¿Cuáles son los principales cambios o las principales tendencias (urbanización, emigración, cambio climático u otros) y cómo afectan a la situación?

Dieta y alimentación infantil

- ¿Cuáles son las características principales de las dietas?
- ¿Cuáles son los aspectos problemáticos de las dietas?
- ¿En qué se suelen diferenciar las dietas para adultos y niños pequeños?
- ¿Cuáles son las prácticas de alimentación de los lactantes y los niños pequeños?
- ¿Son adecuadas las prácticas de alimentación complementaria para niños menores de dos años en lo que respecta a la frecuencia de la alimentación, su valor energético y su variedad?

Salud

- ¿Cuáles son las principales enfermedades infecciosas, especialmente las que probablemente estén relacionadas con la agricultura (malaria, anquilostomiasis, esquistosomiasis, enfermedades diarreicas, enteropatía medioambiental)?
- ¿Cuáles son las principales enfermedades crónicas?
- ¿Cuáles son las principales causas de las enfermedades o de los riesgos para la salud?
- ¿En qué estado se encuentran los recursos hídricos y el saneamiento?
- ¿Están relacionados los cambios de la salud con cambios en los patrones dietéticos?

Posibles fuentes de datos

- Encuestas nacionales de salud: Encuestas demográficas y de salud (DHS, por sus siglas en inglés), Encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS) y encuestas normalizadas de seguimiento y evaluación de la transición del socorro (SMART, por sus siglas en inglés)
- Datos de seguridad alimentaria: proyecto "Voices of the Hungry", Clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria (CIF), Evaluaciones integrales de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad (CFSVA, por sus siglas en inglés), y evaluaciones de la diversidad dietética
- Perfiles de los países: Perfiles de los países del Informe de la nutrición mundial (<http://globalnutritionreport.org/the-data/nutrition-country-profiles>), perfiles de países del SUN (<http://scalingupnutrition.org/sun-countries>)
- Documentos de políticas, informes de estudio, Marco de programación por países de la FAO

Las siguientes preguntas guía pueden facilitar el proceso de descripción:

- ¿Cuáles son las principales políticas e instrumentos afines que rigen el sector?
- ¿Cuáles son sus objetivos de política específicos y los grupos objetivo? ¿Qué desafíos abordan?
- ¿Cómo están interrelacionados? ¿Cómo se relacionan con las agendas o acuerdos internacionales o regionales?
- ¿En qué medida se aplican o hacen cumplir estas medidas de política?
- ¿Cuál es la historia de estas medidas de política? (Por ejemplo, cuándo se aplicaron, por qué motivo, el grado de compromiso de las diferentes partes interesadas).

Paso 3 ANALIZAR EL MARCO DE LAS POLÍTICAS

En este paso, se analiza el conjunto de políticas relevantes identificadas en el paso anterior para explicar y abordar las causas subyacentes y los desafíos futuros definidos en el Paso 1. Este análisis debería evaluar las consecuencias a corto y largo plazo para la seguridad alimentaria y la nutrición de las diferentes políticas y medidas relacionadas que rigen el sector. Será necesario un análisis crítico de las compensaciones de factores y los conflictos entre los diferentes objetivos de las medidas de política relacionadas con el sector y los objetivos de erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, así como de la medida en que la ejecución de las políticas por parte de las diferentes instituciones involucradas es coordinada y coherente. Este paso también conlleva la determinación de los ajustes de las políticas necesarios para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición, incluyendo la adopción de políticas complementarias. En caso de no disponer de evaluaciones de las políticas, la información se basa en su análisis, en estudios y en opiniones de expertos. El diálogo entre las múltiples partes interesadas y los grupos de expertos es esencial para alcanzar una visión común sobre las consecuencias, las compensaciones de factores y las sinergias, y para determinar los obstáculos y los catalizadores, del cambio de las políticas.

Algunas preguntas guía para el análisis podrían ser:

- ¿Se han incluido explícitamente las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición en las diferentes políticas o instrumentos de política?
- ¿Cuáles son los resultados deseados (teoría del cambio) y quiénes son los objetivos?

- ¿Cuáles son las consecuencias reales y potenciales (positivas y negativas) de las diferentes medidas de política en materia de seguridad alimentaria y nutrición (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad) tanto actualmente como a medio y largo plazo?
- ¿Cuáles son los conflictos o complementariedades entre los objetivos del sector y los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición?
- ¿Qué cambios son necesarios para reducir los posibles conflictos y aprovechar las hipotéticas sinergias? ¿Cómo puede contribuir el sector a aumentar rápidamente la ingesta de una dieta nutritiva e inocua entre los afectados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición a corto y largo plazo?

Paso 4 CONSIDERAR LA ECONOMÍA POLÍTICA

El análisis anterior podría ofrecer diversas alternativas para realizar ajustes de las políticas técnicamente viables, pero políticamente inviables. Comprender la economía política asociada a la formulación y ejecución de las políticas públicas resulta fundamental. Esta afecta a la toma de decisiones en el sector para influir en la manera en que se trasladan los desafíos específicos del sector en materia de seguridad alimentaria y nutrición; determinar opciones de política prometedoras y garantizar el compromiso y la voluntad de las principales partes interesadas para respaldar el cambio. Comprender la economía política también ayuda a las partes involucradas a tener expectativas realistas sobre la naturaleza del cambio y tomar decisiones más informadas sobre cómo involucrar a las diferentes partes interesadas.

El análisis de la economía política consiste en entender las motivaciones del comportamiento político, comprender cómo influyen en el diseño de las políticas y programas y, en última instancia, analizar quiénes son los “ganadores” y los “perdedores”. Esto supone identificar a todas las partes interesadas involucradas en las deliberaciones políticas (es decir, identificar quién toma las decisiones y quién influye en los responsables de las decisiones), cuantificar el poder que se percibe que tienen, determinar sus motivaciones y las razones que explican su comportamiento, así como la naturaleza de las relaciones entre ellas (por ejemplo, entre el gobierno y la sociedad civil). También significa



RECUADRO 6

Seguimiento de la participación en las políticas

El seguimiento y el aprendizaje deberían ser un elemento fundamental de cualquier esfuerzo encaminado a facilitar el cambio en una determinada política o instrumento relacionado para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Un plan integral de seguimiento y aprendizaje tiene múltiples propósitos y permitiría hacer un seguimiento de la situación de las políticas, de la estrategia adoptada en cuanto a la participación de las políticas, y las consecuencias de la asistencia en las políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición.

El seguimiento de la situación de las políticas es un elemento fundamental para desarrollar y adoptar una estrategia de participación que permita llevar a cabo un cambio de políticas, ya que permite comprender mejor cómo se desarrollan los procesos reales de las políticas en un contexto político determinado. Supone recopilar y documentar información sobre nuevas cuestiones de política, el entorno

de las políticas, el marco socioeconómico, las principales partes interesadas y las agendas de políticas internacionales y regionales de manera periódica. De este modo, contribuye a identificar nuevas oportunidades para facilitar el cambio de políticas y proporciona información para las decisiones relativas a los objetivos de la asistencia en la materia. Hacer un seguimiento del comportamiento de las partes interesadas puede ayudar a determinar si la estrategia adoptada de participación en las políticas puede tener el efecto deseado y permite informar sobre las decisiones necesarias para modificarla.

El seguimiento de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición, la forma en que un sector específico contribuye a la seguridad alimentaria y la nutrición o plantea un problema en este ámbito, y el grado en que las políticas correspondientes se ajustan y ejecutan, contribuye a evaluar si la asistencia proporcionada para las políticas está teniendo o no una repercusión en los resultados de la seguridad alimentaria y la nutrición. Herramientas como la encuesta de satisfacción de las diferentes partes interesadas son un medio importante para el seguimiento de la calidad de la asistencia para las políticas, centrándose en criterios clave de evaluación como la “pertinencia”, la “efectividad”, la “eficiencia”, la “sostenibilidad” y la “repercusión”.

analizar y supervisar (Recuadro 6) los procesos de política relevantes en lo relativo a la voluntad de realizar un cambio de políticas, los incentivos para dicha modificación y las mejores oportunidades para intentar llevarla a cabo. Algunas de las preguntas clave al respecto son las siguientes (Balié, 2009):

Principales actores políticos

- ¿Cuáles son las principales partes interesadas clave en el sector o sectores que se está(n) investigando?
- ¿Cuáles son sus intereses y sus poderes? ¿Quiénes son las partes interesadas influyentes?
- ¿Quiénes son las partes interesadas que respaldan o se oponen a las opciones de política que se han señalado?
- ¿Quiénes son los hipotéticos ganadores y perdedores en caso de que se produzca un cambio de políticas?

Señalar oportunidades para el cambio de políticas

- ¿Quiénes son los defensores posibles o efectivos de las políticas?
- ¿Quién establece la agenda de las políticas? ¿Quién asesora o influye a quién?
- ¿Cómo se organizan los procesos formales e informales de las políticas (por ejemplo, foros, mecanismos de coordinación y organización institucional, normas y procedimientos de la formulación de políticas)?
- ¿Cómo se organiza el debate de las políticas? ¿Cuáles son los espacios para ello y dónde se encuentran?
- ¿Cómo se puede promover el cambio de políticas? ¿A través de qué ámbito de políticas?
- ¿Cómo influyen las agendas políticas internacionales y regionales en el debate nacional sobre la cuestión de política que se está analizando?

Sección 3

Conceptos clave utilizados en las notas

Seguridad alimentaria

En las últimas tres décadas, se han utilizado diversas definiciones y marcos conceptuales para la seguridad alimentaria y su relación con la nutrición. La definición de seguridad alimentaria ha cambiado desde su concepción a principios de los años 40. En la década de los 70, el término se definió desde la perspectiva del suministro de alimentos para garantizar que toda la población tuviera suficientes alimentos para comer; en los años 80, se destacó la importancia del consumo y el acceso. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación propuso una nueva definición que aún está en vigor:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996)

Esta definición abarca las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización.

- **Disponibilidad de alimentos:** relacionada con el suministro de alimentos y la capacidad de un país para proporcionar alimentos nutritivos suficientes con el fin de satisfacer las necesidades o demandas de la población, y está determinada por el nivel de producción o importación de alimentos, los niveles de existencias y el acceso a los mercados;
- **Acceso a los alimentos:** incluye los recursos sociales, físicos y económicos para obtener alimentos;
- **Estabilidad alimentaria:** el acceso a los alimentos no puede verse afectado por cambios meteorológicos o fluctuaciones en los precios del mercado, por la estacionalidad o por las perturbaciones económicas o políticas;

- **Utilización de los alimentos:** hace referencia a la forma en que el organismo aprovecha al máximo los diversos nutrientes de los alimentos. El conocimiento, el buen cuidado de los niños y las prácticas de higiene, la variedad de la dieta y el reparto adecuado de los alimentos en el hogar influyen en la ingesta energética y nutricional de cada persona.

La inseguridad alimentaria es el concepto opuesto y puede ser crónica o aguda. Las personas padecen inseguridad alimentaria crónica cuando no pueden satisfacer las necesidades alimentarias mínimas durante un período sostenido de tiempo, principalmente como consecuencia de la pobreza. La inseguridad alimentaria aguda o transitoria se refiere a una disminución brusca de la capacidad de producir o acceder a suficientes alimentos para mantener un buen estado nutricional, a menudo como resultado de perturbaciones meteorológicas, crisis económicas o conflictos violentos.

Nutrición

La nutrición se define como *“la ingesta de alimentos y la interacción de procesos biológicos, sociales y económicos que influyen en el crecimiento, funcionamiento y estado del organismo”* (FAO, 2013). Estas directrices vinculan los conceptos de seguridad alimentaria y nutrición, asumiendo que la nutrición se verá afectada por la seguridad alimentaria. Sin embargo, la seguridad alimentaria no se traduce automáticamente en seguridad nutricional. Determinados miembros de un hogar pueden estar malnutridos como consecuencia de dietas poco nutritivas, a pesar de que el hogar en sí mismo sea un entorno seguro a nivel alimentario. La seguridad alimentaria es un objetivo en sí mismo, y es una condición necesaria, pero no suficiente, para la seguridad nutricional. La relación entre la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional es compleja y va más allá de la propia alimentación. La Hoja de Ruta para el Fomento de la Nutrición (SUN, edición de 2010) define la seguridad nutricional de la siguiente manera: *“La seguridad nutricional se alcanza cuando el acceso seguro a una dieta nutritiva se suma a un entorno sanitario, a servicios de salud y atención adecuados, a fin de asegurar una vida saludable y activa para todos los miembros del hogar”*. Por lo tanto, un hogar es nutricionalmente seguro cuando tiene alimentos suficientes, presta atención adecuada a la ingesta nutricional necesaria, y goza de un ambiente saludable. Por otra parte, la seguridad alimentaria puede lograrse sin necesidad de modificar la atención, la salud o el saneamiento.

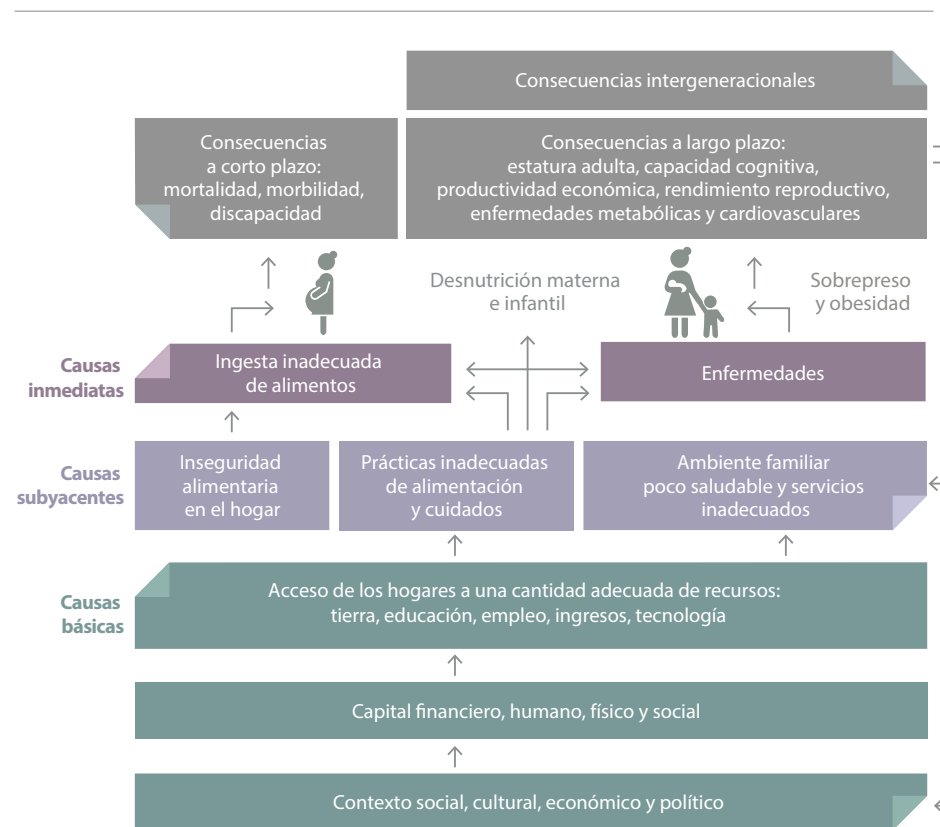
El término malnutrición indica una condición fisiológica anormal producida por deficiencias, excesos o desequilibrios en la energía o los nutrientes necesarios para una vida activa y saludable. Tal y como se deduce de esta definición, existen múltiples formas de malnutrición:

- **Desnutrición:** resultado de una ingesta insuficiente de alimentos para satisfacer las necesidades energéticas o de una mala absorción o utilización biológica de los nutrientes como resultado de repetidas enfermedades infecciosas. Puede ser crónica (es decir, producto de una ingesta inadecuada a largo plazo o de repetidas infecciones) o aguda (es decir, producto de un deterioro rápido del estado nutricional debido a la privación repentina de alimentos o a episodios de enfermedad);
- **Carencias de micronutrientes:** una forma específica de desnutrición debido a la falta de vitaminas, minerales u oligoelementos esenciales para el buen funcionamiento, crecimiento y metabolismo de un organismo vivo;
- **Sobrepeso y obesidad:** peso corporal superior al habitual para la estatura, debido a una acumulación excesiva de grasa, generalmente como resultado de la ingesta excesiva de alimentos con respecto a las necesidades nutricionales de la dieta.

Estas causas diferentes de la malnutrición fueron conceptualizadas en un marco que se publicó por primera vez en 1990 (Figura 2). Este marco es utilizado habitualmente por la comunidad nutricional para la programación y señala - específicamente para la desnutrición infantil - tres niveles de causas interrelacionadas:

- **Causas inmediatas:** existen a nivel individual y están relacionadas con la ingesta inadecuada de alimentos y nutrientes y las enfermedades.
- **Causas subyacentes:** influyen a los hogares y las comunidades. Se agrupan en tres grandes categorías: inseguridad alimentaria familiar (en términos de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de alimentos); cuidado inadecuado (por ejemplo, malas prácticas de lactancia y destete, higiene personal, atención infantil); y acceso deficiente y, disponibilidad de, agua potable, saneamiento y servicios sanitarios.

FIGURA 2. Marco conceptual de la malnutrición



- **Causas básicas:** relacionadas con las estructuras, procesos y fenómenos a nivel social. Incluyen factores políticos y socioeconómicos como la gobernanza y las capacidades institucionales (incluidos los servicios públicos y el sector privado), las relaciones de género, los mecanismos de solidaridad social y la presencia de redes de seguridad, el acceso a la educación, la existencia de infraestructuras, las políticas y sistemas comerciales, así como los conflictos. Las causas básicas también incluyen factores medioambientales, como el cambio climático y el contexto agroecológico en el que viven las comunidades.

Este marco conceptual destaca especialmente la importancia de las causas subyacentes y básicas, incluyendo los vínculos entre los factores políticos y sociales, y muestra que estas tres causas interactúan de manera significativa, con factores en un determinado nivel que influyen en otros niveles. Por ejemplo, en el contexto de la obesidad y la mala alimentación, es necesario tener en cuenta todo el abanico de factores que afectan a las opciones alimentarias de la población, como la influencia de los entornos alimentarios circundantes, la disponibilidad de tiempo y otros aspectos relacionados con el estilo de vida (por ejemplo, actividad física, tabaquismo y consumo de alcohol).

Las dietas saludables y la transición dietética

Como parte de la discusión sobre la nutrición, cada vez se da mayor importancia a la calidad de las dietas y a las condiciones medioambientales que facilitan a las personas la adopción de dietas “saludables”. La OMS define una dieta saludable de la siguiente manera: *“Una dieta saludable ayuda a proteger de la malnutrición en todas sus formas, así como de las enfermedades no transmisibles (ENT), incluyendo la diabetes, las enfermedades cardíacas, los accidentes cerebrovasculares y el cáncer”* (OMS, 2015). Más concretamente, una dieta saludable se caracteriza por un consumo adecuado de alimentos, grupos de alimentos y nutrientes que fomenten la salud, y un consumo moderado de alimentos, grupos de alimentos y nutrientes poco saludables (Guenther *et al.*, 2008). Los datos científicos actuales demuestran que los riesgos dietéticos aumentan con:

- **el consumo reducido** de ciertos alimentos como frutas, hortalizas, granos enteros, nueces y semillas, leche, leguminosas y legumbres, productos marinos y ácidos grasos poliinsaturados;
- **el consumo elevado** de carne roja y procesada, azúcar, ácidos grasos trans y sal.

Los riesgos dietéticos se han convertido en el principal factor de riesgo global asociado a las muertes prematuras (Lancet, 2015). La llamada “transición nutricional” consiste en la sustitución de dietas tradicionales por otras caracterizadas por un mayor consumo de grasas, azúcares y alimentos procesados. Esto se une a la adopción de nuevos estilos de vida (por ejemplo,

más sedentarios), que tienen un impacto perjudicial sobre la salud individual. Esta transición dietética ha generado nuevas tendencias nutricionales globales caracterizadas por un rápido incremento en las tasas de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación.

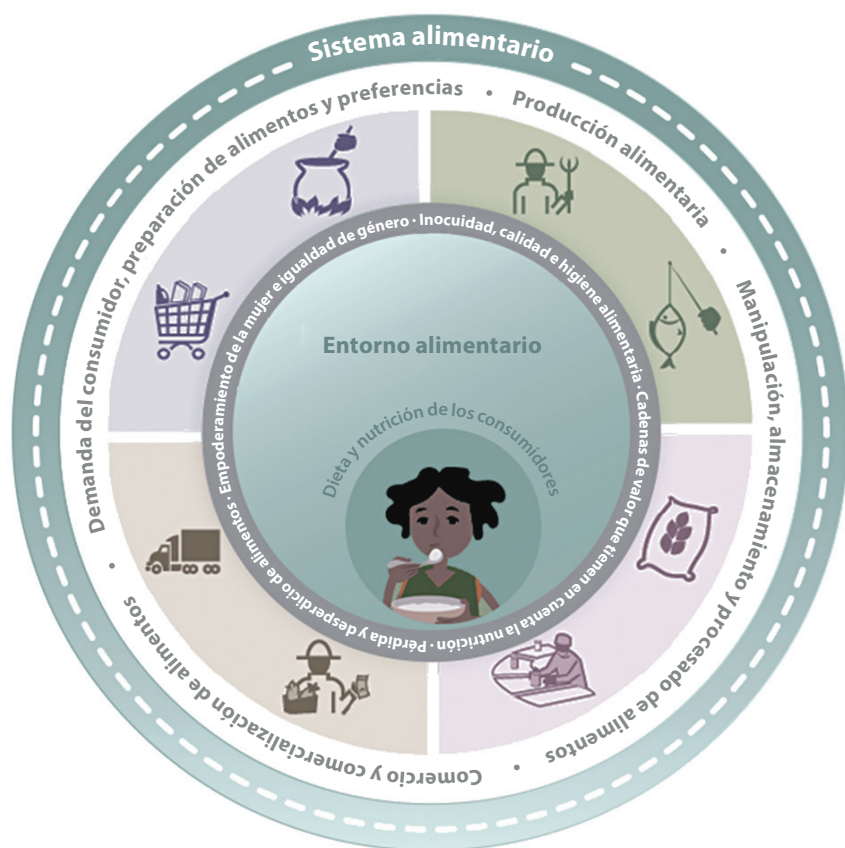
Sistema(s) alimentario(s) y entorno(s) alimentario(s)

Las opciones alimentarias de la población dependen de muchos factores, como la disponibilidad y el precio de los diversos alimentos en su entorno, la facilidad para prepararlos, y su atractivo. En conjunto, estos factores perfilan el entorno alimentario, es decir, *“la variedad de alimentos disponibles, asequibles, adecuados y deseables para la población”* (Herforth y Ahmed, 2015). Por tanto, los entornos alimentarios saludables son *“entornos en los que los alimentos, bebidas y comidas que contribuyen a la dieta de una población y satisfacen las directrices alimentarias nacionales están disponibles, tienen un precio asequible, son razonablemente adecuados, y están ampliamente promocionados”* (Herforth, 2016, adaptado de Swinburn *et al.*, 2013).

A través del entorno alimentario, el sistema alimentario influye en la dieta de los consumidores y su estado nutricional. Un sistema *alimentario “reúne todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales”* (GANESAN, 2014). Una forma de considerar el sistema alimentario es organizarlo en torno a algunas funciones principales (Figura 3), las cuales constan de un subconjunto de actividades, actores y entornos relacionados, incluidas todas las infraestructuras, instituciones, y normativas de apoyo. Por ejemplo:

- La **producción de alimentos** abarca la producción agrícola rural y urbana y la cría de ganado a cualquier escala, la pesca y la actividad forestal, la gestión de la base de recursos naturales (tierra, agua, suelo, semillas de plantas, razas de animales y demás) que sustenta dichas actividades, infraestructuras como el suministro de agua, redes de agricultores, elementos institucionales como los derechos formales y consuetudinarios sobre la tierra, las inversiones, políticas y programas agrícolas, etc.

FIGURA 3. Funciones principales del sistema alimentario



- El **almacenamiento y procesamiento de alimentos** incluyen actividades a nivel doméstico, comunitario y comercial, infraestructuras relacionadas (por ejemplo, graneros tradicionales para cereales, graneros municipales, molinos, silos comerciales, fábricas de alimentos), actores (por ejemplo, agricultores, microempresas, grandes empresas nacionales y multinacionales), reglamentaciones de estas actividades, inversiones públicas y privadas, estrategias de desarrollo agroindustrial, etc.

- El **comercio de alimentos** abarca los intercambios a diferentes niveles (local, nacional, regional e internacional), elementos como infraestructuras viarias, cadenas de frío durante el transporte y en el mercado, reglamentos y acuerdos comerciales, entre otros.
- La **comercialización de alimentos** incluye todas las actividades, actores e infraestructuras y reglamentos referentes a la venta física de alimentos (venta al por mayor, venta al por menor, restauración) y su promoción.
- El **nivel del consumidor** incluye la demanda y sus motivaciones (por ejemplo, el poder adquisitivo, las preferencias personales), la conservación, la preparación, las prácticas culinarias, el reparto dentro del hogar y las normas culturales circundantes, las políticas orientadas a apoyar el consumo, informar y proteger a los consumidores o a modificar sus hábitos alimentarios mediante la educación, los planes de protección social, etc.

El sistema alimentario no es fijo. De hecho, los sistemas alimentarios de los países en desarrollo han experimentado una profunda transformación en las últimas tres décadas, caracterizada por el rápido crecimiento del segmento poscosecha de la cadena de valor, incluyendo el procesamiento, la logística, el comercio al por mayor, el comercio al por menor (es decir, los supermercados) y la restauración de comida rápida (Reardon *et al.*, 2003; Reardon *et al.* 2009; Gómez *et al.*, 2013). Esto tiene consecuencias para la nutrición: los países que experimentan una transformación del sistema alimentario de esta naturaleza también suelen ser objeto de una transición alimentaria y una transición nutricional.

Estas transformaciones en el sistema alimentario, y el propio sistema alimentario, obedecen a las elecciones y al comportamiento de numerosos actores, incluidos los agricultores, las empresas y los consumidores. En otras palabras, el sistema alimentario puede considerarse como un sistema conductual. Los cambios en el comportamiento de los actores pueden ser inducidos mediante ciertos instrumentos como impuestos, subvenciones y reglamentos (Pinstrup-Andersen y Watson, 2011). Esto significa que las políticas públicas tienen un gran potencial para mejorar los resultados nutricionales del sistema alimentario, y lograr que las cuestiones relacionadas con la nutrición tengan mayor consideración.

La seguridad alimentaria y la nutrición no son los únicos objetivos de los gobiernos, y mucho menos de los actores que trabajan en el sistema alimentario.

Por esta razón, es importante “adoptar un enfoque nutricional” para el sistema alimentario a fin de mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. “Adoptar un enfoque nutricional” significa determinar de qué manera cada una de las funciones del sistema alimentario perfila los entornos alimentarios y, a su vez, influye en las dietas y los resultados nutricionales, incorporando explícitamente los objetivos nutricionales en las políticas y programas relacionados con el sistema alimentario, y adoptando en consecuencia los procesos de planificación. Esta es la esencia del enfoque del sistema alimentario para la nutrición promovido por la FAO.

Políticas, medidas, instrumentos y procesos

El término “política” tiene su origen en el griego antiguo “*tà politikà*”, que significa *asuntos de gobierno o de la organización del Estado*. Una definición habitual de política es: “*un plan o un conjunto de medidas, de un gobierno, partido político, o negocio, destinado a influir y determinar decisiones, acciones y otros asuntos*” (Diccionario West de Derecho de los EE.UU.). Más concretamente, una política pública se puede definir como “*una intervención de una autoridad pública que tiene como objetivo afectar el curso normal de los acontecimientos*” (Birkland, 2010). Las políticas públicas se ejecutan mediante la adopción de medidas de política, es decir, intervenciones y acciones concretas encaminadas a lograr objetivos específicos, utilizando instrumentos de política controlados por el responsable de las políticas, como impuestos, subsidios y reglamentos, que se modifican para inducir cambios en el comportamiento de los agentes socioeconómicos.

Las medidas de política afectan el comportamiento mediante el empleo de diferentes incentivos y desincentivos, como los siguientes:

- Suministro directo de bienes, servicios o transferencias que afectan a los ingresos o la riqueza de los agentes económicos (por ejemplo, servicios de transporte, información y atención sanitaria; ayuda directa a los ingresos de las familias pobres);
- Fomento, promoción o respaldo de acciones de agentes económicos específicos (por ejemplo, medidas de política para estimular la adopción de nuevas tecnologías, promover productos de exportación o contribuir al empleo en un sector específico);

- Ahorro o conservación de activos y recursos (por ejemplo, fomentar técnicas agrícolas sostenibles como la rotación de cultivos, la fertilidad del suelo);
- Imposición u obligación (por ejemplo, vacunas, tratamiento de aguas residuales, eliminación adecuada de desechos peligrosos);
- Prohibición (por ejemplo, el uso de ciertos tipos de plaguicidas, importaciones o exportaciones específicas);
- Disuasión (por ejemplo, prácticas de producción no sostenibles, uso excesivo de energía).

Una política puede adoptar diversas formas y ejecutarse a todos los niveles de la gobernanza, desde los municipales a los intergubernamentales. Puede hacerse pública mediante textos legislativos, declaraciones y documentos de política, prácticas administrativas como planes, programas y presupuestos sectoriales, o cambios en la normativa de alto nivel de los organismos gubernamentales (Schneider e Ingram, 1997).

Las políticas se formulan y ejecutan mediante sus procesos. Un proceso de política es la manera de planificar, diseñar, ejecutar y evaluar los cambios de las políticas. Debido a que las políticas públicas involucran a numerosos actores interrelacionados entre sí por medio de vínculos socioeconómicos o políticos, los procesos de las políticas son polifacéticos, complejos y reflejan los contextos sociales y políticos en los que tienen lugar. Como tales, la formulación y ejecución de políticas para abordar temas concretos no sólo requiere evaluar lo que resulte técnicamente posible, sino también valorar lo que sea políticamente viable.

Un “marco de políticas coherente e intersectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición”

La coherencia de las políticas puede definirse como un conjunto de resultados consistentes, completos y homogéneos, alcanzados en diversos sectores y ámbitos de política, sin poner en riesgo la integridad de los objetivos de los responsables (Dubé *et al*, 2014). La coherencia de las políticas se manifiesta en diferentes niveles. La coherencia horizontal garantiza la sinergia en los diferentes ámbitos de política y entre ellos, al tiempo que reduce al mínimo las incongruencias y los objetivos contrapuestos. Por otra parte, la coherencia vertical garantiza el mismo enfoque, pero entre diferentes niveles gubernamentales: internacional, nacional y local (*ibíd.*). Por tanto, el concepto de marco de políticas coherente e intersectorial utilizado en

estas directrices se refiere a una situación (contexto, estado, condición) de acción colectiva de políticas entre sectores clave (por ejemplo, agricultura, pesca, actividad forestal, salud, educación) o ámbitos de políticas (por ejemplo, bienestar social, tenencia de la tierra, género y empoderamiento de la mujer, cambio climático) para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición. Los instrumentos de política de cada sector/ámbito abordan distintos aspectos de las causas estructurales subyacentes de sus mandatos, al tiempo que se reconocen y adoptan compensaciones de factores entre los objetivos de política concretos y las metas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y se aprovechan las sinergias de manera efectiva.

Por definición, un marco de políticas intersectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición abarca diversos sectores. En principio, se trata de todos los sectores que teóricamente influyen en las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición en un contexto determinado. Sin embargo, cada uno de estos sectores persigue sus propios objetivos, no siempre alineados con los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Dada la falta de conocimiento y la limitada coordinación intersectorial, las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria no siempre se tienen suficientemente en cuenta en las políticas y las tomas de decisiones del sector. Al mismo tiempo, las inquietudes sectoriales no ocupan siempre un lugar adecuado en la agenda de la seguridad alimentaria y la nutrición. Como consecuencia, las políticas y programas propuestos no incluyen instrumentos ni medios alternativos, que podrían alcanzar una repercusión máxima en la seguridad alimentaria y la nutrición dada la peculiaridad de los objetivos de dichas políticas y programas. Por lo tanto, promover un planteamiento coherente requiere afinar el enfoque de las políticas sectoriales pertinentes en lo que respecta a sus contribuciones específicas a los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición. En otras palabras, estas políticas sectoriales no solo se evalúan desde la perspectiva de su(s) objetivo(s) específico(s), sino también en relación a los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.

En la práctica, ejecutar un marco coherente e intersectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición es una tarea compleja que se ve dificultada por la falta de conocimiento detallado sobre las consecuencias reales e hipotéticas de determinadas medidas de política en categorías de poblaciones expuestas a la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Asimismo, la capacidad para determinar

las sinergias y encontrar compensaciones de factores para los objetivos de los diversos instrumentos de política sectoriales y los relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición es limitada, especialmente teniendo en cuenta los vínculos entre la seguridad alimentaria y la producción de alimentos, y la nutrición y la salud. Esta incertidumbre de las políticas, unida a unos programas políticos contrapuestos entre los diferentes sectores, supone un límite para lo que puede hacerse en favor de la coherencia, incluso en un sector con diversos subsectores. Por tanto, en la práctica existe la limitación de asegurar la coherencia entre sectores clave que influyen en los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El Brasil es un ejemplo de país que ha adoptado un marco de políticas coherente e intersectorial que refleja las contribuciones de determinados sectores a la seguridad alimentaria y la nutrición (Recuadro 7).

La esencia de cualquier estrategia que tenga como finalidad una mayor coherencia de políticas radica en acordar objetivos de política comunes que aborden las necesidades sectoriales y los desafíos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición de manera coordinada y coherente (Hawkes, 2015). En este sentido, la coherencia de las políticas requiere la participación en ellas de un amplio abanico de actores (Recuadro 8). Al mismo tiempo, se refiere a la determinación y resolución de tensiones y conflictos en los diferentes sectores o subsectores, y entre ellos, que podrían debilitar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y al fomento de las sinergias entre las medidas de política destinadas a generar situaciones beneficiosas para todas las partes interesadas. Esto presupone que los responsables de las políticas y otras partes interesadas tengan una visión común de los problemas y soluciones de la seguridad alimentaria y la nutrición en el país, y reconozcan y comprendan las interacciones entre diferentes sectores y sus consecuencias concretas en la seguridad alimentaria y la nutrición.

El cambio de políticas

En una visión convencional del cambio de políticas se sostiene que este se produce siguiendo una serie de pasos lineales bien definidos, en los que se supone que las partes interesadas toman decisiones racionales basadas en las mejores opciones o datos disponibles. En la práctica, el cambio de políticas es un proceso complejo y refleja los contextos sociales y políticos en los que se desarrolla.

Los procesos de las políticas suelen involucrar a diversos actores, coaliciones o redes, cada uno con diferentes niveles de poder, interés, conocimiento, capacidad y en ocasiones con valores y creencias diferentes. Estas coaliciones o redes normativas suelen estar muy unidas y acceder a ellas puede resultar complicado. Pueden favorecer determinadas fuentes de datos y a ciertos actores con respecto a otros. Los individuos y las redes están relacionándose continuamente e influenciándose mutuamente (a través de procesos formales e informales). Por lo tanto, el cambio de políticas, si verdaderamente se produce, suele ser impredecible. Las crisis sociales y económicas, como la subida de los precios de los alimentos, las crisis de los combustibles o las crisis financieras, pueden hacer que la atención se centre puntualmente en uno u otro asunto, o incluso que los responsables de las políticas modifiquen completamente su posición con respecto a una determinada cuestión. Sin embargo, aunque las actuaciones puntuales son frecuentes, la modificación de planteamientos gubernamentales sólidamente establecidos es poco habitual, o únicamente se produce a largo plazo. La magnitud del cambio de políticas puede variar: desde la modificación de parámetros y rutinas prediseñadas hasta el replanteamiento general de los objetivos de política existentes. Es probable que las modificaciones menores se produzcan más frecuentemente, mientras que los grandes cambios no son tan habituales y suelen tener lugar en épocas de crisis.

Aunque no resulte necesariamente más complejo que otros ámbitos de las políticas, influir en las políticas agrícolas y los subsectores relacionados con ella supone ciertos desafíos particulares. En muchos países en desarrollo el sector agrícola incluye un *“abanico inusualmente amplio y creciente de preocupaciones públicas”* (Wiggins *et al.*, 2013). En la mayoría de los países de ingresos bajos da trabajo a gran parte de la mano de obra, contribuye significativamente al producto interno bruto, y las prácticas agrícolas y el uso de la tierra suelen ser objeto de preocupaciones medioambientales importantes. Por tanto, *“un amplio abanico de objetivos depende de la agricultura y el desarrollo rural: crecimiento económico e ingresos por exportación, empleo, igualdad, igualdad de género, seguridad alimentaria y nutricional, conservación del medio ambiente y equidad regional”*. Estos intereses suelen competir entre sí, y las discusiones sobre las prioridades y las compensaciones de factores pueden llevar tiempo, y se suelen retomar periódicamente.



RECUADRO 7

Brasil: El marco de políticas del *Fome Zero* (Hambre Cero)

El *Fome Zero* (Hambre Cero), introducido por el presidente Ignacio Lula da Silva en 2003, fue concebido para erradicar el hambre y mejorar los medios de vida de la población pobre. El gobierno brasileño señaló la seguridad alimentaria y la nutrición como objetivos estratégicos de las políticas públicas con el fin de promover un enfoque coherente y coordinado e integrar programas de apoyo centrados en la agricultura, la nutrición, la salud, la educación y la reducción de la pobreza.

Fome Zero se centró en dos objetivos: i) mejorar el acceso a la alimentación de la población de bajos ingresos utilizando instrumentos de protección social, junto a la recuperación del salario mínimo y el empleo; ii) fortalecer la agricultura familiar, principal fuente de suministro de alimentos del mercado interno. Para ejecutar adecuadamente las políticas sectoriales correspondientes y evitar desvíos, el gobierno aprobó varias leyes, entre ellas la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar el derecho a una alimentación adecuada y una ley de Agricultura Familiar en 2006 para definir el concepto de agricultura familiar y especificar los beneficiarios de los programas de apoyo relacionados.

Se creó un nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre para coordinar la acción de los demás ministerios en lo relativo a la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. El modelo brasileño subrayó la importancia de la acción en las políticas de todos los sectores para combatir el hambre, y el compromiso de todos los ministerios clave para ayudar a planificar, supervisar y evaluar la iniciativa.

Fuente: de Schutter, 2014

RECUADRO 8



Factores que facilitan un marco de políticas más coherente e intersectorial para la seguridad alimentaria y la nutrición

- **Voluntad y compromiso políticos:** el compromiso al más alto nivel político para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición es fundamental para gestionar las agendas políticas que se encuentren en conflicto y fortalecer la coordinación sectorial con el objetivo de mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición.
- **Conocimiento y capacidad analítica:** el análisis basado en pruebas objetivas y datos pertinentes relacionados con las consecuencias de las iniciativas de política para la seguridad alimentaria y la nutrición son necesarios para contribuir a la toma de decisiones y ayudar a llevar los compromisos políticos a la práctica. Los analistas de las políticas deberían ser capaces de:
 - determinar, describir, analizar y evaluar las consecuencias de las opciones de política para la seguridad alimentaria y la nutrición a corto y largo plazo;
 - poner de relieve las compensaciones de factores o las sinergias entre los objetivos de las políticas sectoriales y los relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, y proponer ajustes en los instrumentos normativos o sugerir medidas complementarias para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición;

- Transmitir o comunicar los resultados analíticos pertinentes a los responsables de la toma de decisiones y otras partes interesadas que participan en los procesos de toma de decisiones para que las políticas y el diálogo sobre ellas se encuentren al mismo nivel y se rebaje la influencia de las ideologías.
- **Capacidad de gobernanza:** los procesos de las políticas se organizan de forma que aseguren:
 - *diálogo entre las múltiples partes interesadas:* se facilita el diálogo de políticas entre los analistas, los responsables de la toma de decisiones y otras partes interesadas para llegar a un entendimiento común de las consecuencias, sinergias y compensaciones de factores y determinar los catalizadores y los obstáculos al cambio normativo;
 - *colaboración intersectorial:* existen mecanismos de coordinación a un nivel suficientemente elevado para garantizar que las decisiones de política tengan en cuenta las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, faciliten las sinergias y resuelvan posibles conflictos entre políticas;
 - *ejecución coherente:* la ejecución de las políticas es coherente con las decisiones adoptadas, incluidas las relativas a la aplicación de medidas de acompañamiento para abordar los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición;
 - *supervisión y evaluación adecuadas:* se evalúan y analizan las repercusiones buscadas y no buscadas de las políticas sobre seguridad alimentaria y nutrición para mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje, contribuir a la formulación de políticas basadas en datos contrastados y tratar los casos de incoherencia en las políticas o entre unas políticas y otras.

La participación en las políticas

La participación en las políticas que da lugar a un cambio tangible y positivo casi siempre supone un desafío debido a los siguientes motivos (Hummelbrunner y Jones, 2013):

- **La información sobre los procesos y las posiciones de los principales actores es incompleta:** en la mayoría de los casos, quienes trabajan en asuntos de las políticas tendrán datos o información incompleta sobre el tema y el contexto correspondiente: motivos de la situación, causas del proceso de política, razones por las cuales las partes involucradas actúan de cierta manera. Dado que influir en las políticas supone adentrarse en procesos políticos en ocasiones muy conflictivos, comprender lo que realmente piensan los diferentes actores puede resultar muy difícil.
- **La situación cambia constantemente y los cambios son impredecibles:** la mayoría de los espacios de las políticas presentan muchos intereses diferentes. Estos pueden cambiar de manera impredecible, y quizás resulte necesario modificar ciertos objetivos y enfoques influyentes. Un cambio imprevisible puede hacer que resulten impredecibles los resultados sobre las políticas de un conjunto de actividades. El cambio también puede prolongarse durante un largo periodo de tiempo, una circunstancia de difícil encaje con los sistemas y procesos habituales de la gestión de proyectos.
- **Es difícil saber si el trabajo de política que se está realizando tiene algún efecto:** debido al elevado número de personas involucradas en la formulación de políticas y sus diversos intereses, reconocer los síntomas que puedan indicar que se han asimilado los mensajes clave y se ha actuado al respecto puede resultar complicado. Si parece que se ha producido un cambio, resultará difícil atribuirlo a intervenciones específicas, en un contexto en el que muchas personas podrían estar participando en la política correspondiente. El trabajo de influencia y participación suele ser más eficaz cuando se desarrolla por medio de alianzas, coaliciones y redes, con la consiguiente dificultad de evaluar la contribución específica de una organización a un cambio de política concreto.

Existen muchos enfoques diferentes sobre la participación en las políticas (Recuadro 9). Una manera de clasificar estos enfoques es distinguir aquellos que se decantan por un planteamiento de vía interna de los que optan por una aproximación por la vía externa (Start y Hovland, 2004). El primero utiliza métodos en los que puede darse una interacción directa entre los responsables de las decisiones, los aliados y otros actores clave. Incluye la participación en negociaciones, reuniones, comunicaciones directas con ministros del gobierno o conversaciones informales cara a cara con colaboradores cercanos y otros contactos. El segundo emplea métodos destinados a un mayor número de personas, o al debate político sobre un tema, a través de mensajes públicos y campañas. Su objetivo es generar apoyo público para nuevas políticas, utilizar reuniones y discursos públicos para comunicar la justificación de una reforma propuesta o utilizar la televisión y la radio para concienciar a la opinión pública sobre un tema.

A partir de esta clasificación, se pueden definir de manera aproximada cuatro formas diferentes de participación en las políticas: formal por vía interna (una forma de participación con formulación de opiniones); formal por vía externa (por ejemplo, formando coaliciones fuera del gobierno y proporcionando datos para realizar una petición al gobierno); informal por vía interna (por grupos de presión); informal por vía externa (activismo).

Las políticas pueden ser formuladas por una amplia variedad de actores: un político proactivo o un burócrata, un grupo de interés económico o social suficientemente bien organizado para tener acceso al poder, un juez activista que empuja al ejecutivo a actuar, o una campaña ciudadana que cobra fuerza en la sociedad civil y los medios de comunicación. Dentro del gobierno, a menudo es el funcionario el que formula (o bloquea) la política, mientras que los ministros establecen los parámetros políticos generales y desarrollan el trabajo cotidiano de los cargos públicos. Dada la politización de la función pública en muchos contextos, los analistas y los profesionales aconsejan forjar relaciones con funcionarios de segundo o tercer nivel para trabajar con los organismos públicos a largo plazo, ya que dichos funcionarios serán quienes se mantengan en el cargo tras una reestructuración, y también son quienes poseen la memoria institucional que puede definir las decisiones y la ejecución (Young y Quinn, 2012).

RECUADRO 9



Manual de la FAO y del ODI sobre la participación e influencia en las políticas

El manual de la FAO y del ODI (Overseas Development Institute, Instituto de Desarrollo de Ultramar) sobre la participación e influencia en las políticas es una modificación del Enfoque de la ODI de identificación de resultados del programa de Investigación y Políticas en el Desarrollo (RAPID) (ROMA, por sus siglas en inglés) y consta de un conjunto de herramientas que pueden utilizarse en cualquier etapa de la participación en las políticas para aprender a diagnosticar un problema, comprender el tipo de repercusión, establecer objetivos realistas de influencia, elaborar un plan para alcanzar dichos objetivos y reflexionar sobre las lecciones aprendidas para perfeccionar el plan. Los principios fundamentales en los que se basa este enfoque son:

- En primer lugar, los enfoques de participación e influencia en las políticas deben estar centrados en los actores y las organizaciones: el cambio viene determinado por las acciones de las personas y las relaciones entre ellas.

- En segundo lugar, se ha demostrado que un enfoque de “prueba y evolución” fomenta la flexibilidad y la capacidad de adaptación para gestionar la complejidad de la participación en las políticas. Con el paso del tiempo, es muy probable que las circunstancias cambien y el enfoque de la participación deba ser revisado.
- En tercer lugar, involucrar a las principales partes interesadas en los resultados y la reflexión sobre el trabajo de participación en las políticas promueve un proceso bidireccional de rendición de cuentas, que servirá para mejorar la efectividad del trabajo en las políticas.
- En cuarto lugar, si realmente se produce un cambio, es poco probable que solamente sea atribuible al trabajo de una sola organización. El cambio suele ser el resultado de una compleja red de interacciones entre los diferentes actores, fuerzas y tendencias. Centrarse en la contribución elimina la presión.
- Por último, no hay una hoja de ruta específica para un proceso de participación en las políticas. Resulta más útil considerar dicho proceso como una brújula que señala el camino en medio de la niebla y no como una hoja de ruta con un conjunto de indicaciones precisas.

Fuente: Young, J, et al., 2014.

Referencias

- Balié, J. 2009. Methodological Guide for Policy Intelligence and Preparedness work in pilot countries. Draft. Rome: FAO.
- Bhutta, Z. *et al.* 2013. Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: what can be done and at what cost? The Lancet Nutrition Interventions Review Group and the Maternal and Child Nutrition Study Group, 2013.
- Birkland, T. 2010. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E Sharpe Inc. 3rd edition.
- Committee on World Food Security (CFS). 2015. Global Strategic Framework for Food Security & Nutrition: Fourth Version. Rome.
- Dubé, L., Addy, N.A., Blouin, C. & Drager, N. 2014. From policy coherence to 21st century convergence: a whole-of-society paradigm of human and economic development. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1331: 201–215.
- European Union (EU). 2013. Enhancing Maternal and Child Nutrition in External Assistance: an EU Policy Framework. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, European Commission.
- FAO. 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action: World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.
- FAO. 2013. State of Food and Agriculture 2013: Food systems for better nutrition. Rome.
- FAO/WHO. 2014. Conference Outcome Document: Framework for Action. Second International Conference on Nutrition. Rome, 19-21 November 2014.

- FAO. 2015. Enhancing the Nutritional Impact of Agriculture Investment Programmes: A Checklist and Guidance for Programme Formulation (pages 6-12). Rome.
- Forouzanfar, M. H., Alexander, L., Anderson, H.R., Bachman, V.F, Biryukov, S., Brauer M. & Delwiche, K. 2015. Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks in 188 countries, 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. *The Lancet*, 386(10010), 2287-2323.
- Global Panel. 2016. The cost of malnutrition. Why policy action is urgent. London, UK: Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition.
- Guenther, P. M., Reedy, J. & Krebs-Smith, S.M. 2008. Development of the healthy eating index-2005. *Journal of the American Dietetic Association*, 108 (11), 1896–1901.
- Hawkes, C. 2015. Enhancing Coherence between Trade Policy and Nutrition Action: implementing the Framework for action of the Second international conference on nutrition. Discussion paper 1. United Nations Standing Committee on Nutrition, Geneva.
- Herforth, A. 2016. What is needed for assessing the impact of food systems policies on food environments and diets? Implementing the Framework for Action of the Second International Conference on Nutrition. UN Standing Committee on Nutrition.
- Herforth, A. & Ahmed, S. 2015. The food environment, its effects on dietary consumption, and potential for measurement within agriculture-nutrition interventions. *Food Security*, 7(3), 505-520.

- High Level Panel of Experts on food security. 2014. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems. FAO, Rome.
- Hoddinott J., Rosegrant M. & Torero M. 2012. Hunger and Malnutrition. Assessment paper for the 3rd Copenhagen Consensus, Copenhagen Consensus Center. <http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/hungerandmalnutrition.pdf>.
- Hummelbrunner, R. & Jones, H. 2013. A guide for planning and strategy development in the face of complexity. Background Note. March 2013. London, Overseas Development Institute.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2014 Global Nutrition Report 2014: Actions and accountability to accelerate the world's progress on nutrition. Washington DC.
- Miller, G., Roehrig, C. & Russo, P. 2015. A Framework for Assessing the Value of Investments in Nonclinical Prevention. *Prev Chronic Dis* 12:150363.
- Pinstrup-Andersen, P. & Watson II, D.D. 2011. *Food Policy for Developing Countries: The Role of Government in Global, National, and Local Food Systems*. Cornell University Press.
- REACH. 2013. Country Facilitator Manual: 2nd edition. Rome, World Food Programme.
- Reardon, T., Barrett, C.B., Berdegue J.A. & Swinnen, J.F.M. 2009. "Agrifood Industry Transformation and Small Farmers in Developing Countries," *World Development*, 37(11): 1717–27.
- Reardon, T., Timmer, C.P., Barrett C.B. & Berdegue J. 2003. The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. *American journal of agricultural economics*, 85(5), 1140-1146.
- Reardon, T. & Timmer, C.P. 2012. The economics of the food system revolution. *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 4(1), 225-264.
- Schneider, A. & Ingram, H. 1997. *Policy Design for Democracy*. University of Kansas Press.
- Shekar, M. 2015. Investing In Nutrition: The Foundation For Development and Investment Framework To Reach the Global Nutrition Targets. Washington, DC.
- Start, D. & Hovland, I. 2004. Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers. London, Overseas Development Institute.
- de Schutter, O. 2014. Food for Thought: Learning from Brazil. A source of inspiration for the successful implementation of 'Zero Hunger' in West Africa. London, Oxfam International.
- United Nations Economic Commission for Africa. 2014. The Cost of Hunger in Africa: Social and Economic Impact of Child Undernutrition in Egypt, Ethiopia, Swaziland and Uganda. Report. Addis Ababa, African Union Commission.
- World Health Organization (WHO). 2016. Obesity and overweight. Factsheet No. 311. Geneva.
- WHO. 2016b. Nutrition- challenges. Online Factsheet. Available at <http://www.who.int/nutrition/challenges/en/>.
- Wiggins, S., Farrington, J., Henley, G., Grist, N. & Locke, A. 2013. Agricultural development policy: a contemporary agenda. Background Paper for GIZ.
- Young, E. & Quinn, L. 2012. Making Research Evidence Matter. A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries. Open Society Foundations, Budapest.
- Young, J., Shaxson, L., Jones, H., Hearn, S., Datta, A. & Cassidy, C. 2014. ROMA: RAPID Outcome Mapping Approach. London, Overseas Development Institute.



En colaboración con:



CGIAR

RESEARCH
PROGRAM ON
Agriculture for
Nutrition
and Health

Led by IFPRI



Research
& Policy in
Development



www.fao.org/3/I7214ES/I7214ES.pdf