



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Maestría y Doctorado en Ciencias Médicas, Odontológicas y de la Salud

Facultad de Medicina

**Descripción de las políticas alimentarias y
la producción de alimentos en México – para
promover una dieta correcta**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Doctorado en Gestión y Políticas de Salud

PRESENTA

Gloria Cervantes Belausteguigoitia

Tutor principal:

Dr. Juan Luis Gerardo Durán-Arenas

Instituto Mexicano del Seguro Social

Comité tutor:

Dra. Carolina Pérez Ferrer

Instituto Nacional de Salud Pública

Dr. Luis Gómez Oliver

Facultad de Economía, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., febrero de 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco a muchas personas que contribuyeron en este proceso de formación del doctorado. Jorge Henriquez es el primero que estuvo a mi lado desde el inicio hasta el fin. Mi tutor, Luis Durán, y mi comité tutor que me guiaron para hacer posible la investigación con un enfoque propositivo y práctico. A la coordinadora Marcela Agudelo y al soporte administrativo de Alba Ochoa, que me brindaron invaluable apoyo. A mis sinodales, en especial a Martha Kaufer, quien ha sido una motivación para ser una nutrióloga más profesional. Muchas gracias a cada uno de ustedes.

Abreviación

ANSA	Acuerdo Nacional por la Salud Alimentaria
ANM	Academia Nacional de Medicina de México
AVISA	Años de vida saludable perdidos
COFEPRIS	Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios
CONACRO	Consejo Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles
DOF	Diario Oficial de la Federación
EAT - Lancet	Comisión EAT Lancet sobre alimentación, planeta y salud
ENGASTO	Encuesta Nacional de Gastos en los Hogares
ENPCSOD	Indicadores para Monitorear los Avances de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GISAMAC	Grupo Intersectorial de Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad
GLOPAN	Panel Global sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición
HLPE	Grupo de Expertos de Alto Nivel en seguridad alimentaria y nutrición
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
INFORMAS	Red Internacional para la Investigación, Monitoreo y Apoyo a la acción en Alimentación y Obesidad/enfermedades no transmisibles.
IOM	Instituto de Medicina de los Estados Unidos
MeSH	Encabezados de Temas Médicos
NOM	Norma Oficial Mexicana
NOURISHING	Marco conceptual para paquetes de política alimentaria para las dietas saludables y la prevención de obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas a la dieta.
OECD	Organización para la Cooperación Económica y de Desarrollo
OMENT	Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles
OMS	Organización Mundial de la Salud
PEC	Programa Especial Concurrente
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación
SCAR	Comité Permanente de Investigación Agraria de la Unión Europea
SEGALMEX	Seguridad Alimentaria Mexicana
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

ÍNDICE

Contenido de figuras y tablas	5
1. Introducción	6
2. Antecedentes	7
3. Marco conceptual	7
4. Planteamiento del problema	15
5. Justificación	22
6. Pregunta de investigación	22
7. Hipótesis / supuesto teórico	23
8. Objetivos de la investigación	23
9. Metodología	24
9.1 Diseño de estudio	
9.2 Aspectos metodológicos	
- Universo de estudio	
- Fase 1. Revisión de la literatura de políticas alimentarias – promoción de dieta correcta. Estudio cualitativo	
- Fase 2. Análisis del espacio de las políticas. Estudio cualitativo	
- Aspectos éticos	
10. Resultados	31
- Objetivo 1. Describir las políticas alimentarias que pudieran tener un efecto en la dieta	
- Objetivo 2. Identificar barreras y oportunidades en el espacio de la política para incluir objetivos de dieta correcta	
11. Discusión	50
12. Conclusión	57
Referencias	58
Publicaciones derivadas de la investigación	66
Anexos	82

Contenido de figuras y tablas

Tabla 1	Resumen de recomendaciones alimentarias de grupos de alimentos para una dieta correcta, con énfasis en calidad	11
Figura 1	Las dietas incorrectas, sus consecuencias y tres áreas de política asociadas a la mala alimentación. Adaptación del marco conceptual NOURISHING	14
Figura 2	Etapas de la cadena de suministro de alimentos	15
Figura 3	Disponibilidad en kilogramos por persona de grupos de alimentos en México por años	17
Figura 4	Porcentaje de cada grupo de alimentos del total de la disponibilidad de los tres grupos	18
Tabla 2	Características de los estudios identificados de políticas de factores asociados a la dieta en México	21
Tabla 3	Tipo de actor y sector entrevistado	29
Figura 5	Selección de artículos para revisión y estudios de políticas públicas encontrados con efecto en la dieta	32
Tabla 4	Resumen de categorización de estudios encontrados según tipología NOURISHING	33
Tabla 5	Características de los estudios encontrados de evaluación de las políticas de la producción de alimentos en relación a la dieta	35
Figura 6	Revisión de temas de interés para la emisión de las políticas públicas en los artículos incluidos	36
Tabla 6	Análisis del Espacio de las Políticas para integrar a la nutrición como prioridad en el suministro de alimentos en México	38
Tabla 7	Resumen de los principales documentos de políticas públicas que afectan la cadena de suministro de alimentos de México	41
Figura 7	Mapa visual de diferentes conceptos propagados por diferentes actores de la oferta alimentaria y nutrición	47

1. INTRODUCCIÓN

Se ha propuesto que para mejorar la dieta se requiere de políticas alimentarias y prácticas de producción de alimentos que favorezcan una dieta correcta¹⁻³. La dieta es un determinante clave de la obesidad¹ y enfermedades no transmisibles como la hipertensión⁴ y diabetes, que son primeras causas de morbilidad⁵ y mortalidad⁷. En México hay varias políticas de prevención de obesidad, pero la mayoría de estas están enfocadas a la demanda de alimentos⁷⁻¹⁴, en particular encaminadas a cambiar el entorno alimentario⁷⁻¹³ y caen principalmente bajo la responsabilidad del sector salud y el individuo. En cambio, poco se ha estudiado desde la oferta de alimentos¹⁵, con énfasis en la producción de alimentos y la participación del sector agroalimentario.

El propósito del estudio es describir oportunidades de cambios en las políticas alimentarias de México con enfoque en la producción de alimentos, en específico de la cadena de suministro de alimentos, para que integren objetivos para promover dietas correctas.

Esta investigación estuvo dividida en dos fases, la primera fue hacer una revisión de la literatura de los estudios publicados a nivel internacional de política alimentaria para promoción de una dieta correcta. La segunda parte, comprendió de un análisis en el espacio de las políticas para conocer las barreras y oportunidades de los principales actores del sector agroalimentario mexicano para desarrollar e implementar políticas relacionadas a la promoción de una dieta correcta.

El resultado de la investigación nos permitió generar mayor conocimiento sobre las políticas alimentarias en México y las organizaciones que están dando respuesta al sistema de alimentación en México, con particular enfoque en la producción de los alimentos, con énfasis en la cadena de suministro de alimentos para la promoción de una dieta correcta. Por otra parte, contribuye a un mayor y mejor entendimiento de cómo se articulan las acciones de las organizaciones que conforman la respuesta del sistema de alimentación y detectar elementos en donde se podría influir para alinear la respuesta de los diferentes sectores sobre las políticas de alimentación del país con enfoque en la promoción de una dieta correcta.

2. ANTECEDENTES

Hay consenso internacional de la importancia de influir en políticas públicas con el fin de atacar la dieta incorrecta, ya que la dieta es uno de los cuatro principales factores de riesgo de la obesidad e importantes enfermedades no transmisibles asociadas a ella, como la diabetes mellitus y la hipertensión arterial. De acuerdo al plan de acción global de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la prevención y control de enfermedades no transmisibles 2013-2020, las muertes y enfermedades crónicas como la diabetes y enfermedades cardiovasculares, pueden ser prevenibles a través de influir en políticas públicas dentro del sector salud y en sectores afuera del mismo dirigidas a atacar los cuatro principales factores de riesgo: uso dañino del alcohol, falta de actividad física, **alimentación inadecuada** y uso del tabaco.¹⁶

Los Programas Sectoriales de Salud de México 2013- 2018 y 2020-2024 establecen como uno de sus ejes prioritarios para el mejoramiento de la salud de la población la promoción y la prevención de las enfermedades.¹⁷⁻¹⁸ Específicamente, uno de sus objetivos contempla consolidar acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades¹⁷. Algunas de las estrategias y líneas de acción que se plantean para este objetivo conllevan a pensar en la necesidad de articular intervenciones que cambien el actuar de las personas, en términos de su responsabilidad respecto a sus comportamientos alimentarios, de actividad física y en general todas las acciones que no promuevan una salud integral de las personas, familias y comunidad.

3. MARCO CONCEPTUAL

Los términos “políticas alimentarias” y “dieta correcta” no tienen una definición universal aceptada. El término de “política alimentaria” en México ha sido utilizado desde la política social para dar respuesta a los retos de alimentación del país con un enfoque de acceso a la alimentación como derecho social.¹⁹ El término “dieta correcta” en México ha sido utilizado por los profesionales de la salud²⁰, sin embargo, otros sectores fuera del de salud hacen menciones relacionados a la alimentación saludable, dietas saludables, pero no se cuenta con una definición aceptada por los diferentes sectores. A continuación, se describen los dos conceptos utilizados para esta investigación “política

alimentaria” y “dieta correcta” y por último se presentan varios marcos conceptuales que de una manera comprensiva ponen juntas las áreas de política alimentaria donde se sugiere tomar acción o considerar para que de manera efectiva se promueva una dieta correcta. Se hace selección de un marco conceptual para esta investigación con la finalidad de establecer la importancia de hacer un análisis de política alimentaria para promoción de una dieta correcta desde la perspectiva de la oferta, en particular desde la producción de alimentos en México, con énfasis en la cadena de suministro de alimentos.

Políticas alimentarias

Para esta investigación se utilizó el término de políticas alimentarias con énfasis en las políticas públicas que dan respuesta al principal problema derivado de la mala nutrición como es el sobrepeso y la obesidad. Las políticas públicas definidas como acciones públicas emitidas o implementadas por el gobierno, ya sean declaraciones formales o posiciones formales emitidas por el gobierno que dan respuesta a problemas públicos.²¹

En las últimas décadas el Estado Mexicano ha intentado enfrentar el problema de la obesidad mediante varias acciones de políticas públicas (Anexo 1), en comparación a varias décadas que se lleva atacando el problema de desnutrición (Anexo 2), pero ninguna con énfasis particular en la promoción de alimentación como un sistema. Entre las políticas que destacan para combatir el sobrepeso y la obesidad son: en 2010 El Acuerdo Nacional de Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad²² (ANSA), el Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o la distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar²³, El Consejo Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles²⁴ (CONACRO), Programas Integrados de Salud: PREVENIMSS, Programa PrevenISSSTE, Programa 5 pasos por tu salud, entre otros. Cabe destacar al ANSA como primera acción Estatal contra la obesidad, en donde participaron la industria, organismos no gubernamentales y la academia. Este acuerdo consta de acciones dirigidas especialmente a los menores de edad. A través de 10 objetivos se enfoca en dos factores de riesgo principalmente; la insuficiente actividad física e ingestión de alimentos saludables en la población, y los determinantes económicos, y de mercado, sociales, culturales y legales que contribuyen a generar un ambiente poco propicio para llevar una vida saludable.

En 2013, el presidente de la República lanza la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes²⁵. En 2014, se establece una Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las bebidas saborizadas con azúcares añadidos y a los alimentos con alto contenido energético²⁶. También por Decreto Presidencial se adicionan diversas disposiciones al reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad²⁷ en donde se limitan los horarios de publicidad de alimentos y bebidas dirigidos a niños en televisión abierta y restringida. En adición, se establece un Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los productos alimenticios y bebidas no alcohólicas pre envasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental²⁸, el cual no está en uso.

En 2014, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles²⁹, para 2015 se establecen los indicadores del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT) el cual mediante una iniciativa pública-privada crea el Sistema de Indicadores para Monitorear los Avances de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD)³⁰. El diseño de la metodología del sistema de indicadores ENPCSOD estuvo a cargo de Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), junto con el Aspen Institute Mexico y la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. El financiamiento se obtuvo de empresas privadas. Y se contó con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil. El objetivo principal de la herramienta es concentrar un gran número de factores medibles que están relacionados con el sobrepeso y la obesidad. La herramienta consta de 62 indicadores que están agrupados en tres pilares: 1. Salud pública, 2. Atención médica y 3. Regulación. La alimentación es uno de los seis indicadores del pilar de salud pública del sistema de indicadores ENPCSOD, sin embargo, la fuente para obtención de la información está enfocada a la compra promedio de alimentos y no hay indicadores específicos de consumo de alimentos. En el sistema, el indicador de Alimentación busca medir la calidad de la dieta de los hogares a través de la compra que estos reportan para diferentes categorías de alimentos, pero sí destaca que con los datos disponibles no se puede identificar que tan equilibrada es la dieta de la persona, ni tampoco las frecuencias de consumo. Como fuente de estos indicadores se utiliza la Encuesta

Nacional de Gastos en los Hogares (ENGASTO). Sin embargo, parece que el sistema de indicadores ENPCSOD ya está en desuso.

En 2015, la Academia Nacional de Medicina publica un documento de postura sobre las guías alimentarias y de actividad física³¹; en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana.

En 2020, se modifica la Norma Oficial Mexicana 051 (NOM-051) sobre el etiquetado para alimentos, que establece un nuevo etiquetado frontal de advertencia. El etiquetado debe advertir sobre el contenido de nutrimentos críticos e ingredientes que representan un riesgo para la salud en un consumo excesivo, los establecidos son calorías, sodio, grasas trans, azúcares y grasas saturadas.³²

Por lo tanto, está habiendo una respuesta de política pública en México con acciones para la prevención de obesidad. Sin embargo, no se observa una respuesta organizada entre las diferentes instituciones. Al revisar las políticas propuestas destacan el sector salud como el principal actor responsable de las políticas para enfrentar el sobrepeso y obesidad, y se puede observar que poco se involucra o participa el sector agroalimentario.

Recomendaciones alimentarias para una dieta correcta

Para esta investigación el término dieta correcta quiere hacer énfasis en la característica de variedad de alimentos establecida en la Norma Oficial Mexicana 043 -SSA2-2012 (NOM-043), que está más relacionada con la calidad de la dieta que con la cantidad suficiente de alimentos en la dieta. Calidad de la dieta, lograda a través de la promoción de consumo de ciertos grupos de alimentos y la limitación de otros grupos de alimentos. Para ello se utilizó los grupos de alimentos establecidos en la NOM-043. Son tres grupos de alimentos: 1. Verduras y frutas, 2. Cereales, 3. Leguminosas y alimentos de origen animal.²⁰ Se eligió esta recomendación de tres grupos de alimentos por ser una recomendación formal de política pública de México, además de tener un enfoque positivo de promoción de consumo de alimentos y no de restricción de ingredientes, elementos o nutrimentos. El consumo de nutrimentos en la alimentación es a través de alimentos, por lo que para la población en general centrarse en recomendar alimentos es más práctico que centrarse en recomendaciones de nutrimentos, ya que esta última lleva mayor complejidad.³³ Aunque estos tres grupos de alimentos no son exhaustivos de la dieta total, el análisis se centra en estos tres grupos que están acordes con recomendaciones dietéticas más actuales [las de la Academia Nacional de Medicina de México³¹ establecidas en 2015 y las

recomendaciones internacionales de la Comisión de EAT Lancet establecidas en 2019³⁴]. Más detalles sobre la descripción de las recomendaciones de grupos de alimentos para una dieta correcta con énfasis en la calidad utilizadas en esta investigación se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Resumen de recomendaciones alimentarias de grupos de alimentos para una dieta correcta con énfasis en calidad

Grupo de alimentos	NOM-043	Academia Nacional de Medicina (ANM)	Eat Lancet
1. Verduras y frutas	Come verduras y frutas en abundancia, en lo posible crudas y con cáscara, para disminuir densidad energética en la dieta; prefiere las regionales y de temporada son más baratas y de mejor calidad	En cada comida incluye verduras y frutas frescas, de preferencia con cáscara y de temporada	Promover el consumo de verduras y frutas
2. Cereales	Incluye cereales integrales en cada comida, combinados con semillas de leguminosas	Come a diario alimentos integrales como tortilla de maíz, avena, amaranto, arroz, pan y pastas	Aumentar consumo de alimentos derivados de granos enteros
3. Leguminosas y alimentos de origen animal	Come alimentos de origen animal con moderación, prefiere las carnes blancas como el pescado o el pollo sin piel a las carnes rojas como la de cerdo o res	Come a diario leguminosas como frijoles, lentejas y habas	Promover el consumo de leguminosas y nueces Limitar el consumo de carnes rojas
Generales	En cada una de las comidas del día incluye al menos un alimento de cada uno de los tres grupos y de una comida a otra varía lo más posible los alimentos que se utilicen de cada grupo, así como las forma de prepararlos	En tu desayuno, comida y cena incluye los tres grupos de alimentos: verduras y frutas, cereales, leguminosas y alimentos de origen animal	Consiste principalmente en un consumo elevado de una diversidad de alimentos de origen vegetal y un consumo bajo de alimentos de origen animal

Cabe precisar la diferencia entre alimento y producto para esta investigación, el alimento se define en la NOM-043 como “cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición”. Cuando utilizamos producto nos referimos al término “ultraprocesado” de Monteiro introducido a la literatura científica en 2009 el cual lo define de la siguiente manera: “Formulaciones de varios ingredientes que, además de sal, azúcar, aceites y grasas, incluyen sustancias

alimenticias no utilizadas en las preparaciones culinarias, en particular, saborizantes, colorantes, edulcorantes, emulgentes y otros aditivos utilizados para imitar las cualidades sensoriales de los alimentos no procesados o mínimamente procesados y de sus preparaciones culinarias, o para enmascarar cualidades indeseables del producto final” .³⁵

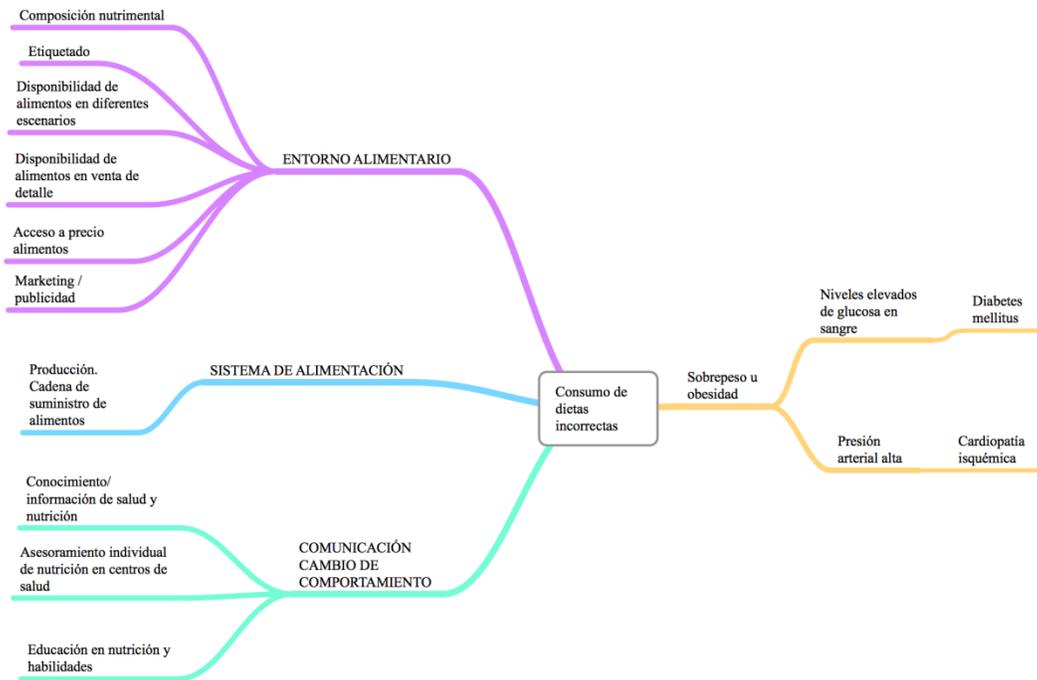
Marco conceptual de áreas de políticas del sistema alimentario para una dieta correcta

Revisando la literatura encontramos varios marcos conceptuales que de una manera comprensiva ponen juntas las áreas de política donde se sugiere tomar acción o considerar para que de manera efectiva se promueva una dieta correcta. El marco conceptual de INFORMAS³⁶ (por sus siglas en inglés International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support) está más enfocado al entorno alimentario; el cual está dividido en siete módulos de impacto que monitorean las principales características del entorno alimentario, y tres módulos de resultados que dan seguimiento a la calidad de la dieta, otros factores de riesgo y la morbilidad y mortalidad. También está el marco conceptual propuesto por el Instituto Nacional de Medicina (IOM) de los Estados Unidos que se enfoca en el sistema de alimentación³⁷, éste hace énfasis en la complejidad del sistema y la importancia de tomar en cuenta los aspectos social, económico, ecológico y de evolución. Este marco consta de cuatro principios y seis pasos. Los cuatro principios: 1. Reconocer los efectos que se pueden tener en todo el sistema de alimentación, 2. Considerar todas las áreas y dimensiones de los efectos, 3. tomar en cuenta el dinamismo y la complejidad del sistema y 4. elegir métodos apropiados de análisis y síntesis. Los 6 pasos: identificar el problema, definir el alcance del problema, identificar los escenarios, realizar el análisis, sintetizar los resultados y reportar los hallazgos. Además de que el de INFORMAS se centra en el área de entorno alimentario y el del IOM en el sistema de alimentación, el INFORMAS está más enfocado en el qué y el del IOM en el cómo examinar. Por último, se identificó el marco conceptual de NOURISHING³⁸ (Marco conceptual para paquetes de política alimentaria para las dietas saludables y la prevención de obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas a la dieta), que parece el más completo para abordar varias áreas de políticas de los sistemas alimentarios que están influyendo en la promoción de dieta saludable, la prevención de obesidad y enfermedades no transmisibles

relacionadas a la dieta. Este consta de tres áreas para acciones de las políticas, o sea tres pilares de respuesta de dietas inadecuadas: entorno alimentario, cadena de suministro de alimentos y comunicación en cambios de comportamiento. Y se identifican diez acciones de políticas que se engloban en estas tres áreas de acción. NOURISHING está basado en el entendimiento de que el objetivo de las políticas alimentarias para prevenir la obesidad debería estar en mejorar los comportamientos alimentarios a través de mejorar la disponibilidad, acceso y aceptación de dietas saludables. En México las políticas alimentarias enfocadas a prevenir la obesidad se han centrado en disminuir el consumo de alimentos ultra-procesados, con acciones como prohibir venta de ciertos productos en escuelas, ponerle impuestos a alimentos y bebidas; pero poco se ha estudiado desde la producción, desde la oferta de alimentos.

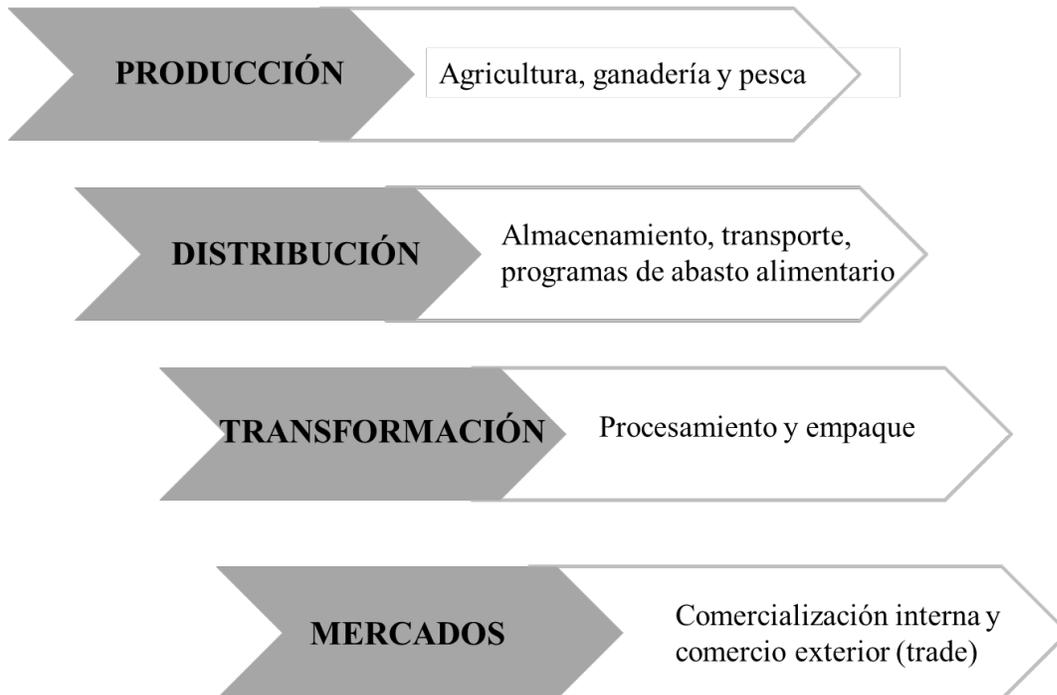
Tomando en cuenta estos tres marcos conceptuales podemos establecer los factores asociados a la alimentación / dieta incorrecta de acuerdo a las tres áreas de políticas identificadas (ver figura 1). Primero, para el área de entorno alimentario se encuentra lo relacionado a la composición nutrimental de los alimentos y productos, el etiquetado de alimentos, la publicidad, la disponibilidad de alimentos en diferentes escenarios, los precios de los alimentos. Segundo, en cuanto a la cadena de suministro de alimentos se identifica la producción y otras etapas de la cadena de suministro de alimentos como distribución, transformación y mercados. Tercero para el tema de cambio de comportamiento, se encuentran como factores asociados la información, el conocimiento de salud y nutrición, el asesoramiento de nutrición en los centros de salud, educación en nutrición y habilidades individuales.

Figura 1. Las dietas incorrectas, sus consecuencias y tres áreas de política asociadas a la mala alimentación (Adaptación del marco conceptual NOURISHING)



Para definir los elementos que incluye el área de política identificada para fines de esta investigación que es la de la cadena de suministro de alimentos, se tomó como referencia el Marco Conceptual de los Sistemas Alimentarios para una Alimentación Adecuada.³⁹ A partir de este marco conceptual se establecieron las etapas a incluir para el análisis de la presente investigación que incluye las siguientes etapas: producción, distribución, transformación y mercados (Figura 2).

Figura 2. Etapas de la cadena de suministro de alimentos



4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

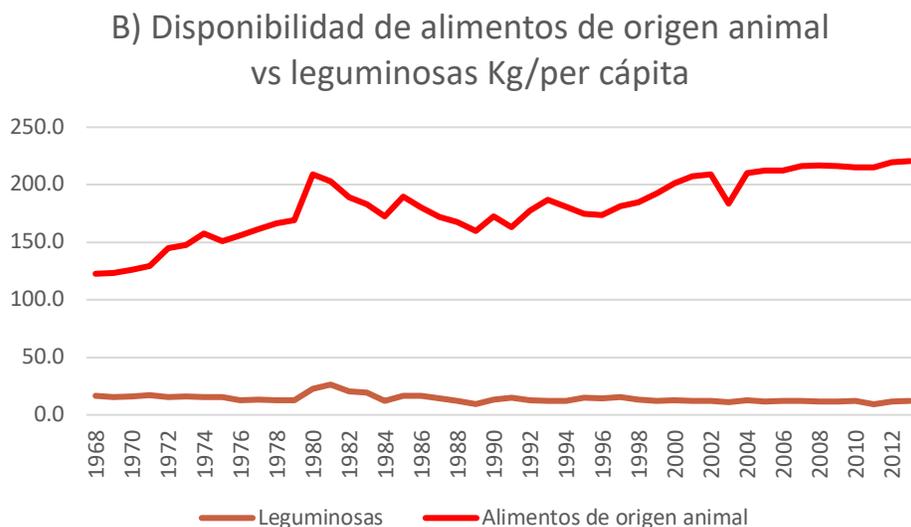
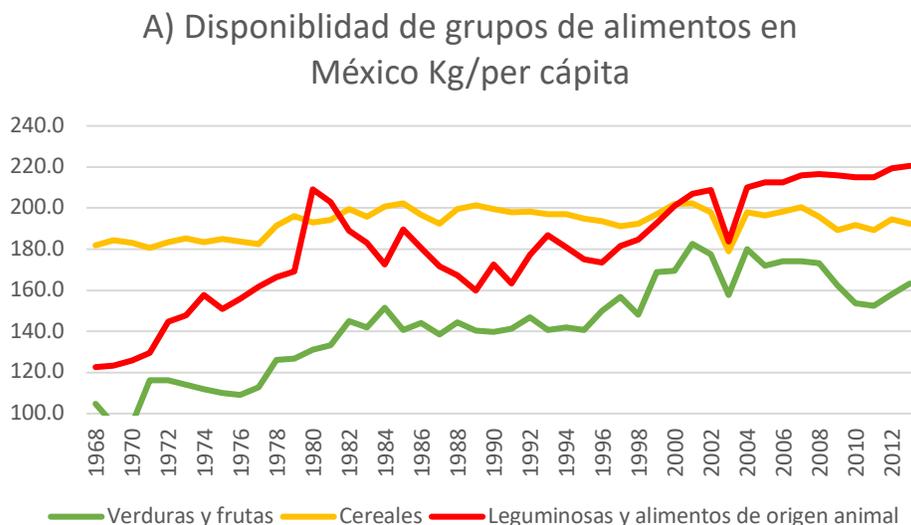
El planteamiento del problema se divide en tres partes. Primero, se define la dieta y su importancia como unidad de análisis de la alimentación, también se introducen datos de la producción de alimentos en México y de patrones de dieta de los mexicanos y algunos ejemplos de la discrepancia de estos con las recomendaciones alimentarias; esto por ser la dieta incorrecta el principal factor de riesgo para la obesidad. Segundo, se indican algunos datos de la magnitud y la carga de años perdidos saludables atribuibles al problema de sobrepeso y obesidad, y la dieta. Tercero, se presenta un resumen de los estudios de las acciones de políticas ya implementadas en México, análisis de los objetivos y los diseños de estudios, seguido de la descripción de un estudio de revisión de métodos y herramientas de políticas para crear entornos alimentarios saludables para prevenir la obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta.

Una dieta incorrecta es el principal factor de riesgo para la obesidad y ciertas enfermedades crónicas no transmisibles^{4,5,16}, es por ello que a nivel internacional y en México se han

propuesto e implementado varias políticas públicas para mejorar la alimentación. En la Norma Oficial Mexicana 043 (NOM-043), se define a la dieta como al “conjunto de alimentos y platillos que se consumen cada día, y constituyen la unidad de la alimentación”²⁰, por lo tanto, si queremos mejorar la alimentación nos debemos de fijar en la dieta como la unidad de análisis. En esta misma norma se establece que para que una dieta sea correcta esta debe de cumplir las siguientes características: completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada. Completa: que contenga todos los nutrimentos, se recomienda incluir en cada comida alimentos de los tres grupos de alimentos. Equilibrada: que los nutrimentos guarden las proporciones adecuadas entre sí. Inocua: que su consumo habitual no genere riesgos a la salud. Suficiente: que cubra las necesidades de todos los nutrimentos. Variada: que de una comida a otra, incluya alimentos diferentes en cada grupo. Adecuada: que esté acorde a los gustos, costumbres y recursos de quien la consume. Sin embargo, a nivel práctico la información que se utiliza en mayor medida para orientar a la población es el “Plato del Bien Comer”, el cual es una representación gráfica de los tres grupos de alimentos: 1. Verduras y frutas, 2. Cereales, 3. Leguminosas y alimentos de origen animal.

La producción nacional de alimentos se ha transformado a través de los años, desafortunadamente incrementando en mayor medida la oferta de los grupos de alimentos que se recomienda moderar su consumo (Alimentos de origen animal) y en menor medida el grupo de alimentos que se recomienda promover su consumo (Verduras y frutas, leguminosas). De acuerdo a datos de las hojas de balance de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁴⁰, entre 1968 y 2013, en 45 años de periodo, la producción nacional para consumo humano en términos per cápita para el grupo de alimentos de Verduras y frutas incrementó un 56%, comparado con un crecimiento del grupo de Leguminosas y alimentos de origen animal del 80% (Figura 3). Cabe resaltar que, dentro del grupo de Leguminosas y alimentos de origen animal, la disponibilidad de leguminosas para consumo humano decreció en un 25%, pero la disponibilidad de alimentos de origen animal creció un 97% (Figura 3B). El crecimiento del grupo de Cereales fue del 6%.

Figura 3. Disponibilidad en kilogramos por persona de grupos de alimentos en México por años



* Elaboración propia con hojas de balance de la FAO³⁸.

En cuanto a la disponibilidad de alimentos en términos de calidad, observada a través de proporción de cada grupo de alimentos del total de la disponibilidad de todos los grupos de alimentos, se puede observar que, entre 1968 y 2013 hubo un cambio, siendo en 1968 los cereales que contaban con mayor proporción (44%) y en 2013 el grupo de alimentos de origen

animal tiene la mayor proporción (38%). En todos los años medidos el grupo de Verduras y Frutas cuenta con la menor proporción (26%) (Figura 4).

Figura 4. Porcentaje de cada grupo de alimentos del total de la disponibilidad de los tres grupos



* Elaboración propia con hojas de balance de la FAO³⁸.

Tabla 4B. Recomendaciones de consumo de grupos de alimentos y la disponibilidad promedio en gramos al día por persona

Grupo de alimentos	Recomendación EAT Gramos (g) al día	Recomendación ANM (g al día)	Disponibilidad promedio FAOSTAT* (g al día)
Cereales: granos enteros, arroz, trigo, maíz y otros	232		527
Verduras	300 (200-600)	400	446
Frutas	200 (100-300)		
Leguminosas	75 (0-100)	>2 porciones / d aprox. 60g	33
Nueces	50 (0-75)		
Alimentos de origen animal: carne y otros	326		570

*Elaboración propia. Datos FAOSTAT 2013, ENSANUT 2016, las celdas vacías son porque no se encontró información.

Si observamos la oferta de alimentos en términos de cantidad disponible en gramos (g) y las recomendaciones de consumo de los grupos de alimentos, se puede, observar que, la

disponibilidad promedio de los grupos de alimentos es suficiente para cubrir las recomendaciones de consumo diarias, excepto para las leguminosas (Tabla 4B). Sin embargo, cabe resaltar que en cuanto a la disponibilidad en términos de calidad (mayor consumo de alimentos de origen vegetal, como es el consumo de verduras y frutas, leguminosas, y consumo bajo de alimentos de origen animal) se observa mayor proporción de disponibilidad de alimentos de origen animal y menor proporción en la disponibilidad de verduras y frutas (Figura 4).

Además de la discrepancia entre la producción de alimentos, o sea la disponibilidad de alimentos y las recomendaciones de dieta, varios estudios^{41,42} han mostrado que los patrones de alimentación, o sea el consumo de alimentos de los mexicanos no están cercanos a las recomendaciones alimentarias para una dieta correcta. Según cifras de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, en zonas urbanas sólo el 30% de los adultos que se incluyeron en el estudio consumieron al menos una verdura al día los tres días de estudio y 17% incluyeron al menos 1 fruta al día⁴¹; cuando la recomendación es incluir en cada comida al menos una verdura o fruta, por lo que mínimo tendríamos que estar observando que el 100% de las personas consumen una verdura o fruta al día. En cuanto a los cereales, el 50% de los adultos consumió tortilla de maíz todos los días. Del grupo de alimentos de origen animal y leguminosas, el 12% incluyeron frijoles una vez al día y la carne roja y sus guisados fue la categoría con más menciones (más del 70% manifestó consumir carne roja al menos un día), seguidos del huevo y aves para la población adulta⁴¹. Según datos de la ENSANUT 2016, la adherencia a las recomendaciones fue baja del 20% para verduras y frutas, menor al 8% para leguminosas en adultos. Sin embargo, para carnes rojas la adherencia fue alta del 70 al 80%⁴². Estas cifras dan cuenta de la necesidad ofrecer una perspectiva nueva de promoción de una alimentación correcta.

El sobrepeso y obesidad en México (70% de los adultos según ENSANUT) es el primer factor de riesgo de varios de los problemas de salud de México, y la dieta contribuye con un 12% de la carga de años perdidos de vida saludable⁵. Una de las aportaciones más importantes del estudio de carga de enfermedad en México es la estimación de la carga atribuible a la exposición a diferentes factores de riesgo que son determinantes en la aparición de varios problemas de salud, en donde se encontró que el sobrepeso y obesidad están dentro

de los dos primeros factores tanto en hombres como en mujeres. En el caso de los hombres destacan el consumo de alcohol, seguido del sobrepeso y la obesidad. En el caso de las mujeres sobresale en primer lugar el sobrepeso y la obesidad, seguido de la baja actividad física. Los factores de dieta contribuyeron tanto para hombres como para mujeres con el 12% de la pérdida de años de vida saludable (AVISA)⁵. Hoy en México las primeras causas de morbilidad⁵ y mortalidad⁶ son enfermedades crónicas no transmisibles y destacan las enfermedades del corazón y la diabetes mellitus.

De los estudios de México encontrados en 2016 sobre las acciones de política que se han propuesto para la prevención de obesidad, siete estudios fueron del área de política de entorno alimentario⁷⁻¹³, sin embargo, solo encontramos un estudio que tenía que ver con la producción de alimentos¹⁵ y otro sobre el comportamiento alimentario¹⁴. En el campo de entorno alimentario encontramos estudios que van desde la documentación sobre la composición nutrimental de los alimentos¹³, este con mayor enfoque en enfermedades crónicas. Varios estudios acerca de la disponibilidad de alimentos en escuelas^{7,8}, publicidad a niños⁹, precio a los alimentos^{11,12}, venta de detalle¹⁰. En el campo de cambio de comportamiento se encontró uno con énfasis en las recomendaciones alimentarias¹⁴. Sin embargo, en el área de cadenas de suministro y producción de alimentos se encontró sólo un estudio que analiza cómo las exportaciones de Estados Unidos a México han influido en la dieta del mexicano¹⁵.

Todos los estudios excepto uno se enfocaron en evaluar las políticas a nivel nacional^{7-9,11-15}, el que no lo hizo se enfocó en evaluar el acceso a alimentos en diferentes comunidades en la Ciudad de México¹⁰. La implementación de políticas en el entorno escolar fue lo más común^{7,8}.

Tabla 2: Características de los estudios identificados de políticas de factores asociados a la dieta en México

	Número de estudios (%)
Área de política estudiada	
Entorno alimentario	7 (77.8)
Cadena de suministro de alimentos	1 (11.1)
Comportamiento alimentario	1 (11.1)
Alcance del estudio	
Evaluar el alcance de la implementación de la política	3 (33.3)
Evaluar el proceso de implementación	5 (55.6)
Las dos: evaluar el alcance y el proceso	1 (11.1)
Diseño del estudio	
Cuantitativo	2 (22.2)
Cualitativo	5 (55.6)
Métodos mixtos	2 (22.2)

En el artículo de Phulkerd S et al⁴³ sobre los métodos y herramientas de implementación de políticas gubernamentales para crear entornos alimentarios saludables para la prevención de obesidad y enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta se incluyeron 52 estudios, el 46.2% de los estudios incluidos en la revisión fueron para evaluar el alcance de implementación de las políticas y 42.3% de los estudios fueron métodos cualitativos. En comparación con los estudios encontrados en México (ver tabla 2) hubo más estudios enfocados al proceso de implementación de las políticas y hay coincidencia que los diseños de estudios más utilizados son los métodos cualitativos.

Cuando el objetivo era evaluar el alcance de la política las herramientas más utilizadas en los estudios fueron cuestionarios auto administrados y listas de chequeo (checklists) de políticas; mientras que cuando el objetivo era evaluar el proceso de implementación de la política las herramientas más utilizadas fueron entrevistas semi-estructuradas. Las barreras y facilitadores que con mayor frecuencia identificaron fueron apoyo de infraestructura, recursos e involucramiento de actores (stakeholders engagement).

En México las acciones de política y el estudio de las mismas están más enfocados sobre la perspectiva del entorno alimentario, así se identificaron siete estudios que analizan factores asociados en cuanto al entorno de alimentos⁷⁻¹³; en cambio, se encontró sólo un estudio relacionado con la cadena de suministro de alimentos¹⁵; no se localizaron estudios que

analicen el sistema de alimentación bajo la perspectiva de oferta y producción de alimentos en México de acuerdo a las recomendaciones alimentarias.

5. JUSTIFICACIÓN

Anteriormente se planteó la importancia para la Organización Mundial de la Salud (OMS) y para los Programas Sectoriales de Salud de México de incidir en políticas públicas que promuevan la salud, en particular en políticas y acciones para disminuir los factores de riesgo de enfermedad como la alimentación incorrecta en la población. También se mencionó cómo en México la mayoría de las acciones de política y estudios con respecto a la dieta están más enfocadas a el área de política del entorno alimentario, pero ninguna con énfasis particular en la promoción de la alimentación como un sistema, desde la perspectiva de la producción de alimentos. Por lo que esta investigación pretende contribuir con conocimiento en otra área de política importante, que es la cadena de suministro de alimentos, que incluye a la producción de alimentos.

En particular, el resultado de la investigación pretende aportar mayor conocimiento sobre las políticas alimentarias en México y las organizaciones que están dando respuesta al sistema de alimentación, en particular a la producción de los alimentos, con perspectiva de salud, en específico para la promoción de dieta correcta. Contribuir con un mayor entendimiento de cómo se articulan las acciones de las organizaciones que conforman la respuesta del sistema de alimentación y detectar elementos de donde se podría integrar a la nutrición, en específico integrar la promoción de una dieta correcta en la respuesta de los diferentes sectores sobre las políticas de alimentación del país.

6. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son las barreras y oportunidades para integrar en el espacio de las políticas alimentarias de México, en específico desde la producción de alimentos, objetivos para promover una dieta correcta?

7. HIPÓTESIS / SUPUESTO TEÓRICO

El supuesto se centra, en primer lugar, que las políticas alimentarias de la oferta de alimentos en México, con énfasis en la cadena de suministro de alimentos no consideran en sus prioridades a la salud, en específico en promover dietas correctas. En segundo lugar, en que el sector agroalimentario, que principalmente toma decisiones de la oferta de alimentos, no integra en sus prioridades el promover dietas correctas en sus políticas. Esto, con la finalidad de evidenciar la necesidad de involucrar a otros sectores diferentes al de salud en incorporar en sus decisiones la promoción de dietas correctas.

8. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Describir oportunidades de cambios en las políticas alimentarias de México con enfoque en la producción de alimentos, en específico de la cadena de suministro de alimentos, para que integren objetivos para promover dietas correctas.

Objetivos específicos

1. Describir los puntos en los estudios de política alimentaria del sector agroalimentario que consideran o pudieran considerar la promoción de una dieta correcta, acciones de alimentación relacionadas a la prevención de obesidad y/o enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta; a través de una revisión de la literatura.
2. Identificar las barreras y oportunidades de los principales actores del sector agroalimentario a través de un análisis del espacio de las políticas para implementar políticas relacionadas a la promoción de una dieta correcta.

9. METODOLOGÍA

9.1 Diseño de estudio

El diseño de estudio fue de métodos mixtos (revisión de la literatura y estudio de caso de análisis de políticas), con componentes cualitativos y dividido en dos fases.

La primera fase, consistió en una revisión de la literatura de estudios científicos publicados de política alimentaria, ya implementadas las políticas públicas en diferentes países; con el objetivo de identificar y describir los puntos en los que consideran o pudieran considerar la promoción de una dieta correcta.

En la segunda fase, se realizó un estudio de caso de análisis de políticas, con estrategias de investigación cualitativa; las cuales incluyeron revisión de documentos de política pública y entrevistas a actores a nivel federal. Esta parte se realizó con el objetivo de identificar oportunidades en el espacio de las políticas para implementar objetivos de dieta correcta en los sectores que gobiernan la oferta de alimentos, con énfasis en la cadena de suministro de alimentos.

9.2 Aspectos metodológicos

- Universo de estudio

Este estudio se realizó con estudios de políticas alimentarias de diferentes países para la revisión de la literatura, y entrevistas a actores y documentos de políticas públicas de nivel federal de México para el análisis de espacio en las políticas. Consideramos los aspectos políticos como referidos a los actores que hacen política y los aspectos de política como referidos a declaraciones o posiciones formales de intenciones o acciones del gobierno en los sectores relevantes²¹. A continuación, se describen los principales aspectos metodológicos de cada fase.

- Fase 1. Revisión de la literatura de políticas alimentarias – promoción de dieta correcta. ESTUDIO CUALITATIVO

Revisión de la literatura de estudios.

El objetivo de la revisión fue resumir la literatura internacional que relaciona las acciones de políticas públicas dirigidas a la cadena de suministro de alimentos que pueden tener un efecto en la dieta. Por lo tanto, se buscaron estudios científicos descriptivos y analíticos de acciones de política dirigidas a las cadenas alimentarias, la producción de alimentos o el suministro de alimentos para una mejor alimentación. Por lo que, la pregunta de la revisión fue: ¿qué aspectos de las políticas de la cadena de suministro de alimentos que se relacionan con la dieta se han examinado en la literatura de revisión por pares en diferentes países?

Consistió en una revisión sistemática de la literatura científica en dos bases de datos; Pubmed y Web of Science. La búsqueda de artículos en las bases de datos se llevó a cabo en febrero de 2018.

Los criterios de inclusión y exclusión fueron (ver anexo 3):

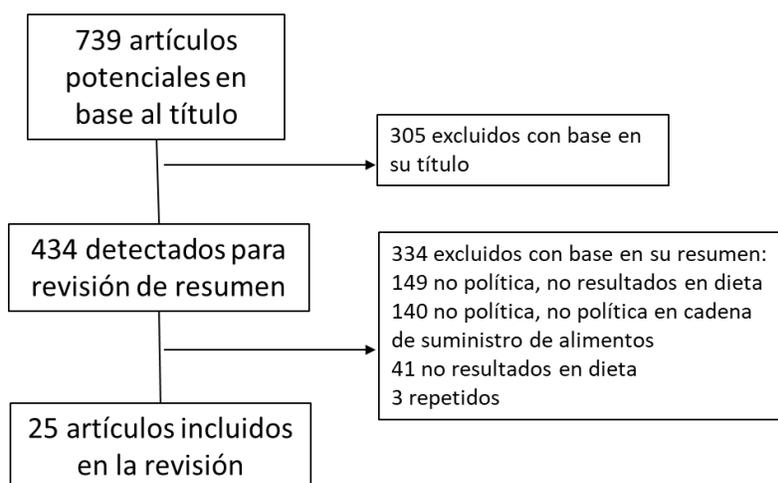
- a) Que los artículos evaluaran políticas públicas de la cadena de suministro específicamente: a. Incentivos a la producción (políticas de agricultura, tratados de comercio), b. Contrataciones públicas para distribución c. Procesos de gobernanza; según la tipología de NOURISHING.⁶
- b) Que la evaluación de las políticas públicas fuera en relación a un resultado relacionado a la dieta, ya fuera la disponibilidad de alimentos o consumo de alimentos para estudios cuantitativos. Se excluyeron artículos que se centraran en nutrientes específicos: como sodio o grasas trans. Para estudios cualitativos se incluyeron artículos que evaluaran percepciones de los actores relacionadas con aspectos de la dieta.

Para la estrategia de búsqueda se utilizaron los términos de MeSH “policy”, “food policy”, “diet”, y se seleccionaron artículos en español e inglés. Luego se buscó en las referencias de los artículos para encontrar estudios relevantes adicionales.

Procedimiento para recolección y análisis de información.

Se hicieron colecciones en Endnote® en donde se guardaron los artículos seleccionados de acuerdo a los criterios de inclusión y exclusión, buscando palabras claves relacionados a una acción de política pública, que ya estuviera implementada y que se evaluara un aspecto relacionado a la dieta (ver anexo 3). De los 739 identificados en la estrategia de búsqueda 434 fueron seleccionados inicialmente sobre la base de sus títulos (nombre del artículo) para lectura de sus resúmenes; por ejemplo, se excluyeron títulos que hablaba de dieta pero era alimentación en animales. Aquellos cuyos resúmenes (abstract) se consideraron irrelevantes según los criterios de inclusión y exclusión fueron luego excluidos, dejando 78 recuperados para una evaluación adicional del texto completo. A partir de entonces, se excluyeron 53 artículos tras una revisión del texto completo. Finalmente, se incluyeron 25 estudios en la revisión actual (Figura 5A).

Figura 5A. Selección de artículos para revisión



Para el análisis de los 25 estudios incluidos primero se clasificaron de acuerdo a las categorías de políticas públicas de la cadena de suministro de NOURISHING⁶ específicamente: a. Incentivos a la producción (políticas de agricultura, tratados de comercio), b. Contrataciones públicas para distribución c. Procesos de gobernanza, seguidos de una identificación de temas de interés repetitivos para movilización de aspectos de la dieta dentro de las políticas. En cuanto a gobernanza entendida como la participación de varios sectores y/o actores para emitir y/o implementar las políticas públicas. Considerando que la Real Academia Española

define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, en donde se infiere que el desarrollo ya no es posible solo con la acción del gobierno, sino se requiere de la participación del gobierno, los mercados y la sociedad civil.⁴⁴

-Fase 2. Análisis del espacio de las políticas. ESTUDIO CUALITATIVO

Estudio de caso a través de revisión de documentos y entrevistas.

El estudio de caso se llevó a cabo a nivel federal en México entre agosto 2019 y enero 2020 e incluyó 20 entrevistas semi-estructuradas con actores del gobierno de alto nivel y una revisión de 19 documentos de política pública. Dos marcos conceptuales fueron utilizados para el estudio de caso: Análisis de Espacio en las Políticas⁴⁵ y el Marco Conceptual de los Sistemas Alimentarios para una Alimentación Adecuada.³⁹ El Análisis de Espacio en las Políticas ya ha sido utilizado para estudios de salud pública.^{46,47} El espacio en las Políticas definido por Grindle y Thomas es un “espacio determinado por la capacidad de un régimen y su liderazgo político para perseguir una medida de reforma”⁴⁵. Este marco se enfoca en la interrelación entre tres dimensiones para el cambio en la política: contexto, consideración en la agenda pública y las características de las políticas públicas. El contexto indica una situación preexistente de los sectores de políticas y las características de un país determinado, como las históricas, políticas y económicas, lo que proporciona un margen de oportunidad para la búsqueda del cambio. El establecimiento de la agenda es el acto de determinar las prioridades públicas por parte de los actores políticos y está influenciado por su percepción de una situación de un problema específico y preocupaciones en la toma de decisiones. Las características de la política forman un puente entre lo que se decidió y las consecuencias que siguieron⁴⁵. Este marco fue utilizado en este estudio de caso para el desarrollo de la guía de entrevista y el enfoque analítico.

De manera complementaria, el marco de los Sistemas Alimentarios³⁹ analiza diferentes elementos para la transformación de los sistemas alimentarios, uno es el de la cadena de suministro de alimentos. Dentro de la cadena de suministro de alimentos se incluyen

diferentes etapas: 1. producción, 2. distribución (manejo pos cosecha, el almacenamiento), 3. la transformación (el procesamiento, el envasado) y 4. el comercio internacional (importación y exportación) y la venta mayorista y minorista de alimentos en los mercados. Este marco del Sistema Alimentario se utilizó principalmente para orientar el alcance y la definición de las políticas de suministro de alimentos mediante la selección de sectores y documentos de políticas apropiados de las diferentes etapas de la cadena de suministro de alimentos. La identificación de sectores también se basó en las recomendaciones de la OMS del plan de acción para la prevención de enfermedades no transmisibles, que incluye intervenciones de política que se dirigen al suministro de alimentos.⁴⁸

Para la identificación de documentos de política y participantes de las entrevistas se realizaron las siguientes actividades. La primera actividad fue identificar documentos de política clave con relevancia para las etapas de la cadena de suministro de alimentos (producción, distribución, transformación y mercados) mediante búsquedas en sitios web gubernamentales de las Secretarías de Agricultura, Economía y Salud. Seleccionamos documentos de políticas que fueron publicados por canales oficiales del gobierno, como el Diario Oficial de la Federación (DOF) y los sitios web del gobierno. La inclusión de programas de políticas se basó en los programas con mayor presupuesto asignado dentro de los Presupuestos del Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable de 2019 y 2020^{49,50}, y cuyo principal objetivo programático está relacionado con los pasos de la cadena de suministro de alimentos. Triangulamos la inclusión de los programas de política con los principales programas mencionados por los actores en las entrevistas, para confirmar que habíamos identificado todos los documentos relevantes. La información relevante de los datos documentales se extrajo en una matriz, con columnas basadas en los marcos de estudio, como el texto relacionado con los pasos de la cadena de suministro de alimentos, qué impulsa la política y quién coordina la respuesta. Además, extrajimos el objetivo de política declarado y cualquier mención de desnutrición, obesidad o enfermedades no transmisibles.

En la segunda actividad realizamos 20 entrevistas a actores clave activos en las políticas nacionales de suministro de alimentos y nutrición de México (Tabla 3). Los posibles entrevistados se identificaron en función de las responsabilidades del gobierno (agricultura y

salud) y las instituciones y alianzas clave en materia de nutrición, seguidas de un muestreo de bola de nieve. Se enviaron cartas de invitación a 27 actores gubernamentales e instituciones de nutrición pertinentes. Siete solicitudes de entrevista no fueron atendidas y se realizaron 20 entrevistas. Las entrevistas fueron semiestructuradas con guías de entrevista (Anexo 4) e investigaron las perspectivas de los encuestados sobre los problemas de nutrición, las posibles soluciones de políticas en México, los impulsores de las políticas en el suministro de alimentos y las percepciones del potencial de un enfoque integrado del suministro de alimentos para la mala nutrición (incluidas las barreras y oportunidades).

Tabla 3: Tipo de actor y sector entrevistado

	Agricultura (n)	Económico (n)	Salud (n)
Academia	3	2	3
Gobierno	1	1	3
Privado, cámaras industriales		2	
Sociedad civil, ONG*, agencias internacionales	2	1	2
TOTAL (n=20)	6	6	8

*ONG = organización no gubernamental

Tabla 3B. Perfil de los entrevistados

Nivel del entrevistado	Público (n)	Privado / ONG (n)
Subsecretario (alto)	2	
Director, presidente (alto)	3	4
Jefe / coordinador de división	3	3
Académico investigador	5	
	13	7

Procedimiento para recolección y análisis de información.

En la parte cualitativa de análisis de espacio en la política el proceso e interpretación de los datos se realizó en tres fases. En la primera fase, las entrevistas se transcribieron y los datos se codificaron primero utilizando NVIVO™, basándose en códigos predeterminados. Los códigos predeterminados se basaron en los marcos de estudio: el de Análisis del Espacio en las Políticas⁴⁵ y el del marco conceptual de los Sistemas Alimentarios para la dieta y la

nutrición.³⁹ Los códigos de análisis del espacio de políticas incluyeron el contexto, el establecimiento en la agenda pública y las características de las políticas; los códigos de los sistemas alimentarios se centraron en las etapas de la cadena de suministro de alimentos: producción, distribución, transformación (procesamiento y envasado); y mercados (comercio internacional y comercio interno). Codifiqué las entrevistas y realicé la revisión documental. Los hallazgos fueron revisados iterativamente por el equipo de investigación a lo largo del análisis.

La segunda fase del análisis buscó temas o conceptos repetitivos dentro de los datos codificados en relación con las barreras y oportunidades, relacionados con el objetivo de la investigación e informados por el marco del Espacio en la Política. Los hallazgos preliminares de los datos de la entrevista, para cada dimensión del marco, se triangularon con los datos de los documentos de política utilizando una matriz en Excel. Esto fue clave para identificar las oportunidades de cambio de políticas a la luz de tres dimensiones clave: el contexto, las características de las políticas y el establecimiento de la agenda. Los resultados se presentan a continuación con referencia a estas dimensiones clave del marco.

La tercera fase analizó los datos codificados como abiertos sobre los intereses de los actores para identificar narrativas clave y conflictos potenciales entre grupos de actores (privado, gobierno y sociedad civil). Este análisis profundizó la comprensión de los principales hallazgos referentes a las circunstancias que establecen las prioridades en la agenda pública para el cambio de políticas hacia la integración de la nutrición. Se buscó diferencias en creencias e ideas con respecto a la posible integración de las prioridades de nutrición en los procesos de políticas de suministro de alimentos. Este análisis se llevó a cabo como una primera aproximación a la dinámica política en términos de sus creencias y conceptualización de la política alimentaria relacionada con la nutrición.

Para la interpretación de los datos con respecto a la identificación de las principales barreras y oportunidades, buscamos las creencias o ideas más repetitivas de los entrevistados para cada uno de los códigos, la repetición osciló entre seis y 17 informantes. En adición, a partir de la información de los documentos de política, identificamos los conceptos dominantes y las prioridades políticas actuales relevantes para la alimentación y la nutrición.

- Aspectos éticos

La presente investigación fue sometida para revisión por el Comité de Ética de la Universidad Nacional Autónoma de México del Programa de Maestría y Doctorado en Ciencias Médicas, Odontológicas y de la Salud y en conformidad con el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de investigación para la salud. El Comité de Ética aprobó la investigación [PMSCMOS/CEI/007/2019]. Las entrevistas duraron entre 25 y 60 minutos, y cartas de consentimiento informado (Anexo 5) fueron firmadas por los entrevistados para que se pudieran audio grabar la entrevista.

Las consideraciones éticas fueron:

- **Beneficios:** los entrevistados no están directamente beneficiados por la participación en este estudio, sin embargo, se espera que los resultados contribuyan a la elaboración de estrategias para contribuir a la promoción de dieta correcta en México y prevención de obesidad.
- **Pago:** no hubo ningún tipo de remuneración para los actores entrevistados.
- **Costos:** la participación en el proyecto no implicó ningún costo para los participantes.
- **Consentimiento informado:** cada entrevistado fue informado sobre los objetivos y alcance del proyecto. La participación fue voluntaria y libre. Se aseguró por escrito la confidencialidad de sus respuestas.
- **Riesgos:** no existe ningún riesgo para los participantes que pudiera estar asociado a este proyecto.

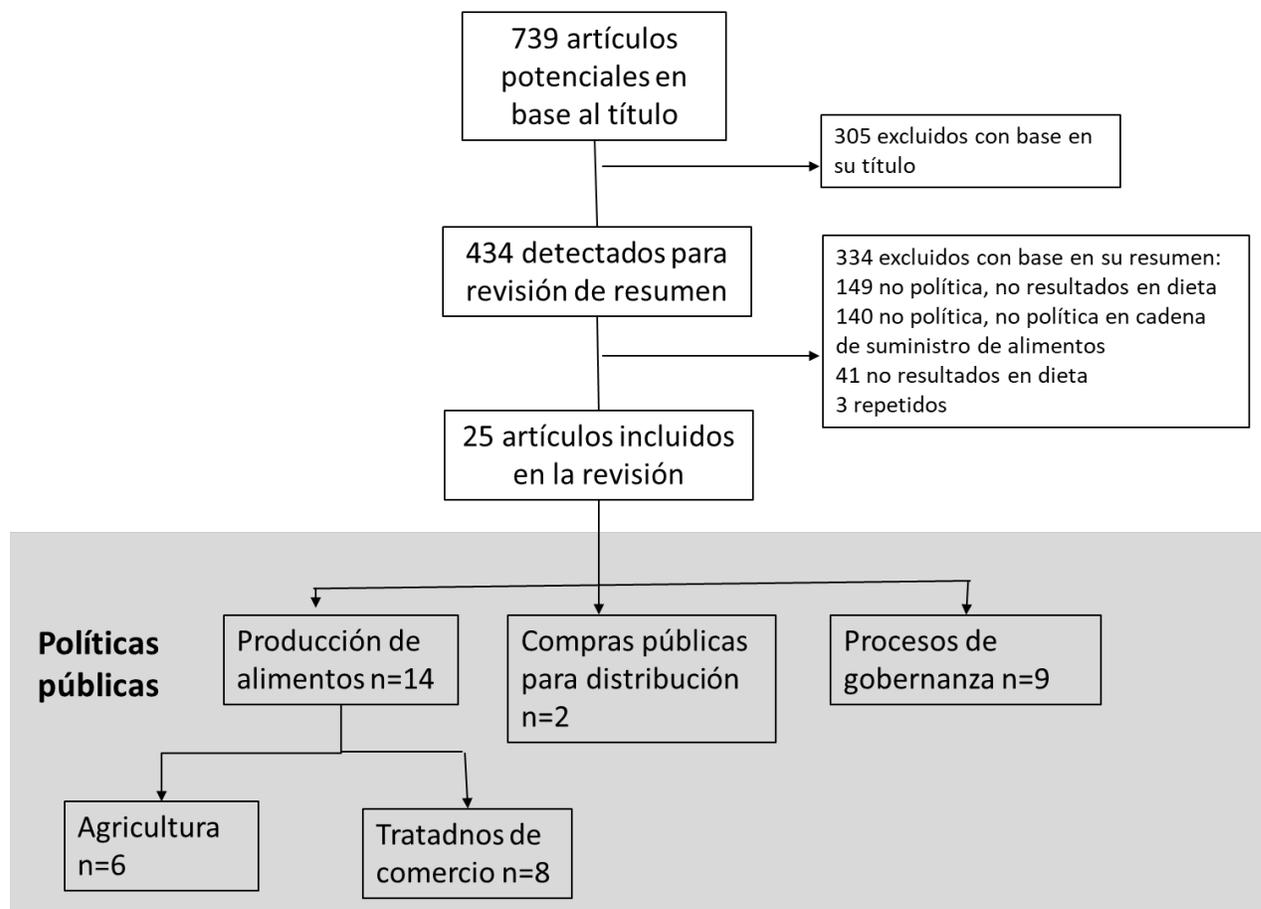
10. RESULTADOS

Objetivo 1. Describir las políticas alimentarias que pudieran tener un efecto en la dieta

Con base en la revisión de la literatura de los 25 estudios incluidos de políticas públicas dirigidas a la cadena de suministro de alimentos, ya implementadas en otros países, asociadas a alguna respuesta en la dieta se encontró que de las 3 categorías la que tuvo mayor número

de artículos fue la de las políticas a la producción de alimentos (n=14), principalmente los tratados de comercio. Seguido del área de proceso de gobernanza (n=9). Se encontró un menor número de artículos relacionados con las políticas de contrataciones públicas para la distribución de alimentos (n=2) (Figura 5).

Figura 5. Selección de artículos para revisión y estudios de políticas públicas encontrados con efecto en la dieta



Caracterización de las opciones de acciones de política

Incentivos de la cadena de suministro para la producción de alimentos (insumos agrícolas y comercio)

Fueron 14 estudios encontrados que sus acciones de política se centraban en la producción de alimentos, seis sobre políticas en insumos agrícolas y ocho en políticas comerciales. De

los seis estudios sobre aspectos de las políticas agrícolas, cuatro se centran principalmente en el uso de la tierra⁵¹⁻⁵⁴ con resultados evaluados como el destino de la tierra para el cultivo de ciertos alimentos y la producción de alimentos. Uno se centra principalmente en la seguridad alimentaria⁵⁵ con un resultado en la disponibilidad de alimentos; y un estudio se centra en el cambio climático⁵⁶ con enfoque en los diferentes escenarios de patrones dietéticos sobre la reducción de las emisiones de efecto invernadero (ver tabla 4).

Tabla 4. Resumen de categorización de estudios encontrados según tipología NOURISHING

Categoría	Número de estudios (n)	Estudios (autores y año)	Principales resultados medidos
Incentivos a la producción	14 (n=6) Apoyo en insumos agrícolas	<i>Jiang HW et al. (2006), Arnoult MH et al. (2010), Isakson SR (2014), Nath R et al. (2015), Lunze K et al. (2015), Li H et al. (2015)</i>	Uso de la tierra destinado a ciertos cultivos o ganadería con efecto en la disponibilidad. Cultivar cereales o uso de la tierra para animales, o apoyo para cultivo de ciertas verduras o frutas en vez de cereales, etc.
	(n=8) Aspectos comerciales	<i>Thow AM et al. (2011), O'Neill K (2015), Clark SE et al. (2016), Ravuvu A et al. (2017), Thow AM et al. (2010), Thow AM et al. (2014), Thow AM et al. (2015), Del Cont C (2016)</i>	Cambios en disponibilidad de alimentos en los países después de la implementación de tratados comerciales entre países. Cambios en tarifas de importaciones, o otorgar licencias de exportación, etc.
Contrataciones Públicas para distribución	2	<i>Cerutti AK et al. (2018), Coleman P et al. (2018)</i>	Compra de alimentos más saludables, de alimentos frescos.
Procesos de Gobernanza	9	<i>Thow AM et al. (2016), Johnson H (2015), Friel S et al. (2017), LeBodo et al. (2017), Kenny T et al. (2018), Leat P et al. (2011), Downs SM et al. (2017), Arcari et al. (2017), Ingram JS et al. (2013)</i>	Evaluación de procesos de gobernanza en donde se impulsa una consideración en la dieta a través de temas como alimentación saludable, sustentabilidad, seguridad alimentaria y cambio climático.

Ocho estudios evaluaron el efecto de las políticas comerciales en los alimentos: seis evaluaron los cambios en la importación o exportación de alimentos sobre la producción y disponibilidad de alimentos según el tipo de acuerdo comercial⁵⁷⁻⁶³. Ya sea permitiendo la inversión y disminuyendo el apoyo / protección para la agricultura nacional o apoyando la agricultura nacional a través de aranceles de importación. Dos estudios evaluaron el

contenido de las políticas comerciales en relación con la realización del derecho a una alimentación adecuada⁶³ y el otro para reducir la oferta de carnes grasas⁶⁴.

Contrataciones públicas para distribución de alimentos

Dos estudios tenían acciones de política de contratación pública, uno estima la reducción del impacto potencial relacionado con cada política específica de contratación pública ecológica de diferentes aspectos de la cadena de suministro de alimentos en la huella de carbono⁶⁵. El otro, estudia una política para crear un sistema para mejorar la eficiencia de la compra de alimentos más saludables de alimentos frescos⁶⁶.

Procesos de gobernanza

Se categorizaron nueve estudios sobre los procesos de gobernanza para la acción política sobre alimentos, en cinco de ellos la principal preocupación encontrada fue sobre la alimentación saludable y la mala salud relacionada con la dieta que se relacionó con las políticas de la cadena alimentaria⁶⁷⁻⁷². Seguido de tres estudios con un enfoque en la sostenibilidad⁷³⁻⁷⁵ y dos estudios de preocupación principal fueron sobre la seguridad alimentaria^{73,74} y uno sobre el cambio climático⁷⁴. Los resultados evaluados fueron las percepciones de los actores o el contenido de las políticas sobre los tipos de productos alimenticios, los diferentes tipos de dietas y la alimentación saludable (Tabla 5).

Tipo de estudios encontrados y fuentes de datos

De los 25 estudios, 14 fueron diseños de estudios que utilizaron métodos cuantitativos y 11 utilizaron métodos cualitativos (Tabla 4). De los cuantitativos, 10 utilizaron diseño de estudios observacionales, a menudo utilizando series de tiempo y datos secundarios de una base de datos representativa a nivel nacional como FAOSTAT⁴⁰, solo uno obtuvo datos de una encuesta⁵¹. Tres eran diseños de estimaciones de modelos, que evaluaban en gran medida los efectos de las políticas comerciales (tratados de comercio) y de insumos agrícolas sobre la disponibilidad de alimentos^{52,56,65}. A partir de datos cualitativos, 5 fueron análisis de

contenido de políticas^{63,64, 68,73,74}, y 6 utilizaron proceso de consulta, talleres o entrevistas con partes interesadas ^{67,69-72,75}. Solo un estudio utilizó datos etnográficos⁶⁰.

Tabla 5. Características de los estudios encontrados de evaluación de las políticas de la producción de alimentos en relación con la dieta

Variable, n	Insumos Agrícolas n=6	Comercio n=8	Compras públicas distribución n=2	Procesos de gobernanza n=9	Total n=25
Fechas de publicación					
2015-2018	4	5	2	7	18
2011-2014	0	2	0	2	4
2006-2010	2	1	0	0	3
Diseño de estudio					
Experimental	0	0	0	0	0
Observacionales	3	6	1	0	10
Modelos de estimación	2	0	1	0	3
Cualitativos	0	2	0	9	12
Tipo de evaluación política					
Impacto	5	5	1	0	11
Proceso	1	1	1	4	7
Contenido	0	2	0	5	7
Resultados en dieta evaluados					
Disponibilidad de alimentos	5	6	2	0	13
Consumo de dietas	1	0	0	0	1
Percepciones de actores	0	2	0	9	11

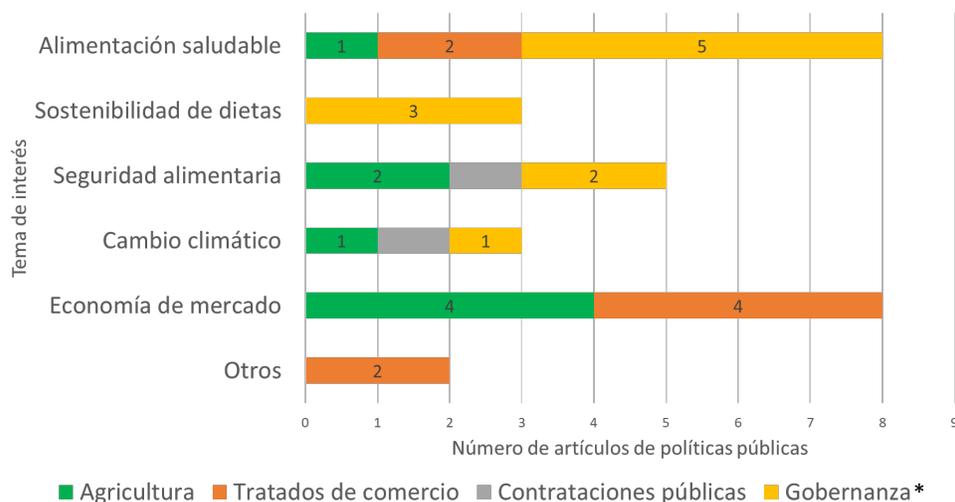
Debido a la diversidad de métodos y variables de estudios en los tipos de estudios encontrados, además de una falta de estudios experimentales se dificulta saber cuáles estudios son de mejor evidencia causal de que cierta política va a tener un efecto positivo en la dieta. Lo que si nos dan es información sobre los aspectos que han sido estudiados para poder caracterizar las diferentes opciones de acciones de política pública con posible efecto en la dieta: producción de alimentos (n=14), principalmente los tratados de comercio; proceso de gobernanza (n=9) y contrataciones públicas para la distribución de alimentos (n=2).

Evaluación de las acciones de política con respecto a la dieta

Dentro los tratados de comercio el tipo de política más evaluada con respecto a su efecto en la dieta fueron las tarifas a importaciones, licencias y cuotas. Para el área de gobernanza los temas con mayor análisis fueron la alimentación saludable y la sostenibilidad de dietas (ver figura 6). Por lo que encontramos que la alimentación saludable se ha explorado en mayor medida en estudios que evalúan procesos de gobernanza.

Al analizar las narrativas del tema de política que impulsa las acciones de políticas públicas, encontramos que la alimentación saludable era un tema principal en los procesos de gobernanza. Gobernanza entendida como la participación de varios sectores y/o actores para emitir y/o implementar las políticas públicas. Por ejemplo, muchas de las percepciones de los actores en los estudios encontrados se centran en el proceso de considerar no solo la cantidad suficiente de alimentos como importante en la dieta, sino en incluir dentro de los objetivos de las políticas públicas la calidad de la dieta. Por otro lado, parece que para las políticas enfocadas en la producción de alimentos (Figura 6) la alimentación saludable no es todavía un tema de mayor interés; las cuestiones económicas, como es el aumentar la productividad siguen siendo el tema principal que impulsa las políticas de producción (agricultura y comercio).

Figura 6. Revisión de temas de interés para la emisión de políticas públicas en los artículos incluidos



Objetivo 2. Identificar barreras y oportunidades en el espacio de la política para incluir objetivos de dieta correcta

En general, se encontró que, para los actores del sector agroalimentario, quienes rigen principalmente la cadena de suministro de alimentos las principales prioridades son económicas; cuando consideran a la salud el enfoque está en la seguridad alimentaria pero visto en términos de cantidad suficiente de alimentos, no necesariamente con enfoque en la nutrición. La nutrición, en específico la parte de la calidad de la dieta no es una consideración en las políticas, no encontramos en las Secretarías de Agricultura, y de Economía objetivos explícitos relacionados con la promoción de dietas correctas. Sin embargo, identificamos una serie de oportunidades para aumentar la integración de la nutrición en el espacio de las políticas multisectoriales en las dimensiones para el cambio en la política: contexto, establecimiento en la agenda pública y características de las políticas. Los siguientes resultados son una síntesis del análisis del espacio de las políticas en México basado en la revisión de documentos de políticas públicas y las entrevistas con los actores.

Contexto

El contexto se caracteriza por un cambio importante en 2018 en lo político cuando se eligió un nuevo presidente. La alimentación (agricultura y otras industrias relacionadas con el suministro de alimentos) constituye un sector económico importante y existe un reconocimiento generalizado de que la mala nutrición (desnutrición y sobrepeso y obesidad) es un problema social y de salud pública cada vez mayor; sin embargo, las políticas alimentarias actualmente no están alineadas con respecto a atender la mala nutrición.

Los principales sectores que rigen el suministro de alimentos en México son la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Economía, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Salud y el sector privado. Cada uno de estos sectores contribuye al espacio político de manera diferente. La SADER se dedica fundamentalmente a estimular la producción primaria. La Secretaría de Economía regula las políticas comerciales y agroindustriales de productos alimenticios. La Secretaría de Bienestar y la Secretaría de Salud principalmente coordinan las políticas de distribución y abasto de alimentos, y la

Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), también regula la política de la industria. El sector privado participa en la producción, distribución, transformación de alimentos y mercados.

Se identificaron dos barreras principales para integrar a la nutrición en los sectores de políticas que gobiernan el suministro de alimentos. La primera es que las políticas de suministro de alimentos responden principalmente a prioridades económicas y están desconectadas de las prioridades de nutrición (Tabla 6). En los últimos 30 años, las políticas dirigidas al suministro de alimentos han tenido como objetivo mejorar la productividad, las exportaciones y el crecimiento económico. Las prioridades de la política nutricional para combatir la obesidad se han centrado en reducir la promoción y el consumo de productos ultra procesados con alto contenido de azúcar, hidratos de carbono refinados y grasas. Parece haber un esfuerzo limitado para alinear las políticas de suministro de alimentos con la política de nutrición. La segunda barrera identificada es un enfoque histórico en enfrentar los problemas de la desnutrición y la obesidad desde sectores de política y documentos separados. Por ejemplo, la Estrategia Nacional para la Obesidad y la Diabetes ha sido dirigida por la Secretaría de Salud, mientras que los programas para abordar la desnutrición han sido dirigidos por la Secretaría encargada del desarrollo social como SEDESOL o la actual Bienestar. Esta visión histórica fragmentada de la nutrición es una limitación para la construcción de esfuerzos políticos alineados con la nutrición en el centro.

Tabla 6. Análisis del Espacio de las Políticas para integrar a la nutrición como prioridad en el suministro de alimentos en México

Espacio de las políticas	Barreras	Oportunidades
Contexto (económico, político, nutricional)	El suministro de alimentos responde principalmente a prioridades económicas (crecimiento económico, exportaciones, productividad) Enfoque histórico en frenar los problemas de desnutrición y obesidad desde sectores de política y documentos separados (ej. La Estrategia para la Obesidad y la Diabetes dirigida por Salud, mientras que las acciones para desnutrición por Bienestar)	Voluntad política para mejorar la nutrición de los actores agrícolas y económicos en su discurso Contexto político favorable para proponer cambios en las políticas dirigidas al suministro de alimentos con la nutrición como prioridad. El gobierno actual enfatiza una mayor intervención del gobierno y minimiza el papel del sector privado en asuntos de interés social.

		Los actores reconocen que la obesidad y la desnutrición son los principales problemas de nutrición
Características de las políticas (impacto público y recursos para implementación)	Se eliminó el presupuesto del componente de asistencia alimentaria del programa "PROSPERA", debido a ineficiencias administrativas	Integración de criterios nutricionales en programas existentes, que actualmente se centran en alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo) pero que podrían ampliarse para incluir otros cultivos ricos en nutrimentos (variedad de V&F)
	Disminución del presupuesto público en infraestructura y generación de conocimiento para la comercialización, lo que contribuye a una conexión limitada entre productores y mercados	Discusión abierta entre la academia, el gobierno y la sociedad civil para el cambio en torno a acortar las cadenas de suministro de alimentos y desarrollar mercados locales, para aumentar el rendimiento de los pequeños productores
	Las verduras y las frutas son alimentos perecederos. Mejorar el almacenamiento y el transporte de V&F representa una inversión significativa para el sector privado, las ONGs y el gobierno, y las percepciones de los beneficios de esta inversión son limitadas	ONGs e iniciativas gubernamentales (ej. Desayunos escolares) que conectan a los pequeños agricultores de frutas y hortalizas con adquisiciones públicas y privadas, el enfoque principal es la capacitación
Circunstancias que establecen la agenda (problema, abogacía, preocupaciones en la toma de decisiones)	Cuando se aborda la mala nutrición el enfoque está en la seguridad alimentaria, pero vista en cantidad de alimentos y no calidad de la dieta	Voluntad política para abordar la seguridad alimentaria y la autosuficiencia alimentaria, con un nuevo organismo público en 2019 "SEGALMEX" y un Acuerdo de Autosuficiencia
	Percepción de algunos actores de que las políticas públicas que abordan la mala nutrición son estrategias muy específicas (ej. etiquetado frontal, impuesto a las bebidas azucaradas) en lugar de una propuesta integrada que reúna a diferentes sectores y expertos	En 2019 se creó un grupo multisectorial [GISAMAC] que trabaja en el diseño de una propuesta de política con el objetivo de crear un sistema alimentario saludable, sostenible, justo y competitivo

ENT = enfermedades no transmisibles, V&F = verduras y frutas, ONGs = organizaciones no gubernamentales,

En esta investigación, informantes del gobierno, la sociedad civil y la academia identificaron en sus narrativas que el enfoque económico neoliberal de los gobiernos anteriores, así como

del sector privado pueden estar generando oposición hacia objetivos de nutrición (Figura 7). Las narrativas de los informantes del sector privado continúan apoyando los objetivos económicos, que fueron descritos como: “los intereses creados en torno al antiguo sistema institucional beneficiando principalmente a las grandes empresas transnacionales agroalimentarias ... pero en este momento el país tiene como principio, tener los intereses del pueblo, el bienestar, por delante” [Gobierno, Agricultura]. En otras palabras, se percibe que la ideología política actual del gobierno prioriza a aquellos en la sociedad identificados como desfavorecidos en comparación con gobiernos anteriores que priorizaban los beneficios privados y corporativos. Esta narrativa se alinea con el reciente cambio de documentos de políticas que se centran en la atención de las políticas alimentarias a los pequeños y medianos agricultores para producir alimentos “básicos”, reemplazando años de políticas que apoyaron a los grandes productores.

Como oportunidades, encontramos un contexto político favorable para proponer políticas dirigidas al suministro de alimentos con la nutrición como prioridad con el actual gobierno que llegó al poder en 2018. Existe voluntad política para mejorar la nutrición expresada por los informantes agrícolas y económicos en su discurso, lo que sugiere una oportunidad de posicionar a la nutrición entre los objetivos de las políticas de suministro de alimentos. Como ejemplo, un actor afirmó: “No podemos tener incentivos de política de producción sin considerar el consumo, y más allá del consumo también está la salud. Creo que mucha gente no es consciente de esta importancia hasta que queda clara la relación entre alimentación y salud” [Academia, Economía]. Esta oportunidad también se ve respaldada por el reconocimiento de 17 actores de los sectores agrícola, económico y de salud de que la desnutrición y el sobrepeso y la obesidad son los principales problemas de nutrición. Nueve actores reconocieron que estas preocupaciones nutricionales deben abordarse desde la perspectiva del sistema alimentario y no solo abordando los determinantes como la educación.

Características de las políticas públicas

En la dimensión de las características de las políticas, encontramos que aumentar la productividad de los “alimentos básicos” por parte de los pequeños productores es la principal prioridad con la mayoría de los recursos, y esto incluye principalmente maíz, arroz,

trigo y frijoles. Sin embargo, hubo poca evidencia de que se dé preferencia a otros alimentos ricos en nutrimentos, como son los del grupo de alimentos de verduras y frutas. Encontramos que casi todas las políticas públicas dirigidas a la cadena de suministro de alimentos tienen como objetivo incidir directamente en la producción primaria; sin embargo, muchas de las barreras y oportunidades para el cambio de políticas radican en la comercialización, para conectar la producción de los pequeños productores con los mercados.

Los documentos principales de políticas públicas nacionales que influyen en el suministro de alimentos en México se pueden dividir en las diferentes etapas de la cadena de suministro de alimentos según el objetivo principal del documento: producción, distribución, transformación y mercados; y, además, existen documentos de planeación y presupuesto. (Tabla 7). Los documentos de planeación son marcos de programación que identifican las prioridades, los objetivos y las estrategias nacionales sin un presupuesto adjunto. Los documentos de producción, distribución, transformación y mercados incluidos son los objetivos y estrategias específicas, y lineamientos para la implementación de los programas de política con presupuesto asignado. Finalmente, los documentos de presupuesto establecen cómo se distribuyen los recursos a las diferentes secretarías y programas gubernamentales.

Tabla 7. Resumen de los principales documentos de políticas públicas que afectan la cadena de suministro de alimentos de México

Etapas en la cadena	Documento de política pública	Fecha de emisión	Sector público responsable
Planeación	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	2019, 30 de abril	Cámara de Diputados
	Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2019-2020	2019, agosto	Agricultura
	Decreto por el que se crea organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. [SEGALMEX]	2019, 18 de enero	Agricultura
	Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria. [Autosuficiencia alimentaria]	2019, 8 de febrero	Agricultura
	Planeación Agrícola Nacional 2017-2030_part 1	2017, 14 de septiembre	Agricultura
Producción	Programa de producción para el bienestar*	2019, 23 de enero	Agricultura
	Programa de Desarrollo Rural*	2019, 28 de febrero	Agricultura

	Programa precios de garantía a productos alimentarios básicos a cargo de seguridad alimentaria mexicana. Segalmex*	2019, 1 marzo	Agricultura
	Programa Sembrando Vida*	2020, 30 de marzo	Bienestar
Distribución (almacenamiento, transporte, programas de apoyo alimentario)	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.*	2019, 1 de marzo	Agricultura
	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.*	2019, 1 de marzo	Agricultura
	PROSPERA programa de inclusión social*	2019, 28 de febrero	Bienestar
	Salud y Bienestar Comunitario*. [Desayunos escolares]	2019, 28 de diciembre	Salud / Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia [DIF]
Transformación (procesamiento y envasado)	Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS) a bebidas saborizadas con azúcares añadidos y alimentos con cierta densidad calórica	2013, 11 de diciembre	Congreso de la Unión
	Etiquetado frontal de advertencia para alimentos y bebidas no alcohólicas NOM-051	2014 inicio, modificado en marzo 2020	Salud Economía
Mercados (comercialización interna y comercio exterior)	Programa agromercados sociales y sustentables*	2019, 21 de marzo	Agricultura
	Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá [T-MEC]	1990 TLC, modificado a T-MEC en 2018	Economía
Presupuesto	Presupuesto del Programa Especial Concurrente (PEC) para el desarrollo rural sustentable 2019	2018, diciembre	Cámara de Diputados / CEDRSSA
	Presupuesto aprobado 2020 del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable	2019, diciembre	Cámara de Diputados / CEDRSSA

*Reglas o lineamientos de operación publicados en el DOF, con presupuesto asignado.

La obesidad y la desnutrición se identifican claramente como prioridades en los documentos de política de planeación, pero no se identificaron con tanta claridad en los lineamientos de implementación de los programas de la cadena de suministro de alimentos. Los documentos de planeación “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024”, “Acuerdo Nacional de Autosuficiencia Alimentaria” y “Planeación Agrícola Nacional 2017-2030” sí mencionan a

la nutrición como una prioridad.⁷⁶⁻⁷⁸ Afirman que es una emergencia nacional producir alimentos de forma sostenible y saludable para combatir la mala nutrición, desterrar la desnutrición en los niños, contener y revertir la epidemia de obesidad y hacer efectivo el Derecho Constitucional a una Alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Estos documentos de política de planeación sirven para orientar todos los esfuerzos para producir alimentos y enfrentar la obesidad, la inseguridad alimentaria y la desnutrición. Sin embargo, la revisión de los lineamientos de implementación de los programas de política de la cadena de suministro de alimentos sobre producción, distribución, transformación y mercados reveló que la desnutrición solo se mencionaba en el programa de suministro social de leche “LICONSA”⁷⁹ y la obesidad en la política del etiquetado frontal de alimentos.⁸⁰ Aunque en los documentos de planeación se identificaron a la obesidad y a la desnutrición como prioridades de política, los documentos de política sobre el presupuesto y los programas específicos en la cadena de suministro de alimentos no mencionan específicamente a la desnutrición, y no es evidente que se dé preferencia a una variedad de alimentos ricos en nutrimentos, como es el grupo de alimentos de verduras y frutas.

La revisión de documentos de política pública reveló barreras para integrar a la nutrición como una prioridad: el enfoque principal está en aumentar la productividad primaria, hubo una reducción en el presupuesto para infraestructura de comercialización y la generación de conocimiento para conectar la producción de los pequeños productores con los mercados, y se eliminó el componente de la asistencia alimentaria del programa “PROSPERA” (Tabla 6). Las prioridades de los documentos de producción⁸¹⁻⁸³ son principalmente incrementar la producción de los pequeños productores enfocados en “alimentos básicos” como maíz, arroz, trigo y frijoles. Pero el apoyo para promover la producción de una amplia gama de alimentos ricos en nutrimentos, como apoyo a cultivos de las verduras no fue evidente. El enfoque del presupuesto está principalmente en programas de producción, y solo un programa en 2019, el programa “Agromercados”⁸⁴, fue designado para comercialización para conectar a los agricultores con los mercados, que incluyó apoyo a la infraestructura de almacenamiento y capacitación para la competitividad agrícola. Lamentablemente, en 2020 se eliminó este programa de “Agromercados”. Reducir el enfoque en la comercialización dificulta que las personas tengan acceso a una variedad de alimentos ricos en nutrimentos. El componente de asistencia alimentaria del programa “PROSPERA”⁸⁵ que abordaba la desnutrición fue

eliminado en 2020. Algunos entrevistados mencionaron que esta eliminación presupuestaria de “PROSPERA” no fue una buena decisión. Como mencionó un actor, “las transferencias condicionadas al resultado de la nutrición no fueron malas, no hemos terminado con el problema de la desnutrición, puede volver a crecer” [Academia, Salud].

Oportunidades para el cambio en las políticas públicas

Una de las oportunidades identificadas para el fortalecimiento de la nutrición dentro de las acciones de políticas actuales es la integración de criterios nutricionales en la selección de cultivos y alimentos a apoyar en las políticas de producción y en las de distribución. Los entrevistados mencionaron que el principal objetivo de las políticas de producción había sido aumentar la producción de los productores de gran escala y, en 2019, el gobierno recién electo se embarcó en una serie de programas para apoyar a los pequeños productores. En cuanto a la elección de cultivos a apoyar, desde 2019 los programas de producción se han orientado a “alimentos básicos”, y seis actores informaron que en estas políticas las verduras y frutas están ausentes. Los programas de producción como “Producción para el bienestar”⁸¹ y “Precios de garantía”⁸³ podrían adaptarse para apoyar mejor la nutrición integrando criterios nutricionales en la selección de cultivos a apoyar. En línea con esto, el programa “Sembrando vida”⁸⁶ lanzado en 2020 representa una oportunidad porque está apoyando el sistema tradicional de producción de alimentos “milpa” (maíz, frijol y calabaza) y la siembra de árboles frutales (Tabla 7).

Las políticas de distribución más mencionadas por los entrevistados fueron “LICONSA”⁷⁹, “DICONSA”⁸⁷ y “Desayunos escolares”⁸⁸, que son programas de asistencia alimentaria (Tabla 7). La oportunidad mencionada por los tomadores de decisiones con respecto a estos programas que apoyan a la distribución es la inclusión de alimentos locales y frescos en su oferta. Un actor afirmó: “El desafío es incluir alimentos frescos y regionales y no solo ofrecer una colección de productos industrializados, muchos de ellos con bajo valor nutritivo y alto contenido calórico” [Gobierno, Salud]. Algunas de las ideas mencionadas fueron revisar la forma en que se implementan las adquisiciones públicas para las compras públicas de alimentos (por ejemplo, para los “desayunos escolares”) porque los procedimientos están hechos para grandes empresas y no necesariamente para compras a pequeños productores locales. En el sistema de contratación pública para la compra de alimentos, existe la

oportunidad de incluir medios para comprar verduras y frutas y otros alimentos de los productores locales con el objetivo de mejorar el valor nutricional de los programas de asistencia alimentaria.

La oportunidad más mencionada por los entrevistados con respecto a las políticas públicas es incrementar el apoyo financiero y técnico para la comercialización de cultivos de pequeños productores, en los que alimentos ricos en nutrientes como verduras y frutas podrían ser relevantes desde el punto de vista nutricional. El apoyo financiero podría asignarse a la manipulación pos cosecha, la infraestructura de almacenamiento y el transporte. Se propusieron principalmente dos estrategias: acortar las cadenas de suministro de alimentos y desarrollar mercados locales. Cinco actores propusieron acortar las cadenas de suministro de alimentos para acercar al pequeño productor al consumidor, al disminuir la distancia entre la producción y el consumo. La otra estrategia mencionada fue el desarrollo de mercados locales para conectar a los pequeños productores con los consumidores. Según un entrevistado, ambos objetivos podrían lograrse, proponiendo que la política actual de apoyo a los ingresos de los pequeños productores a través del programa “Producción para el Bienestar” se pueda combinar con acciones públicas para el desarrollo de mercados locales. Como afirmó, “Al tener una cadena de suministro más corta, el productor aumentaría su retorno, lo que estimularía la producción” [Academia, Económico]. El actor mencionó que el desarrollo de los mercados locales implica contar con una política de bienes públicos e infraestructura que permita una mayor capacidad para vincular a los pequeños productores con los consumidores en los mercados cercanos.

Los informantes de la academia y la sociedad civil mencionaron los conflictos potenciales con los intermediarios que actualmente conectan la producción con los mercados, y con los instrumentos de política gubernamental que se enfocan principalmente en la producción. Estos intermediarios incluyen personas que conectan la producción con los minoristas. La motivación para pasar por alto a los intermediarios y conectar directamente a los pequeños agricultores con el mercado es mejorar los márgenes de ganancia de los agricultores, pero la implementación podría entrar en conflicto con los intereses de los intermediarios. Un medio alternativo identificado en los instrumentos de política del actual gobierno que brinda transferencias económicas para ayudar a los pequeños agricultores⁸¹⁻⁸³ es la capacitación.

Informantes de la sociedad civil y la academia informaron que parte de la solución debería estar en la capacitación, o sea, en el desarrollo de capacidades para llegar a los “grandes compradores”. “Los grandes compradores... tienen estas políticas de compra muy difíciles y los pequeños no saben qué les están pidiendo y por eso tienen que entregar su producción al intermediario...” [Sociedad Civil, Agricultura]. Sin embargo, la capacitación de los pequeños productores en decisiones políticas parece tener menos tracción porque no ofrecen ganancias políticas rápidas en la forma en que lo hacen las transferencias económicas agrícolas.

Circunstancias para el establecimiento en la agenda pública

Nuestro análisis encontró que había diversas perspectivas entre los entrevistados con respecto al papel potencial de las políticas de suministro de alimentos para abordar la mala nutrición. La revisión de documentos y las entrevistas sugieren que las narrativas de seguridad alimentaria sobre ofrecer la suficiente cantidad de alimentos están siendo abordadas por el sector agrícola, pero esta narrativa de seguridad alimentaria se está encontrando con una narrativa de políticas más nueva sobre la transformación del sistema alimentario introducida por la academia y los actores internacionales de la sociedad civil. Esta nueva narrativa sobre la transformación del sistema alimentario^{34,91,92}, que ya está en la agenda pública a través de un grupo de trabajo multisectorial, representa una oportunidad para incidir en la narrativa de seguridad alimentaria existente; ya que intenta alterar las opciones de política agrícola lejos de un enfoque exclusivo en la cantidad de alimentos y la auto suficiencia alimentaria, hacia la inclusión de la preocupación sobre la calidad de la dieta necesaria para mejorar la nutrición de la población (Figura 7).

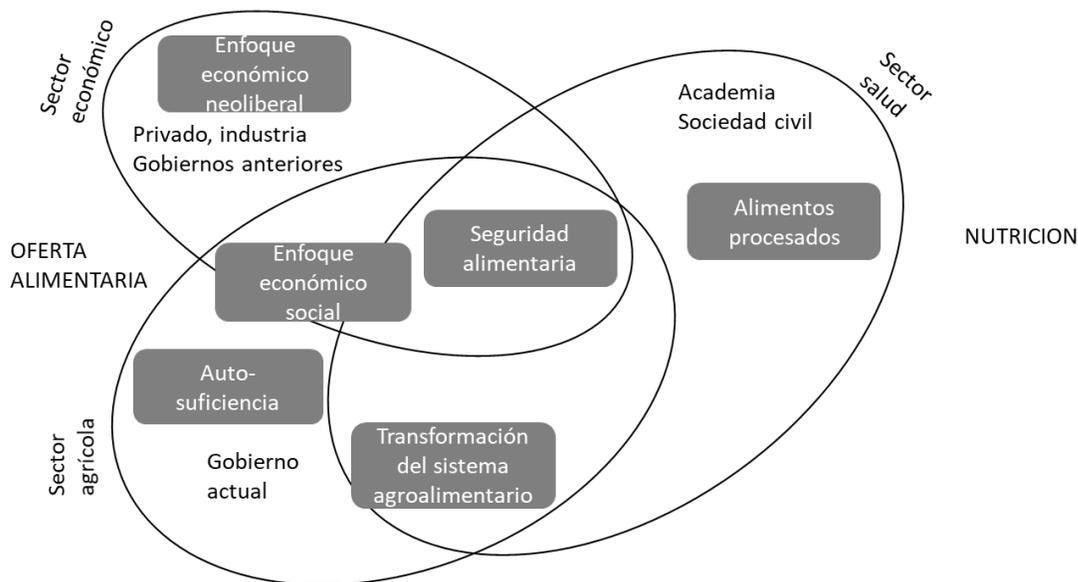


Figura 7. Mapa visual de diferentes conceptos propagados por diferentes actores de la oferta alimentaria y nutrición.

El mapa visual ilustra una división entre los grupos de actores sobre cómo se concibe la seguridad alimentaria (en el centro): orientada al suministro de alimentos o a la nutrición. El mapa se puede leer en dos mitades: el lado izquierdo presenta a los sectores económicos y de agricultura que incluye a agencias gubernamentales económicas y agrícolas y el sector privado, que conciben la seguridad alimentaria como suministro suficiente de alimentos. El lado derecho presenta el sector de la salud compuesto principalmente por actores de la sociedad civil y la academia que ven la seguridad alimentaria más hacia la nutrición, queriendo reducir la ingesta de productos procesados y aumentar la ingestión de alimentos frescos. En el lado izquierdo, el sector económico con un enfoque económico liberalizado existente no quiere cambios para mantener el estatus quo de la política alimentaria, y otro grupo del gobierno actual con un enfoque más socioeconómico trae un nuevo enfoque que busca la transformación del sistema alimentario.

El concepto de seguridad alimentaria fue evidente en las narrativas de los actores y los documentos de políticas, pero este concepto se centró en la cantidad suficiente de alimentos, pero con poca consideración de la calidad de la dieta. Existe una fuerte percepción entre los entrevistados de que el principal objetivo relacionado con la política de nutrición desde la perspectiva de la oferta de alimentos es contribuir a la seguridad alimentaria, mencionado por nueve actores de los sectores agrícola, económico y de salud. Cuando mencionaron el concepto de seguridad alimentaria, se relacionó con la producción de una cantidad suficiente de alimentos, pero en su narrativa se encontró poca consideración por la calidad de la dieta.

En la narrativa de seguridad alimentaria, los actores mencionaron varias instituciones y programas como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Agricultura denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX)⁸⁹, creado en 2019, que coordina dos de los programas de asistencia alimentaria: “LICONSA” y “DICONSA”, y un programa de producción “Precios de Garantía” (Tabla 6). Seis actores, principalmente del sector agrícola, vincularon la seguridad alimentaria al concepto de autosuficiencia alimentaria. Esta narrativa de autosuficiencia es consistente con los objetivos de los documentos de política de planeación^{76,77,89,90} (Tabla 7). Cuando los entrevistados hablaron sobre la autosuficiencia alimentaria en relación con la nutrición, mencionaron el sistema tradicional de producción de alimentos y el patrón de consumo de alimentos “milpa” (maíz, frijoles y calabaza), percibido como un sistema agrícola saludable y sostenible. Asimismo, los actores relacionaron el concepto de autosuficiencia alimentaria con cómo lograrlo, apoyado por el Acuerdo Nacional de Autosuficiencia Alimentaria emitido en 2019. En la narrativa sobre cómo lograr la autosuficiencia, los actores mencionaron aumentar la producción interna y disminuir la importación de alimentos de origen extranjero, al menos para “alimentos básicos” como maíz, frijol, trigo, arroz, leche y productos cárnicos. En contraste, dos entrevistados vinculados al sector privado, criticaron este objetivo de autosuficiencia en el que dijeron que no debería ser un objetivo de política porque vivimos en un mundo competitivo y puede ser más eficiente tener una oferta que incluya importaciones. O sea, diseñar una política en la que las regiones se dediquen a una mejor producción, en función de la rentabilidad y el potencial del mercado.

Como otra barrera, los entrevistados, incluidos todos los actores del sector privado, mencionaron que en las políticas que abordan la mala nutrición las estrategias gubernamentales se dirigen a estrategias específicas en lugar de una propuesta integrada (Tabla 6). La estrategia actual más discutida fue la implementación del etiquetado frontal de advertencia de alimentos, mencionada por 12 actores, todos del sector salud y un tercio de los actores agrícolas y económicos. Cinco entrevistados reconocieron que las soluciones gubernamentales de política de nutrición se implementan como estrategias específicas en lugar de tener una propuesta integrada. Por ejemplo, un actor afirmó: "El etiquetado de los alimentos es un ejemplo de un instrumento de política pública, sin tener una política pública en la cual trabajar". Otro actor comentó: “Más allá de conocimientos o propuestas, son todos

los intereses y dinámicas de los actores, todo el peso de la historia y todo ese peso que tenemos lo que dificulta tener la posibilidad de grandes transformaciones; se están intentando, se están planteando en el discurso, pero la parte técnica del aterrizaje aún choca con la realidad” [Academia, Salud]. Las transformaciones de políticas verdaderamente integradas, según este actor, están limitadas por el contexto histórico y situacional. Por lo tanto, una de las oportunidades mencionadas para una transformación de las políticas y organizacional verdaderamente integradas, es la integración del enfoque regulatorio gubernamental actual y el enfoque de los mercados del sector privado, a la gobernanza política y organizacional.

La oportunidad más mencionada por los actores fue la voluntad política de cambiar a través de un grupo multisectorial con la visión de construir un sistema alimentario saludable, sostenible, justo y competitivo. Existe una ventana de oportunidad con el grupo interinstitucional denominado Grupo Intersectorial de Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC) que trabaja en la construcción de una propuesta de política, mencionada por ocho actores. El grupo incluye diferentes instituciones del gobierno federal, la academia y organizaciones de la sociedad civil. Los entrevistados explicaron el término de sistema justo en cuanto a la distribución equitativa de beneficios, relacionado con una agricultura justa en la que también gana el pequeño productor. Un ejemplo mencionado por un actor es el “precio justo” que SEGALMEX está pagando a los pequeños productores en la compra pública de alimentos. Este pago de “precio justo” también se menciona en el documento de política de “Precios de garantía” para la compra de leche. Para contar con una visión integral para construir un sistema agroalimentario saludable, sostenible, justo y competitivo, los actores entrevistados discutieron la relación entre los términos “sostenible” y “saludable” en su narrativa. Es interesante notar cómo actores de diferentes sectores conceptualizaron esa relación de manera diferente. Los actores del sector agroalimentario mencionaron cómo las tecnologías modernas, específicamente el uso de insecticidas, están afectando el medio ambiente y deteriorando el contenido nutricional de los alimentos. En contraste, los actores de la salud relacionaron la sostenibilidad con la producción local que produce una menor huella de carbono y la mejora de la calidad nutricional debido a un menor procesamiento de alimentos. En términos de lo que constituye saludable, los actores del sector agroalimentario y los de la salud perciben las frutas, verduras y leguminosas como

alimentos que presentan beneficios para la salud, y el azúcar se percibió como un ingrediente de preocupación para la salud. El aumento del consumo de carne se consideró saludable, especialmente para la población en riesgo de desnutrición, y no hubo mención de nueces. El desafío mencionado para el grupo GISAMAC es crear un documento integrado de política de largo plazo y un plan de implementación y no recopilar las diferentes acciones que ya está realizando cada institución. Los entrevistados mencionaron dos esfuerzos de política pública anteriores para conectar la producción de alimentos y la nutrición: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980 y el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria (ANSA) en 2010. En cuanto a los resultados de estos dos esfuerzos mencionaron los entrevistados que no había habido tiempo suficiente para implementar los objetivos antes de que acabara el sexenio y se eligiera a un nuevo gobierno. Mencionaron los entrevistados que los programas sufrieron debido a la mala gobernanza y la falta de eficacia del gobierno, que incluyeron la falta de presupuesto, la coordinación y la rectoría deficientes, y la falta de un sistema de seguimiento y evaluación. No obstante, los entrevistados sugirieron que estas iniciativas podrían tomarse en consideración para la elaboración e implementación de una nueva propuesta.

11. DISCUSIÓN

Esta investigación de análisis de políticas alimentarias tuvo como objetivo describir oportunidades para integrar a la nutrición como una prioridad en el espacio de las políticas de suministro de alimentos en México. Encontramos una variedad de oportunidades. En primer lugar, el contexto político es propicio para proponer políticas de suministro de alimentos con la nutrición como eje central, con un gobierno que enfatiza una mayor intervención en asuntos de interés social, y los actores de distintos sectores reconociendo a la mala nutrición como problema prioritario de nutrición. En segundo lugar, en las características de los documentos de políticas públicas, existe la oportunidad de desarrollar acciones dirigidas a la producción y distribución de alimentos para mejorar su impacto en la nutrición. Como integrar criterios nutricionales a la selección de cultivos y alimentos “básicos” que reciben apoyo en la parte de producción y en los programas de distribución encontrar formas de incluir alimentos frescos. En tercer lugar, existe la oportunidad de aumentar el apoyo financiero y técnico para la comercialización interna de verduras y frutas. Para lograr este

incremento en la comercialización interna los actores que realizan abogacía para la nutrición podrían destacar las iniciativas de los pequeños productores que están conectando la producción de verduras y frutas con compras públicas y privadas y mercados locales. En cuarto lugar, existe la oportunidad de promover en la agenda pública un documento de política con visión de largo plazo dentro del grupo multisectorial denominado Grupo Intersectorial de Alimentación, Medio Ambiente y Competitividad (GISAMAC) con un reconocimiento más amplio de la nutrición y la sostenibilidad como aspectos clave de la seguridad alimentaria.

Nuestros resultados son consistentes con investigaciones previas que sugieren que la política alimentaria se centra en las prioridades económicas; y los sectores agrícola y económico son responsables de la gobernanza del suministro de alimentos, disociados de la nutrición. En América Latina y África desde la década de 1990, la liberalización ha cambiado el discurso y las políticas a lo largo del tiempo hacia prioridades más económicas en la política alimentaria.^{93,94} En India, el papel de la nutrición está limitado en parte debido a los paradigmas económicos que han dado forma al discurso sobre la política alimentaria.⁴⁶ Dichas políticas han respaldado un enfoque en la agricultura impulsada por la exportación, similar a lo que encontramos en México, particularmente desde que se inició el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Sin embargo, el contexto político actual en México sugiere oportunidades para considerar la nutrición en la política alimentaria. El actual partido político en el poder se enfoca más en las intervenciones estatales y en la disminución de las actividades del sector privado. Sugerimos que este nuevo contexto presenta la oportunidad de reequilibrar los objetivos del sector económico con objetivos de salud que incluyen prioridades de nutrición.^{95,96}

En esta investigación, encontramos que la visión actual en la agenda pública de México para crear un sistema alimentario saludable, sostenible, justo y competitivo representa una oportunidad para integrar una política a largo plazo con un reconocimiento más amplio de la nutrición y la sostenibilidad como aspectos clave de la seguridad alimentaria. Haciendo posible comprender en México, cómo sería pensar de manera diferente sobre los sistemas alimentarios, en línea con las recomendaciones internacionales sobre la transformación del sistema alimentario para ofrecer dietas saludables.^{34,91,92} De acuerdo con la recomendación

internacional del Panel Global sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición (GLOPAN)⁹¹, los sistemas alimentarios deben pasar por una serie de procesos de transición para ofrecer dietas saludables sostenibles. Se necesitan importantes cambios organizativos y de políticas públicas en cada paso de la cadena de suministro de alimentos, desde la producción hasta los mercados. Cuando se toma en conjunto, la variedad de artículos incluidos en la revisión de la literatura internacional de estudios de políticas en la cadena de suministro de alimentos para una alimentación saludable realizada para esta investigación, proporciona evidencia narrativa positiva de que las políticas de suministro de alimentos pueden ser efectivas para mejorar la dieta de la población, cuando la promoción de la alimentación saludable se establece como objetivo en la política. Sumado a esto, en la revisión se encontró que el tema de la alimentación saludable se ha impulsado en mayor medida desde el ejercicio de la gobernanza. Por lo que, la revisión sugiere que las acciones de gobernanza, en donde participan actores de diferentes sectores parecen ser efectivas para integrar la alimentación saludable como parte de las políticas. Lo cual apoya la oportunidad de integrar a la nutrición en la visión del Grupo Intersectorial de Alimentación, Medio ambiente y Competitividad (GISAMAC).

Debido a lo encontrado de que los diferentes sectores conceptualizan los aspectos de la visión del GISAMAC de manera diferente se recomienda una visión clara para la integración y alineación de los cuatro aspectos para la transformación del sistema alimentario: que sea saludable, sostenible, justo y competitivo. La Comisión EAT Lancet³⁴ presenta una propuesta para integrar los términos dietas saludables y sostenibles, en la que se destaca el papel fundamental que desempeñan las dietas en la vinculación de la salud humana y la sostenibilidad ambiental. Según EAT Lancet, la transformación a dietas saludables para mejorar los beneficios ambientales y de salud requiere cambios dietéticos sustanciales: se tendría que duplicar el consumo de alimentos de origen vegetal como verduras, frutas, leguminosas y nueces, y reducirse a más de la mitad el consumo de alimentos de origen animal como la carne roja y la ingestión de azúcares.

Como encontramos en las entrevistas de los actores, se plantearon aspectos saludables y sostenibles del suministro de alimentos, pero actores de diferentes sectores conceptualizaron la relación de manera diferente. En términos de lo que constituye saludable, los actores del

sector de la agricultura y la salud perciben las frutas, verduras y leguminosas como alimentos que presentan beneficios para la salud y perciben al consumo de azúcares como una ingestión de preocupación para la salud. Sin embargo, el aumento del consumo de carne todavía se consideraba saludable para la población en riesgo de desnutrición y no hubo mención de las nueces. Un suministro de alimentos sostenible se caracterizó por actores de los sectores de la agricultura y la salud en relación con el medio ambiente, reduciendo el uso de insecticidas y reduciendo la huella de carbono al ofrecer alimentos producidos localmente, pero no se relacionó con cambios dietéticos. Por lo tanto, nuestros resultados concuerdan con otros que argumentan que el desafío es traducir las narrativas y prioridades de diferentes sectores en visiones integradas de políticas que trasciendan las fronteras sectoriales.^{97,98}

Para alinear mejor los aspectos justos y competitivos de la visión del sistema alimentario, el enfoque actual de las políticas de producción de alimentos en los pequeños productores representa una oportunidad para mejorar la producción y distribución de alimentos saludables. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) tiene una propuesta para integrar aspectos justos y competitivos del sistema alimentario en los que se mejora la capacidad de los pequeños productores para competir, denominada “Iniciativa mundial posterior a la cosecha. Vincular a los agricultores con los mercados: un marco estratégico”.⁹⁹ En esta iniciativa se recomienda considerar los entornos macroeconómicos y microeconómicos, en los que el fortalecimiento de las capacidades técnicas, gerenciales y comerciales es clave. Como encontramos en la presente investigación, el apoyo a la comercialización de alimentos fue crucial e implicó capacitar a los pequeños productores en la gestión empresarial para vincular sus alimentos saludables como verduras y frutas a los mercados. Además, GLOPAN establece que una de las prioridades clave para la acción política de los gobiernos que buscan apoyar dietas saludables es garantizar que los alimentos se muevan a lo largo de las cadenas de suministro de manera más eficiente. Las acciones específicas incluyen el apoyo a la inversión para trasladar los alimentos (en particular los alimentos perecederos ricos en nutrientes) de la producción a los mercados y la generación de empleo en toda la cadena alimentaria más allá de la agricultura.⁹¹ Las oportunidades para fortalecer la nutrición en las políticas vigentes en México están alineadas con lo que las organizaciones internacionales recomiendan, como el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y comerciales recomendadas por la FAO y la

optimización del valor en las cadenas al invertir en infraestructura recomendadas por GLOPAN.

A partir de la documentación de políticas y las entrevistas, fue evidente que los aspectos de la política alimentaria en México relacionados con la nutrición a menudo se vinculaban de manera restringida con la seguridad alimentaria, y esto entendido en términos de cantidad suficiente de alimentos y suficientes calorías para el individuo. Sin embargo, la seguridad alimentaria también abarca otros aspectos, como el nutricional, con un enfoque en la mejora en la calidad de la dieta. Los actores a menudo pasan por alto este aspecto nutricional de la seguridad alimentaria. Para mejorar la política para lograr la seguridad alimentaria y nutricional, al mismo tiempo que se promueve la agricultura sostenible, el informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLPE) se basa en las dimensiones cambiantes de la seguridad alimentaria y nutricional para construir una narrativa mundial hacia el 2030.⁹² El informe abarca la disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos, y agrega dimensiones de agencia y sostenibilidad para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo. El informe del HLPE está de acuerdo con la evidencia que encontramos para integrar la nutrición en las políticas multisectoriales. En otras palabras, se requiere abogacía por una mayor coherencia de las políticas en todos los sectores para abordar la seguridad alimentaria de manera más amplia. Nuestros resultados mostraron que los esfuerzos en el espacio de las políticas para aumentar la seguridad alimentaria hacen hincapié en el aumento de la productividad, pero hay poca evidencia de que con solo aumentar la productividad disminuya la inseguridad alimentaria.¹⁰⁰ Una alternativa complementaria a la narrativa de la productividad es la de suficiencia, propuesta por el Comité Permanente de Investigación Agraria de la Unión Europea (SCAR por sus siglas en inglés).¹⁰¹ El SCAR insta a que se integren las narrativas de productividad y suficiencia, que se basan en la agroecología y el apoyo a los pequeños productores. Además, GLOPAN reconoce esta “narrativa de suficiencia” al priorizar las acciones de política que hacen que los alimentos básicos y ricos en nutrientes estén disponibles para todos, lo que sugiere un reequilibrio de las prioridades de la política de producción para garantizar alimentos ricos en nutrientes suficientes para ofrecer dietas de alta calidad.⁹¹ Por lo tanto, se recomienda abogar por el establecimiento de una narrativa común de la seguridad alimentaria con un entendimiento que incluya a la

nutrición y la sostenibilidad como aspectos clave, dentro y a través de diferentes niveles de gobierno, arenas políticas y sectores de las políticas.

En la revisión de la literatura internacional se encontró que los estudios de políticas públicas de la cadena de suministro de alimentos asociados a la dieta están más dirigidos a las etapas de producción de alimentos y de comercio internacional, en menor medida se encontró un enfoque en la etapa de distribución y los mercados locales. Este resultado es acorde con lo encontrado en el análisis del espacio de las políticas en México, en donde encontramos que la mayoría de las políticas públicas están enfocadas a la etapa de producción de alimentos, pero gran parte de las oportunidades para integrar a la nutrición mencionados por los actores entrevistados están en las etapas de distribución y comercialización de los alimentos en mercados locales. Además, en las políticas de producción de alimentos (agricultura y tratados de comercio) todavía la alimentación saludable no es un tema de interés principal. Tanto en los estudios de políticas encontradas de otros países y las políticas de México con enfoque en la producción de alimentos la promoción de dieta, el énfasis en la calidad de la dieta disponible todavía no es un enfoque. Esto también se complementa con los datos transversales de producción de alimentos en México, en donde los grupos de alimentos a promover para mejorar la dieta, como son las verduras y frutas, leguminosas no traen un crecimiento como lo son los alimentos de origen animal que se recomienda limitar su consumo. Además, el análisis de la producción de alimentos nos arroja que sí hay suficientes alimentos disponibles en cantidad (gramos por persona), que está acorde con las políticas públicas que su principal prioridad está en aumentar productividad. Sin embargo, como lo mencionan los actores entrevistados la principal barrera está en el acceso a una gran variedad de alimentos ricos en nutrientes disponibles en el mercado interno, esto lo soporta que ha habido una reducción del presupuesto y de enfoque en las políticas en el apoyo a la comercialización de los alimentos producidos. La oportunidad está en generar enlaces de la producción de una variedad de grupos de alimentos, como es el grupo de verduras y frutas con las compras públicas o privadas y los mercados internos.

La mala nutrición – desnutrición y obesidad - sigue siendo un problema en México y tiene un claro componente de calidad de la dieta que los sectores agrícola y económico no puede dejar de lado. Si bien los diferentes sectores - agricultura, economía y salud - han trabajado

en gran medida por separado en sus propios problemas en México, los entrevistados en esta investigación profesaron buena voluntad para mejorar la nutrición y reconocieron que las respuestas a los problemas de nutrición también deben abordarse desde la perspectiva del sistema alimentario, lo que podría proporcionar una entrada para negociación y cambio. La visión actual en la agenda pública del grupo multisectorial es una oportunidad donde las creencias políticas de cada grupo de actores podrían ser susceptibles de cambiar con evidencia, comunicación y comprensión, como lo han propuesto las investigaciones de políticas multisectoriales.

Fortalezas y limitaciones de la investigación

Los resultados presentados en este estudio provienen de un análisis del espacio de las políticas que proporciona información específica del contexto del actual partido político en el poder para aplicar un enfoque integrado de políticas de suministro de alimentos para la nutrición en México. Una contribución clave de este estudio es proporcionar información sobre el contenido y las oportunidades estratégicas para mejorar un enfoque multisectorial de la nutrición. Como sugiere la investigación de políticas multisectoriales, se requiere abogar por una mayor coherencia de las políticas.

Observamos que el estudio tiene algunas limitaciones. Está limitado por el número de entrevistas, especialmente considerando la complejidad de las cadenas de suministro de alimentos y el problema de la mala nutrición, en donde las cadenas de suministro de alimentos son subsistemas dinámicos que interactúan con otros sectores y sistemas. Sin embargo, logramos entrevistas de alto nivel con las principales partes interesadas del gobierno, el sector privado y la academia. Los marcos conceptuales utilizados en este estudio nos guiaron para hacer binomios y categorizaciones tales como intervenciones de políticas de la oferta y de la demanda, etapas de políticas de la cadena de suministro de alimentos y desnutrición y obesidad. Estos binomios y categorizaciones se hicieron para comprender el fenómeno, pero sigue siendo un desafío integrarlos con la perspectiva ampliada de un sistema. Además, mi posición como nutrióloga pudo potencialmente influir en la pérdida de elementos diferentes a la nutrición que intervengan positivamente en los resultados hacia soluciones que apoyen a la alimentación saludable. Por otro lado, al ser una persona ajena al espacio de políticas de suministro de alimentos con la ventaja de quienes no están

familiarizados con las creencias y prioridades del suministro de alimentos. El estudio también es limitado porque se realizó en un momento de un partido político a cargo específico y que los documentos de política están cambiando. Sin embargo, el momento actual de este estudio se vuelve relevante con el brote de COVID-19 que demuestra la fragilidad de los sistemas alimentarios para la seguridad alimentaria y nutricional.

12. CONCLUSIÓN

Resolver la mala nutrición, tanto la obesidad como la desnutrición, es un objetivo de política pública para muchos países de ingresos bajos y medianos, y México no es una excepción. Sin embargo, la integración de la nutrición, de objetivos para promover dietas correctas en la política alimentaria nacional está influenciada por oportunidades y limitaciones que deben entenderse para ayudar a informar a los responsables de las políticas alimentarias y de salud sobre qué acciones políticas pueden emprenderse para cambiar las políticas. Nuestro análisis del espacio de políticas reveló las tensiones entre diferentes sectores nacionales (economía, agricultura y salud) a través de esta exploración inicial de las creencias de los diferentes actores con respecto a la política alimentaria y la nutrición. Nuestra investigación también identifica oportunidades de cambio en las políticas alimentarias existentes, centrándose en puntos específicos de las cadenas de suministro de los sistemas alimentarios que puedan integrar objetivos para promover dietas correctas.

A pesar de un contexto político y una agenda pública favorables para incluir a la nutrición en las decisiones sobre política alimentaria en México, la integración real de prioridades de promoción de dietas saludables en el espacio de las políticas alimentarias sigue siendo un desafío. Encontramos que en México casi todas las políticas públicas actuales sobre la cadena de suministro de alimentos tienen como objetivo influir directamente en la etapa de la producción primaria, con poca consideración de una amplia gama de alimentos ricos en nutrientes. Además, muchas de las barreras y oportunidades para el cambio de políticas radican en la comercialización, para conectar la producción de los pequeños productores con las compras públicas y los mercados locales. La selección de qué cultivos apoyar en las políticas de producción, y la comercialización nacional de alimentos ricos en nutrientes,

como las verduras y frutas, leguminosas y nueces, son dos aspectos que este estudio sugiere revisar dentro de la cadena de suministro de alimentos, involucrando al sector agroalimentario para incorporar en sus decisiones el tener disponibles mayor variedad de alimentos para brindar dietas saludables sostenibles.

Referencias

1. Hawkes C, Smith TG, Jewell J et al. Smart food policies for obesity prevention. *Lancet*. 2015;385:2410-21
2. Lock K, Smith RD, Dangour AD et al. Health, agricultural, and economic effects of adoption of healthy diet recommendations. *Lancet* 2010;376: 1699-709
3. Hawkes C. Promoting healthy diets and tackling obesity and diet-related chronic diseases: what are the agricultural policy levers? *Food Nutr Bull* 2007; 28(2 Suppl):S312-22
4. Anand SS, Hawkes C, de Souza RJ et al. Food Consumption and its Impact on Cardiovascular Disease: Importance of Solutions Focused on the Globalized Food System: A Report From the Workshop Convened by the World Heart Federation. *J Am Coll Cardiol* 2015;66: 1590-614
5. Lozano R, Gómez-Dantés H, Garrido-Latorre F et al. La carga de enfermedad, lesiones, factores de riesgo y desafíos para el sistema de salud en México. *Salud Pública de Mex* 2013; 55: 580-94
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Principales causas de mortalidad (2013). Disponible en : <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp>. Accesado: 22 de mayo 2016
7. Monterrosa EC, Campirano F, Tolentino Mayo L et al. Stakeholder perspectives on national policy for regulating the school food environment in Mexico. *Health Policy Plan* 2015;30:28-38.
8. Barrera LH, Rothenberg SJ, Barquera S, Cifuentes E. The Toxic Food Environment Around Elementary Schools and Childhood Obesity in Mexican Cities. *Am J Prev Med* 2016;16:S0749-97
9. Théodore F, Juárez-Ramírez C, Cahuana-Hurtado L, Blanco I, Tolentino-Mayo L, Bonvecchio A. Barriers and opportunities for the regulation of food and beverage advertising to children in Mexico. *Salud Publica Mex* 2014;56:s123-9.
10. Bridle-Fitzpatrick S. Food deserts or food swamps?: A mixed-methods study of local food environments in a Mexican city. *Soc Sci Med* 2015;142:202-13

11. Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetener beverages: observational study. *BMJ* 2016;352:1-9
12. Moise N, Cifuentes E, Orozco E et al. Limiting the consumption of sugar sweetened beverages in Mexico's obesogenic environment: a qualitative policy review and stakeholder analysis. *J Public Health Policy* 2012; 32:458-75
13. Pérez-Ferrer C, Lock K, Rivera JA. Learning from international policies on trans fatty acids to reduce cardiovascular disease in low- and middle-income countries, using Mexico as a case study. *Health Policy Plan* 2010;25:39-49
14. Charvel S, Cobo F, Hernández-Ávila M. A process to establish nutritional guidelines to address obesity: Lessons from Mexico. *J Public Health Policy* 2015;36:426-39
15. Clark SE, Hawkes C, Murphy SM, Hansen-Kuhn KA, Wallinga D. Exporting obesity: US farm and trade policy and the transformation of the Mexican consumer food environment. *Int J Occup Environ Health* 2012;18:53-65
16. World Health Organization. Global Action Plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020. Disponible en: <http://www.who.int/nmh/publications/ncd-action-plan/en/>. Accesado el: 22 de marzo 2016
17. Diario Oficial de la Federación. Programa Sectorial de Salud 2013 2018. Disponible en: <http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/programaDOF.pdf>. Accesado el: 22 de marzo 2016
18. Diario Oficial de la Federación. Programa Sectorial de Salud 2020-2024. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598474&fecha=17%2F08%2F2020. Accesado el: 11 de enero 2021
19. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política Social 2018. Ciudad de México: CONEVAL, 2018
20. Diario Oficial de la Federación. NORMA Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285372&fecha=22/01/2013. Accesado el: 25 de mayo 2016
21. Buse K, Mays N, Walt G. Making health policy. Open University Press (UK): 2006
22. Gobierno Federal, Secretaria de Salud. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Disponible en: <http://activate.gob.mx/Documentos/ACUERDO%20NACIONAL%20POR%20LA%20SALUD%20ALIMENTARIA.pdf>. Accesado el: 22 de marzo 2016
23. Diario Oficial de la Federación. ACUERDO mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar. Disponible en: . Accesado el: 23 de marzo 2016
24. Secretaria de Salud. ACUERDO por el cual se crea el Consejo Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles. Disponible en:

http://www.cenaprece.salud.gob.mx/descargas/pdf/acuerdo_creacion_conacro.pdf. Accesado el: 22 de marzo 2016

25. Secretaria de Salud. Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. Disponible en:

http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/estrategia/Estrategia_con_portada.pdf. Accesado el: 22 de marzo 2016

26. Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Publicada el 11/12/2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5325371&fecha=11/12/2013

27. Secretaria de Salud. LINEAMIENTOS por los que se dan a conocer los criterios nutrimentales y de publicidad que deberán observar los anunciantes de alimentos y bebidas no alcohólicas para publicitar sus productos en televisión abierta y restringida, así como en salas de exhibición cinematográfica, conforme a lo dispuesto en los artículos 22 Bis, 79, fracción X y 86, fracción VI, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad. Publicados en 2014.

28. Secretaria de Salud. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos a que se refiere el artículo 25 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental a que se refiere el artículo 25 Bis del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios. Publicados en 2014.

29. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se crea el Consejo Asesor del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361364&fecha=24/09/2014. Accesado el: 30 de marzo de 2016.

30. Instituto Mexicano para la Competitividad. Sistema de Indicadores para Monitorear los Avances de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. Disponible en: <http://imco.org.mx/temas/sistema-de-indicadores-para-monitorear-los-avances-de-la-estrategia-nacional-para-la-prevencion-y-el-control-del-sobrepeso-la-obesidad-y-la-diabetes/>. Accesado el: 29 de mayo de 2016

31. Academia Nacional de Medicina. Guías Alimentarias y de Actividad Física, en contexto de sobrepeso y obesidad en la población mexicana. Documento de postura 2015.

32. Diario Oficial de la Federación. MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf. Accesado el: 11 de enero de 2021

33. Herforth A, Arimond M, Álvarez-Sánchez C, Coates J, Christianson K, Mehlhoff E. A Global Review of Food-Based Dietary Guidelines. *Adv Nutr* 2019;10:590-605
34. Willett W, Rockstrom J, Loken B, et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet*. 2019;393(10170):447-492. doi:10.1016/S0140-6736(18)31788-4
35. Marti A, Calvo C, Martínez A. Consumo de alimentos ultraprocesados y obesidad: una revisión sistemática. *Nutr Hosp* 2021;38:177-185
36. Swinburn B, Sacks G, Vandevijvere S et al. INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non-communicable disease Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. *Obes Rev* 2013;14:1-12
37. Institute of Medicine, National Research Council; Nesheim MC, Oria M, Yih PT, editors. A Framework for Assessing Effects of the Food System. Committee on a Framework for Assessing the Health, Environmental, and Social Effects of the Food System, Food and Nutrition Board, Board on Agriculture and Natural Resources. Washington (US): National Academies Press; 2015 Jun 17.
38. Hawkes C, Jewell J, Allen K. A food policy package for healthy diets and the prevention of obesity and diet-related non-communicable diseases: the NOURISHING framework. *Obs Rev* 2013;14:159-68
39. FAO, OPS, WFP y UNICEF. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América latina y el Caribe 2018. Santiago. Figura 32, pg. 61
40. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). FAOSTAT Food balances. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS/report>. Consultado: 4 de octubre 2017
41. Arvizú O, Polo E, Shamah T. Qué y cómo comemos los mexicanos. Consumo de alimentos en la población urbana. Instituto Nacional de Salud Pública y Fundación Mexicana para la Salud 2015:65-73
42. Batis C, Abuto TC, Sánchez-Pimienta TG, Pedraza LS, Rivera JA. Adherence to dietary recommendations for food group intakes is low in the Mexican population. *The Journal of Nutrition* 2016:1897S-06S
43. Phulkerd S, Lawrence M, Vandevijvere S, Sacks G, Worsley A, Tangcharoensathien V. A review of methods and tools to assess the implementation of government policies to create healthy food environments for preventing obesity and diet-related non-communicable diseases. *Implement Sci* 2016;11:1-13
44. Aguilar L. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann, México 2010
45. Grindle MSTJW. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press; 1991.
46. Thow AM, Kadiyala S, Khandelwal S, Menon P, Downs S, Reddy KS. Toward Food Policy for the Dual Burden of Malnutrition: An Exploratory Policy Space Analysis in India. *Food Nutr Bull*. 2016;37(3):261-274. doi:10.1177/0379572116653863

47. Crichton J. Changing fortunes: analysis of fluctuating policy space for family planning in Kenya. *Health Policy Plan.* 2008;23(5):339-350. doi:10.1093/heapol/czn020
48. WHO. Follow-up to the political declaration of the high-level meeting of the general assembly on the prevention and control of non-communicable diseases. Sixty-sixth world health assembly WHA66.10 Agenda item 12.1, 13.2. 2013; Geneva, Switzerland.
49. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados. Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2019. Disponible: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/19/8234PEC2019_FINAL.pdf. Accesado: mayo 2020
50. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados. Presupuesto Aprobado 2020 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Disponible: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/19/67PECDRS2020.pdf>. Accesado: abril 2020
51. Jiang HW, Umezaki M, Ohtsuka R. Inter-household variation in adoption of cash cropping and its effects on labor and dietary patterns: a study in a Li hamlet in Hainan island, China. *Anthropological Science.* 2006;114(2):165-73.
52. Arnoult MH, Jones PJ, Tranter RB, Tiffin R, Traill WB, Tzanopoulos J. Modelling the likely impact of healthy eating guidelines on agricultural production and land use in England and Wales. *Land Use Policy.* 2010;27(4):1046-55.
53. Nath R, Luan YB, Yang WM, Yang C, Chen W, Li Q, et al. Changes in Arable Land Demand for Food in India and China: A Potential Threat to Food Security. *Sustainability.* 2015;7(5):5371-97.
54. Isakson SR. Maize Diversity and the Political Economy of Agrarian Restructuring in Guatemala. *Journal of Agrarian Change.* 2014;14(3):347-79.
55. Lunze K, Yurasova E, Idrisov B, Gnatienco N, Migliorini L. Food security and nutrition in the Russian Federation - a health policy analysis. *Global Health Action.* 2015;8.
56. Li HM, Wu T, Wang X, Qi Y. The Greenhouse Gas Footprint of China's Food System: An Analysis of Recent Trends and Future Scenarios. *Journal of Industrial Ecology.* 2016;20(4):803-17.
57. AM, Heywood P, Schultz J, Quested C, Jan S, Colagiuri S. Trade and the Nutrition Transition: Strengthening Policy for Health in the Pacific. *Ecology of Food and Nutrition.* 2011;50(1):18-42.
58. Thow AM, Annan R, Mensah L, Chowdhury SN. Development, implementation and outcome of standards to restrict fatty meat in the food supply and prevent NCDs: learning from an innovative trade/food policy in Ghana. *Bmc Public Health.* 2014;14.
59. Thow AM, Sanders D, Drury E, Puoane T, Chowdhury SN, Tsolekile L, et al. Regional trade and the nutrition transition: opportunities to strengthen NCD prevention policy in the Southern African Development Community. *Global Health Action.* 2015;8.
60. O'Neill K. Big Food without big diets? Food regimes and Kenyan diets. *Critical Public Health.* 2015;25(3):265-79.

61. Clark SE, Hawke C, Murphy SME, Hansen-Kuhn KA, Wallinga D. Exporting obesity: US farm and trade policy and the transformation of the Mexican consumer food environment. *International Journal of Occupational and Environmental Health*. 2012;18(1):53-65.
62. Ravuvu A, Friel S, Thow AM, Snowdon W, Wate J. Monitoring the impact of trade agreements on national food environments: trade imports and population nutrition risks in Fiji. *Globalization and Health*. 2017;13.
63. Del Cont C. Non solo cibo, not just food: which compatibility between consumers' ethical and social preoccupations and trade and commercial law? In: Menghini S, Pfoestl E, Marinelli A, editors. Florence 'Sustainability of Well-Being International Forum', 2015: Food for Sustainability and Not Just Food, Florenceswif2015. Agriculture and Agricultural Science Procedia. 82016. p. 270-5.
64. Thow AM, Swinburn B, Colagiuri S, Diligolevu M, Quested C, Vivili P, et al. Trade and food policy: Case studies from three Pacific Island countries. *Food Policy*. 2010;35(6):556-64.
65. Cerutti AK, Ardente F, Contu S, Donno D, Beccaro GL. Modelling, assessing, and ranking public procurement options for a climate-friendly catering service. *International Journal of Life Cycle Assessment*. 2018;23(1):95-115.
66. Coleman P, Gultig J, Emanuel B, Gee M, Orpana H. FoodReach Toronto: lowering food costs for social agencies and community groups. *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada-Research Policy and Practice*. 2018;38(1):23-8.
67. Thow AM, Kadiyala S, Khandelwal S, Menon P, Downs S, Reddy KS. Toward Food Policy for the Dual Burden of Malnutrition: An Exploratory Policy Space Analysis in India. *Food and Nutrition Bulletin*. 2016;37(3):261-74.
68. Johnson H. EATING FOR HEALTH AND THE ENVIRONMENT: AUSTRALIAN REGULATORY RESPONSES FOR DIETARY CHANGE. *Qut Law Review*. 2015;15(2):121-39.
69. Friel S, Pescud M, Malbon E, Lee A, Carter R, Greenfield J, et al. Using systems science to understand the determinants of inequities in healthy eating. *Plos One*. 2017;12(11).
70. Le Bodo Y, Blouin C, Dumas N, De Wals P, Lague J. The Quebec experience in promoting healthy lifestyles and preventing obesity: how can we do better? *Obesity Reviews*. 2017;18(9):967-86.
71. Kenny T, Cronin M, Sage C. A retrospective public health analysis of the Republic of Ireland's Food Harvest 2020 strategy: absence, avoidance and business as usual. *Critical Public Health*. 2018;28(1):94-105.
72. Leat P, Revoredo-Giha C, Lamprinopoulou C. Scotland's Food and Drink Policy Discussion: Sustainability Issues in the Food Supply Chain. *Sustainability*. 2011;3(4):605-31.

73. Downs SM, Payne A, Fanzo J. The development and application of a sustainable diets framework for policy analysis: A case study of Nepal. *Food Policy*. 2017;70:40-9.
74. Arcari P. Normalised, human-centric discourses of meat and animals in climate change, sustainability and food security literature. *Agriculture and Human Values*. 2017;34(1):69-86.
75. Ingram JSI, Wright HL, Foster L, Aldred T, Barling D, Benton TG, et al. Priority research questions for the UK food system. *Food Security*. 2013;5(5):617-36.
76. Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Cámara de Diputados, Número 5266-XVIII, martes 30 de abril de 2019
77. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria. DOF 2019; https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/458717/Acuerdo_.pdf. Accesado: febrero, 2019.
78. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Planeación Agrícola Nacional 2017-2030 parte 1. DOF 2017; <https://www.gob.mx/sader/acciones-y-programas/planeacion-agricola-nacional-2017-2030-126813>. Accesado: febrero, 2019.
79. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (Liconsa), para el ejercicio fiscal 2019. DOF 2019; http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551716&fecha=01/03/2019. Accesado: marzo, 2019.
80. Secretaría de Economía. Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSAI-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, publicada en 5 de abril de 2010]. DOF 2020; https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf. Accesado: abril, 2020.
81. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019. DOF 2019; https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019. Accesado marzo, 2019.
82. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos de Operación del Programa de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2019. DOF 2019; https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551593&fecha=28/02/2019. Accesado marzo, 2019.
83. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal. DOF 2019;

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01%2F03%2F2019.

Accesado: marzo, 2019.

84. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de Agromercados Sociales y Sustentables para el ejercicio fiscal 2019. DOF 2019;

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5554794&fecha=21/03/2019. Accesado: marzo, 2019.

85. Secretaría de Bienestar. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para ejercicio fiscal 2019. DOF 2019;

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019. Accesado: marzo, 2019.

86. Secretaría de Bienestar. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020]. DOF 2020;

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020. Accesado: abril, 2020.

87. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), para el ejercicio fiscal 2019]. DOF 2019;

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551715&fecha=01/03/2019. Accesado: marzo, 2019.

88. Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Salud y Bienestar Comunitario, para el ejercicio fiscal 2020. DOF 2019;

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583027&fecha=28/12/2019. Accesado: febrero, 2020.

89. Presidencia de la República. Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. DOF 2019;

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019. Accesado: febrero, 2019.

90. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2019-2020. Agosto 2019.

91. GLOPAN. *Future Food Systems: For people, our planet, and prosperity*. London, UK: Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition;2020.

92. HLPE. *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030*.

Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security;2020.

93. Anderson K, Rausser G, Swinnen J. Political economy of public policies: insights from distortions to agricultural and food markets. *J Econ Lit*. 2013;51(2):423-477.

94. Thow AM, Apprey C, Winters J et al. Understanding the impact of historical policy legacies on nutrition policy space: economic policy agendas and current food policy paradigms in Ghana. *Int J Health Policy Manag*. 2020;10(12):909-922.

95. Chassagnon V. Beyond markets and hierarchies: an economic analysis of vertical quasi-integration. *Revue de Philosophie Économique*. 2014;15(1):135-165.
96. Williamson OE. Markets and hierarchies: some elementary considerations. *Am Econ Rev*. 1973;63(2):316-325.
97. Tangcharoensathien V, Srisookwatana O, Pinprateep P, Posayanonda T, Patcharanarumol W. Multisectoral Actions for Health: Challenges and Opportunities in Complex Policy Environments. *Int J Health Policy Manag*. 2017;6(7):359-363. doi:10.15171/ijhpm.2017.61
98. Guell C, Mackett R, Ogilvie D. Negotiating multisectoral evidence: a qualitative study of knowledge exchange at the intersection of transport and public health. *BMC Public Health*. 2017;17(1):17. doi:10.1186/s12889-016-3940-x
99. Cuevas R. Food engineering, quality and competitiveness in small food industry systems: Chapter 3: Moving from needs to strategies. 2014; <http://www.fao.org/3/y5788e/y5788e05.htm>, 2020.
100. Sampson D. Productivism, Agroecology, and the Challenge of Feeding the World. *Gastronomica*. 2018;18(4):41-53.
101. SCAR. *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world, 3rd SCAR Foresight Exercise* Brussels: European Commission;2011.

PUBLICACIONES DERIVADAS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Cartel presentado en noviembre del 2018 en el Congreso Latinoamericano de Nutrición – Alimentación Saludable para un Planeta Sostenible llevado a cabo por la Sociedad Latinoamericana de Nutrición (SLAN).
Título del cartel: Revisión de políticas en la cadena de suministro de alimentos para una alimentación saludable.
2. Se sometió el manuscrito el 18 de noviembre de 2020 a la revista *Health Policy and Planning (HPP)*, el cual fue rechazado por el editor por 2 motivos: muy específico para México y que no está basado en alguna teoría política.
Se sometió el manuscrito el 10 de diciembre de 2020 a la revista *International Journal of Health Policy and Management (IJHPM)*, recomendada por el editor de HPP. Respondieron el 3 de marzo de 2021 con comentarios de 2 revisores. Se envió el 19 de mayo la versión revisada del manuscrito. La segunda ronda de comentarios se recibió el 30 de junio y sometimos los cambios el 26 de agosto. Hubo una tercera ronda de comentarios en noviembre. Se aceptó la publicación el 27 de noviembre de 2021.

Revisión de políticas en la cadena de suministro de alimentos para una alimentación saludable.

Cervantes G¹, Medina C², Durán L¹, Pérez-Ferrer C²

1. Universidad Nacional Autónoma de México
2. Instituto Nacional de Salud Pública, México

INTRODUCCIÓN

La obesidad y enfermedades crónicas son un problema de salud pública y la mala alimentación es una de sus principales causas.¹⁻² Las políticas públicas de la cadena de suministro de alimentos han sido reconocidas internacionalmente como un área de política hacia una alimentación saludable.³⁻⁵

OBJETIVO

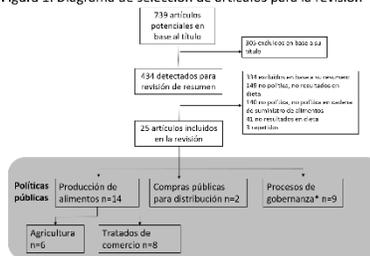
Identificar políticas públicas dirigidas a la cadena de suministro de alimentos, ya implementadas en diferentes países, que pudieran tener un efecto sobre la alimentación.

MÉTODO

Revisión sistemática de la literatura en dos bases de datos; Pubmed y Web of Science.

Los criterios de inclusión fueron: que los artículos evaluaran políticas públicas de la cadena de suministro específicamente: a. Incentivos a la producción (políticas de agricultura, tratados de comercio), b. Contrataciones públicas para distribución c. Procesos de gobernanza; según la tipología de NOURISHING.⁶ Clasificación que también se utilizó para el análisis.

Figura 1. Diagrama de selección de artículos para la revisión

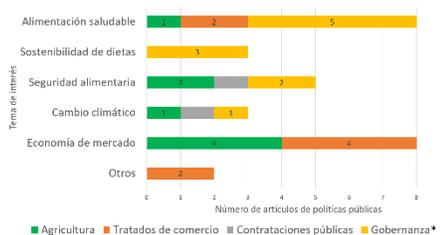


RESULTADOS

De los 739 artículos identificados, se seleccionaron 434 (58%) a partir del resumen, de los cuales 25 (3%) fueron los que cumplieron con los criterios de inclusión. Con base a esta revisión de las 3 categorías la que tuvo mayor número de artículos fue la de las políticas a la producción de alimentos (n=14), principalmente los tratados de comercio. Seguido del área de proceso de gobernanza (n=9). Se encontró un menor número de artículos relacionados con las políticas de contrataciones públicas (n=2) [ver figura 1].

Dentro los tratados de comercio el tipo de política más evaluado fueron las tarifas a importaciones, licencias y cuotas. Para el área de gobernanza los temas con mayor análisis fueron la alimentación saludable y la sostenibilidad [ver figura 2].

Figura 2. Revisión de temas de interés de las políticas públicas en los artículos incluidos



*Gobernanza entendida como la participación de varios sectores/actores para generar y/o implementar las políticas públicas.

En esta revisión se encontró que en los últimos 4 años la alimentación saludable se ha estudiado en mayor medida desde los procesos de la gobernanza. Sin embargo, para las políticas de producción de alimentos todavía la alimentación saludable no es un tema de interés principal.

Recomendación. Contar con una estructura de gobernanza multisectorial facilita el promover la alimentación saludable dentro de políticas públicas de la cadena de suministro de alimentos en otros sectores fuera del de salud. Con la finalidad de contribuir a la prevención de obesidad y enfermedades crónicas.

Referencias. 1. WHO. Global status report on noncommunicable diseases 2014: attaining the nine global noncommunicable diseases targets; a shared responsibility. Geneva; 2014. 2. Ng M, Fleming T, Robinson M, Thomson B, Graetz N, Margono C, et al. Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980-2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. Lancet. 2014;384(9945):766-81. 3. HLPF. Nutrition and food systems. Rome: Food and Drug Organization of the United Nations; 2017. 4. Hawkes C, Smith TG, Jewell J, Wardle J, Hammond RA, Friel S, et al. Smart food policies for obesity prevention. Lancet. 2015;385(9985):2410-21. 5. FAO, OPS, OMS. Oferta y consumo de alimentos: un marco para el análisis de políticas. América Latina y el Caribe Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Santiago: FAO, OPS; 2017. 6. Hawkes C, Jewell J, Allen K. A food policy package for healthy diets and the prevention of obesity and diet-related non-communicable diseases: the NOURISHING framework. Obes Rev. 2013;14 Suppl 2:159-68.

2. Manuscrito sometido a la Revista científica de revisión por pares International Journal of Health Policy and Management (IJHPM), última versión aceptada el 27 de noviembre de 2021.



What Opportunities Exist for Making the Food Supply Nutrition Friendly? A Policy Space Analysis in Mexico

Gloria Cervantes^{1*}, Anne-Marie Thow², Luis Gómez-Oliver³, Luis Durán Arenas^{4*}, Carolina Pérez-Ferrer^{5,6}

Abstract

Background: As part of a global policy response for addressing malnutrition, food system actions have been proposed. Within food system interventions, policies directed to supply chains have the potential to increase the availability and affordability of a healthy diet. This qualitative study aimed to identify opportunities to integrate nutrition as a priority into the food supply policy space in Mexico.

Methods: Data were collected through analysis of 19 policy documents and 20 semi-structured stakeholder interviews. As an analytical framework, we used policy space analysis and embedded the Advocacy Coalition Framework (ACF) and the steps of the food chain of the conceptual framework of food systems for diets and nutrition.

Results: Policy issues relevant to nutrition were viewed differently in the economic and agricultural sectors versus the health sector. Overall, the main policy objective related to nutrition within the economic and agricultural sectors was to contribute to food security in terms of food quantity. Nutrition was an objective in itself only in the health sector, with a focus on food quality. Our policy space analysis reveals an opportunity to promote a new integrated vision with the recent creation of an intersectoral group working on the public agenda for a food system transformation. This newer integrative narrative on food systems presents an opportunity to shift the existing food security narrative from quantity towards considerations of diet quality.

Conclusion: The political context and public agenda are favorable to pursue a food system transformation to deliver sustainable healthy diets. Mexico can provide a case study for other low- and middle-income countries (LMICs) for putting nutrition at the center of food policy, despite the ongoing constraints on achieving this.

Keywords: Food System, Food policy, Policy Analysis, Diet, Malnutrition, Mexico

Copyright: © 2021 The Author(s); Published by Kerman University of Medical Sciences. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Cervantes G, Thow AM, Gómez-Oliver L, Durán-Arenas L, Pérez-Ferrer C. What opportunities exist for making the food supply nutrition friendly? A policy space analysis in Mexico. *Int J Health Policy Manag.* 2021;x(x):x–x. doi:10.34172/ijhpm.2021.164

Article History:

Received: 10 December 2020
Accepted: 27 November 2021
ePublished: 28 November 2021

*Correspondence to:

Gloria Cervantes
Email:
cervantes.gloria@gmail.com

Luis Durán Arenas
Email:
lduranarenas@gmail.com

Key Messages

Implications for policy makers

- Integrating nutrition into national food policy is influenced by opportunities and constraints that must be understood to help inform policy change.
- Tensions were revealed between different national sectors (economy, agriculture and health) through this exploration of different actors' beliefs regarding food policy and nutrition.
- A new national multisectoral working group with a vision to create a healthy, sustainable, fair and competitive food system represents an opportunity to shift the existing food security narrative towards a wider recognition of nutrition and sustainability as central aspects of food security.
- Opportunities for specific points of change in the existing food policies in Mexico include integration of nutritional criteria in the selection of crops and foods that are supported by policies, and financial and technical support for connecting small-farmers' production to markets for commercialization of a wide range of nutrient-rich foods.

Implications for the public

Because malnutrition in all its forms -obesity and undernutrition- is a significant health challenge, remedying poor diets is key to population health. As part of a response, experts groups recommend food supply policy interventions directed to production and food distribution with the potential to increase the availability and affordability of healthy diets. This study identified opportunities to integrate nutrition as a priority into the food supply policy space using Mexico as a case study. The findings provide insight for strategic advocacy for policy change that links nutrition priorities with food supply actions. Findings suggest that established food security narratives of food quantity are encountering a newer policy narrative of food systems transformation. The new narrative represents an opportunity to include diet quality in the policy space that addresses population nutrition improvement.

Background

Malnutrition in all its forms, which includes overweight, obesity, undernutrition and micronutrient deficiencies, is a significant health and development policy challenge for low- and middle-income countries (LMICs).¹⁻³ In Mexico, there is persistent undernutrition coexisting with a rising prevalence in diet-related non-communicable diseases (NCDs). An undernutrition burden persists with almost 1.5 million Mexican children younger than five years with low height for age; thus, 14% of children have chronic undernutrition.⁴ At the same time, overweight-obesity prevalence is 33% in schoolchildren and 73% in adults.⁴ These trends of undernutrition and obesity reflect what is known as the double burden of malnutrition.

Although the causes underlying malnutrition are complex, poor diet makes the biggest contribution.^{5,6} In Mexico, only 42% of adults eat vegetables regularly, and 1%-4% reach the recommended intake of legumes, in contrast to 85% who drink sugar sweetened beverages regularly.^{4,7} It is not only necessary to reduce dietary risk factors for malnutrition; increased intake is required of nutrient-rich foods like vegetables and fruits, whole grains, nuts, legumes and seafood, and reduced intake is required of ultra-processed foods containing excess amounts of fat, sugar and salt.⁸⁻¹¹

As part of a policy response for addressing malnutrition and NCDs globally, several international organizations and expert groups recommend multidimensional policy interventions that target both the immediate and the underlying and basic causes of malnutrition.^{6,12-15} Interventions to address the immediate causes focus on individuals' behaviors while interventions with focus on the underlying and basic causes aim to promote healthier environments and systemic changes.¹⁶⁻¹⁸

Food system transformation has been identified as necessary, globally, to deliver healthy diets. Food supply policy actions include reorientation of agricultural priorities from producing high quantities of food to producing a wide range of nutrient-rich food, investments in nutrition-sensitive food supply chains, and focus on trade and investment for improved nutrition.^{8,14,19,20} In addition, global development agendas that are underway have undertaken nutrition-oriented goals, but most governments are currently unable to meet them.¹⁵ For example, the United Nations Sustainable Development Goal number two to end hunger, food insecurity and all forms of malnutrition is off track to be achieved by 2030, and Mexico is struggling to reach targets.²¹ The global difficulties are due, in part, to issues that shape agendas, including economic slowdowns, downturns and the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic which have affected the food system.¹⁵

To date, the Government of Mexico has adopted a range of interventions for addressing immediate and underlying causes of malnutrition, but few have been undertaken from a food system perspective. Mexico has made a significant progress in interventions such as food assistance programs, food regulations in the school environment, advertising to children, food labelling, and tax on sugar sweetened beverages.²²⁻³⁰ However, there has been limited uptake of recommended policy interventions that target the food

supply. Simultaneously, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) has been credited with furthering policies that promote an industrialized food system.³¹ Despite these nutrition-absent policies, the literature indicates that malnutrition could be ameliorated by the inclusion of nutritional considerations into multisectoral policies. Policies governing national agriculture, distribution and food trade have the potential to increase the availability and affordability of healthy diets.^{8,16-19}

Challenges of integrating nutrition into multisectoral policies have been widely documented in the literature, including poor governance, lack of government effectiveness, and lack of ability and capacity to translate evidence from different disciplines into business cases beyond sectoral boundaries.³²⁻³⁵ These challenges have also been highlighted by the recent focus on food system transformations to deliver healthier diets and better nutrition, which also require engagement from a range of sectors.^{19,32} Unfortunately, nutrition itself is not a sector, but is dependent on actions that originate from a range of sectors: health, agriculture, social protection, and water, sanitation and hygiene.³² Policy coordination and integration across sectors have proved challenging in health policy and planning related to NCDs prevention and regulation more broadly. For example, tobacco, alcohol, and sugary drinks in LMICs encountered industry market promotion and policy interference in addressing NCDs, and evidence argues for more policy coherence and good governance in terms of multisectoral action.^{33,36} Previous research has also identified strategies and opportunities for addressing these challenges, such as consideration of external driving forces through international agencies and capacity development to generate evidence and use it to generate health literacy and good governance of a country.^{33,34} Given the severity of both forms of malnutrition in Mexico, this study provides an understanding of policy opportunities by examining in detail the multisectoral policy space for nutrition in Mexico, and specifically examines the potential to integrate nutrition into those sectors that govern the food supply.

This study contributes to a better understanding of multisectoral food system policy for improving nutrition in LMICs – and thus to the global priority of food system transformation – through an analysis of the case of Mexico. Mexico thus presents a relevant case study for improving the understanding of constraints and opportunities to inform future food policy that links nutrition health priorities with food supply actions to deliver healthy diets. A policy space analysis approach to address both forms of malnutrition – undernutrition and obesity – in relation to the food chain has not previously been performed in Mexico.

Methods

This qualitative study aimed to identify opportunities and constraints to integrate nutrition as a priority into the food supply policy space in Mexico. The study was performed within the existing political and policy context for nutrition. We considered political aspects as referring to the actors who make policy (within the bureaucratic and political spheres), and policy aspects as referring to statements or formal

positions of intent or actions by government in the relevant sectors.³⁷

Study Setting and Frameworks

This case study was carried out at a national level in Mexico from August 2019 to January 2020 and included semi-structured interviews with high-positioned governmental stakeholders and document analysis. As analytical framework, we used policy space analysis³⁸ and embedded the Advocacy Coalition Framework (ACF)³⁹ and the steps of the food chain of the conceptual framework of food systems for diets and nutrition.¹⁴

Policy space analysis has been previously used for analyses in developing countries and in public health.^{3,40} Policy space defined by Grindle and Thomas is a “space determined by the ability of a regime and its political leadership to pursue a reform measure.”³⁸ The Policy Space framework focuses on the interrelation between three dimensions for policy change: context, agenda setting circumstances, and policy characteristics.³⁸ The context indicates a pre-existing situation of policy sectors and characteristics of a given country such as historical, political and economic which provides a scope for opportunity for the pursuit of change. Agenda setting is the act of determining public priorities by policy actors and is influenced by their perception of a situation of a specific problem and decision-making concerns. The policy characteristics form a bridge between what was decided and the consequences that followed.³⁸ This Policy Space framework underpinned the development of the interview guide and the analytical approach used in this study.

As complementary analytical frameworks, the ACF³⁹ and the food systems for diets and nutrition framework¹⁴ were embedded within the agenda setting and policy characteristics dimensions of the Policy Space framework (Figure 1). The ACF was chosen for its focus on actor dynamics relevant to policy change; it has also been previously used for nutrition policy analyses.³⁵ The food systems framework identifies the different steps of the food supply chain: production, distribution (storage, transportation, food assistance programs), transformation (processing and packaging) and markets (commerce and trade) (Figure 1).¹⁴ The different steps of the food supply chain were used to guide the scope and definition of the food supply policies and also to guide the selection of appropriate sectors and policy documents. The identification of sectors was also based on the World Health Organization (WHO) recommendations for the

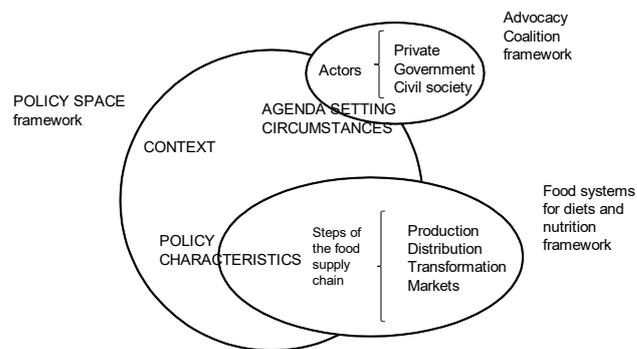


Figure 1. Frameworks Dimensions and Interrelations for Data Coding and Analysis.

action plan for the prevention of NCDs, which includes policy interventions that target the food supply.⁴¹

Data Sources and Study Informants

First, key policy documents with relevance to the steps of the food supply chain (production, distribution, transformation, and markets) were identified through searches of government websites of the agriculture, economic and health ministries. We selected policy documents that were published by government official channels such as the Official Gazette and government websites. Inclusion of policy documents was based on the programs with the most budget allocated within the 2019 and 2020 Sustainable Social Development Budgets^{42,43} and whose main program objective was related to the steps of the food supply chain. We triangulated the inclusion of policy documents with the programs mentioned by informants in the interviews to confirm that we had identified all relevant documents. We examined 19 selected policy documents. Information from the documentary data was extracted into a matrix in Excel™, with columns based on the study frameworks, such as text related to the steps of the food supply chain, what drives policy and who coordinates the response. In addition, we extracted the stated policy objective and any mention of undernutrition, obesity or NCDs.

Second, we carried out 20 key informant interviews with stakeholders active in Mexico’s national food supply and nutrition policies (Table 1). The interviewees were drawn from across a range of actor types and three sectors: Agriculture, Economic and Health. Potential interviewees were identified based on government responsibilities (agriculture and health) and key nutrition institutions and alliances, followed

Table 1. Actor Type and Sector of Informants Interviewed

	Agriculture (n)	Economic (n)	Health (n)
Academia	3	2	3
Government	1	1	3
Private business, industry organizations		2	
Civil society, NGOs, international agencies	2	1	2
TOTAL (n = 20)	6	6	8

Abbreviation: NGOs, non-governmental organizations.

by snowball sampling. Letters of invitation were sent to 27 heads of relevant government sectors and relevant nutrition institutions. Seven requests for interview were not responded to and 20 interviews were conducted. Interviews were semi-structured and investigated the respondent's perspectives on nutrition problems, possible policy solutions in Mexico, drivers of policies in the food supply, and perceptions of the potential for an integrated food supply approach to malnutrition (including opportunities and constraints).

Data Analysis and Interpretation

We drew on our theoretical frameworks to analyze both documentary and interview data and to identify constraints and opportunities in relation to increased consideration for nutrition in food supply policies. The analysis for process and interpretation of data was carried out in three phases. Interviews were transcribed and the data were first coded using NVIVO™, based on predetermined codes and open coding (Table 2). The predetermined codes were informed by the study frameworks (Figure 1). The lead author coded the interviews and did the documentary review. Findings were reviewed iteratively by the research team throughout the analysis. Theoretical data saturation was determined when themes were repeated in interviews within sectors.

The second phase of the analysis looked for repetitive beliefs, ideas, concepts or/and narratives from most informants within the predetermined and open coded data in relation to potential constraints and opportunities, related to the research aim.

The third phase analyzed the open coded data of actors' interests to identify key narratives and potential conflicts between actor groups (private, government, and civil society). This analysis deepened the understanding of the main findings underlying agenda setting circumstances for policy change by looking for differences in beliefs and ideas with respect to possible integration of nutrition priorities in food supply policy processes. The analysis for this open coding on actors interest was informed by the ACE,³⁹ as the first approximation to political dynamics in terms of their beliefs and conceptualization of food policy related to nutrition.

For interpretation of data regarding identification of main findings and opportunities, we looked for the most repetitive beliefs or ideas from informants for each of the codes, where repetition ranged from 6 to 17 informants. From the document data, we identified the dominant concepts and the current policy priorities relevant to food and nutrition. Analysis of interview and documentary data together was captured on a table organized by each dimension of the

policy space framework for identifying the constraints and opportunities for policy change in light of the framework's three key dimensions: the context, policy characteristics, and agenda setting. The results are presented below with reference to these key dimensions.

Results

We found that economic considerations were the primary concerns of the policy sectors that govern the food supply, and the focus was on food security related to food quantity rather than nutrition. Nutrition itself was not a policy consideration on its own: not in any of the agriculture or economy ministries we analyzed. However, we identified a number of opportunities to increase integration of nutrition on the multisectoral policy space in the key dimensions of the policy space framework: context, policy characteristics, and agenda setting. The following results are a synthesis of the policy space analysis in Mexico based on the policy document review and the informant interviews conducted in 2019 and 2020.

Context

The context was characterized by a major shift in the politics in 2018 when a new president was elected from a left-of-center party. Food (agriculture and other food supply related industries) constitutes an important economic sector, and there was widespread recognition that nutrition is a growing public health and societal problem; however, food policies are currently not aligned with nutrition priorities.

The main sectors governing the food supply in Mexico are the Ministry of Agriculture, Ministry of Economy, Ministry of Social Welfare, Ministry of Health, and the private sector. Each of these bodies contributes to the policy space differently. The Ministry of Agriculture is essentially dedicated to stimulating primary production. The Ministry of Economy regulates the trade and agro-industrial related policies of food products. Twelve international free trade agreements such as the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA renamed recently from NAFTA) have an external influence in Mexican agriculture, transformation, and trade policy. The Ministry of Social Welfare and Ministry of Health coordinate food distribution policies. A government agency linked to the Ministry of Health, the Federal Commission for Protection against Health Risks also regulates industry policy. The private sector participates in production, distribution, and transformation of food and markets. The main actors of the private sector influencing food policy are the agribusiness and the food processing industry. The food industry is organized

Table 2. Overview of Coding of the Study Frameworks

Predetermined Codes	Open Coding
Policy space: context (political, economic, nutritional), agenda setting (nutrition problem, possible solutions), policy characteristics (current economic policy priorities, current nutrition policy priorities). Food supply: production, distribution, transformation and markets (beliefs regarding the policies and situation of the steps of the supply chain).	Opportunities (specific ideas that informants note regarding how to improve the nutritional situation, with respect to food system policy). Actors interest (private sector, government, civil society interest with respect to food systems and nutrition).

in industrial chambers, which represents many companies of similar economy activity; for example, the corn dough and tortilla products industry.

Two main constraints were identified to integrate nutrition into the policy sectors that govern the food supply. The first is that the food supply policies respond mainly to economic priorities and are disconnected from nutrition priorities (Table 3). In the last 30 years, policies directed to the food supply have had the goal of improving productivity, exports, and economic growth. Nutrition policy priorities have focused on reducing the promotion and consumption of ultra-processed products high in sugar, refined carbohydrates, and fat. There seems limited effort to align food supply policies with nutrition policy. The second constraint identified was a historical focus on under- and overnutrition being addressed by separate policy sectors and documents. For example, the National Strategy for Obesity and Diabetes has been led by the

Ministry of Health, while programs to address undernutrition have been led by the Ministry of Social Welfare. This historic fragmented view of nutrition is a constraint to building aligned policy efforts with nutrition at the core.

In this research, informants from government, civil society and academia identified in their narratives that the neoliberal economic approach of the previous governments as well as the private sector have generated opposition towards nutrition objectives (Figure 2). The private sector informants' narratives continue to support the economic goals, which were described as: "the vested interests around the old institutional system mainly benefiting large transnational agri-food companies ... but at this time the country has as a principle, having the interests of the people's wellbeing ahead of it" [Government, Agriculture]. In other words, the current political ideology of the government is perceived as prioritizing those in society identified as disadvantaged compared with previous

Table 3. Analysis of Policy Space to Integrate Nutrition as a Priority Into the Food Supply in Mexico

Policy Space	Constraints	Opportunities
<i>Context</i> (economic, political, nutritional)	A food supply which responds mainly to economic priorities (economic growth, exportation of food, productivity).	Goodwill by agriculture and economic informants in the discourse towards improving nutrition.
	Historical focus on under- and over- nutrition by separate policy sectors and documents (eg, National Strategy for Obesity and NCDs lead by Ministry of Health versus undernutrition lead by Ministry of Social Welfare).	Favorable political context to propose food supply policies with population nutrition at their core. The current government emphasizes more government intervention and downplays the role of the private sector in matters of societal concern.
		Dual burden of malnutrition (obesity and undernutrition) recognized as main problems of nutrition by informants. Informants recognized that nutritional concerns should be tackled from a food system perspective.
<i>Policy characteristics/ incentives on the steps of the food chain</i> (public and bureaucratic impact and potential conflict, resources and political support for implementation)	The nutrition assistance component of the conditional cash transfers program "PROSPERA" (program and budget) was eliminated in 2020, due to administrative inefficiencies.	Integration of nutrition criteria into existing policy programs, which are currently focused on staple foods (ie, support for production of corn, bean, rice, and wheat) but could be expanded to include other nutritious crops.
	Declining public budget in commercialization infrastructure and knowledge, contributing to limited connection between farmers and markets.	Open discussion for change between academia, government, and civil society around shortening food supply chains and developing local markets, to increase producer returns and create opportunities for small farmers.
	Vegetables and fruits are perishable foods. Improving storage and transport for V&F represents a significant investment for the private sector, NGOs, and government, and perceptions of benefit from this investment are limited.	NGOs and government initiatives (eg, school breakfasts) connecting fruit and vegetable small farmers to private and public procurements, main focus on training.
<i>Agenda setting circumstances</i> (nature of problem/advocacy, decision-making concerns)	Food security approach with main focus on food quantity and not diet quality advocated by the food supply coalition.	Recent political will for addressing food security and food self-sufficiency, with a new public body in 2019 "Segalmex" and an Agreement for Self-sufficiency.
	Perception by some informants that the government has focused on single issue aspects of the food supply with respect to nutrition (eg, front of pack labelling, SSB tax) instead of an integrated policy approach that brings together different sectors and experts.	In 2019 a multisectoral working group [GISAMAC] was established, with a newer narrative on food system transformation. Its vision is to create a healthy, sustainable, fair and competitive food system.

Abbreviations: NCDs, non-communicable diseases; V&F, vegetables and fruits; NGOs, non-governmental organizations; SSB, sugar sweetened beverages; GISAMAC, Intersectoral Food, Environment, and Competitiveness Group.

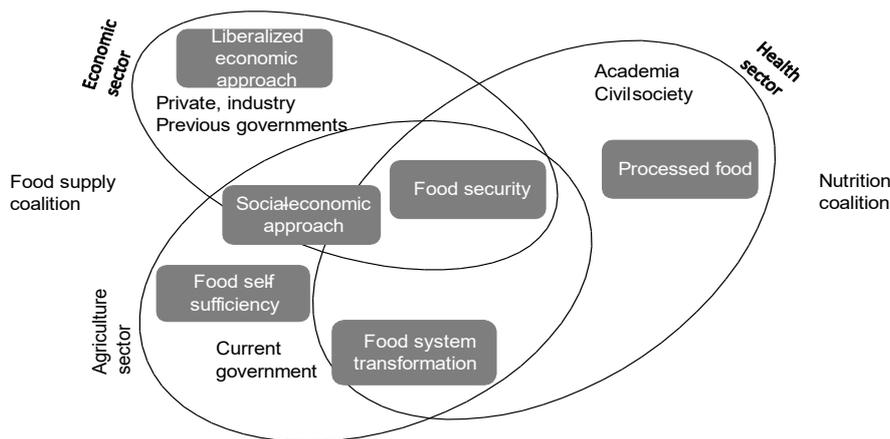


Figure 2. Visual Map of Different Concepts Propagated by Different Food Supply and Nutrition Actor Groups. The visual map illustrates a division among actor groups in how food security (at the center) is conceived: either oriented to food supply or to nutrition. The map can be read in two sides: the left one presents the food supply coalition as advocated by government economic and agriculture agencies and the private sector. The right side presents the nutrition coalition comprised mainly of civil society, government health sector and academia actors, who view food security as nutrition by reducing intake of processed food and increasing intake of nutrient-rich foods. On the left side, the economic sector with an existing liberalized economic approach wants no change to maintaining the status quo to food policy, while another group from the current government with a more social-economic approach brings a newer focus on food system transformation.

governments which prioritized private and corporate benefits. This narrative aligns with the recent change of policy documents that focuses on food policy attention on small and medium farmers to produce staple foods, replacing years of policy that supported large producers.

The context presents opportunities, as we found a favorable political context to propose food supply policies with nutrition at their core with the current government which came to power in 2018. There was goodwill towards improving nutrition expressed by agriculture and economic informants in their discourse, which suggests an opportunity to position nutrition among the objectives in food supply policies. As an example, one informant stated, “We cannot have production policy incentives without considering consumption, and beyond consumption also comes health. I think that many people are not aware of this importance until it becomes clear the relation between food and health” [Academia, Economic]. This opportunity was also supported by recognition by 17 informants from the agriculture, economic and health sectors that malnutrition, obesity and undernutrition are the primary nutrition problems. Nine informants recognized that these nutritional concerns should be tackled from a food system perspective and not only by addressing determinants like education.

Policy Characteristics

In the policy characteristics dimension, we found that increasing the productivity by small-scale farmers of “staple foods” such as corn, rice, wheat and beans was the main priority with most resources. However, there was little evidence that other nutrient-rich foods such as vegetables and fruits are given preference in food supply policies. We found that almost all public policies on food supply are aimed at directly influencing the step of primary production; however, much of the constraints and opportunities for policy change lie in commercialization: connecting small-farmers production to markets.

The key national policy documents influencing the food supply in Mexico can be divided into the different steps of the food supply chain depending on the main objective of the document: production, distribution, transformation, markets, and in addition, there are planning and finance documents (Table 4). While obesity and undernutrition are clearly identified as policy priorities in the planning policy documents, they were not as clearly identified in the implementation guidelines of the food supply chain policy documents. The planning documents “National Development Plan 2018-2024,”⁴⁴ “National Agreement for Food Self-Sufficiency”⁴⁵ and “National Agricultural Planning 2017-2030”⁴⁶ do mention nutrition as a priority. They state that it is a national emergency to produce food in a sustainable and healthy way to combat malnutrition, banish undernutrition in children, contain and reverse the epidemic of obesity, and make effective the Constitutional Right to Food which is nutritious, sufficient and of quality. These planning policy documents are there to guide all efforts to produce food and address obesity, food insecurity and undernutrition. However, our review of the implementation guidelines of the food supply chain policy documents concerning production, distribution, transformation and markets revealed that undernutrition was only mentioned in the milk social supply program “LICONSA”⁴⁷ and obesity in the “front of pack” labelling policy.⁴⁸ Even though in planning documents obesity and undernutrition were identified as policy priorities, finance and food supply chain policy documents do not specifically mention malnutrition, and it is not evident that a wide range of nutrient-rich foods are given preference.

The document review and informant narratives revealed constraints to integrate nutrition as a priority. This was evident in the policy priorities and budget focus on productivity, the declining budget supporting commercialization infrastructure and knowledge to connect the production of small-farmers to markets, and the elimination of the food assistance program “PROSPERA” (Table 3). Production documents⁴⁹⁻⁵¹ priorities

Table 4. Overview of National Policy Documents Affecting the Food Supply in Mexico

Steps of the Food Supply Chain	Policy Document	Year Endorsed	Ministry Responsible
Planning	National Development Plan 2019-2024	2019, April 30	Government/Chamber of Deputies
	Sectoral Program for Agriculture and Social Development 2019-2020	2019, August	Agriculture
	Decree establishing a Mexican Food Security Agency [SEGALMEX]	2019, January 18	Agriculture
	National Agreement for Food Self-sufficiency [Autosuficiencia alimentaria]	2019, February 8	Agriculture
	National Agricultural Planning 2017-2030 -- part 1	2017, September 14	Agriculture
Production	Wellbeing production program*	2019, January 23	Agriculture
	Rural Development program*	2019, February 28	Agriculture
	Guarantee prices program for staple food products in charge of Mexican Food Security*	2019, March 1	Agriculture
	Sowing life* [Sembrando Vida]	2020, March 30	Social Welfare
Distribution (storage, transportation, food assistance programs)	Rural Supply Program by DICONSA S.A. from C.V.*	2019, March 1	Agriculture
	Milk Social Supply Program by LICONSA S.A. de C.V.*	2019, March 1	Agriculture
	PROSPERA social inclusion program*	2019, February 28	Social Welfare
	Community Health and Wellness Program* [School breakfasts]	2019, December 28	DIF
Transformation (processing and packaging)	Tax on sugar-sweetened beverages and "non-staple foods with high caloric density"	2013, December 11	Government/Congress of the Union
	Front of pack labelling	Initiated in 2014, modified March 2020	Health, Economy
Markets (commercialization and trade)	Social and sustainable agromarkets program*	2019, March 21	Agriculture
	USMCA	Free trade initiated 1990, modified to USMCA in 2018	Economy
Finance	Budget of the PEC for Sustainable Rural Development 2019	2018, December	Chamber of Deputies/CEDRSSA
	Budget approved for 2020 of the Special Concurrent Program [PEC] for Sustainable Rural Development	2019, December	Chamber of Deputies/CEDRSSA

Abbreviations: CEDRSSA, Center for Studies for Sustainable Rural Development and Food Sovereignty; USMCA, United States-Mexico-Canada Agreement; DIF, Health/National System for Integral Family Development; PEC, Special Concurrent Program.

*Implementation guidelines of public programs published in Official Gazette, with budget attached to them.

were mainly to increase production of small farmers focused on “staple foods” such as corn, rice, wheat, and beans. But support to promote production of a wide range of nutrient-rich foods as nutritious crops, such as vegetables, was not evident. The budget focus was mainly on production programs, and just one program in 2019, the “Agromarkets”⁵² program, was designated for commercialization to connect farmers to markets, which included support for storage infrastructure and training for agricultural competitiveness. Unfortunately, in 2020, the “Agromarkets” program was eliminated. Reducing focus on commercialization makes it difficult for people to have access to a range of nutrient-rich foods. The food assistance component of the “PROSPERA”⁵³ program that addresses undernutrition was eliminated in 2020. Some interviewees mentioned this budget elimination of “PROSPERA” was not a good decision. As one informant mentioned “the conditional transfers to the nutrition outcome was not bad, and we haven’t finished the undernutrition problem. It can grow back” [Academia, Health].

One of the opportunities identified for strengthening nutrition within the current policy actions is to integrate nutritional criteria into the agricultural production and distribution policies in the selection of crops and food to

support. Interviewees mentioned that the main objective of production policies had been in increasing production of large-scale farmers, and, in 2019, the newly elected government embarked on series of programs to support small-scale farmers. In terms of choosing crops to support, since 2019, production programs have been oriented to “staple foods,” and six informants reported that in these policies fruits and vegetables are absent. Production programs such as “Wellbeing production” and “Guarantee prices” could be tailored to better support nutrition by integrating nutrition criteria in the selection of crops to support and to integrate vegetables and fruits among crops to be supported.

The distribution policies most mentioned by interviewees were “LICONSA,”⁴⁷ “DICONSA”⁵⁴ and “school breakfasts,”⁵⁵ which are food assistance programs (Table 4). The opportunity mentioned by policy-makers concerning distribution policies is to include local and fresh foods in their offerings. One informant stated, “The challenge is to include fresh and regional foods and not only provide a collection of industrialized products, many of them with low nutrient value and high in calories” [Government, Health]. Some ideas mentioned were to review the way in which public procurements are implemented for public purchases of food (eg, for “school

breakfasts”) because the procedures are designed for large companies and not necessarily for purchasing from small local farmers. In the public procurement system for food purchases, there is the opportunity to include vegetables and fruits from local farmers with the objective to improve the nutritional value of food assistance programs.

Another opportunity mentioned by informants was to increase financial and technical support for commercialization of crops from small-scale farmers, in which nutrient-rich foods such as vegetables and fruits could be relevant from a nutritional point of view. Financial support could be allocated to post-harvest handling, storage infrastructure and transport. Mainly two strategies were proposed: shortening food supply chains and developing local markets. Five informants proposed shortening food supply chains to bring the small farmer closer to the consumer by decreasing distance between production and consumption and the reduction of intermediaries. The other strategy mentioned was developing local markets in order to connect small farmers to consumers. According to one interviewee, both these objectives could be achieved, proposing that the current policy of supporting the income of small farmers through the “Wellbeing production” program could be combined with a public policy for the development of local markets. As he stated, “By having a shorter supply chain, the producer would increase their return, which would stimulate production” [Academia, Economic].

Informants mentioned that the development of local markets implies having a policy of public goods and infrastructure that allows greater capacity to link small farmers with consumers in nearby markets. This possibility of developing local markets cannot take place as a business decision by small farmers alone. The decision will have to be made with the three levels of government: federal, state and municipal in collaboration with non-governmental organizations (NGOs) and international agencies. This open discussion for change around shortening supply chains and developing local markets is an opportunity for increasing consideration of nutrition objectives in food supply policy-making.

Aligned with this opportunity to support commercialization, we found that training in business management for small farmers was important to enhance production of a wide range of nutrient-rich foods and connect them to procurements and markets. Three informants mentioned existing interventions connecting fruit and vegetable small farmers with private and public procurement. For example, an NGO is supporting small fruit and vegetables farmers to link their crop production to government procurement or private purchases by large companies and supermarkets. The support is mainly technical with a focus on training farmers to develop business capacities, in which profitability and understanding procurement of public distribution programs and purchase requisitions of large companies are important. However, informants mentioned as a constraint that vegetables and fruits are perishable foods. Improving storage and transport would represent a significant investment for the private sector, NGOs and government, and perceptions of benefit from this investment are limited.

Potential conflicts between intermediaries that currently connect production with markets, and the government policy instruments that mainly focus on production, were mentioned by academia and civil society informants. These intermediaries include people that connect production with retailers. The motivation for bypassing the intermediaries and directly connecting the small farmers to the market is to improve the profit margins of the farmers, but implementation would potentially conflict with the interest of the intermediaries. An alternative means identified in the policy instruments of the current government that provides cash transfers to help the small farmers^{49,50,56} is training. Civil society and academia informants reported that part of the solution should be on training and in building capacities in reaching the “big buyers.” “The big buyers... they have these very difficult purchasing policies and the small ones do not even know what they are asking for, and therefore they have to deliver their production to the intermediary...” [Civil society, Agriculture]. However, the training and building capacities seemed to have less political traction because it does not offer political support in the way agricultural cash transfers do.

Agenda Setting Circumstances

Our analysis found that there were diverse perspectives among informants regarding the potential role of food supply policies in addressing malnutrition. The document reviews and interviews suggest that previous food security narratives of quantity that are already being addressed by the agriculture sector are encountering a newer policy narrative of food system transformation introduced by academia and civil society international actors. This newer narrative on food system transformation, already on the public agenda through a multisectoral working group, represents an opportunity to shift the existing food security narrative away from a main focus on food quantity and food self-sufficiency and towards a concurrent focus on the diet quality needed for population nutrition improvement (Figure 2).

Food security was the dominant concept found in the informant interviews and documents narratives that related nutrition to food policy. The main objective related to nutrition of food policy was to contribute to food security, according to nine informants from the agriculture, economic, and health sectors. Food security was represented differently by two main coalitions of policy actors; one with its main emphasis on food supply, and one on nutrition (Figure 2). There was however, some overlap in these coalitions, (for example, the current government agriculture actors are envisioning both ways). The policy documents and informants’ narratives indicate that the actors on the food supply coalition broadly are maintaining a focus on food security related to the provision of enough quantity of food, of calories, and producing enough staple foods; but little consideration is given to diet quality. In contrast, those in the nutrition coalition are bringing a focus on diet quality, including reduction of processed food and a transformation of the food system.

A dichotomy of framing of food security was evident when choosing policy actions. Informants from the food supply coalition linked food security policy to the concept of food

self-sufficiency but with two different approaches (Figure 2). Six informants mainly from the agricultural sector mentioned increasing internal production and decreasing importation of food of foreign origin, at least for the “staple foods” like corn, beans, wheat, rice, milk and meat products. This self-sufficiency narrative is consistent with the objectives of the planning policy documents and is more aligned with the socio-economic approach of the current government.^{44,45,57,58} In contrast, two informants involved with the private sector criticized this self-sufficiency concept and have a more liberal economic approach to food security. Their discourse included denigrating ‘self-sufficiency’ as a policy objective as being inconsistent with a competitive world and promoting trade as achieving a more efficient food supply. They prioritized designing a policy in which regions are dedicated to better production and depending on profitability and market potential. This more liberal economic take was also found in policy documents such as the trade agreement between USMCA.⁵⁹

Five informants across all coalitions identified that a key constraint to integrating nutrition into food policy was that the government strategy to address malnutrition has focussed on specific interventions, without an integrated policy (Table 3). The most common intervention discussed was the implementation of food labelling,⁴⁸ mentioned by 12 informants, all from the health sector and one third of the agricultural and economic sector informants. For example, one stated, “Food labelling is an example of a public policy instrument, without having a public policy to work on” [NGO, Health]. This lack of integration may have been a result of a wider disconnect evident within the nutrition coalition, in which actors were found to be split between an internationally supported actors group believing in policy action to reduce processed foods for obesity prevention, and a group of national actors focused on food security, hunger and undernutrition.

Some recent evolution was evident within the food supply coalition. The current government has a more socio-economic approach to food policy, in contrast to years of a market-based approach of previous governments. The current government has recognised the need for food policy to strike some balance between promoting economic objectives against nutritional and environmental ones. There needs to be a balance between a market-based approach pursued by the economic sector and previous governments and the current government’s approach that uses policy and regulation to promote integrated policy and organizational transformation.

The most mentioned opportunity for agenda setting by informants was the actual political will to change through a multisectoral group that brings a newer narrative of food system transformation through a vision to build a healthy, sustainable, fair, and competitive food system. There is a window of opportunity with the inter-institutional group called Intersectoral Food, Environment, and Competitiveness Group (GISAMAC, for its initials in Spanish) which is working on building a policy proposal, and was mentioned by eight informants. The group includes different institutions of the federal government, academia, and civil society

organizations.

In the newer narrative on food system transformation with the vision to build a healthy, sustainable, fair, and competitive agro food system, the informants discussed the relationship between terms of the vision. It is interesting to note how actors from different sectors conceptualized the relationship between the terms “sustainable” and “healthy” differently. The agriculture informants mentioned how modern technologies, specifically the use of insecticides, are affecting the environment and deteriorating the nutritional content of food. In contrast, the health informants related sustainability with a lower carbon footprint in the environment of local production and improvement of nutritional quality due to less food processing. In terms of what constitutes healthy, informants in the agriculture and health sector saw fruits, vegetables and legumes as foods that present health benefits, and sugar was perceived as a food of health concern. Increased consumption of meat was seen as healthy, especially for population at risk of undernutrition, and nuts were not mentioned. The term “fair” was also explained by the informants. Fair meant an equitable distribution of benefits, related to fair agriculture in which the small farmer also wins. An example mentioned by an informant was the “fair price” that SEGALMEX pays to small farmers in the public procurement for food. This “fair price” payment is also mentioned in the “Guarantee prices” policy document for the procurement of milk. The challenges mentioned for the GISAMAC is to create an integrated long-term vision and food policies with a comprehensive implementation plan, and not merely collect together the different actions that each institution is already doing.

Discussion

This policy analysis study aimed to identify opportunities to integrate nutrition as a priority into the food supply policy space in Mexico. We used Policy Space Analysis³⁸ and embedded the ACF³⁹, and the steps of the food chain of the food systems framework¹⁴ to contribute a primary analysis of the contextual, political and policy factors that creates constraints and opportunities for the food supply chain policy process to integrate nutrition priorities. We applied these frameworks to Mexico as a case study using document analysis and key informant interviews. We make it possible to understand in a LMICs context what it would look like to think differently about food systems, in line with international recommendations on food system transformation to deliver healthy diets.^{8,14,19} As in other LMICs, we found that economic considerations such as productivity and exportation were primary concerns in the food supply, despite a competing view from other sectors (health) that food security ought to consider diet quality over food quantity.

When analyzing the current policy space that influences the Mexican food supply, we found a variety of opportunities for nutrition integration. First, the political context is favorable to propose food supply policies with nutrition at their core. Second, in the policy characteristics, there is an opportunity to develop strategies for agricultural production and food distribution to improve their impact on nutrition. For example, nutritional criteria could be integrated into the selection of

“staple” crops and foods that receive support by government. Third, there is the opportunity to increase financial and technical policy support for the domestic commercialization of vegetables and fruits. Nutrition advocacy could highlight the existing initiatives of small farmers to connect fruit and vegetable production with procurements and markets. Fourth, there is the opportunity to advocate in the public agenda for a long term food policy within the multisectoral group called GISAMAC that could provide wider recognition of nutrition and sustainability as key aspects of food security.⁶⁰

Our findings are consistent with previous research that suggests that food policy is focused on economic priorities; the agriculture and economic sectors that are responsible of the food supply governance are dissociated from nutrition. In Latin America and in Africa in the 1990s, liberalization has shifted discourse and policies over time towards more economic priorities in food policy.^{61,62} In India, nutrition's role is limited in part due to economic paradigms that have shaped discourse on food policy.³ Such policies have supported a focus on export-led agriculture, similar with what we found in Mexico, particularly since the NAFTA was initiated in 1994. However, the current political context in Mexico suggests opportunities to consider nutrition in food policy. The current political party in power places more focus on state interventions and decreasing private sector activities. We suggest that this new context presents the opportunity to rebalance economic sector objectives with health objectives that includes nutrition priorities.^{63,64}

It was evident from the policy documentation and interviews that nutrition-relevant aspects of food policy in Mexico were often narrowly conceived of as food security, and this is characterized by food quantity, providing sufficient calories, and limiting the focus on dietary quality. This narrowing of the food policy to food security also has been seen in Zambia with actor coalitions focused on food security and on nutrition,³⁵ and in South Africa, with the addition of a coalition focused primarily on economic objectives.⁶⁵ Our findings are also consistent with the historical paradigm that was found in Ghana in relation to policy mandates, with a separation of responsibilities for food (agriculture) and nutrition (health).⁶² In Mexico as in Ghana, the agriculture sector is responsible for ensuring national food security, with a production paradigm focused on food sufficiency, while the health sector mandates nutrition priorities, with little attention to the food supply. In considering the opportunities for change to food policy in Mexico, it is also important to recognize that the current dominant approach of increasing productivity or food assistance programs has been shown to be ineffective to increase food security.^{66,67}

In this study, we see a timely opportunity to reduce this policy dichotomy (food supply vs nutrition) in the case of Mexico with the current working group on food policy. Our analysis indicates this is a moment in the policy space to take advantage of the current vision on the public agenda to have a food system transformation which integrates agricultural and nutrition strategies to improve food systems with the objective of better population nutrition. Developing such strategies would support the food system change agendas and

is consistent with the literature that examines concerns of dietary quality and not simply a narrow economic approach for food security.^{14,15,19,20,60} In Mexico, the multisectoral working group GISAMAC represents an existing vision on the public agenda that presents an opportunity to integrate nutrition in the food system transformation.

Resistance to change from existing beneficiaries of food policy and fragmentation across government agencies also creates barriers to the integration of nutrition considerations in food policy. The private sector, as large-scale agricultural producers and as the intermediaries in Mexico, mirrors the dynamic seen in Latin America more broadly, where the (large) food industries are the existing beneficiaries and have been resistant to change because of their interest in maintaining a status quo.⁶⁸ This resistance has mainly been enacted through lobbying government during the development of national health policies.^{69,70} Compounding this fragmentation are diverse priorities amongst the nutrition community, both in Mexico and elsewhere, with separate groups concerned about obesity, diet-related NCDs, undernutrition, hunger, and food security.^{35,71-73}

Malnutrition – obesity and undernutrition - remains an issue in Mexico as in other LMICs. The risk factor of diet quality^{5,6} cannot be overcome through the food security agriculture and economic sectors. While the different sectors – agriculture, economy and health - have largely worked separately on their own issues in Mexico,⁶⁸ informants in this research professed goodwill towards improving nutrition as a means to lessen malnutrition. Our informants recognized that nutritional concerns should be tackled from a food system perspective, which can be an entry point for change.

Study Strengths and Limitations

The findings presented in this study are from a policy space analysis which provides context-specific information for pursuing an integrated food supply policy approach to nutrition in Mexico. A key contribution of this study is providing insights into both content and strategy opportunities for improving a multisectoral approach to nutrition. We note that the study has some limitations. It is limited by the number of interviews we conducted in each sector, particularly considering the complexity of the food supply chains and malnutrition problem, in which the food chains are dynamic subsystems that interact with other sectors and systems. However, we were able to reach high-level decision makers with relevant expertise in most cases. The conceptual frames used in this study guided us to make binomials and categorizations such as supply and demand, food supply chain policy steps, and under- and over-nutrition. These binomials and categorizations were made in order to understand the phenomenon, but a challenge remains to integrate them with a food system perspective. In addition, the first author's positionality as a nutritionist could potentially be influencing the perspective of the results. On the other hand, she is an outsider of the food supply policy space with the advantage of the unfamiliar with food supply beliefs and priorities. The study is also limited because it was done in a point in time of a political party in charge and policy documents which were

changing. However, the current timing of this study becomes even more relevant with the outbreak of COVID-19 which is demonstrating the fragility of the food systems for food security and nutrition.

Conclusion

Solving malnutrition – both over and undernutrition – is a public policy goal for many LMICs, and Mexico is no exception. Yet, integrating nutrition into national food policy is influenced by opportunities and constraints that must be understood to help inform food and health policy-makers regarding which policy actions can be undertaken for policy change. Our policy space analysis revealed the tensions between different national sectors (economy, agriculture and health) through this exploration of different actors' beliefs regarding food policy and nutrition. Our research also identifies opportunities for specific points of change in the existing food policies in Mexico, focusing on food systems supply chains. Taking reparative action potentially supersedes domains of actors' influence and could provide a meeting point with a new food systems transformation narrative.

Acknowledgements

This manuscript is drawn from a doctoral dissertation being prepared for the Master's and Doctorate Program in Medical and Health Sciences of the National Autonomous University of Mexico. In addition, Dr. Karen Englander an English-speaking science editor provided assistance with English language editing.

Ethical issues

The research was previously approved by the Ethics Committee of the National Autonomous University of Mexico [PMSCMOS/CEI/007/2019].

Competing interests

GC Cervantes reports other from National Council for Science and Technology in Mexico (CONACYT), during the conduct of the study.

Authors' contributions

All of the authors listed made substantial contributions to the manuscript and qualify for authorship, and no authors have been omitted. LDA directed the research, and reviewed the manuscript critically. GC conducted research, compiled data, drafted the manuscript, and coordinated revisions. AMT provided insight into scope, contributed to data analysis and interpretation and reviewed the manuscript critically. LGO and CPF reviewed the research proposal and manuscript critically.

Funding

This work was supported by the National Council for Science and Technology (CONACYT) in Mexico [grant number CVU 806118].

Authors' affiliations

¹Master's and Doctorate Program in Medical and Health Sciences, Faculty of Medicine, National Autonomous University of Mexico, Mexico City, Mexico. ²Menzies Centre for Health Policy, School of Public Health, The University of Sydney, Sydney, NSW, Australia. ³Faculty of Economics, National Autonomous University of Mexico, Mexico City, Mexico. ⁴Department of Public Health, Faculty of Medicine, National Autonomous University of Mexico, Mexico City, Mexico. ⁵Center for Research in Nutrition and Health, National Institute of Public Health, Cuernavaca, Mexico. ⁶National Council for Science and Technology (CONACYT), Mexico City, Mexico.

References

1. Amuna P, Zotor FB. Epidemiological and nutrition transition in developing countries: impact on human health and development. *Proc Nutr Soc.* 2008;67(1):82-90. doi:10.1017/s0029665108006058

2. Tanumihardjo SA, Anderson C, Kaufer-Horwitz M, et al. Poverty, obesity, and malnutrition: an international perspective recognizing the paradox. *J Am Diet Assoc.* 2007;107(11):1966-1972. doi:10.1016/j.jada.2007.08.007
3. Thow AM, Kadiyala S, Khandelwal S, Menon P, Downs S, Reddy KS. Toward food policy for the dual burden of malnutrition: an exploratory policy space analysis in India. *Food Nutr Bull.* 2016;37(3):261-274. doi:10.1177/0379572116653863
4. ENSANUT. [Halfway National Health and Nutrition Survey 2016]. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209093/ENSANUT.pdf>. Accessed January 2019. Published 2016.
5. Lozano R, Gómez-Dantés H, Garrido-Latorre F, et al. [Burden of disease, injuries, risk factors and challenges for the health system in Mexico]. *Salud Publica Mex.* 2013;55(6):580-594. [Spanish].
6. WHO. Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013-2020. <http://www.who.int/nmh/publications/ncd-action-plan/en/>. Accessed January 2019. Published 2013.
7. Batis C, Aburto TC, Sánchez-Pimienta TG, Pedraza LS, Rivera JA. Adherence to dietary recommendations for food group intakes is low in the Mexican population. *J Nutr.* 2016;146(9):1897S-1906S. doi:10.3945/jn.115.219626
8. Willett W, Rockström J, Loken B, et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet.* 2019;393(10170):447-492. doi:10.1016/s0140-6736(18)31788-4
9. Anand SS, Hawkes C, de Souza RJ, et al. Food consumption and its impact on cardiovascular disease: importance of solutions focused on the globalized food system: a report from the workshop convened by the World Heart Federation. *J Am Coll Cardiol.* 2015;66(14):1590-1614. doi:10.1016/j.jacc.2015.07.050
10. Lim SS, Vos T, Flaxman AD, et al. A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet.* 2012;380(9859):2224-2260. doi:10.1016/s0140-6736(12)61766-8
11. Popkin BM, Adair LS, Ng SW. Global nutrition transition and the pandemic of obesity in developing countries. *Nutr Rev.* 2012;70(1):3-21. doi:10.1111/j.1753-4887.2011.00456.x
12. Hawkes C, Jewell J, Allen K. A food policy package for healthy diets and the prevention of obesity and diet-related non-communicable diseases: the NOURISHING framework. *Obes Rev.* 2013;14 Suppl 2:159-168. doi:10.1111/obr.12098
13. Swinburn B, Sacks G, Vandevijvere S, et al. INFORMAS (International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. *Obes Rev.* 2013;14 Suppl 1:1-12. doi:10.1111/obr.12087
14. HLPE. Nutrition and Food Systems. A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>. Accessed January 2019. Published 2017.
15. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets*. Rome: FAO; 2020.
16. Hyseni L, Atkinson M, Bromley H, et al. The effects of policy actions to improve population dietary patterns and prevent diet-related non-communicable diseases: scoping review. *Eur J Clin Nutr.* 2017;71(6):694-711. doi:10.1038/ejcn.2016.234
17. Hawkes C, Smith TG, Jewell J, et al. Smart food policies for obesity prevention. *Lancet.* 2015;385(9985):2410-2421. doi:10.1016/s0140-6736(14)61745-1
18. Hawkes C. Promoting healthy diets and tackling obesity and diet-related chronic diseases: what are the agricultural policy levers? *Food Nutr Bull.* 2007;28(2 Suppl):S312-322. doi:10.1177/15648265070282s210
19. Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. *Future Food Systems: For People, Our Planet, and Prosperity*. London, UK: Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition; 2020.
20. United Nations. United Nations Decade of Action on Nutrition 2016-2025. https://www.un.org/nutrition/sites/www.un.org.nutrition/files/general/pdf/1-nutrition_decade_flyer_intro_for_web.pdf. Accessed April 2021.
21. FAO, PAHO, WFP, UNICEF, IFAD. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Latin America and the Caribbean 2020 – Food Security and Nutrition for Lagged Territories – In Brief*. Santiago: FAO; 2021.

22. Morales-Ruán MDC, Shamah-Levy T, Mundo-Rosas V, Cuevas-Nasu L, Lozada-Tequeanes AL, Romero-Martínez M. [Evolution of social food assistance programs in Mexico through Ensanut MC 2016 data]. *Salud Publica Mex.* 2018;60(3):319-327. doi:10.21149/8818
23. Monterrosa EC, Campirano F, Tolentino Mayo L, et al. Stakeholder perspectives on national policy for regulating the school food environment in Mexico. *Health Policy Plan.* 2015;30(1):28-38. doi:10.1093/heapol/czt094
24. Barrera LH, Rothenberg SJ, Barquera S, Cifuentes E. The toxic food environment around elementary schools and childhood obesity in Mexican cities. *Am J Prev Med.* 2016;51(2):264-270. doi:10.1016/j.amepre.2016.02.021
25. Théodore F, Juárez-Ramírez C, Cahuana-Hurtado L, Blanco I, Tolentino-Mayo L, Bonvecchio A. [Barriers and opportunities for the regulation of food and beverage advertising to children in Mexico]. *Salud Publica Mex.* 2014;56 Suppl 2:S123-129.
26. Bridle-Fitzpatrick S. Food deserts or food swamps?: a mixed-methods study of local food environments in a Mexican city. *Soc Sci Med.* 2015; 142:202-213. doi:10.1016/j.socscimed.2015.08.010
27. Colchero MA, Popkin BM, Rivera JA, Ng SW. Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *BMJ.* 2016;352:h6704. doi:10.1136/bmj.h6704
28. Moise N, Cifuentes E, Orozco E, Willett W. Limiting the consumption of sugar sweetened beverages in Mexico's obesogenic environment: a qualitative policy review and stakeholder analysis. *J Public Health Policy.* 2011;32(4):458-475. doi:10.1057/jphp.2011.39
29. Pérez-Ferrer C, Lock K, Rivera JA. Learning from international policies on trans fatty acids to reduce cardiovascular disease in low- and middle-income countries, using Mexico as a case study. *Health Policy Plan.* 2010;25(1):39-49. doi:10.1093/heapol/czp040
30. Charvel S, Cobo F, Hernández-Ávila M. A process to establish nutritional guidelines to address obesity: lessons from Mexico. *J Public Health Policy.* 2015;36(4):426-439. doi:10.1057/jphp.2015.28
31. Clark SE, Hawkes C, Murphy SM, Hansen-Kuhn KA, Wallinga D. Exporting obesity: US farm and trade policy and the transformation of the Mexican consumer food environment. *Int J Occup Environ Health.* 2012; 18(1):53-65. doi:10.1179/1077352512z.0000000007
32. Gillespie S, van den Bold M. Agriculture, food systems, and nutrition: meeting the challenge. *Glob Chall.* 2017;1(3):1600002. doi:10.1002/gch2.201600002
33. Tangcharoensathien V, Srisookwatana O, Pinprateep P, Posayanonda T, Patcharanarumol W. Multisectoral actions for health: challenges and opportunities in complex policy environments. *Int J Health Policy Manag.* 2017;6(7):359-363. doi:10.15171/ijhpm.2017.61
34. Guell C, Mackett R, Ogilvie D. Negotiating multisectoral evidence: a qualitative study of knowledge exchange at the intersection of transport and public health. *BMC Public Health.* 2017;17(1):17. doi:10.1186/s12889-016-3940-x
35. Harris J. Advocacy coalitions and the transfer of nutrition policy to Zambia. *Health Policy Plan.* 2019;34(3):207-215. doi:10.1093/heapol/czz024
36. Delobelle P. Big tobacco, alcohol, and food and NCDs in LMICs: an inconvenient truth and call to action comment on "Addressing NCDs: challenges from industry market promotion and interferences". *Int J Health Policy Manag.* 2019;8(12):727-731. doi:10.15171/ijhpm.2019.74
37. Buse K, Mays N, Walt G. *Making Health Policy.* England: Open University Press; 2006.
38. Grindle MS, Thomas JW. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries.* Baltimore, London: Johns Hopkins University Press; 1991.
39. Sabatier PA, Weible CM. The advocacy coalition framework: foundations, evolution, and ongoing research. In: Sabatier PA, Weible CM, eds. *Theories of the Policy Process.* Colorado: Westview Press; 2014.
40. Crichton J. Changing fortunes: analysis of fluctuating policy space for family planning in Kenya. *Health Policy Plan.* 2008;23(5):339-350. doi:10.1093/heapol/czn020
41. World Health Organization (WHO). *Follow-up to the Political Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases.* Sixty-Sixth World Health Assembly WHA66.10 Agenda Item 12.1, 13.2. Geneva, Switzerland: WHO; 2013.
42. Government of Mexico. [Budget of the Special Concurrent Program (PEC) for Sustainable Rural Development, for Fiscal Year 2019]. Mexico: Chamber of Deputies; 2018.
43. Government of Mexico. [Budget Approved for 2020 of the Special Concurrent Program (PEC) for Sustainable Rural Development]. Mexico: Chamber of Deputies; 2019.
44. Government of Mexico. [National Development Plan 2019-2024]. Mexico: Chamber of Deputies; 2019.
45. Government of Mexico. [National Agreement for Food Self-sufficiency]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/458717/Acuerdo_.pdf. Accessed February 2019. Published 2019.
46. Government of Mexico. [National Agricultural Planning 2017-2030_part 1]. <https://www.gob.mx/sader/acciones-y-programas/planeacion-agricola-nacional-2017-2030-126813>. Accessed February 2019. Published 2017.
47. Government of Mexico. [Agreement by which the operating rules of the social milk supply program are issued, in charge of Liconsa, S.A. de C.V. (LICONSA), for fiscal year 2019]. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551716&fecha=01/03/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
48. Government of Mexico. [Modification to the Official Mexican Norm NOM-051-SCFI/SSA1-2010, general specifications of labelling for prepackaged food and non-alcoholic beverages-commercial and health information]. https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf. Accessed April, 2020. Published April 5, 2010. Published 2020.
49. Government of Mexico. [Agreement by which the operational guidelines of the Production for Wellbeing Program for fiscal year 2019 are issued]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
50. Government of Mexico. [Agreement by which the operational guidelines of the Rural Development Program of the Ministry of Agriculture and Rural Development for fiscal year 2019 are disclosed]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551593&fecha=28/02/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
51. Government of Mexico. [Agreement by which the operational guidelines of the Guarantee Price Program for basic food products are issued by the Mexican Food Security, SEGALMEX, sectorized in the Ministry of Agriculture and Rural Development, for fiscal year 2019]. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01%2F03%2F2019. Accessed March 2019. Published 2019.
52. Government of Mexico. [Agreement by which the operational guidelines of the Social and Sustainable Agromarkets Program are issued for fiscal year 2019]. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5554794&fecha=21/03/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
53. Government of Mexico. [Agreement by which the operating rules of PROSPERA Social Inclusion Program are issued, for fiscal year 2019]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
54. Government of Mexico. [Agreement by which the operating rules of the Rural Supply Program are issued by Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), for fiscal year 2019]. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551715&fecha=01/03/2019. Accessed March 2019. Published 2019.
55. Government of Mexico. [Agreement by which the rules of operation of the Community Health and Welfare Program are issued, for fiscal year 2020]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583027&fecha=28/12/2019. Accessed February 2020. Published 2019.
56. Government of Mexico. [Agreement by which the operating rules of the Sowing life Program are issued, for fiscal year 2020]. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020. Accessed April 2020. Published 2020.
57. Government of Mexico. [Decree by which the Mexican Food Security Agency (SEGALMEX) is created]. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019. Accessed February 2019. Published 2019.
58. Government of Mexico. [Sectoral Program for Agriculture and Social Development 2019-2020]. Mexico: Ministry of Agriculture and Rural Development; 2019.
59. Government of Mexico. Final texts of the Treaty between Mexico, the United States and Canada (T-MEC). <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>. Accessed July 2021. Published 2019.
60. HLPE. *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030.* Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security; 2020.
61. Anderson K, Rausser G, Swinnen J. Political economy of public policies:

- insights from distortions to agricultural and food markets. *J Econ Lit.* 2013;51(2):423-477.
62. Thow AM, Apprey C, Winters J, et al. Understanding the impact of historical policy legacies on nutrition policy space: economic policy agendas and current food policy paradigms in Ghana. *Int J Health Policy Manag.* 2020. doi:10.34172/ijhpm.2020.203
63. Chassagnon V. Beyond markets and hierarchies: an economic analysis of vertical quasi-integration. *Revue de Philosophie Économique.* 2014; 15(1):135-165. doi:10.3917/rpec.151.0135
64. Williamson OE. Markets and hierarchies: some elementary considerations. *Am Econ Rev.* 1973;63(2):316-325.
65. Thow AM, Greenberg S, Hara M, Friel S, duToit A, Sanders D. Improving policy coherence for food security and nutrition in South Africa: a qualitative policy analysis. *Food Secur.* 2018;10(4):1105-1130. doi:10.1007/s12571-018-0813-4
66. Sampson D. Productivism, agroecology, and the challenge of feeding the world. *Gastronomica.* 2018;18(4):41-53. doi:10.1525/gfc.2018.18.4.41
67. Vilar-Compte M, Gaitán-Rossi P, Flores D, Pérez-Cirera V, Teruel G. How do context variables affect food insecurity in Mexico? implications for policy and governance. *Public Health Nutr.* 2020;23(13):2445-2452. doi:10.1017/s1368980019003082
68. Shamah-Levy T, Mundo-Rosas V, Flores-De la Vega MM, Luiselli-Fernández C. Food security governance in Mexico: how can it be improved? *Glob Food Sec.* 2017;14:73-78. doi:10.1016/j.gfs.2017.05.004
69. Pérez-Escamilla R, Lutter CK, Rabadan-Diehl C, et al. Prevention of childhood obesity and food policies in Latin America: from research to practice. *Obes Rev.* 2017;18 Suppl 2:28-38. doi:10.1111/obr.12574
70. Mialon M, Gomes FDS. Public health and the ultra-processed food and drink products industry: corporate political activity of major transnationals in Latin America and the Caribbean. *Public Health Nutr.* 2019;22(10):1898-1908. doi:10.1017/s1368980019000417
71. Morris SS, Cogill B, Uauy R. Effective international action against undernutrition: why has it proven so difficult and what can be done to accelerate progress? *Lancet.* 2008;371(9612):608-621. doi:10.1016/S0140-6736(07)61695-x
72. Béné C, Oosterveer P, Lamotte L, et al. When food systems meet sustainability – current narratives and implications for actions. *World Dev.* 2019;113:116-130. doi:10.1016/j.worlddev.2018.08.011
73. Balarajan Y, Reich MR. Political economy challenges in nutrition. *Global Health.* 2016;12(1):70. doi:10.1186/s12992-016-0204-6

ANEXOS

Anexo 1: línea del tiempo aproximada de emisión de las políticas de salud orientadas a enfrentar la obesidad en México

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Políticas	Acuerdo nacional para la salud alimentaria (ANSA)	Acuerdo de lineamientos para distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar	NORMA Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación.		Ley del impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las bebidas saborizadas con azúcares añadidos y a los alimentos con alto contenido calórico. Decreto Presidencial por el que se adicionan diversas disposiciones al reglamento de la ley general de salud en materia de publicidad. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que deberán observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, así como los criterios y las características para la obtención y uso del distintivo nutrimental.	
Programas/ estrategias	5 pasos por tu salud	PREVENIMSS PrevenISSSTE		Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes Programa de Alimentación y Actividad Física Campaña chécate, mídete, múevete		
Consejos/observatorios	Acuerdo creación CONACRO				Consejo Asesor del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT)	Sistema de Indicadores para Monitorear los Avances de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes (ENPCSOD)

Anexo 2: línea del tiempo aproximada de emisión de las principales políticas sociales orientadas a enfrentar la desnutrición

	40's	60's	70's	80's	90's	2000's	2010's
Políticas					Acuerdo nacional para el enriquecimiento de harinas*		Acuerdo seguridad alimentaria*
Programas/ estrategias	Primeras acciones con objetivos nutricionales ej. Sal yodada*			SAM CBR	Solidaridad, reformado a PROGRESA	Oportunidades- reformado a PROSPERA	Cruzada Nacional contra el Hambre
	LICONSA* primera leche enriquecida	DICONSA*		PRONAL	EIASA, Desayunos escolares*	PAL	
					Suplementación con vitamina A*	PESA	
Órganos públicos / agencias		CONASUPO	COPLAMAR DIF*		SEDESOL* SNDIF*		SEGALMEX*

*Programas vigentes

LICONSA - abasto social de leche, DICONSA - distribuidora CONASUPO, acceso a "productos básicos", SAM - Sistema Alimentario Mexicano, CBR - canasta básica recomendada, PRONAL - Programa Nacional de Alimentación, PROGRESA - Programa Educación, Salud y Alimentación, EIASA = Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, PAL = Programa de Apoyo Alimentario, PESA - Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria

CONASUPO - Compañía Nacional de Subsistencias Populares, COPLAMAR - Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, DIF - Desarrollo Integral de la Familia, SEDESOL - Secretaria de Desarrollo Social , SNDIF - Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, SEGALMEX - Seguridad Alimentaria Mexicana

Anexo 3. Criterios de inclusión y exclusión de la revisión de la literatura

Palabras clave	Inclusión	Exclusión
Política pública	"Acción pública" implementada por el gobierno o institución pública. Declaraciones formales o posiciones formales emitidas por el gobierno	Intervenciones
Política de la cadena de suministro de alimentos	Política explícita (quiere decir que en el abstract se menciona la acción de la política pública que se ha implementado) en al menos una acción política de la tipología NOURISHING: dirigidos a la cadena de suministro de alimentos 1. Incentivos de la cadena de suministro para la producción de alimentos (comercio de alimentos, inversión en alimentos) de las políticas 2. Compras públicas de alimentos para la distribución de alimentos 3. Estructuras o procesos de gobernanza para la participación multisectorial (enfoque de salud en todas las políticas, contratación pública ecológica)	Políticas de comunicación sobre cambios en el entorno o el comportamiento alimentario. Ejemplos de exclusión: composición de alimentos, fortificación de alimentos, suministro de alimentos, venta minorista de alimentos, precios de alimentos, nutrición alimentaria, programas de asistencia alimentaria, información alimentaria (etiquetado, declaraciones de propiedades saludables)
Implementación	Se incluyeron estudios en los que ya se han implementado políticas con efectos previstos o no previstos en la dieta. La implementación de la política puede no haber sido necesariamente implementada desde el sector de la salud, o con un objetivo en la salud, sin embargo, se debe considerar un aspecto de la dieta.	Comentarios, opiniones de expertos (documentos de posición) o reseñas
Dieta como resultado	Datos cuantitativos medidos relacionado a la dieta tales como: 1. Disponibilidad (cantidad kg) de grupos de alimentos o alimentos producidos 2. Ingestión dietética (consumo) de toda la dieta, o cualquier grupo de alimentos Datos cualitativos de evaluaciones de procesos que informan sobre políticas: 1. Percepciones de los actores en aspectos relacionados a la dieta	Estudios sobre nutrimentos individuales en oposición a grupos de alimentos o dieta completa; indicadores clínicos/fisiológicos relacionados con la desnutrición, deficiencias de micronutrientes, fortificación con micro nutrimentos, suplementos. Ejemplo de exclusión: solo nutrimentos, vitaminas o minerales, no alimentos (grasas, grasas trans, azúcar, calcio, hierro, etc.) ingrediente alimentario (sodio, edulcorante)

Anexo 4. Guías de entrevistas

Guía de entrevista para tomadores de decisiones en sectores de la oferta de alimentos.

Tiempo estimado de la entrevista 20-30 minutos.

Se buscará entender las políticas públicas clave desde la oferta de alimentos – políticas que afectan la producción y la disponibilidad de alimentos.

1. Datos generales del entrevistado

- ¿Cuál es su formación?
- ¿Cuánto tiempo lleva laborando en esta dependencia/institución? ¿cuál es su cargo actual?

2. Aspectos generales de las políticas de producción de alimentos. CONTENIDO DE POLÍTICA

- ¿Cuáles considera usted son las prioridades de política pública actuales de la oferta de alimentos – políticas relacionadas al sector en el que usted trabaja?
- ¿De qué manera estas políticas alimentarias afectan la disponibilidad de verduras y frutas, leguminosas, granos enteros... de los diferentes grupos de alimentos para consumo humano?
- ¿De qué manera estas políticas afectan la disponibilidad de carnes, pescados y/o alimentos procesados para consumo humano?
- ¿Cree que estas políticas consideran (o no) a la nutrición de las personas?
 - ¿De qué formas la consideran?
 - ¿Identifica algún documento de su sector que haga explícita esta relación entre producción de alimentos y la nutrición humana?

3. Circunstancias y creencias sobre el problema de nutrición y posibles soluciones. AGENDA

- En términos generales, ¿cuál considera usted que es el problema de la nutrición en México?
- ¿Cuáles son las causas de la mala nutrición en México?
- ¿Cree usted que haya formas de considerar la doble carga de mala nutrición: desnutrición y obesidad y enfermedades no transmisibles (ENT) para incrementar la posibilidad de tomar acción desde su sector?
- ¿Qué barreras podría haber para poner el problema de la mala nutrición y ENT en la agenda gubernamental, con enfoque en las políticas actuales de la producción de alimentos?
- ¿Cuáles podrían ser los facilitadores para poner en la agenda la mala nutrición y ENT en la agenda, con un enfoque de mejorar las políticas actuales de la producción de alimentos?

4. Toma de decisiones, las consideraciones de los actores. CONTEXTO

- ¿Quiénes son los actores/agentes desde su sector que pudieran proponer una solución de política?
- ¿Quiénes son los actores que pudieran estar en contra de una solución desde la producción de alimentos para la doble carga de mala nutrición?
 - ¿De qué forma?
- ¿Qué conceptos/ideas cree serían más sensibles para estos agentes que menciona? ¿la salud, las enfermedades crónicas, promover una dieta? O sea, ¿cuáles conceptos, desde la salud podrían ser más sensibles para estos actores involucrados en la producción de alimentos?
- ¿Cuáles agentes deberían participar en el diseño e instrumentación de la política que se ha recomendado?
 - ¿Cuál sería el papel que debería jugar cada uno?
- ¿Ha escuchado si agencias internacionales u otras instituciones están involucradas en discusiones de propuestas para resolver el problema?

Hemos finalizado la entrevista, muchas gracias por su tiempo y por compartir sus pensamientos.

¿A quién más nos recomienda que entrevistemos?

Guía de entrevista para tomadores de decisiones en sectores de salud y nutrición

Tiempo estimado de la entrevista 30-40 minutos.

Se buscará entender las perspectivas de los actores con respecto a un acercamiento de política pública que considere la doble carga de mala nutrición: desnutrición y obesidad.

1. Datos generales del entrevistado

- ¿Cuál es su formación?
- ¿Cuál es su puesto actual? y ¿cuánto tiempo lleva laborando en esta dependencia?

2. Aspectos generales de las políticas de producción de alimentos y de la nutrición. Prevención y Control de Enfermedades. CONTENIDO DE POLÍTICA

Objetivo: *Identificar el conocimiento general del entrevistado sobre la nutrición en México y los documentos de política. Entender la percepción del tomador de decisión del problema de mala nutrición y la solución a la política que se está proponiendo.*

- En términos generales, ¿Cuál considera usted que es el problema de la nutrición en México?
- ¿Cuáles identifica usted como prioridades en política para México con respecto a la nutrición?
- ¿Qué me puede decir sobre las políticas actuales de producción de alimentos*? ¿Cree usted que consideran a la nutrición humana?
- ¿De qué forma?
- ¿De qué forma fue considerada o no considerada la nutrición en la toma de decisión para estas políticas desde la producción?
 - Explorar cómo estas políticas afectan las verduras y frutas, leguminosas y granos y/o otros alimentos identificados.
- ¿Identifica algún documento que haga explícita esta relación entre producción de alimentos y la nutrición humana?
- Y si usted imaginara... ¿qué se podría hacer desde la producción de alimentos con respecto a la nutrición humana?

3. Inclusión en la agenda: circunstancias y creencias sobre el problema de nutrición y posibles soluciones. AGENDA GUBERNAMENTAL

Objetivo: Identificar oportunidades para enmarcar el problema de la nutrición para incluirlo en la agenda gubernamental.

- ¿Cree usted que haya formas de plantear el problema de la mala nutrición en México para aumentar la posibilidad de tomar acción desde la producción de alimentos?
- ¿Cómo se podría fomentar, cómo se podría plantear esta problemática a otros actores para que lo consideren?
- ¿Identifica algún factor de riesgo común tanto para la desnutrición como para la obesidad?
- ¿Cree usted que el problema de la nutrición ha cambiado a través de los años?
- ¿Cómo cree que el gobierno en los últimos años, o los diferentes gobiernos han atacado el problema de la nutrición? ¿de la misma manera? ¿de diferentes maneras?
- ¿Cómo la nutrición podría entrar en las prioridades de política del actual gobierno?

Oportunidades / barrera

- ¿Cree usted posible contar con una política pública para combatir la doble carga de mala nutrición: desnutrición y obesidad?
- ¿Cuáles serían los riesgos de una política que aborde la doble carga de mala nutrición?
- ¿Qué beneficios podrían haber de contar con esta política?
- ¿Cómo se imagina a esta política pública que aborde la doble carga de mala nutrición?

4. Toma de decisiones, las consideraciones de los actores. CONTEXTO

Objetivo: Identificar actores claves en la toma de decisiones hacia una política pública de la doble carga de mala nutrición desde la producción de alimentos y quienes podrían estar en contra.

- ¿Qué sectores considera usted que son claves para resolver el problema de la mala nutrición en México?
- ¿Quiénes son los actores que pudieran proponer una solución de política?

- ¿Quiénes son los actores que pudieran estar en contra de una solución desde la producción de alimentos para la doble carga de mala nutrición?
 - ¿De qué forma?
- ¿Ha escuchado si agencias internacionales u otras instituciones están involucradas en discusiones de propuestas para resolver el problema?

Hemos finalizado la entrevista, muchas gracias por su tiempo y por compartir sus pensamientos.

¿A quién más nos recomienda que entrevistemos?

Anexo 5. Carta de consentimiento informado



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Medicina
Campo disciplinario de Gestión y Políticas de Salud

Carta de Consentimiento Informado

ESTUDIO EXPLORATORIO HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA ATENDER LA MALA NUTRICIÓN DESDE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Introducción y Objetivo.

Como parte del doctorado en Ciencias Sociomédicas, de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, estamos llevando a cabo el proyecto de “***Estudio exploratorio hacia una política pública para atender la mala nutrición desde la producción de alimentos***”. El objetivo del estudio es contribuir a mejorar la respuesta a la problemática de la mala nutrición, mediante la realización de un análisis de las oportunidades y las barreras hacia una política pública desde la producción de alimentos.

Procedimientos.

Si usted acepta participar en el estudio, ocurrirá lo siguiente:

Le haremos algunas preguntas específicas acerca de, su perspectiva del problema de nutrición en México y las posibles soluciones a este. La entrevista tendrá una duración aproximada de 40 minutos.

Beneficios.

Usted no recibirá un beneficio directo por su participación en el estudio. Sin embargo, si usted acepta participar, estará colaborando para ayudar a identificar aspectos claves que permitan mejorar la respuesta a la problemática de nutrición en México.

Riesgos Potenciales/Compensación.

Los riesgos potenciales que implican su participación en este estudio son mínimos. Si alguna de las preguntas le hicieran sentir incómodo(a), tiene el derecho de no responderla. Usted no recibirá ningún pago por participar en el estudio, pero tampoco implicará algún costo para usted.

Participación Voluntaria/Retiro.

La participación en este estudio es absolutamente voluntaria. Usted está en plena libertad de negarse a participar o de retirar su participación del mismo en cualquier momento. Su decisión de participar o de no participar no afectará de ninguna manera sus derechos laborales.

Confidencialidad.

Toda la información que Usted nos proporcione para el estudio será de carácter estrictamente confidencial, será utilizada únicamente por el equipo de investigación del proyecto y no estará disponible para ningún otro propósito. Usted quedará identificado(a) con un número y no con su nombre. Los resultados de este estudio serán publicados con fines científicos, pero se presentarán de tal manera que usted NO podrá ser identificado(a) en lo personal.

Contacto del responsable del proyecto.

En caso de que usted tenga alguna duda o comentario en relación con su participación en este estudio, favor de comunicarse con el responsable del proyecto, Gloria Cervantes Belausteguigoitia, al teléfono (55) 2510 8175, de lunes a viernes de 8 am a las 16 horas. O si prefiere, puede escribirle a la siguiente dirección electrónica: cervantes.gloria@gmail.com.

Autorización de audiograbación

Si usted autoriza, esta entrevista será audiograbada solo para los fines de este proyecto.

¿Autoriza la audiograbación? Sí _____ No _____

DE CONFORMIDAD

Nombre y Apellidos

Firma

Lugar: _____

Fecha _____