



SEPIA XIV

Piura, del 23 al 26 de agosto 2011

**Eje Temático II
Seguridad Alimentaria**

Ponencia de Balance

“La Seguridad Alimentaria”

Fernando Eguren López

SEPIA XIV
Piura
Balance del Tema 2: Seguridad Alimentaria

Fernando Eguren
Agosto 2011

Introducción...2

- I. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO PROBLEMA ... 4
 - El problema de la seguridad alimentaria en el Perú...6
 - Seguridad alimentaria: tres momentos en la evolución del concepto...7

- II. ANTECEDENTES. ANTES DE LA DÉCADA DE 1970...8
 - Josué de Castro y la *Geopolítica del hambre*...10
 - Carlos Malpica y la Crónica del hambre en el Perú...11
 - La seguridad alimentaria en el Perú...14

- III. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA ENTRE LA DÉCADA DE 1970 E INICIOS DEL NUEVO SIGLO...18
 - La influencia de Amartya Sen...19
 - El enfoque de los medios de subsistencia...21

- IV. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO...22
 - Los agrocombustibles...22
 - El alza de precios...23
 - Cambio climático...23
 - La definición de seguridad alimentaria...24
 - Soberanía alimentaria...27

- V. LOS ESTUDIOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ...29
 - La gestión de las políticas alimentarias...34
 - Los programas alimentarios...35
 - Las políticas de seguridad alimentaria...44
 - Nota sobre la medición de la seguridad alimentaria...47

- VI. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN PERSPECTIVA...49

Reflexiones finales...54

Bibliografía citada...55

I. INTRODUCCIÓN

La historia del hambre es tan antigua como la humanidad misma. Sin embargo, las percepciones han ido variando a través del tiempo. Considerado como una fatalidad, es recién en el siglo XX que aparece como un resultado de la acción humana y de decisiones económicas y políticas, y pasa a formar parte de uno de los más grandes desafíos en la agenda internacional.

El concepto de Seguridad Alimentaria se va desarrollando a lo largo del siglo XX. En ese proceso, la percepción del problema va ganando en complejidad y, con ello, su conceptualización. Esta ponencia distingue tres momentos de este proceso: el período previo a la década de 1970; las décadas de 1970 a 1990; finalmente, el período que se inicia a fines de los años 1990 hasta la actualidad.

La discusión en el Perú sobre la Seguridad Alimentaria –en verdad, bastante tenue, dado el hecho de que una parte no desdeñable de la población vive en una situación de inseguridad alimentaria- no ha seguido el ritmo y la intensidad que puede observarse en los foros internacionales, en donde la participación oficial peruana ha sido mínima, acaso poco más que formal, y la académica prácticamente ausente.

Las acciones y políticas de nuestros gobiernos se han limitado poco más que a programas de asistencia alimentaria y nutricional, abordando sólo una de las varias dimensiones que abarca hoy el concepto de seguridad alimentaria, y se carece de una verdadera estrategia de seguridad alimentaria, aún cuando existen esfuerzos para dotar al Estado de una, sin lograr, finalmente, plasmarse en políticas y prácticas.

Más allá de los estudios sobre la problemática nutricional y de evaluación de algunos de los programas de asistencia alimentaria, la academia no parece haber mostrado mayor interés en la complejidad del tema desde la perspectiva de las ciencias sociales. En ninguno de los trece SEPIA pasados se abordó la problemática de la seguridad alimentaria. Los estudios

sobre la alimentación y seguridad alimentaria desde perspectivas más amplias son, además de escasos, relativamente antiguos. A pesar de ello, y precisamente dada la amplitud con la que abordan el tema, serán considerados en esta ponencia. La mayor parte de estudios realizados en la última década, son evaluaciones de experiencias concretas de programas de apoyo alimentario. En cuanto a los documentos oficiales, el principal informe sobre la seguridad alimentaria en el país fue el realizado por el ministerio de Agricultura ya hace una década (2002). Es un diagnóstico muy interesante y de los más completos, y no hay nada posterior que se le compare.

Es quizá prematuro pretender hacer un balance de los estudios sobre seguridad alimentaria en el país, dado que, en mi opinión, y a pesar de la calidad de varios de ellos, aún no hay una 'masa crítica' suficiente de investigaciones, de acumulación de conocimientos y de desarrollos teóricos sobre el tema. Dado este hecho, creo no equivocarme al afirmar que los directivos del SEPIA me han encargado esta tarea sobre todo para contribuir a que esta problemática suscite el interés de los investigadores, se incorpore en las agendas de investigación de manera más visible y estimule la realización de estudios de un área problemática de gran importancia actual, y aún más futura, para el país.

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO PROBLEMA

En un estudio reciente, Alejandro Schejtman y Manuel Chiriboga¹ comparan la situación del alza de alimentos del 2007-2008 con aquella, a inicios de la década de 1972, que motivó la entrada del problema de la seguridad alimentaria en los foros internacionales. Como hoy, la preocupación estribaba en aquel momento en la proyección de un período prolongado de escasez de alimentos y de precios altos. En la comparación, los autores subrayan las similitudes: por un lado, serios fenómenos climáticos que afectaron a los principales países exportadores de alimentos; por otro, alzas sin precedentes en los precios del petróleo y los agroquímicos; finalmente, protestas sociales masivas.

La crisis de los setentas finalmente fue superada, restableciéndose el equilibrio entre la oferta y la demanda. Más aún, durante varios años la tendencia fue, en promedio, hacia la baja de los precios de los alimentos. La pregunta que se plantean es si ese proceso de equilibrio y niveles de precios se recuperará después del ‘exabrupto’ de 2007-2008 de subida de precios sin precedentes. Después de 2008 los precios tendieron a bajar, pero sin recuperar los niveles previos. Pero al poco tiempo, en el 2010, iniciaron una nueva tendencia alcista que, al momento de escribir estas líneas – mediados del 2011- aún se mantiene.

Los autores, acertadamente, no llevan la comparación más allá de los tres puntos mencionados, pues entre la década de los setenta y la primera de este nuevo milenio ha habido importantes cambios. Entre ambos períodos se entronizó la convicción de que el mercado es el más eficiente (y para muchos, único) distribuidor de recursos en los últimos años. Lo que ha hecho la reciente crisis es poner “en duda la capacidad de autorregulación de los mercados y está reivindicando el papel regulador del Estado y las políticas de reactivación del gasto público”. (Schejtman&Chiriboga: 2)

Pero no solo está en cuestión la capacidad del mercado. Al menos hasta antes de la elevación de los precios en el 2007-2008, se consideraba que la cantidad de alimentos produci-

¹ *Desarrollo Territorial Soberanía y Seguridad Alimentaria*. Documento de Trabajo N° 62. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009

dos era suficiente para alimentar a toda la población. Pero luego de la escalada de los precios se ha instalado el sentimiento de que la inseguridad alimentaria es un desafío global y está para quedarse.

Al alza de los precios se suman otras razones de preocupación (las que, por lo demás, influyen en los precios): problemas climáticos; la elevación de los precios de la energía; la cada vez mayor dedicación de áreas de cultivo para agrocombustibles, al mismo tiempo que hay menor disponibilidad de nuevas tierras aptas para la agricultura; la imperfección de los mercados; la reacción proteccionista de los gobiernos ante la amenaza de carencia de alimentos; el *'land grabbing'*. Pero sobre todo, el incremento de la demanda que acompaña el crecimiento de las economías de los dos países más poblados del planeta, China (más de 1.3 mil millones) e India (cerca de 1.2 mil millones).

Crecimiento de la demanda por mayores ingresos, pero también por cambios en los patrones de consumo: las nuevas dietas requieren, para satisfacerlas, productos, más agua y más tierras. Este aumento de la demanda “está reflejando un cambio estructural en la economía global” lo que asegura que los precios de los productos agrícolas continúen altos en el mediano plazo, según economistas del Fondo Monetario Internacional.² El horizonte de un mundo con un problema alimentario permanente está poniendo en cuestión la ‘manera usual de hacer las cosas’, es decir, de que la oferta de alimentos y su adecuada distribución a todos los sectores de la población dependa, de un lado, del libre mercado y, de otro, de una modernización de la producción agrícola cuya sostenibilidad está en entredicho.

Son muchos los estudios que proyectan las necesidades alimentarias cuando la población mundial llegue a su máximo –alrededor de 9 mil millones de personas–, hacia la mitad de este siglo, antes de estabilizarse y disminuir, y se preguntan si el actual sistema alimentario

² “Economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtieron ayer que la economía global ha comenzado a enfrentar un período prolongado de alzas de precios de alimentos. ‘El mundo deberá acostumbrarse a un precio más alto de los alimentos’, afirman los expertos en un informe citado ayer por *Financial Times*. Si bien los economistas atribuyen parte del alza de precios a factores climáticos, asimismo afirman que los fundamentos apuntan a un cambio en la demanda. ‘El alza de precios está reflejando un cambio estructural en la economía global que no se revertirá’ explican en referencia al aumento de la demanda y el crecimiento de países como China e India.” <http://portalagricola.cl/verNoticia.php?idNoticia=18835>

mundial será capaz de afrontarlas. Quizá la principal diferencia entre el concepto de seguridad alimentaria, tal y cual es oficialmente definido por la FAO, y el de soberanía alimentaria, concepto introducido por organizaciones campesinas desde mediados de los años 1990, está precisamente ahí: en las distintas opiniones sobre el grado en el que el mercado puede asegurar la producción, distribución y acceso de los alimentos a toda la población, y en las formas de producir.

El problema de la seguridad alimentaria en el Perú

En el Perú ciertamente hay un problema de seguridad alimentaria, sea cual fuere la definición que se adopte (lo que se verá más adelante). Jorge Basadre anota que a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX la población no estaba debidamente alimentada, no sólo por deficiencias en la producción, sino por la falta de poder adquisitivo de la mayoría de la población. Refiriéndose a la primera mitad del siglo pasado, menciona que entre 1939 y 1949 las importaciones de productos alimenticios aumentaron en un 75%. El consumo por persona de calorías y proteínas empeoró de 1947 a 1966³. Recién en 1998 se logró alcanzar el nivel mínimo de calorías estándar (2400 calorías) necesario para obtener una alimentación saludable⁴. El indicador más utilizado para medir la magnitud del hambre de un país es el de la desnutrición infantil. Entre los años 1941 y 2005, murieron cerca de 1.4 millones de niños menores de cinco años por problemas asociados a la desnutrición⁵. Actualmente, según la INEI, el 28.5% de los niños menores de 5 años de edad sufrían de desnutrición crónica en el año 2009; la situación era más grave aún en las áreas rurales, en donde el 40.3% de los niños estaban en esa situación⁶.

A través de los años la tasa de desnutrición –quizá el más frecuentemente utilizado indicador de inseguridad alimentaria- se ha reducido. Entre 1984 y el 2010, la desnutrición infantil en el país descendió en casi 20 puntos. Pero aún en un reciente informe de IFPRI en el

³ Jorge Basadre. *Historia de la República del Perú*. Tomo XVI. Editorial Universitaria. Sexta edición aumentada y corregida. Lima, 1970. Págs. 279-280.

⁴ Ministerio de Agricultura. *Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú*. Lima, 2002.

⁵ *El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Perú*. CEPAL. 2008.

⁶ Fuente: INEI-Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2007 y 2009.

que se jerarquiza los países según un ‘índice global del hambre’⁷ el Perú ocupa el puesto 52 de un total de 130 países (de los mejor nutridos hasta los peor nutridos); su ubicación sería aún peor si en esa relación estuvieran considerados los países más desarrollados –que no lo están.

Como veremos más adelante, la seguridad alimentaria no se limita a los problemas de desnutrición de sectores específicos de la sociedad. Pero sin duda ella constituye uno de sus principales retos y plantea desafíos éticos a quienes deciden políticas públicas, pero también al mundo académico, pues la desnutrición, y sobre todo la infantil, si no atenta directamente contra la vida, es probablemente el factor primero y más determinante que incide en las posibilidades y limitaciones de un desarrollo humano.

Seguridad alimentaria: tres momentos en la evolución del concepto.

El que la seguridad alimentaria sea parte de la agenda internacional es resultado de un proceso de toma de conciencia de que el hambre no es un hecho natural e ineluctable, y que es un riesgo en constante acecho que si bien incide particularmente sobre cierto países y sectores sociales, no excluye a ninguno⁸; y, por otro lado, que tanto las causas de la inseguridad como las posibilidades de afrontarla trasciende las fronteras nacionales.

Podemos distinguir tres momentos en el proceso de elaboración del concepto de seguridad alimentaria, que corresponde a una cada vez mejor comprensión de la complejidad del tema

⁷ El índice global del hambre integra tres indicadores relacionados con el hambre y vinculados entre sí – la proporción de personas subnutridas en la población, la prevalencia del bajo peso infantil, y la tasa de mortalidad infantil. *Índice Global del Hambre 2010. El desafío del hambre: Énfasis en la crisis de la subnutrición infantil*. Welt Hunger Hilfe, IFPRI, Concern Worldwide. Bonn, Washington D.C., Dublin. Octubre 2010.

⁸ Aún en Estados Unidos existe el problema. En el 2009 el 14.7% de los hogares del país (17.4 millones de hogares, 50.2 millones de personas) estaban en una situación de inseguridad alimentaria al menos en algún momento en el año, es decir, que no estaban seguras si podrían adquirir los alimentos requeridos para todos sus miembros por falta de dinero. <http://www.ers.usda.gov/Briefing/FoodSecurity/>. En Francia, una encuesta realizada en 2006-2007 reveló que el 12% de la población adulta vive en una situación de inseguridad alimentaria. “L’insécurité alimentaire en France : une nouvelle pauvreté ? » <http://www.i-dietetique.pro/?action=articles&id=8320>

del hambre y de la alimentación, y de las interconexiones con otros procesos, tanto económicos y sociales como políticos y ambientales.

- *Antecedentes, antes de la década de 1970.* Es la fase previa a la colocación en la agenda internacional de la seguridad alimentaria como problema, en el que el concepto se va gestando y se van echando las bases institucionales que asumirían más adelante la responsabilidad de seguir, normar y monitorear su evolución.

- *Entre las décadas del setenta a la década de los noventa.* Es el período en el que se va perfilando el concepto de la seguridad alimentaria, el marco institucional de su tratamiento y en el que se llegan a los primeros pronunciamientos y acuerdos entre los países; se inicia en 1972, con la realización en Roma de un evento mundial sobre el hambre. Hacia finales del período surge la propuesta de soberanía alimentaria, como contraposición al de seguridad alimentaria y que pretende superar las limitaciones de ésta.

- *Entre fines de la década de los noventa a la actualidad.* Este período está marcado por la elevación de los precios de los alimentos, la especulación de tierras agrícolas y la creciente conciencia de las dificultades de alimentar a una población que se estima superará los 9 mil millones a mediados de este siglo. Además, aparece cada vez con mayor claridad que la seguridad alimentaria está vinculada estrechamente, como ya se mencionó, a otros desafíos: escasez creciente de tierras agrícolas; su acaparamiento a gran escala; la competencia por su uso (alimentos, agrocombustibles; industrias extractivas); el deterioro de los suelos, el agua y otros recursos naturales; la crisis energética, el cambio climático; la modificación en los patrones de consumo de alimentos; la expansión de las semillas transgénicas.

III. ANTECEDENTES. ANTES DE LA DÉCADA DE 1970

Conviene retroceder en el tiempo para ubicar algunos antecedentes a la preocupación por el problema del hambre y de lo que hoy llamamos seguridad alimentaria.

El hambre, tan antigua como la humanidad, aún es una amenaza. En el siglo XX hubo varias hambrunas, sobre todo en Asia (en China, entre 1958-1961, en el contexto del Gran Salto Adelante; en Corea del Norte, de 1995 a 1998) y África (Etiopía, en 1962/1963, 1972-1974, 1984/1985). También en otras regiones: en los primeros años de la década de 1930 hubo una gran hambruna en Ucrania, que entonces formaba parte de la Unión Soviética. Después de la Guerra Civil en España murieron más de 200 mil personas de hambre. En Holanda, durante la ocupación nazi, murieron de hambre 30 mil personas. Ya en nuestro nuevo siglo XXI, tan cerca como el año 2008, 3.2 millones de somalíes, de un total de 8 millones, requerían de ayuda alimentaria para sobrevivir⁹. Nuevamente hoy, mediados del 2011, se juntan la sequía –la más grave en 50 años-, la guerra civil, la ausencia de Estado y el alza de los precios internacionales de alimentos, para poner al borde de la hambruna a cerca de cuatro millones de los desafortunados pobladores de Somalia.

Aunque no en esas magnitudes, el Perú no ha estado libre de hambrunas, a las que haremos referencia más adelante.

Algunos visionarios comenzaron a comprender desde comienzos del siglo XX que el problema de la alimentación tenía una dimensión tema global. El norteamericano David Lubin, agricultor fracasado pero luego exitoso comerciante de productos agrícolas, advirtió a principios del siglo XX que la agricultura era un fenómeno mundial y que el mercado internacional de productos agrícolas podía tener efectos bruscos sobre los precios. En 1905 contribuyó, con el apoyo del rey de Italia, Víctor Manuel III, a la creación del Instituto Internacional de Agricultura, la primera organización intergubernamental dedicada a la agricultura¹⁰.

⁹ *The Economist*, 4 de setiembre 2008.

¹⁰ Macario Alemany. “Una reflexión bioética sobre el problema del hambre en el mundo”. En *El derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*. Pedro P. Grández Castro, editor. Palestra Editores. Lima, 2011.

Décadas después, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt convocó, en 1943, una Conferencia de las Naciones Unidas para los problemas de alimentación y agricultura, que se realizó en Hot Springs, estado de Virginia. En este cónclave se lanzó la simiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.) que promovería una distribución más adecuada de víveres y trazaría los rumbos de una política mundial de alimentación.

El que la amenaza del hambre hubiese rondado sociedades en donde este flagelo fuese considerado un problema del pasado contribuyó a que en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos reconociese el derecho a la alimentación como un elemento central de un nivel de vida adecuado.

Josué de Castro y la *Geopolítica del hambre*

En esta toma de conciencia sobre la amenaza del hambre y la inseguridad alimentaria, cuando la FAO daba los primeros pasos para construir una posición sobre el tema, tuvo gran influencia Josué de Castro, un médico y economista brasilero que escribió dos libros, *Geografía del hambre* (1946) y *Geopolítica del hambre* (1951), que tuvieron una gran repercusión en todo el mundo; contribuyó a internacionalizar el tema y a que el hambre fuese comprendido como un problema con orígenes sociales y económicos, y no una fatalidad causada por la naturaleza y sobre la cual no se podía tener ningún control. Ambas publicaciones contribuyeron a que se venza la resistencia a tratar de manera abierta un tema tabú, que él calificaba como ‘calamidad universal’:

“¿Será la calamidad del hambre un fenómeno natural inherente a la vida misma, una contingencia inamovible como la muerte? ¿O será el hambre una plaga social creada por el propio hombre? Tal es el delicado y peligroso asunto debatido en este libro. Asunto tan delicado y peligroso por sus implicaciones políticas y sociales, que casi hasta nuestros días, permanece como uno de los tabúes de nuestra civilización, una especie de tema prohibido o, por lo menos, poco aconsejable para ser abordado públicamente.”¹¹

¹¹ Josué de Castro, *Geopolítica del hambre*. Solar/Hachette. Pág. 27. De Castro presidió el Consejo Consultivo de la FAO entre 1952 y 1956.

En *Geopolítica del hambre* de Castro hace un recorrido tanto temporal como territorial por los diferentes continentes, revelando la extensión, la profundidad y la persistencia de este flagelo. Su enfoque estuvo, sin duda, a la vanguardia de la conceptualización del problema en la época. Y probablemente todavía lo esté, pues actualmente el tema ha sido desprovisto de su dimensión política, de ser considerado como “una plaga social creada por el propio hombre”, para transformarse en un problema de imperfecciones de mercado, de oferta y demanda que puede resolverse ‘técnicamente’.

“En realidad –escribe-, el subdesarrollo no es la ausencia de desarrollo sino la consecuencia de un modelo universal de desarrollo equivocado. El subdesarrollo es el producto de una mala utilización de los recursos naturales y humanos...Sólo a través de una estrategia global de desarrollo, capaz de movilizar a todos los factores de producción en favor de la colectividad podremos eliminar el subdesarrollo y el hambre de la faz de la tierra”.

Según de Castro, la preocupación por la alimentación, como problema tratado internacionalmente data del primer tercio del siglo pasado.

“Ya en 1928 –relata-, la antigua Liga de las Naciones inscribía el problema de la alimentación de los pueblos entre los temas de permanente discusión, haciendo realizar encuestas en diferentes países bajo el patrocinio de su Organización de Higiene, y publicando una serie de valiosos informes sobre el asunto.

Las primeras investigaciones realizadas con método y rigor científicos, en las más variadas regiones de la Tierra, dejaron demostrado el hecho alarmante de que más de dos tercios de la humanidad viven en permanente estado de hambre.”

Carlos Malpica y la Crónica del hambre en el Perú

Es precisamente a fines de esa década que Carlos Malpica, político y parlamentario peruano, publicó *Crónica del hambre en el Perú*, ciertamente uno de los primeros trabajos sobre la seguridad alimentaria en el país desde una perspectiva de economía política¹². El propósito del libro fue, según sus propias palabras, “contribuir...a crear conciencia de la aflictiva situación alimenticia de nuestro pueblo”. (Pág. 15) En esta obra se aprecia la fuerte influencia que Josué de Castro tuviera en el autor.

¹² Carlos Malpica, *Crónica del hambre en el Perú*. Moncloa-Campodónico Editores. Lima, 1970. 2ª edición corregida y actualizada. Sin embargo, existían informes técnicos sobre el consumo de alimentos y el estado de la nutrición, sobre los que se basó el autor.

Luego de hacer una revisión histórica de la producción agrícola y alimenticia desde el período preincaico hasta la república, a través de la cual trata de indagar sobre las causas del hambre en el país, concluye que en el país se presentan los dos tipos de hambre: el *hambre epidémica*, definida como “la falta absoluta de alimentos debido a condiciones climáticas desfavorables”, y el *hambre crónica*, generada por “los regímenes alimenticios de una mayoría de peruanos...deficientes en cuanto a necesidades calóricas y...desequilibradas por su excesivo contenido de carbohidratos y poco contenido de proteínas, sales minerales y vitaminas. (Pág 105)”. Examina luego los regímenes alimenticios de la costa, la sierra y la selva.

¿Cuáles eran las causas del hambre, según Malpica? Por un lado la deficiente producción, tema ya referido por Basadre. Según el autor, la producción de alimentos es insuficiente por la baja relación hombre-tierra, la deficiente productividad y la distorsión de la economía. (225) La otra causa del hambre, la más importante, es la mala distribución, entendida tanto en su aspecto de transporte y comercialización, como de dificultades de acceso para la mayoría de la población, “la desigual distribución de la riqueza entre los peruanos”. (239) Es interesante subrayar los términos que utiliza para designar a los sectores con dificultades de acceso a la alimentación: se refiere a ellos como “los que reciben menos, los obreros, los pequeños comerciantes, los pongos, los yanaconas y los minifundistas” (239). Nombrar específicamente a los “que reciben menos” denota ya una denuncia, un llamado de atención hacia sectores sociales específicos y a su ubicación en la estructura económica; lejos del actual lenguaje tecnocrático de hoy que se refiere a los sectores sociales deprivados con un adjetivo abstracto e inocuo: “los sectores vulnerables” . Por lo que, lejos de proponer programas puntuales y ‘focalizados’ para superar el problema del hambre de dichos sectores, Malpica se refiere a la necesidad de “una más justa repartición de la renta nacional...-[como] el factor más importante, mucho más que todos los otros juntos [para conseguir una mejor distribución de los alimentos] ”. (240)

En los debates más contemporáneos, su propuesta estaría más cercana al ‘paradigma dominante’ de las políticas sociales que al “emergente”, que caracterizaría a los programas sociales focalizados actuales¹³, punto que será abordado más adelante.

Malpica consideraba que había una relación entre la educación y la desnutrición. Por un lado, porque el bajo nivel educativo de la población no le permitía desarrollar un trabajo eficiente y remunerativo, debiendo dedicarse a las ocupaciones más bajas y peor remuneradas, lo que le impedía acceder a los alimentos ‘protectores’, que son los de más alto precio. Por otro lado, porque el desconocimiento del valor nutritivo de los alimentos coadyuvaba a que las dietas sean inadecuadas: “los campesinos –escribe- venden leche o huevos para adquirir fideos o arroz”. (249)

Quizá uno de los aportes más interesantes de su libro es el análisis de una situación catastrófica: la sequía que asoló la sierra sur, y sobre todo Puno, entre los años 1956 y 1958. Fue lo más cercano a una hambruna en el Perú del siglo XX¹⁴.

En esos años por causa de la sequía “se perdió la mayoría de los cultivos...y por falta de pastos murieron miles de cabezas de ganado vacuno, ovino y auquénido.” (165) La actividad agraria daba ocupación a 4 de cada 5 de la población activa, de modo que las consecuencias fueron de extrema gravedad. También afectó a las ciudades, que paulatinamente fueron desabastecidas de alimentos. Malpica cita artículos periodísticos de la época que dan cuenta de una situación realmente dramática, de la proliferación de tuberculosis y diferentes epidemias, y del éxodo a las ciudades. El año 1958 la población consumía apenas 1015 calorías diarias en Macusani, y 860 calorías en Cuyo-Cuyo. (169)

¹³ La distinción entre paradigmas dominante y emergente fue desarrollada por Rolando Franco, “Los paradigmas de la política social en América Latina”. CEPAL. 1996. Ver más adelante la referencia a estos conceptos hechas por Portocarrero et al. y Gómez.
http://eco.mdp.edu.ar/cv/pluginfile.php/23648/mod_resource/content/0/Los_paradigmas_de_la_politica_social_en_America_Latina.pdf.

¹⁴ Malpica menciona varias situaciones de hambruna en el período del virreinato del Perú. Se considera hambruna, según la FAO, “la carencia grave de alimentos, que casi siempre afecta un área geográfica grande o un grupo significativo de personas. La consecuencia, generalmente, es la muerte por inanición de la población afectada, precedida por una grave desnutrición o malnutrición. La inanición es una condición patológica en la que la falta de consumo de alimentos amenaza o causa la muerte.”
<http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0s.htm#TopOfPage>

Las donaciones de alimentos comenzaron a llegar, pero no pudieron ser debidamente aprovechadas básicamente por tres razones: en primer lugar, por la incapacidad de los medios de transporte de la época para trasladar los grandes volúmenes de la ayuda. Luego, por la insuficiencia de la infraestructura necesaria para almacenarla. Finalmente, por la corrupción: parte de la ayuda fue vendida a comerciantes de Perú y Bolivia. El resultado fue que gran parte de la ayuda no llegó a su destino. Ante estos hechos, la Cámara de Diputados nombró una comisión investigadora de los actos de corrupción, cuyos resultados oficiales, pasado ya más de medio siglo, aún no se conocen.

De toda la bibliografía revisada en esta ponencia, la publicación de Malpica es la única en la que se trata el problema de la hambruna. Ésta no ha sido materia de atención de los estudiosos en el Perú, dado que dichos eventos han sido excepcionales. Es posible, sin embargo, que episodios de hambruna hayan ocurrido en el país en pequeña escala en áreas y poblaciones poco visibilizadas, y que la información no haya trascendido más allá de las localidades afectadas. Su ocurrencia en el futuro mediano no puede ser descartada dado el hecho de que el cambio climático puede producir eventos extremos de lluvias y sequías y otros trastornos que puedan resultar en cosechas catastróficas y en riesgo de hambrunas, por lo que los investigadores interesados en la seguridad alimentaria deberían incluirlo como preocupación¹⁵.

La seguridad alimentaria en el Perú

Hasta la década de 1970 no se hablaba de seguridad alimentaria. Lo que no significa que el abastecimiento de alimentos no fuese una preocupación de los gobiernos. El primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) impulsó, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, la diversificación de la producción de alimentos, y ejerció presiones para lograr la reducción del área de cultivos orientados a la exportación, que dominaban el paisaje agrario cos-

¹⁵ La posibilidad de hambrunas no es tan remota. En abril de este año -2011- la crecida del río Ucayali dejó 15 mil familias damnificadas, sobre todo nativos shipibos y conibos. Según el diario *El Comercio* (14 abril 2011), los pobladores, casi todos en extrema pobreza, sin casas y sin alimentos, estaban al borde de una crisis alimentaria, cuyos efectos serían devastadores dado que el 70% de los niños sufrían ya de desnutrición. El hecho de que las poblaciones vulnerables estén en áreas remotas y mal comunicadas vuelve invisibles situaciones como éstas. Finalmente no se siguió informando sobre este hecho.

teño¹⁶. A comienzos de 1940 el gobierno determinó el control del precio de los alimentos. Dos años después decretó que el Banco Agrícola comprara productos alimenticios a precios fijos y que se encargara de la comercialización del arroz. Con la finalidad de fomentar la producción de alimentos e iniciar un programa de extensión técnica se acordó un programa de cooperación en 1943, apoyado por el gobierno de los Estados Unidos. Otros decretos establecieron que el área mínima de cultivos de alimentos en la costa debía pasar del 10 al 40%. Se redujeron los aranceles a la importación de alimentos. Pero la reducción de la rentabilidad de la actividad agraria redujo los incentivos para invertir en mejoras y las medidas adoptadas por el gobierno de Prado no lograron incrementar la producción agrícola. Los controles se hicieron aún más fuertes durante el gobierno del presidente José Luis Bustamante (1945-1948). Una de las consecuencias fue el aumento de la importación de alimentos, principalmente trigo, pero también arroz y hasta huevos¹⁷. Todas estas políticas fueron radicalmente cambiadas durante el gobierno del general Manuel A. Odría (1948-1956), quien accedió al poder en 1948 por un golpe de estado y aplicó una política económica liberal.

Medidas emparentadas a las mencionadas, de intervención estatal en la economía para garantizar una oferta suficiente de alimentos, no volverían a repetirse hasta el gobierno militar presidido, en su primera fase, por el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), a fines de la década de 1960. El eje de la política agraria del gobierno militar en ese primer tramo fue la reforma agraria, iniciada a mediados de 1969 e implementada con intensidad hasta mediados de 1975. La expropiación de los latifundios y empresas agrarias y su conversión en cooperativas u otras modalidades asociativas alteraron la organización de esta actividad económica, afectando los rendimientos y la producción. La reforma agraria significó, desde el punto de vista de la producción de alimentos, un estancamiento o aún un retroceso, mientras que las importaciones de esos bienes aumentaron. El gobierno transformó sustancial-

¹⁶ Rosemary Thorpe y Geoffrey Bertram. *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Mosca Azul editores. Lima, 1985. Págs. 258-259. En los años anteriores, la tasa de crecimiento global de la producción de alimentos fue modesta. Éstos aumentaron durante los años de la Segunda Guerra Mundial, al disminuir las áreas aldoneras por los problemas con el mercado internacional.

¹⁷ Gianfranco Bardella, *Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989*. Banco de Crédito del Perú. Lima, 1989. P. 341.

mente la política de precios y de comercialización con el fin de asegurar el acceso de alimentos, sobre todo para la población urbana.

Manuel Lajo hace una revisión de la política alimentaria de ese período gubernamental. En un libro publicado en 1983¹⁸, señala que los objetivos del régimen en esta materia fueron: asegurar el suministro de alimentos básicos para la población especialmente urbana, controlar la inflación de alimentos casi a cualquier costo e intentar programar la producción de los principales cultivos de modo de asegurar el abastecimiento de las ciudades. Para ello, se creó el Ministerio de Alimentación¹⁹, se estatizó la importación de insumos alimenticios y aumentó la participación estatal en la comercialización interna de algunos alimentos básicos. Fueron creadas varias empresas estatales: EPSA (Empresa Peruana de Servicios Agropecuarios), ENCI (Empresa Nacional de Comercialización de Insumos), EPCHAP (Empresa de Producción y Comercialización de Harina y Aceite de Pescado). El estado monopolizó las importaciones de trigo, leche, maíz, carnes, oleaginosas, arroz y fertilizantes; también monopolizó la comercialización interna del arroz y del maíz amarillo de la ceja de selva y participó en la exportación de café, azúcar y derivados de pescado.

El gobierno militar estableció un sistema de control de precios de los alimentos básicos, de los insumos alimenticios y de los fertilizantes; entre los años 1970 y 1975 se fijó el tipo de cambio; hubo protección arancelaria de los mercados de alimentos procesados, lo cual terminó favoreciendo a las industrias elaboradoras de alimentos. Además, las importaciones de insumos alimentarios fueron subsidiadas y hubo tasas de interés reales negativas para los créditos.

Este complejo conjunto de medidas produjo varias consecuencias no deseadas. Según Lajo, la política de precios terminó siendo nociva: se incentivó el crecimiento de las importaciones alimenticias al abaratare su costo mediante subsidios y tipo de cambio subvaluado, provocando importantes déficits en las empresas estatales importadoras; estimuló, además,

¹⁸ Manuel Lajo Lazo, *Alternativa agraria y alimentaria. Diagnóstico y propuesta para el Perú*. CIPCA. Piu ra, 1983.

¹⁹ Luego fue reemplazado en 1977 por la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario, ONAA, dependiente del ministerio de Agricultura pero autónomo en su gestión. Su principal misión era distribuir alimentos, particularmente de los provenientes de donaciones del exterior.

cambios en la dieta haciéndola más dependiente de alimentos elaborados con alto componente importado y ampliando estos mercados, todo lo cual desincentivó la producción interna de alimentos. Comparada con el período 1961-1965, durante el lustro que se inició en 1971 la producción per cápita de alimentos de la agroindustria aumentó drásticamente, en tanto que la producción per cápita de alimentos que se consumían sin procesamiento industrial tuvo una notable disminución.

En opinión de algunos estudiosos, los beneficios de estas políticas terminaban siendo finalmente concentrados por sectores de la población que no los necesitaban. Con los subsidios Lima habría recibido el 40% del total de recursos transferidos por el Tesoro Público²⁰.

En la segunda fase del gobierno militar, período presidido por el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), se iniciaron los primeros programas focalizados en sectores específicos de la población, en contraste con aquellos previos que se orientaban al conjunto de la población; éstos fueron progresivamente desmontados por los gobiernos elegidos a partir de 1980. Entre los programas iniciados a fines de la década de 1970, Amat y Curonisy mencionan al menos nueve, aparentemente con escasa o ninguna relación entre ellos²¹.

Varias de las políticas del gobierno militar fueron modificadas por el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), de corte neoliberal, también estudiado por Lajo en su obra citada. En la síntesis que hace el autor de este período, destaca que en los primeros dos años del gobierno, la nueva legislación agroalimentaria se caracterizó por el apoyo a la inversión de las grandes empresas agroindustriales, forestales y a las firmas de servicios de comercialización, provisión de insumos y tecnología; el establecimiento de condiciones de rentabilidad para la agricultura moderna con ventajas comparativas, especialmente en la costa. En contraste, también caracterizaron el gobierno de Belaunde la desatención a la

²⁰ Carlos Amat y León, Dante Curonisy, *La alimentación en el Perú*. CIUP. Lima, 1981. P. 199. Recién a finales de la década de 1970 se iniciaron una serie de programas enfocados en sectores específicos de la población.

²¹ Los programas son: Programa de alimentación escolar (PAE), Proyecto de Asistencia Alimentaria a Grupos Materno-Infantil (PAMI), Programa de Medicamentos Básicos, Programa de Asistencia Alimentaria a Pacientes Internados, Programa de Apoyo Alimentario a Obras de Infraestructura y Desarrollo Rural, Programa de Apoyo a la Generación de Empleo en el Ámbito Rural (GEAR), Programa de Reforestación con apoyo alimentario, Programas de Apoyo Alimentario de las Agencias Voluntarias. CARITAS, SEPAS, OFASA.

economía campesina, dejando que los mecanismos del libre mercado actuasen para reasignar los recursos, imponiendo precios y tipos de cultivo en este mayoritario sector de agro. (90-91) Para esta política, las instituciones creadas por el gobierno militar –ENCI, EPCHAP, EPSA- quedaban sobre dimensionadas. Se hizo una nueva Ley Orgánica del Sector Público Agrario, se suspendió el control de precios de un buen número de alimentos básicos y se eliminó la exclusividad estatal de la importación y exportación, que fue recuperada por los oligopolios de la industria alimentaria²².

IV. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA ENTRE LA DÉCADA DE 1970 E INICIOS DEL NUEVO SIGLO

En el mundo, la “explosión demográfica” fue causa de preocupación de los organismos internacionales en las décadas de 1960 y 1970. El alza de los precios de los alimentos y el crecimiento de la población mundial –a una tasa del 2%, superior a la década anterior - los condujo a inquietarse por la seguridad alimentaria de los países: su principal preocupación era que el mundo con una población creciente se estaba quedando sin alimentos. Los recursos fueron dirigidos a la mejora de la producción agrícola y a la investigación y difusión de semillas de alto rendimiento –la "revolución verde"- con resultados muy positivos alejando, gracias al aumento de la productividad principalmente de cereales y del arroz, el riesgo de hambrunas en países pobres de gran población.

En un pasaje de un artículo publicado en 1994 hago un resumen del concepto de seguridad alimentaria hasta ese año:

“El concepto de seguridad alimentaria ha ido evolucionando en las últimas décadas, en parte por las percepciones dominantes sobre la disponibilidad de alimentos. Se considera que la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, convocada por la Asamblea de las Naciones Unidas y realizada en Roma en 1974 con la participación de 130 Estados, marca un hito en este sentido. Esa Conferencia se realizó cuando dominaba el supuesto que, a pesar de haberse iniciado ya la “revolución verde”, existía una brecha creciente entre la oferta de alimentos y una incesante demanda que iba

²² Manuel Lajo, Op.Cit., Págs. 90-91.

en aumento, debido principalmente al crecimiento demográfico. Los precios internacionales de los alimentos tendían a subir. En este contexto, los cambios climáticos y la misma acción humana harían recurrentes las crisis de alimentos.

Era obvio que la primera conclusión de esa reunión fue que era necesario aumentar la producción agropecuaria en las regiones con déficit de alimentos y, en lo posible, llegar a la autosuficiencia “importación cero”, reduciendo al mínimo la dependencia del mercado internacional. Se creó como expresión de la voluntad política de mantener en un primer plano el tema de la alimentación, el Consejo Mundial de la Alimentación, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, y el comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria²³.

A partir de esta identificación de la seguridad alimentaria con la disponibilidad física de alimentos, es decir, con un problema de oferta, era natural que la manera de alcanzarla residiera en una adecuada combinación de estrategias de mercado, de ayuda alimentaria y de reservas nacionales, cuyo éxito dependería tanto de los países subdesarrollados importadores como de los donantes tradicionales²⁴. La Conferencia se prometió a sí misma que en diez años resolvería el problema del hambre.

A pesar de los buenos deseos expresados en esa promesa, la FAO estima hoy día [comienzos de la década de 1990]- en 700 millones las personas que sufren hambre crónica en el mundo²⁵.

El problema de identificar la seguridad alimentaria con la disponibilidad física de alimentos fue que se dejaba de lado los problemas relacionados con la demanda, del acceso a los alimentos y, por tanto, el problema de la dependencia, el subdesarrollo y la pobreza.

En efecto, los años siguientes habrían de cuestionar esa manera de apreciar la situación alimentaria. En los primeros años de la década siguiente las existencias de alimentos, principalmente cereales, aumentaron ostensiblemente y los precios internacionales bajaron. No por ello, sin embargo, se resolvió la inseguridad alimentaria que aquejaba a las poblaciones de un alto número de países subdesarrollados. Quedaba claro, por tanto, que la cantidad de alimentos disponibles era una condición necesaria mas no suficiente para lograr la seguridad alimentaria.”²⁶

La influencia de Amartya Sen

²³ W. P. Falcon, C. T. Kurien, F. Monckeberg, A. P. Okeyo, S. O. Olayide, F. Rabar, W. Tims, “The World Food and Hunger Problem: Changing Perspectives and Possibilities, 1974-1984”, en *Background Readings in Food Policy*, compilado por Caroline Hoisington, Joanne Leslie y J. Price Gittinger, Economic Development Institute of The World Bank, octubre 1984, Vol. I.

²⁴ Richard Gilmore y Barbara Huddleston, “The Food Security Challenge”, en *Background Readings in Food Policy*, compilado por Caroline Hoisington, Joanne Leslie y J. Price Gittinger, Economic Development Institute of The World Bank, octubre 1984, Vol. II.

²⁵ Citado en el informe “Feeding 10 Billion People in 2050. The Key Role of the CGIAR’s International Agricultural Research Centers”, preparado por el Action Group on Food Security, Washington, 20 de abril de 1994.

²⁶ Fernando Eguren. “Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria”. En *Seguridad alimentaria en el Perú*. COINCIDE. Cusco, 1995.

En 1981, Amartya Sen, publicó su libro pionero, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Pobreza y hambrunas: un ensayo sobre el derecho y la privación)*²⁷, que cuestionó los supuestos tradicionales sobre las causas del hambre, y argumentó que el hambre era más la consecuencia de la pérdida de derechos que una deficiencia en la disponibilidad de alimentos, y que era un error centrar en ésta el problema de la seguridad alimentaria..

“Un enfoque centrado en los alimentos nos dice muy poco sobre el hambre crónica [starvation]. (...) Si alguien tiene hambre, es claro que no tuvo alimento suficiente, pero la pregunta es: ¿Por qué no tuvo alimento suficiente? ¿Qué es lo que permite que un grupo tenga acceso y otro no a los alimentos que existen? Estas preguntas llevan al enfoque de los derechos [entitlements], lo que nos lleva de un fenómeno económico a temas sociales, políticos y legales.”²⁸

Sen define el enfoque de derechos de la siguiente manera:

“El enfoque de derechos con relación al hambre se concentra en la capacidad de las personas de acceder [*command*] a los alimentos gracias a los medios legales disponibles en la sociedad, incluyendo el uso de las posibilidades de producción, oportunidades de comercio, derechos frente al Estado, y otros métodos para adquirir alimentos”.²⁹

A lo largo del texto mostró, haciendo un meticuloso estudio de casos, que las hambrunas no se producen necesariamente por problemas de oferta –cosecha suficiente, disponibilidad- y de distribución, sino porque los afectados pierden esa capacidad ‘*to command food*’, por ejemplo que no tenga dinero para adquirir los alimentos. Analiza hambrunas en Bengala (India), Etiopía, Bangladesh y en varios países del África y observa que en muchos de estos casos no había problemas de oferta de alimentos, sino pérdida del control de la población sobre los medios para acceder a ellos.

"Utilizando el marco de los derechos [*entitlements*], Sen ha demostrado que una disminución en la disponibilidad de alimentos no era ni necesaria ni suficiente para crear el hambre. Demostró que el hambre puede ocurrir sin que haya cambios en la producción, si es que el valor de la producción de la población y de la actividad laboral se reduce en relación con el costo de los alimentos de primera necesidad."

²⁷ Amartya Sen. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. New York, 1981.

²⁸ P. 154.

²⁹ Sen, Op.Cit. P. 45. (Mi traducción)

Como sintetiza bien Rubin, Sen hizo dos importantes aportes a la investigación moderna sobre el hambre. El primero, que el hambre se produce más por problemas en el *acceso* de alimentos, que porque no hay alimentos suficientes. Rechazó, de esa manera, la teoría pre-valectante según la cual la disponibilidad de alimentos era la clave determinante del hambre. Su segunda contribución mayor fue la afirmación de que las instituciones democráticas junto a una prensa libre proveen una protección efectiva contra el hambre. Esta segunda contribución se basa en que la dinámica de la política electoral inducirá al gobierno en el poder a tomar medidas adecuadas y preventivas de cara a una eventual hambruna. Rubin, sin embargo, relativiza esta segunda contribución, analizando casos en los que la dinámica democrática parece haber obstaculizado una efectiva protección contra situaciones de hambruna.³⁰

El enfoque de los medios de subsistencia

En los años 1984-1985 hambrunas que asolaron regiones del África también tuvieron un profundo impacto en la teoría y la práctica de la seguridad alimentaria, lo que llevó a un "enfoque de los medios de subsistencia" [*livelihoods perspective*]. Las hambrunas en África revelaron que la gente intencionalmente padece hambre antes que perder sus bienes. Esta paradoja tiene una explicación: las personas evalúan sus márgenes de riesgo y tienen que considerar la supervivencia a corto y largo plazo. Esto es especialmente cierto en las poblaciones que son frecuentemente objeto de crisis. Se aceptó que los alimentos no son siempre la primera prioridad de las personas que viven a través de una hambruna, pero uno entre varios objetivos.

En noviembre de 1996 la FAO recibió a 186 Jefes de Estado o de Gobierno y otros altos funcionarios en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para discutir y combatir el hambre mundial. Esta Cumbre fue importante para la adopción de un enfoque basado en los

³⁰ Olivier Rubin, "The Merits of Democracy in Famine Protection – Fact or Fallacy? *European Journal of Development Research* (2009) 21

derechos a la seguridad alimentaria. Se convino en que el paradigma y la práctica de la seguridad alimentaria debía incluir no sólo problemas económicos y de recursos, sino también violaciones de los derechos. El desarrollo en general, e intervenciones específicas para la seguridad alimentaria, deberían empoderar a las personas para reclamar por sus derechos. Este cambio de paradigma fue etiquetado como un cambio del modelo de disminución de la disponibilidad de alimentos, a un modelo de disminución de los derechos a la alimentación.

Esta cumbre logró reunir a cerca de diez mil participantes y produjo la adopción de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre los Alimentos³¹. Adoptó, además, la definición oficial de seguridad alimentaria que es la actualmente vigente, como se verá más adelante. Cinco años después, en junio del 2002, se realizó en Roma una nueva Cumbre sobre los Alimentos, que renovó los compromisos asumidos en 1996.

V. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO

Con el nuevo milenio aparecen con mayor fuerza en la agenda internacional un conjunto de problemas y desafíos que convergen para hacer aún más complejo el logro de una seguridad alimentaria sostenible, estando entre los principales la expansión de las áreas de cultivos destinados a agrocombustibles, el alza de los precios y el cambio climático.

Los agrocombustibles

En el transcurso de la década de 1990, nuevos desafíos al problema alimentario, cada vez más evidentes en el nuevo milenio, fueron apareciendo en el horizonte. Uno de ellos, el de la producción de agrocombustibles, concitaba el entusiasmo de algunas corrientes ecologistas –luego ese entusiasmo iría debilitándose al demostrarse que esa producción estaba muy lejos de ser lo ambientalmente limpia que pretendía ser- pero aparecía al mismo tiempo como compitiendo con la producción de alimentos. Es así que en abril de 2007 la FAO or-

³¹ La información en esta sección proviene de la Tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria (www.iisd.ca/ymb/food/wsfs2009/html/ymbvol150num7s.html)

ganizó, también en Roma, la Primera Consulta Técnica sobre Bioenergía y Seguridad Alimentaria, reuniendo a especialistas de todo el mundo para discutir la producción de bioenergía y las oportunidades y los riesgos que ésta entrañaba para la seguridad alimentaria y el medio ambiente.

El alza de precios

Un segundo desafío fue la elevación de los precios de los alimentos a partir del 2005, pero sobre todo en 2007-2008. Este fue un hecho inesperado, en la medida en que desde la década de 1970 los precios internacionales habían tendido más bien a la baja. Esto motivó que en abril del 2008 la Reunión semestral de los jefes de las agencias de las NNUU y el Secretario General de dicho organismo internacional anunciaran planes para desarrollar una estrategia comprensiva para el tratamiento de la crisis alimentaria mundial. Se creó un Grupo de Acción de Alto Nivel (GAAN) de las Naciones Unidas sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial.

Cambio climático

Un tercer desafío fue la amenaza que el cambio climático podría significar para la seguridad alimentaria. Este tema fue analizado en el CDS-1632, realizado en Nueva York en mayo del 2008, destacándose las conexiones entre la agenda temática de la sesión - de agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África- y la crisis alimentaria y el cambio climático.

La complejidad que representaban estos desafíos motivaron la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, realizada en Roma en junio del 2008.

³² Décimo sexto período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

La crisis alimentaria motivó para que en junio del mismo año, el Grupo de los Ocho –G8– expresasen su preocupación y emitiesen una Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Este mismo grupo se reunió en julio del 2009, junto con los líderes de otros 34 Estados, y se aprobó otra Declaración Conjunta sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, centrándose en la mejora de la gobernanza mundial para la seguridad alimentaria.

Puede apreciarse que la crisis de 2007 y 2008, cuyos efectos se sintieron hasta el 2009, impactó fuertemente la comunidad internacional, multiplicándose los eventos y declaraciones, pero con resultados poco prácticos. La FAO estimó que por el efecto de la elevación de los precios, el número de desnutridos crónicos se incrementó en más de cien millones, pasando de más de 800 millones a más de mil millones. La sospecha de que la elevación de los precios no era un fenómeno pasajero y coyuntural sino que reflejaba tendencias más profundas condujo a la preocupación por la evolución de la situación alimentaria en el mediano y largo plazo. En octubre de 2009 tuvo lugar en Roma un Foro de Expertos de Alto Nivel que, con el nombre de *Cómo alimentar al mundo en el 2050*, convocó en a más de 300 especialistas internacionales, para tratar el desafío de responder a la demanda mundial de alimentos en el 2050, con el fin de contribuir al debate en la Tercera Cumbre sobre Seguridad Alimentaria que la FAO convocó para noviembre del 2009.

Uno de los resultados de este nuevo contexto fue una más amplia reflexión sobre la incertidumbre, tanto en el nivel de grandes procesos como en el comportamiento de las personas, y surge con fuerza el concepto de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria³³.

La definición de seguridad alimentaria

A través de los años el concepto de seguridad alimentaria ha ido ganando en complejidad, a medida que la evolución misma del problema alimentario ha mostrado su carácter multifacético y multicausal. No sorprende que haya muchas definiciones: Salomón Salcedo, citan-

³³ José Graziano da Silva , Jorge Ortega y Sergio Faiguenbaum, “Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”. RIMISP. Septiembre 2008.

do a Timmer (quien a su vez cita a Simon Maxwell), nos informa que entre 1975 y 1991 habían 32 definiciones³⁴.

Sin embargo, la definición de seguridad alimentaria ‘oficialmente’ adoptada por las organizaciones intergubernamentales y por los gobiernos, fue acordada en la ya mencionada Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que la FAO convocó en Roma. La formulación aprobada en esa ocasión, y que se mantiene, es la siguiente:

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

Esta definición incorpora cinco componentes principales que se interrelacionan en un proceso dinámico. Cada componente está en función de diversos factores los que, a su vez, son áreas potenciales de intervenciones de política:

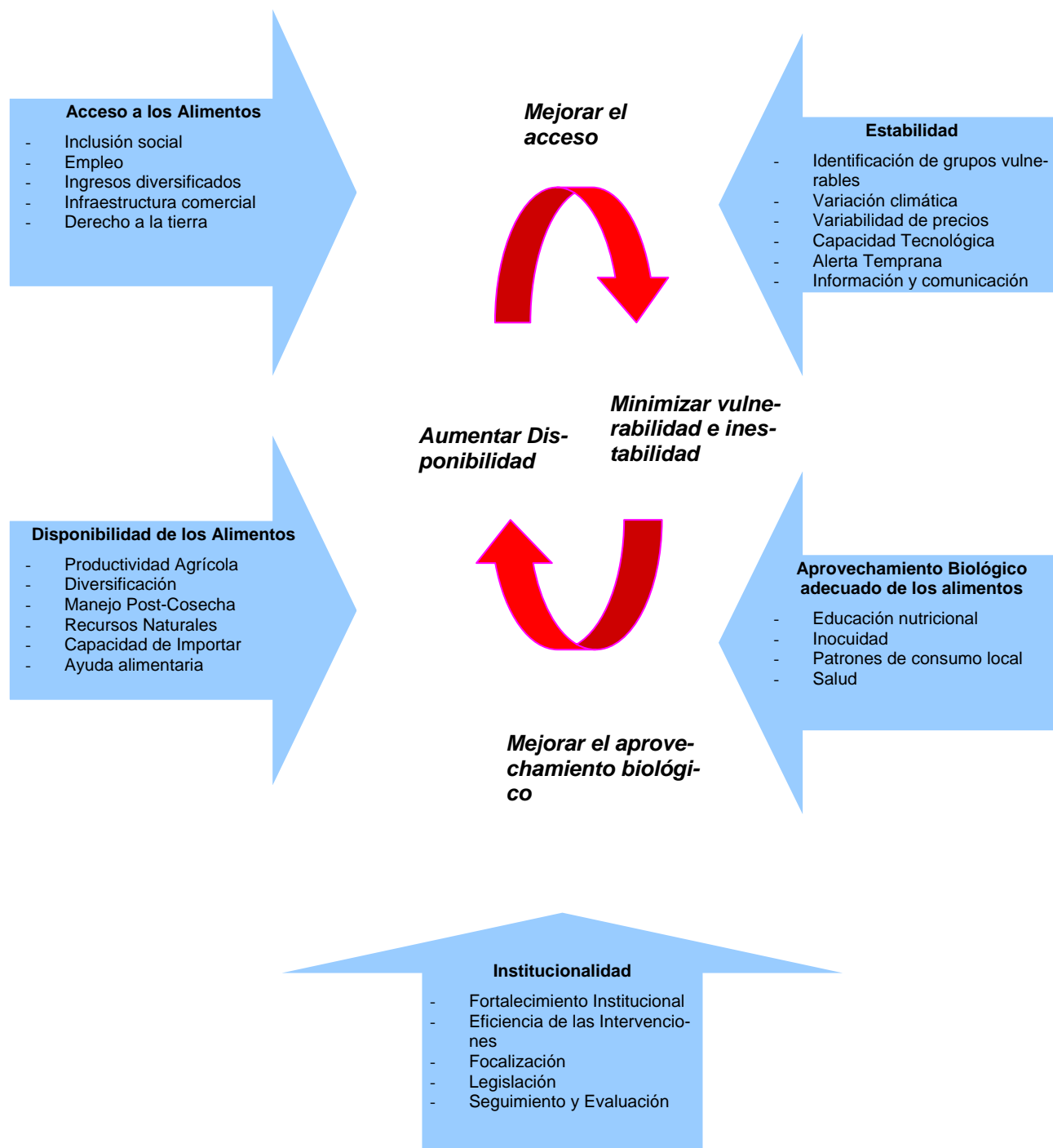
- *Disponibilidad:* garantizar la existencia de suficientes alimentos de manera oportuna, ya sea producidos internamente, mediante importaciones o ayuda alimentaria. El componente disponibilidad tiene un carácter fundamentalmente productivo.
- *Acceso:* Los bajos niveles de ingreso, la inequidad y la marginación, ponen en riesgo el acceso a los alimentos para grandes segmentos de la población.
- *Uso:* Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
- *Estabilidad.* Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. El concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria
- *Institucionalidad.* Adecuados arreglos institucionales, que garanticen la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planificación, monitoreo,

³⁴ Salomón Salcedo, “El marco teórico de la seguridad alimentaria”. FAO, 2009.

seguimiento y evaluación de impacto, en concordancia con las estrategias nacionales de descentralización y participación ciudadana.

La figura 1 ilustra las áreas de intervención de las políticas para lograr la seguridad alimentaria.

Figura 1. Componentes, Proceso y Áreas de Intervención de Políticas para lograr la Seguridad Alimentaria



Fuente: Adaptación con base en el documento “Seguridad Alimentaria como Estrategia de Desarrollo Rural”, FAO, 2004. Tomado de Salcedo, Op.Cit.

Como se sugirió ya antes, el concepto evolucionó en el tiempo. La definición original de 1974 puso el acento en el suministro de alimentos, pues éste era la preocupación en esos años. Además, la unidad de referencia era el país. Superados los temores de la insuficiencia de la producción de alimentos, la atención se concentró en el acceso de los alimentos, en referir la seguridad alimentaria no solo a países y regiones, sino a hogares. La dinámica temporal de la inseguridad alimentaria fue introducida en 1986 por el Banco Mundial con su informe sobre la pobreza y el hambre (Clay, 2002). El informe distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone períodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto.”³⁵

Soberanía alimentaria

Vía Campesina, actualmente la organización campesina internacional más influyente, planteó a propósito de la Cumbre Mundial de 1996 organizada por la FAO el concepto de Soberanía Alimentaria, como una alternativa a las políticas ‘neoliberales’ que hacen depender del comercio internacional el logro de la ‘seguridad alimentaria’.

Vía Campesina define la soberanía alimentaria como “el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros. El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién se lo produce”³⁶. Reacciona así contra las políticas dictadas, según esta organización, por los intereses de empresas transnacionales y de las grandes potencias, que son viabilizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y aceptadas por la Organización Mundial del Comercio. La posición frente a esta entidad es frontal: “La OMC es una institución totalmente inad-

³⁵ FAO. “Informe de políticas”. N° 2. Junio 2006.

³⁶ http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=343:que-es-la-soberania-alimentaria&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38

cuada para tratar los temas relativos a la alimentación y a la agricultura; por lo tanto, Via Campesina quiere la OMC fuera de la agricultura”.³⁷

Este nuevo concepto se presenta así como una ruptura con relación a la organización actual de los mercados agrícolas. En contraste a la seguridad alimentaria definida por la FAO, que se centra en la *disponibilidad* de alimentos, la soberanía alimentaria incide también en la importancia del *modo de producción* de los alimentos y su *origen*. Resalta la relación que tiene la importación de alimentos baratos en el debilitamiento de producción y población agraria locales.

Este concepto tiene varios componentes:

- Prioriza la producción agrícola local para alimentar a la población.
- Reclama el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito.
- Postula la necesidad de reformas agrarias.
- Rechaza los organismos genéticamente modificados (OGM), y exige el libre acceso a las semillas.
- Afirma que debe mantenerse el agua como un bien público, que sea usada y distribuida de una forma sostenible.
- Reivindica el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién se lo produce.
- Reivindica el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas.³⁸

En realidad existen diferencias de matices en interpretar los alcances de la soberanía alimentaria, que van desde posiciones bastante aislacionistas, autonomistas y localistas, hasta formas más flexibles que se acercan al concepto de seguridad alimentaria (cuya interpretación también admite matices). En el Perú algunos gremios campesinos han optado por el

³⁷ Loc.cit.

³⁸ Informativo de Vía Campesina, 13 de febrero de 2004.

(<http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/ViaCampesinaSoberaniaAlimentaria04.htm>)

enfoque de la soberanía alimentaria, pero no hay propiamente un debate entre las diferencias de interpretación y no queda claro cuál es el alcance práctico.

VI. LOS ESTUDIOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ.

Desde los años en que escribió Carlos Malpica hasta la actualidad, el Perú y el contexto internacional han cambiado mucho, pero los problemas de inseguridad alimentaria y de desnutrición siguen siendo endémicos en el país, particularmente en la población infantil, más aún si es rural: la desnutrición está estrechamente relacionada a la pobreza y a espacios territoriales.

El enfoque oficial del Estado peruano respecto al tema alimentario es el de seguridad alimentaria definida por la FAO. Tanto en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 y en la nueva propuesta de Estrategia, aún en curso de aprobación, esta definición es el punto de partida. Pero en general en el país ha habido muy poca discusión sobre los dos conceptos, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Lejos de ser una discusión sin consecuencias prácticas, optar uno u otro enfoque tiene que ver con estrategias diferentes en cada uno de sus componentes. Llama la atención que esta discusión no se haya dado y no se dé con la amplitud necesaria, dada la magnitud y persistencia de la inseguridad alimentaria en el país y las grandes limitaciones del Estado para enfrentarla con eficiencia. En solitario aparece el estudio de Carrasco y Tejada³⁹ sobre soberanía alimentaria, al que se hará referencia más adelante.

En las últimas décadas el Perú se ha aproximado a enfrentar el desafío alimentario definiendo, en primer lugar, los sectores sociales más vulnerables –los más pobres, los niños menores de 5 años, las mujeres gestantes- y ofreciéndoles, luego, alguna forma de asistencia alimentaria. Mucha de la investigación ha estado orientada –y continúa estándolo- a evaluar la eficiencia de los programas que se desprenden de esta aproximación, como se

³⁹ Haydeé Carrasco, Sergio Tejada. *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación.* -- Lima: Soluciones Prácticas - ITDG; 2008.

verá posteriormente. Otras se han esforzado en la elaboración de diagnósticos sobre la situación alimentaria, indispensables para que los programas de asistencia sean efectivos.

Entre los primeros diagnósticos está la excelente investigación de Amat y Curonisy sobre la situación alimentaria de los hogares ⁴⁰. Es el primer estudio que analiza la situación alimentaria desde una perspectiva tanto nutricional como social, basándose en información cuantitativa obtenida por encuestas. En este sentido es el primer análisis ‘moderno’ del tema, al que luego seguirían otros a medida que las encuestas con información sobre el problema alimentario se producirían de forma regular.

Aún cuando se basa en la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos realizada entre 1971 y 1972 y analizada casi una década después, es uno de los estudios más minuciosos sobre el consumo de alimentos por las familias en comparación con estudios realizados posteriormente. Los autores parten de la consideración de que la mejor manera de medir los niveles de vida de la población es a través de encuestas de presupuestos familiares mediante entrevistas directas, tal como lo hizo (ENCA).

La familia es definida como “una unidad económica con un sistema de autoridad y decisión. Presenta una estructura de poder y una división del trabajo, a través del cual se distribuyen las diferentes responsabilidades dentro y fuera del hogar y se define el Presupuesto Familiar en términos de las necesidades de cada uno de los miembros y en vista de las necesidades del conjunto”. (27) Es interesante la definición adoptada, pues la familia no es considerada como un todo homogéneo sino un espacio en el que corresponde a cada integrante roles y responsabilidades diferentes, así como también una ubicación también diferente respecto de lo que podríamos llamar un sistema de toma de decisiones o campo de fuerzas, en el que se define cómo se distribuirán los alimentos en calidad y cantidad.

Los autores consideran varios factores que determinan los niveles de alimentación de una familia. El primero es las características de los miembros de las familias, que incluyen rasgos culturales, demográficos, educacionales y económicos. En segundo lugar, factores que

⁴⁰ Carlos Amat y León, Dante Curonisy. Op. Cit.

determinan las características de los alimentos o, más propiamente, el proceso productivo que hace que sean consumibles: capital de trabajo (adquisición de insumos, mano de obra, mantenimiento de equipos y artefactos del hogar, pago de agua, electricidad y baja policía), capital fijo (instalaciones, comedor, cuarto de cocina, mobiliario, equipos de cocina); servicios públicos (infraestructura proporcionada por el Estado, servicio de transporte, accesibilidad a mercados, medios de comunicación...); mercados (supermercados, tiendas, bodegas...); estructura de precio de los productos. (39-40)

El análisis del gasto familiar tiene la ventaja, según los autores, sobre el análisis del ingreso familiar, pues “presenta un mayor grado de confiabilidad, porque es el resultado de medir independientemente un gran número de rubros de gasto”. (Pág. 29)

Una novedad de este estudio es que analiza el autoconsumo y su papel en la alimentación. Éste es definido “como el conjunto de alimentos obtenidos por la familia mediante intercambios no monetarios (transferencias) y al margen de las transacciones realizadas en el mercado local. Comprende la producción de bienes alimenticios por la empresa familiar y destinadas al consumo interno de la misma familia, y por los alimentos obtenidos mediante la caza, pesca, trueque y regalos”. En los años en que se realizó la encuesta el autoconsumo cumplía un papel importante para las familias rurales, sobre todo en las de la sierra, en donde el 82% de la producción familiar se destinaba al autoconsumo⁴¹. Según los autores, es la primera vez que se tiene una evidencia empírica de la producción de alimentos por la empresa familiar que es destinada al propio consumo. (59)

El estudio trae una serie de desarrollos conceptuales a partir de una visión de la seguridad alimentaria que va más allá de las constataciones cuantitativas para abordar temas sociales y culturales.

También a comienzos de los años ochenta, Manuel Lajo publica un estudio que tiene dos objetivos: dar una visión global de la estructura y tendencias centrales del sistema alimentario peruano, ilustrando su análisis, y diseñar una alternativa de política económica agraria y

⁴¹ El autoconsumo sigue cumpliendo un papel muy importante, como lo muestran las ENAHO posteriores.

alimentaria capaz de superar las tendencias que deprimen la actividad agropecuaria nacional.(6)⁴² Además de las diferencias de enfoque y de nivel, el estudio de Lajo se basa en información de la década de 1970, en la que se ejecutó la reforma agraria y se apreciaron los primeros impactos en la producción.

El enfoque de Lajo está enteramente volcado al lado de la oferta. El sistema alimentario se caracterizaría por el gran peso relativo de las importaciones; por el peso de las empresas estatales en la importación de alimentos; por el alto grado de concentración en el procesamiento de alimentos elaborados en contraste con la dispersión de los agricultores productores de los insumos agroindustriales; la gran heterogeneidad tecnológica en la producción agropecuaria y en el procesamiento y comercialización de los alimentos; finalmente, un sistema de comercialización mayorista altamente concentrado.

Para el autor, el sistema agroalimentario se reduce a la esfera de la oferta: afirma que a largo plazo la producción interna de alimentos está estancada, creciendo a una tasa inferior a la población, lo cual se refleja en la pérdida de importancia de las exportaciones agropecuarias y en el incesante incremento de las importaciones de alimentos. (17) De ahí su preocupación por la dependencia de las importaciones que, por los años que escribe, era creciente.

Uno de los problemas del sistema agroalimentario, además del estancamiento de la producción y las importaciones crecientes es, para Lajo, la oligopolización de la industria alimentaria. La mayor parte de los monopolios u oligopolios eran de capital extranjero. La línea de productos trigo-harina de trigo-pan-fideos estaba dominada por seis corporaciones; la leche y sus derivados lo estaban por dos empresas, una de ellas de capital nacional. Algo similar ocurría con la soya-oleaginosas-aceites y grasas comestibles. La línea maíz amarillo duro-alimentos balanceados-pollos-huevos, era controlada, por un lado, por tres corporaciones y, por otro –el de los molinos- por cuatro empresas.

⁴² Manuel Lajo Lazo, *Alternativa agraria y alimentaria. Diagnóstico y propuesta para el Perú*. CIPCA. Piura, 1983.

Concluye Lajo que la dependencia de las importaciones y el control de los oligopolios confluían para producir un estancamiento de la producción agropecuaria y, a su vez, este estancamiento generaba la necesidad de mayores importaciones. El control oligopólico, sumado al abaratamiento de los bienes salarios y a la importación de los excedentes de los países desarrollados, retroalimentaban la dependencia y el estancamiento.

Fernando González Vigil también investigó la presencia extranjera en el estudio de la industria alimentaria. Coordinador de un equipo en DESCO que hizo varios estudios sobre la integración de la industria alimentaria peruana a la economía internacional en los años de 1970 y 1980, su punto de partida fue que en el entendimiento de los problemas de nuestra sociedad ‘lo internacional’ adquiriría cada vez más peso a través del comercio, la transferencia de tecnología y la inversión extranjera directa. Respecto del comercio internacional, resaltó el dominio de oligopolios transnacionales, el uso de la ayuda alimentaria como arma política, y el hecho de “que los precios de las importaciones se convierten en reguladores de los precios internos de alimentos”⁴³ .

Después de los estudios de Lajo y González Vigil, los oligopolios y las corporaciones transnacionales como parte del sistema alimentario en el Perú no han merecido la atención de los investigadores⁴⁴ . En ambos autores es claro que hay un telón de fondo de preocupación por el poder de dichos entes económicos en la economía alimentaria nacional. Esta preocupación no volvería a aparecer más en los años siguientes, posiblemente porque se dejaron de plantear las preguntas sobre las causas: por qué la existencia de la inseguridad alimentaria, por qué su alta incidencia y persistencia, por qué los altos índices de desnutrición. Más aún, en las dos décadas posteriores –resto de la década de 1980 y la década de 1990- los estudios sobre el tema alimentario fueron muy escasos. Una excepción fue la publicación colectiva editada por COINCIDE en 1995⁴⁵ . Aún en este caso, el título ofrece

⁴³ “Algunas notas sobre la articulación de la producción industrial alimentaria y la economía internacional”. En *Agricultura y alimentación. Bases de un nuevo enfoque*. Manuel Lajo, Rolando Ames, Carlos Samaniego (editores). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1982.

⁴⁴ A fines de la década de 1970 y comienzos de la siguiente, un equipo de economistas de DESCO, conformado por Fernando González Vigil, Jorge Fernández Baca, Fabián Tume y Carlos Parodi, hicieron estudios sobre las cadenas productivas agrarias vinculadas a grandes empresas del exterior.

⁴⁵ COINCIDE. *Seguridad alimentaria...* Op.Cit.

más que el contenido, pues sólo algunos pocos artículos trataron el tema alimentario directamente.

Con el nuevo milenio reaparece un cierto interés por la seguridad alimentaria, pero más bien como un problema cuya resolución depende de intervenciones estatales focalizadas, de programas de apoyo alimentario, en donde la dimensión técnica y metodológica deja poco lugar a una reflexión sobre las causas estructurales y a cambios también estructurales.

Quizá deba considerarse como una excepción un estudio que va más allá del nivel de los programas para situarse en la esfera de una discusión política y conceptual y a la que se hizo mención páginas atrás. Carrasco y Tejada abren dicha discusión a partir del concepto de soberanía alimentaria. Este estudio –más propiamente es un ensayo- abandona parcialmente los límites dentro de los que ha transcurrido la discusión sobre seguridad alimentaria en el país, para abordar temas como las condiciones impuestas por los acuerdos internacionales que tienen impacto en la seguridad alimentaria, la ubicación de los actores internacionales en el debate, los avances en la discusión en los organismos internacionales, los nuevos desafíos de la globalización. Para los autores los enfoques de seguridad y de soberanía alimentaria no son necesariamente antagónicos, pero este último sí refleja una reacción frente “a los efectos perniciosos que ha tenido y tiene el modelo de desarrollo en este mundo globalizado” y ponen el acento en “la preocupación real por la ecología y la sostenibilidad de la agricultura; la idea de alimentación como derecho humano fundamental, por encima de los beneficios económicos; la introducción de tecnologías sostenibles para la mejora en la productividad; el establecimiento de mecanismos de control de calidad e información sobre las fuentes de los productos y las características de su producción”. (62-63)

La gestión de las políticas alimentarias

En la última década se realizaron varios estudios vinculados al análisis de la producción y gestión de políticas alimentarias.

Por lo general, las políticas públicas no son sometidas a consulta antes de su dación. Sin embargo, en algunos casos esta se realiza. Un estudio realizado por CARE analiza uno de esos procesos, a propósito de la formulación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015⁴⁶.

La ENSA tuvo como paso previo varias consultas a la sociedad civil entre los años 2002 y 2004. Esta participación se realizó en los diferentes niveles (nacional, regional, local), pero con diferentes grados de intensidad y con una desigual representatividad de las instituciones intervinientes. Los autores encontraron dos limitaciones importantes a la participación de la sociedad civil: por un lado la reticencia de los funcionarios públicos a aceptarla, dado que la consideraban improductiva pues conllevaban a ‘debates largos, reivindicaciones estériles e imposiciones incontrolables’. La segunda limitación fue la ausencia en todo el proceso de organizaciones gremiales nacionales directamente vinculadas a la producción de alimentos, tanto de origen agrícola como pesquero. La experiencia analizada lleva a los autores a una reflexión sobre la participación y las condiciones que se requieren para que esta sea real y surta los efectos deseados, coincidiendo con la afirmación de Martín Tanaka, citada en el estudio, de que la participación no es un fenómeno espontáneo sino una construcción social que supone destinar tiempo, análisis de los contextos en los cuáles se da y mecanismos para hacerlo posible, que también cambiarán según cada caso. (56)

Los programas alimentarios

La ENSA finalmente no llegó a desplegarse en un conjunto de políticas articuladas, y más bien lo que ha existido son programas de apoyo alimentario orientados a sectores específicos de la sociedad y poco coordinados entre sí.

Gómez y La Serna analizan el marco institucional y las principales acciones ejecutadas por el gobierno central, en el período del presidente Alejandro Toledo, para mejorar la situación alimentaria, evaluando la situación de cuatro componentes de la seguridad alimentaria: dis-

⁴⁶ CARE/DFID. *Sociedad civil y participación en políticas públicas. El caso de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria*. CARE Perú – Huancavelica. Lima, 2006.

ponibilidad de alimentos, acceso, estabilidad en el suministro y uso o aprovechamiento de los alimentos⁴⁷.

Plantean los autores que hay dos enfoques para el análisis de los programas: uno, que sería actualmente dominante, que corresponde al ‘paradigma emergente’, que utiliza al mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente, correspondiente a un Estado redefinido como agente subsidiario y regulador. El otro enfoque –propio de los años anteriores a la década de 1980- correspondería al ‘paradigma tradicional’, afín al modelo de desarrollo basado en la industrialización con sustitución de importaciones. Este paradigma tradicional correspondería a las políticas que caracterizaron los gobiernos desde mediados del siglo pasado hasta comienzos de los años ochenta, algunos de los cuales fueron revisados páginas atrás.

Según los autores, las características del nuevo enfoque serían un Estado liberal regulador en oposición a un Estado interventor; la provisión privada con financiamiento público en lugar de la provisión central, basada en un esquema de incentivos; la descentralización de responsabilidades hacia instancias locales más cercanas a los beneficiarios; el subsidio a la demanda en lugar de subsidio a la oferta; la focalización⁴⁸, en contraposición a los programas universales; el financiamiento compartido en lugar del financiamiento exclusivamente estatal; finalmente, la evaluación de impacto en vez de la evaluación de gasto. (114)

En realidad el ‘paradigma emergente’ no ha reemplazado totalmente al tradicional. Al lado de programas que efectivamente subsidian directamente a hogares rurales con niños en situación de pobreza –el programa Juntos transfiere mensualmente 100 soles a madres de familiar, quienes asumen el compromiso de que los hijos asistan a la escuela y visiten regu-

⁴⁷ Gómez Gamarra, Rosario; Karlos La Serna Studzinski. “Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú.” En *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina*. FAO. Santiago de Chile, 2006.

⁴⁸ Sobre la focalización, Gustavo Gordillo hace una atinada observación: “el hecho de focalizar la población vulnerable no es en sí garantía de que esa población será incorporada en los programas y proyectos de seguridad alimentaria. Se precisa un vínculo estructural entre esa población, generalmente desprovista de voz y de capacidad de presión, y las diversas instancias encargadas de impulsar intervenciones públicas. Sin ese vínculo estructural, el vacío suele llenarse mediante el clientelismo político, o bien las intervenciones no llegan a la población vulnerable y son atrapadas por otros sectores con más poder de negociación.” “Seguridad alimentaria y agricultura familiar”. En *Revista de la CEPAL* 83, agosto 2004. Pág. 74.

laramente los establecimientos de salud – hay programas de corte tradicional. Lo que es cierto es que los esquemas de subsidios tipo control de precios, o programas universales, que benefician a todos los consumidores independientemente de su nivel de ingresos, han sido abandonados, a favor de programas con beneficiarios focalizados: el Programa Vaso de Leche; Desayunos escolares; Comedores populares; Alimentación escolar; Alimentación infantil. Varios de estos programas ((PACFO, PANFAR, Comedores Infantiles, CEIS / PRONOEIS, Desayunos Escolares, Almuerzos Escolares) fueron integrados al Programa integral de nutrición (PIN), del Ministerio de la Mujer, con dos subprogramas: infantil y escolar.

Portocarrero et al.⁴⁹ constataron, como Gómez et al., que efectivamente hubo un cambio en la orientación de las políticas sociales, y toma como período de estudio el gobierno de Alberto Fujimori. Inicialmente, los programas estuvieron dirigidos a aliviar los efectos negativos de las medidas de estabilización económica, y se concentró en programas de ayuda alimentaria. Pero luego éstos fueron alineándose a las tendencias en curso en América Latina, pasando de políticas sociales de corte universal a una política de focalización de los fondos compensatorios. Es el caso de FONCODES, creado a mediados de 1991.

Lo novedoso del estudio de Portocarrero et al. es que hace un análisis del proceso de toma de decisiones que culminan en el diseño, aprobación e implementación de los programas sociales, incluyendo los alimentarios. “Las políticas gubernamentales –afirman- son el resultado del proceso de formulación e implementación de política, en el cual los ‘insumos’ son las demandas y los apoyos de la población o, más precisamente, los grupos de presión de la sociedad.” (79) Para ello los autores proponen dos dimensiones en el estilo de hacer política: la anticipación como opuesta a la reacción, y la búsqueda de conciencia como opuesta a la imposición de decisiones. Sobre esta base, identificaron los siguientes cuadrantes de estilos de política: (1) anticipación y búsqueda de consenso; (2) anticipación e imposición de decisiones; (3) reacción y búsqueda de consenso; y, (4) reacción e imposición de decisiones (ver gráfico 1). (82)

⁴⁹ Felipe Portocarrero, Arlette Beltrán, María Elena Romero, Hanny Cueva. “Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú.” IDRC. 1998.

Gráfico 1

Anticipación	II	I
	Anticipación e imposición de decisiones	Anticipación y búsqueda de consenso
Reacción	III	IV
	Reacción e imposición de decisiones	Reacción y búsqueda de consenso
	Imposición	Consenso

Los autores analizan el funcionamiento de la burocracia estatal peruana a partir del caso de PRONAA. Evalúan este programa aplicando un conjunto de propuestas conceptuales. En este sentido se aparta de las usuales evaluaciones, que se centran sobre todo en los impactos y en la gestión financiera. Aquí se trata de analizar el funcionamiento de la burocracia que gestiona un programa alimentario.

El foco del análisis fue el proceso de cambio en la concepción del programa que se inició en 1996, durante la gestión de Alberto Fujimori. La administración previa compraba alimentos a los agricultores nacionales para luego repartirlos a través de los diversos programas del PRONAA, además de recibir donaciones; privilegió la atención al programa de comedores (clubes de madres y comedores populares). Una nueva administración planteó un esquema diferente para luchar contra la desnutrición a través de una estrategia focalizada. Este esquema excluyó las compras a los agricultores productores de alimentos, que se habían beneficiado del programa previamente, con el argumento de que ello desvirtuaba la misión institucional y que generaba conflictos entre la política agraria y la política nutricional, “puesto que los productos que eran adquiridos por la antigua administración no respondían a aquellos que eran considerados los más nutritivos...[y] no siempre se podía disponer de ellos en la cantidad requerida ni el momento necesario...[ni] controlar la calidad de los mismos”. (119) La nueva

administración, sin embargo, no logró desplazar a los funcionarios antiguos y finalmente, con el cambio del ministro de la Presidencia, que la apoyaba, se regresó al antiguo esquema en el que los criterios políticos para la distribución de alimentos adquirió un mayor peso.

Otros problemas que conspiraron contra la buena marcha del PRONAA fueron la limitada coordinación interinstitucional y el carácter de feudo de las instituciones públicas; la desconfianza recíproca con las ONG; las dificultades para focalizar la población de los niños de 0 a 5 años. En términos generales, no se tenía certeza sobre a quién llegaba el programa y cuáles eran sus efectos.

Uno de los estudios que hace una apreciación general de los programas alimentarios es el realizado por Lorena Alcázar⁵⁰. Estos programas significan el 55% del gasto de los programas sociales. Según la autora –quien se basa en estudios ya realizados-, a pesar de los esfuerzos por mejorar su eficiencia y eficacia y de los importantes gastos que irrogan, sus impactos no han sido significativos según indicadores como nivel de pobreza, déficit calórico o desnutrición. El problema, afirma, no es sólo de recursos sino de superposición de áreas de intervención, de asignación de recursos e ineficiencias en la ejecución. Más importante aún, afirma que “existen deficiencias en el propio diseño de los programas y carencia de mecanismos efectivos de información, monitoreo y evaluación, lo que reduce el desarrollo de una cultura de provisión de servicios por resultados y la vigilancia social de los programas.”⁵¹

Nos informa que en el año que hace el estudio, existían 27 programas alimentarios y nutricionales, los que, según la autora, se ejecutaban de manera descoordinada. A lo largo del texto analiza los principales, comenzando por el Vaso de Leche, uno de los programas más emblemáticos.. El PVL, que ya tiene 22 años de existencia –se inició en 1989 por iniciativa del entonces alcalde de Lima, Alfonso Barrantes- consiste en la distribución de leche a los niños pobres, inicialmente de Lima, y luego en el resto del país; es el programa social alimentario más grande. A pesar de su antigüedad y dimensión, la autora aprecia que ha sido

⁵⁰ Lorena Alcázar. “¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma.” GRADE, 2007

⁵¹ Son similares las observaciones que hacen Portocarrero et al., Op.Cit.

poco evaluado. Sin embargo, los estudios que sí se realizaron encontraron que el Programa no alcanzaba los objetivos que se proponía, tanto por problemas de focalización como porque “se pierden en el camino” y no llegan a los beneficiarios, falta de información y corrupción. Más aún, subraya que los especialistas estimaban que con las características nutricionales de los productos distribuidos y las cantidades en las raciones no era esperable lograr los efectos nutricionales esperados.

Son varias las posibles causas que explican por qué los programas alimentarios no alcanzan los objetivos propuestos y que Alcázar enumera en sus conclusiones: (a) lo que se transfiere a los beneficiarios es muy poco, no es posible lograr efectos significativos en términos de valor ni de contenido nutricional; (b) hay múltiples programas con objetivos y poblaciones meta superpuestos, lo que limita su eficiencia y efectividad; (c) se confunden objetivos nutricionales con objetivos de alivio de la pobreza, de seguridad alimentaria e incluso de fomento de la producción local; (d) el gasto asignado a los programas alimentarios no llega como debiera a las áreas o beneficiarios más necesitados; (e) hay ineficiencias asociadas a las compras de alimentos y a otros aspectos como falta de información y supervisión; (f) el monitoreo y la evaluación de los programa son muy limitados.

A partir de la interrogante sobre por qué existe la multiplicidad y superposición de programas, Vásquez y Riesco hacen algunos interesantes alcances⁵². Afirman que dada la escasez de recursos públicos el Estado tiene que buscar la máxima eficiencia posible. Para ello, deberían definirse instituciones especializadas según las necesidades de atención de problemas y grupos meta específicos. Pero, observan, no es eso lo que ocurre, y más bien se tiene como resultado final “una enrevesada telaraña de ‘productos’ e instituciones que se encuentran y desencuentran dentro del cauce del alivio o superación de la pobreza”. (91) Esto se debería a que la inversión social no es el resultado de una concertación al interior del aparato estatal sobre la base de las ventajas competitivas de las instituciones, sino el resultado de la capacidad de negociación de los grupos de presión dentro y fuera del Esta-

⁵² Enrique Vásquez y Gustavo Riesco, “Los programas sociales que ‘alimentan’ a medio Perú”. En Felipe Portocarrero (editor), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima, 2000.

do. La supervivencia de las instituciones –anotan los autores- dependen de su capacidad de asegurar una relativa “cautividad “de ‘su’ grupo meta. (95)

A partir del análisis de los autores surge la inquietud de si precisamente la manera en que se organizan los programas sociales lo que se revela es, al final de cuentas, una modalidad de relación entre el Estado con la sociedad –o, más bien, con grupos específicos de la sociedad- en la búsqueda, por aquél, al mismo tiempo de una legitimidad como de un apoyo social o clientelar, y que no se limitaría a los sectores sociales más vulnerables, sino a otros, incluyendo el mundo empresarial.

Eduardo Zegarra y Mercedes Callenes diseñaron una propuesta de Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria a ser implementado en el año fiscal 2011. Uno de los aportes más relevantes de este estudio es la construcción de un modelo conceptual para la seguridad alimentaria en el Perú; en el proceso, hacen una revisión sobre estado de la cuestión en la literatura internacional.

Los autores plasman en un diagrama de sistema alimentario los componentes del modelo, siguiendo la definición de la FAO: disponibilidad, acceso y uso de alimentos, y establecen los interfases o flujos entre los componentes y hacia las familias o individuos, que son los agentes finales del proceso alimentario.

El problema identificado –la condición de interés- es la inseguridad alimentaria, definida como una situación que ocurre “cuando existen problemas en los flujos o stocks del sistema alimentario que no permiten a familias vulnerables de la población poder cubrir sus requerimientos nutricionales con alimentos en cantidad suficiente o de adecuada calidad para desempeñar una vida activa y saludable.” (i)

Los autores presentan y analizan la información oficial de indicadores sobre la situación alimentaria de la población. Al respecto, anotan que ésta es parcial pues, si bien hay medi-

ciones antropométricas y bioquímicas para niños menores de 5 años, no hay nada equivalente para el resto de sectores de la población.

Es pertinente aquí mostrar la información oficial disponible, tal como la presentan los autores, que muestra un panorama que no se condice con el crecimiento económico experimentado en el país en la última década:

“- Entre 16 y 20% de los niños menores de cinco años estarían sufriendo de desnutrición crónica, medida a través del déficit de talla para la edad.

- El indicador de desnutrición crónica infantil ha venido cayendo moderadamente en la última década desde 25% en 2000 a 19% en 2009 con la medición de ENDES, aunque no ha mejorado significativamente para el 40% más pobre de la población.

- La condición de anemia (carencia de hierro) es masiva en la población de niños menores de cinco años (33%) y mujeres en edad fértil (42%). Igualmente, la carencia de vitamina A estaría afectando a un 12% de los niños menores de 5 años.

- No se han encontrado problemas significativos por carencia de yodo en las mediciones evaluadas;

- Existe un creciente problema de sobrepeso y obesidad en niños menores y mujeres, problema que es más importante en zonas urbanas, y que debe ser aún más pronunciado en otros segmentos de la población.” (Pág. II).

Señalan, además, que:

- El indicador de déficit calórico muestra que por lo menos un tercio de la población peruana ha venido teniendo problemas regularmente para acceder a una cantidad mínima de alimentos. La proporción de hogares con déficit calórico es mayor en zonas rurales, con un 44%, y de 25% en zonas urbanas.

- Existe aún una relativa dependencia alimentaria de las importaciones estimada en 30% para las calorías y en 25% para proteínas. La dependencia es más marcada en dos cereales claves (trigo, maíz) y en aceites y menudencias.

Observan que aún cuando en el periodo 2007–2010 la desnutrición crónica infantil a nivel nacional descendió en 4,7 puntos porcentuales, al pasar de 22,6% a 17,9% (ENDES 2010) el nuestro es un país con problemas alimentarios cuya gravedad no está siendo debidamente sopesada por el Estado ⁵³.

⁵³

Un estudio del IFPRI (“Toward a Typology of Food Security in Developing Countries”. Washington. D.C. Enero 2010), -una de las instituciones más prestigiadas en el mundo en asuntos alimentarios- considera al Perú como un país de “baja seguridad alimentaria”, junto con Bolivia, Colombia, Venezuela, Panamá, Botswana, Chad y otros países del África y del Asia. Pero, además, está clasificado como país con predominancia

En cuanto a la disponibilidad de alimentos, anotan que el crecimiento de la producción se ha debido más al aumento en el uso de los factores de producción que en el cambio técnico, lo que hace que este tipo de crecimiento no sea sostenible.

¿Cuáles son los elementos que explican la inseguridad alimentaria, y qué es lo que habría que hacer para enfrentarla? Para responder a estas preguntas, los autores desarrollan un modelo explicativo y un modelo prescriptivo:

“los modelos explicativos se orientan a modelar el comportamiento de los hogares y sus niveles de acceso a alimentos, así como a evaluar resultados nutricionales observados a nivel de los individuos. En un segundo nivel de importancia se encuentran variables agregadas relacionadas con el funcionamiento de los mercados y con las condiciones de oferta de alimentos y variables demográficas globales”. (57)

Con ese fin, establecen las relaciones entre diferentes elementos y la alimentación de los hogares: entre ingreso, gasto y consumo de calorías en las familias; entre pobreza e insuficiencia alimentaria; el papel del capital humano y la educación; las condiciones ambientales y de salud de los hogares; el tamaño de los hogares; las diferencias entre zonas rurales y urbanas en los determinantes de la inseguridad alimentaria.

Puesto que la inseguridad alimentaria no es una situación estática sino dinámica, los autores analizan también el efecto que tienen sobre ella los shocks macroeconómicos.

En referencia al modelo prescriptivo, los autores evalúan los programas alimentarios y nutricionales tanto a nivel del Perú como de las regiones, y proponen un modelo prescriptivo para el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria.

Consideran que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 (ENSA) fue un progreso respecto al Informe Nacional de Seguridad Alimentaria del 2002, pues estableció

de suelos de baja fertilidad y con clima desfavorable. Es decir, con una incierta capacidad de asegurar la producción de alimentos de manera estable.

con mayor claridad las metas y la población objetivo, así como avances en el enfoque, al incorporar la descentralización con una perspectiva territorial.

Las políticas de seguridad alimentaria

Páginas atrás se hizo una rápida revisión de las políticas alimentarias de gobiernos anteriores, tal y como fueron apreciadas por algunos estudiosos. Sin embargo, es recién a partir de la Cumbre sobre Alimentación convocada por la FAO en 1996 y de los compromisos derivados que el gobierno peruano fue esbozando la necesidad de elaborar una estrategia nacional de seguridad alimentaria, para lo cual era necesario hacer un balance sobre la situación alimentaria en el Perú. El primer Informe Nacional de Seguridad Alimentaria se presentó en 1996, que fue actualizado y ampliado por el Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú (INSAP)⁵⁴ en 2002. La responsabilidad de elaboración de este segundo informe recayó en el ministerio de Agricultura, en la que participó un Grupo de Trabajo Multisectorial de Seguridad Alimentaria.

Posiblemente el INSAP sea el mayor esfuerzo realizado por un gobierno para presentar una visión comprehensiva del tema. Sin entrar a una discusión conceptual, adopta la definición de seguridad alimentaria de la FAO, abordando en sus páginas todos los componentes de dicha definición: producción y abastecimiento de alimentos, acceso, uso, institucionalidad, recopilando la información relevante y actualizada disponible de cada uno de ellos.

Son varios los aportes del INSAP. Ubica a los sectores sociales más vulnerables según diversos criterios, entre ellos por ciclo de vida, por ingresos, vulnerabilidad geográfica. Como podría esperarse, la mayor población expuesta a riesgos de vulnerabilidad nutricional era la de los distritos rurales de los departamentos de la sierra y, en menor magnitud, en la selva norte. En contraste, los menos expuestos eran los de los centros urbanos de la costa.

El INSAP hace un análisis de la evolución de la economía peruana en la década de 1990 y comienzos de la siguiente, y da cuenta de la contracción del gasto real en alimentos en el

⁵⁴ MINAG, *Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú*. Lima, 2002.

último tramo del siglo pasado. Una de las afirmaciones principales del análisis económico es que la mayor dificultad para acceder a los recursos alimenticios no es el bajo nivel de ingresos y la poca capacidad de ahorro del peruano promedio, sino la mala distribución del ingreso⁵⁵. Coincide el ello con lo que años antes afirmaba Carlos Malpica.

A diferencia de uno de los sentidos comunes sobre el tema, el INSAP constata que la dependencia alimentaria de las importaciones era bastante reducida. En efecto, sustenta la afirmación de que la principal fuente de oferta de productos alimenticios es la producción nacional y que la dependencia externa para la demanda total de alimentos –establecida a partir de la Tabla Insumo Producto realizada por el INEI- es inferior al 10%; la producción nacional provee, por consiguiente, más del 90%⁵⁶.

El Informe revisa cuáles son las principales restricciones de la producción alimentaria, y encontramos que todas ellas siguen siendo vigentes: la baja rentabilidad de la actividad agraria; la disponibilidad, degradación y fragmentación de las tierras; la baja productividad agropecuaria; la disponibilidad y deficiente gestión del agua; el bajo nivel de innovación tecnológica; el incipiente acceso al financiamiento agrario; los deficientes sistemas de comercialización agropecuaria; la gran informalidad y deficiencias del mercado laboral; la insuficiente infraestructura vial; la insuficiente inversión pública. Sólo una de las restricciones que menciona se ha modificado: el acceso al mercado internacional, aún bastante restringido cuándo se realizó el Informe. Éste da cuenta, también, de los factores relacionados al uso de alimentos y su mejor aprovechamiento nutritivo (patrones de consumo, calidad de los alimentos y su uso adecuado, etc.).

Es interesante constatar la distancia entre el carácter comprensivo del Informe que, como ya mencionamos, aborda la seguridad alimentaria a partir de todos sus componentes, y la política alimentaria en la práctica ejecutada por los gobiernos que son en esencia, como ya se mencionó reiteradamente en esta ponencia, programas de asistencia alimentaria y que se limitan a abordar uno de los componentes, el de acceso. El Informe menciona como princi-

⁵⁵ MINAG, *Informe nacional...* Op.Cit. Pág. 43.

⁵⁶ MINAG, *Informe nacional...* Op.Cit. Págs. 55-56.

pales a siete de ellos: el Vaso de Leche (nivel municipal), Desayunos Escolares (FONCODES), Comedores Populares, Alimentación Escolar y Alimentación Infantil (los tres dependientes de PRONAA); y PANTBC (Ministerio de Salud) y expresa su escepticismo sobre su eficacia. El Informe cita al propio Ministerio de Salud para afirmar que solo algunos de ellos se podrían considerar de complementación alimentaria.

Culmina el Informe unos lineamientos de política y estrategia de seguridad alimentaria al año 2015, desde una perspectiva amplia y multisectorial, la cual, sin embargo, lamentablemente no se ha convertido en una política de Estado.

A pesar de su amplitud y ambición, el Informe adolece de algunos vacíos. Uno de ellos es que no aborda algunos temas estructurales y vinculados con el poder, como el papel de los oligopolios y monopolios nacionales y extranjeros en el sistema alimentario y sus impactos sobre la seguridad alimentaria, a nivel del comercio, de la producción y de la composición de la canasta alimentaria.

Aunque menciona que la relativa escasez de tierras en el país es una limitación para el incremento de la producción de alimentos, y que la tenencia de la tierra agrícola está muy fragmentada, no hay un análisis de su implicancia para la seguridad alimentaria ni sobre la dinámica de la concentración de las tierras, que ya se había iniciado cuando se realiza el Informe. Un tema que hoy es pertinente y que no podía ser tratado en el Informe, pues aún no había adquirido suficiente relevancia, es el de cambios de uso de la tierra, en particular de las áreas crecientes que se dedican a los insumos para la fabricación de agrocombustibles.

Tampoco el informe ahonda en los aspectos estructurales que sustentan la persistencia de la inseguridad alimentaria y sin cuya transformación es improbable superarla. Es pertinente aquí recordad la visión amplia de Josué de Casto que evocáramos páginas atrás, para quien la persistencia del hambre tenía que ver con “un modelo universal de desarrollo equivocado” y a Carlos Malpica, quien subrayó que la causa del hambre más importante era “la desigual distribución de la riqueza entre los peruanos”.

Nota sobre la medición de la seguridad alimentaria

¿Cómo medir el grado de seguridad / inseguridad alimentaria? Hay varios métodos de medición. Vargas y Penny⁵⁷ mencionan hasta cinco: a. el método de la FAO que combina las hojas nacionales de balance de alimentos con encuestas de consumo de hogares; b. la medición de inseguridad alimentaria usando encuestas de ingresos y gastos; c. mediciones de consumo energético de acuerdo al ‘recall method’, frecuencia de comidas o mediciones directas; d. medidas antropométricas del status nutricional de los niños; e. finalmente, métodos cualitativos para medir las percepciones de las personas sobre el hambre y la inseguridad alimentaria. Ellos mismos tienen un interesante trabajo al que se hará referencia más adelante.

En un documento reciente, el MIMDES utiliza para medir un índice de vulnerabilidad alimentaria (IVIA) tomando como base los componentes de la definición de seguridad alimentaria de la FAO, con el objetivo de construir un mapa nacional y departamental. Así, define las variables que serán utilizadas para la construcción del IVIA:

$y = \text{ing} + \text{urb} + \text{nop} + \text{agua} + \text{alim}$

Y=seguridad alimentaria

ing = ingresos promedios per cápita.

urb = grado de urbanización de la población.

nop = población en situación de no pobreza.

agua = acceso a agua por red pública interna y externa.

alim = producto bruto interno de alimentos de los sectores agrícola, pecuario y pesquero

Sobre la base combinada de los índices correspondientes a cada variable el MIMDES construye el IVIA de la población total y jerarquiza los departamentos. Se determina así que 47.4% de la población del Perú se encuentra en una situación de riesgo de inseguridad alimentaria, y que los diferentes departamentos se encuentran en diferentes niveles en una escala que va de una muy alta vulnerabilidad (4 departamentos) y moderadamente alta (6), hasta moderada (8), moderadamente baja (6), y baja (1).

⁵⁷ Silvana Vargas and Mary E Penny. “Measuring food insecurity and hunger in Peru: a qualitative and quantitative analysis of an adapted version of the USDA’s Food Insecurity and Hunger Module.” En *Public Health Nutrition*. 2009.

El IVIA muestra así una situación más crítica y preocupante sobre la inseguridad alimentaria que la información disponible sobre la situación nutricional, pues mientras que ésta muestra un resultado –el impacto nutricional de la inseguridad alimentaria para el grupo de personas observadas- aquélla nos informa sobre el conjunto de condiciones de cuya conjunción depende que haya o no seguridad alimentaria.

Vargas y Penny, a quien ya citamos, proponen y aplican una medición que se basa en las percepciones y conocimientos de las personas sobre su propia situación alimentaria. En el artículo al que se hace referencia líneas atrás, los autores señalan que el concepto de seguridad alimentaria se refiere no sólo a los componentes considerados en la definición de la FAO, sino también “a percepciones sobre temas relacionados con la alimentación, tales como la insuficiencia, la inadecuación, la inseguridad en el acceso y la inaceptabilidad social y cultural de ciertos alimentos”⁵⁸. Para tal efecto, aplican una metodología cualitativa y cuantitativa. La información recogida se organiza de acuerdo a seis temas: (a) información sociodemográfica básica sobre el hogar; (b) la percepción general que tiene el hogar sobre la seguridad alimentaria; (c) medición adicional de la preocupación y ansiedad sobre el acceso a los alimentos y su calidad; (d) acceso y uso por el hogar de los programas de asistencia alimentaria; (e) estrategias de los hogares para obtener alimentos; (f) acceso del hogar a servicios básicos. El estudio –que forma parte de una investigación que involucra varios países- fue aplicado en Lima, Ayacucho y San Martín. Algunos de los resultados del estudio mostraron las diferencias en las actitudes y estrategias para acceder a un portafolio variado de alimentos, y constataron los diferentes grados de ansiedad sobre si conseguirán alimentos. Mostraron también que los hogares de Lima no tienen el mejor suministro y acceso, ni los mejores patrones de consumo; más aún, que la seguridad alimentaria en la ciudad es tan –o más- precaria que en otras regiones.

⁵⁸ Vargas y Penny. Pág. 1.

VII. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN PERSPECTIVA

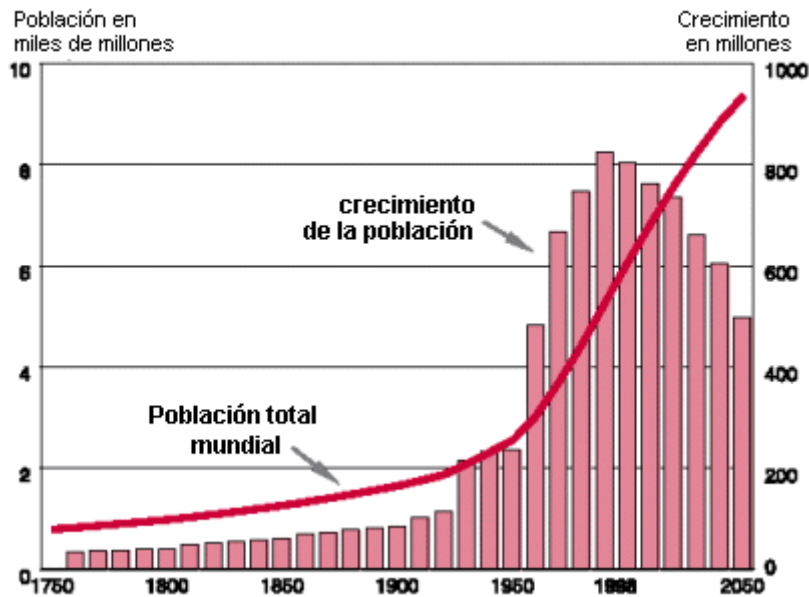
En los últimos años, particularmente desde la elevación de los precios de algunos alimentos en el mercado internacional en el 2007-2008, la seguridad alimentaria ha escalado en la agenda global. Esta preocupación aún no ha sido asumida por las autoridades del país a pesar de las repercusiones internas de esta alza debieron dar la voz de alarma. Zegarra y Tuesta mostraron que entre julio del 2007 y junio del 2008 los incrementos fueron de 42% para el caso de los aceites; 29% las leguminosas y 27% las menestras; 29% el trigo, 24% el arroz, 25% los fideos, 14% el pan, y 13% la carne de cerdo⁵⁹. Este incremento de precios tuvo efectos negativos en los hogares peruanos: los autores registraron que el déficit calórico se incrementó notablemente durante el segundo semestre del 2007, debido al aumento de precios de alimentos básicos como el aceite, el pan, los huevos y el arroz. Nuevamente hubo alzas de los alimentos en el 2010, que también repercutieron en los precios internos. La reacción de las altas autoridades del sector agrario ha sido considerarlas como eventos coyunturales que no ponen en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Es claro que lo que ocurre a nivel internacional tiene impactos internamente, y tanto mayor será el impacto cuanto más completa sea esta articulación. Por lo que una estrategia de seguridad alimentaria debe estar alerta a los procesos globales. Más aún si estas alzas parecen ser el inicio de una tendencia de largo plazo más que hechos episódicos. Por lo demás, el alza de precios es la expresión no sólo de las tendencias de la oferta y la demanda, sino también de un conjunto de desafíos que, en proyección, se están cerniendo a propósito de la producción de alimentos y de la capacidad de abastecer a una población creciente.

Varios organismos intergubernamentales han puesto el año 2050 como una fecha referencial para medir la capacidad del mundo de garantizar la seguridad alimentaria del planeta. La fecha corresponde a un momento en el que, según estimados de la ONU, la población superaría ya las 9000 millones de personas, para luego estabilizarse por largos años. La pregunta es ¿cuál será la capacidad de satisfacer las necesidades de una población mayor

⁵⁹ Eduardo Zegarra Méndez y Jorge Tuesta. *Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos*. GRADE. Lima, 2009.

en dos mil millones que la actual, considerando, además, que hoy día ya hay alrededor de mil millones de pobladores que no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias, principalmente por ser pobres. Es decir, no es sólo necesario producir más alimentos, sino también superar la pobreza.



Son múltiples los desafíos. La FAO estima que el 80% del incremento de la producción requerido procedería del aumento del rendimiento y la intensidad de los cultivos, en tanto que el 20% lo haría de la expansión de las áreas cultivables. Desafío difícil de enfrentar, dado que el incremento de los rendimientos en el mundo ha bajado del 3.2% anual en los años de 1960 a 1.5% en el año 2000⁶⁰. El incremento de la eficiencia de la agricultura de pequeña escala sería de primera importancia, tanto porque sus actuales niveles de rendimientos son bajos y existe un amplio margen de mejora, como porque su crecimiento es

⁶⁰ FAO. *¿Cómo alimentar al mundo en 2050?* Foro de Expertos de Alto Nivel. Roma, 12-13 octubre 2009. <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-background-documents/wsfs-expert-papers/es/>. Ver también “Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030. Informe resumido”, Roma: FAO. 2006. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/004/y3557s/y3557s01.pdf>

mucho más eficaz a la hora de beneficiar a la población más pobre, en comparación con el crecimiento derivado de sectores no agrarios⁶¹.

Pero ¿hay suficientes tierras y otros recursos necesarios para incrementar la producción? De acuerdo con la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, citado por la FAO, 15 de los 24 servicios ecosistémicos examinados –como la pesca de captura y el suministro de agua- ya se están degradando o empleando de manera insostenible⁶². Hay en el mundo reservas considerables de tierras, sobre todo en el África subsahariana y América del Sur, pero hay límites, pues parte de estas nuevas tierras son a costa de la deforestación. En el proceso de cambio de uso del suelo, además, hay liberación de grandes cantidades de carbono, contribuyendo así al cambio climático. Por lo que se requerirá un importante incremento de los rendimientos: el 90% del incremento de la producción de cultivos debería provenir del aumento en los rendimientos. Ello requiere importantes inversiones en la capacidad de producción agrícola sostenible y en el desarrollo rural.

Por otro lado, hay la necesidad de mejorar la gobernanza del sistema alimentario. La vulnerabilidad del el actual sistema alimentario y agrícola mundial fue evidenciada con la crisis alimentaria del 2007-2008. Un factor es el comercio: será necesario hacer reformas de las reglas del comercio internacional (de las que forman parte los tratados de libre comercio) y de los acuerdos de la OMC.

El tema dista de ser sencillo. Según la FAO, diversos factores han contribuido a que exista una situación de ajustado equilibrio entre la oferta y la demanda, el cual puede ser alterado por la creciente demanda mundial de alimentos básicos y de productos de valor elevado, por la disminución del índice de incremento de la productividad; el aumento de los precios energéticos; y la conversión de materias primas agrícolas en biocombustibles⁶³.

⁶¹ Este es ya un consenso en organizaciones de las NNUU, incluyendo el Banco Mundial y la FAO.

⁶² FAO. *¿Cómo alimentar...?* Op.Cit. P. 8.

⁶³ En 2007/2008 la cantidad total de cereales secundarios empleados en la producción de etanol ascendió a 110 millones de toneladas, cifra que representa una importante proporción —el 10 % aproximadamente— de la cantidad total de cereales empleados, a saber, 1 120 millones de toneladas. FAO, Op.Cit. Pág. 25

En síntesis, los desafíos que plantea la FAO son: la necesidad de una producción suficiente de alimentos; el cambio climático; los biocombustibles; la movilización de la voluntad política.

En la línea de alertar sobre los desafíos de la seguridad alimentaria en el futuro, especial mención merece el informe Foresight, *The Future of Food and Farming*, publicado en el 2011 por el gobierno británico⁶⁴. Este informe fue el resultado de la colaboración de más de 400 expertos de 35 países y de los resultados de más de un centenar de estudios científicos realizados ex profeso. Sus conclusiones son contundentes y preocupantes.

Según el informe, muchos sistemas de producción de alimentos no son sostenibles. Si no cambian, el sistema global alimentario continuará degradando el medio ambiente y comprometerá la capacidad del planeta de producir alimentos en el futuro, así como contribuirá al cambio climático y a la destrucción de la biodiversidad. Hay problemas generalizados con los suelos derivados de la erosión, pérdida de fertilidad, salinización y otras formas de degradación; en muchos lugares las tasas de extracción de agua para irrigación excede las tasas de recuperación; la sobrepesca es una preocupación generalizada; y hay una dependencia pesada en la energía derivada de combustible fósil para producir fertilizantes nitrogenados y pesticidas. Además, los sistemas de producción de alimentos emiten frecuentemente cantidades significativas de gases de invernadero y liberan otros contaminantes que se acumulan en el ambiente.

El informe, realizado con un sentido de urgencia mayor que el expresado en los informes de la FAO, identifica cinco desafíos principales al sistema alimentario.

- (a) El sistema alimentario debe ser modificado sustancialmente para poder abastecer de alimentos a la población del futuro. Ello incluye mejoras tecnológicas e inversiones en nueva ciencia e innovaciones, y la infraestructura social para que los agricultores se beneficien de ello. Asimismo, debe reducir las mermas⁶⁵.

⁶⁴ Foresight. *The Future of Food and Farming*. Final Project Report. The Government Office for Science, London. 2011.

⁶⁵ No se da la importancia debida a la necesidad de reducir las mermas de los productos alimenticios. Suelen ser lo suficientemente grandes como para tener una significación en la oferta de alimentos. Hay estimaciones

- (b) Afrontar el cambio climático y lograr la sostenibilidad del sistema alimentario mundial son dos imperativos que requieren ser reconocidos. Todo el sistema alimentario debe ser rediseñado para lograr su sostenibilidad. Utiliza demasiados recursos no renovables, y los renovables los usa a una tasa mayor a la de su reposición y está contribuyendo a la destrucción de la biodiversidad.
- (c) Hay que revitalizar los esfuerzos para terminar con el hambre, y dar más prioridad al desarrollo rural y agrícola para mejorar los ingresos rurales. También es necesario reducir los subsidios y barreras comerciales que perjudican a los países de bajos ingresos.
- (d) Debe haber una apertura a varias opciones políticas, y sustentarlas sobre bases de evidencias sólidas.
- (e) La autosuficiencia debe ser rechazada como opción viable para los países que contribuyen a la seguridad alimentaria global, pero la gobernanza del sistema alimentario debe ser hecha de modo que maximice los beneficios de la globalización y los distribuya con justicia.

El informe estima, finalmente, que este es un momento único en la historia, pues las decisiones que se tomen ahora tendrán una influencia desproporcionada en el futuro.

que llevan a un 30% -según otras hasta el 50%- las mermas en la producción mundial de alimentos antes y después de llegar al consumidor. En los países en desarrollo las mermas generalmente ocurren antes de llegar al consumidor, mientras que en los países desarrollados éstas son producidas por los propios consumidores o por los lugares de expendio de alimentos. Foresight, *"The Future..."* Ver la nota a pie de página siguiente.

Reflexiones finales

Las proyecciones y advertencias de estos dos documentos - de la FAO y de Foresight- nos ayudan, como si fueran un telón de fondo, a ver cuán cercanos o distantes estamos en el Perú de los grandes temas que plantea la seguridad alimentaria. Tanto en lo que concierne a las políticas como a los intereses de la academia, sólo podemos concluir que la distancia es muy grande.

En lo que concierne a la política, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria está muy por delante, tanto en su elaboración conceptual (a pesar de sus limitaciones) como en sus objetivos, de los programas realmente existentes que supuestamente conforman la implementación de dicha estrategia. Sin embargo, sus planteamientos distan de recoger los desafíos que se ciernen sobre la seguridad alimentaria del mundo y del país y que se resumen en los documentos citados de FAO y Foresight. Mientras que hasta hace algunos años los componentes de la seguridad alimentaria podían referirse a lo que podría considerarse temas convencionales definibles sectorialmente: agricultura, salud, comercio, transporte, etc., actualmente obligan a poner en debate los modelos mismos de desarrollo y su capacidad para adaptarse a procesos inéditos.

En esta complejización de los desafíos de la seguridad alimentaria que el milenio nos presenta, le cabe a la academia una gran responsabilidad. En primer lugar, porque es necesario un conocimiento mucho mayor de los procesos complejos involucrados en lograr una seguridad alimentaria sostenible. En segundo lugar, porque no hay caminos obvios para enfrentar los desafíos, tanto por lo inédito de varios de estos procesos, por su propia complejidad y por la ineffectividad de los caminos ya trajinados, para enfrentar un horizonte amenazante de inseguridad alimentaria. En tercer lugar, porque la seguridad alimentaria se está convirtiendo en un nodo en el que convergen varios de los retos más graves a los que se enfrenta la humanidad. Finalmente, porque hay un imperativo ético de comprender y buscar soluciones al problema del hambre y de la desnutrición endémica, que expresan la violación cotidiana de uno de los derechos humanos más elementales de un importante número de seres humanos.

Bibliografía citada

Action Group on Food Security. “Feeding 10 Billion People in 2050. The Key Role of the CGIAR’s International Agricultural Research Centers”. Washington, 20 de abril de 1994.

Alcázar, Lorena. “¿Por qué no funcionan los programas Alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma.” GRADE, 2007.

Alemaný, Macario. “Una reflexión bioética sobre el problema del hambre en el mundo”. En *El derecho frente a la pobreza. Los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*. Pedro P. Grández Castro, editor. Palestra Editores. Lima, 2011.

Amat y León, Carlos; Dante Curonisy, *La alimentación en el Perú*. CIUP. Lima, 1981

Bardella, Gianfranco. *Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989*. Banco de Crédito del Perú. Lima, 1989

Basadre, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Tomo XVI. Editorial Universitaria. Sexta edición aumentada y corregida. Lima, 1970.

CARE/DFID. *Sociedad civil y participación en políticas públicas. El caso de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria*. CARE Perú – Huancavelica. Lima, 2006.

Carrasco Haydeé, Sergio Tejada. *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*.-- Lima: Soluciones Prácticas - ITDG; 2008.

CEPAL. *El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Perú*. CEPAL. 2008.

Chiriboga, Manuel; Alejandro Schejtman. *Desarrollo Territorial Soberanía y Seguridad Alimentaria*. Documento de Trabajo N° 62. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009

<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/N62-2010-Schejtman-Chiriboga-Desarrollo-Territorial-Soberania-Seguridad-Alimentaria.pdf>

da Silva, José Graziano; Jorge Ortega; Sergio Faiguenbaum, “Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”. RIMISP. Septiembre 2008. Documento de Trabajo N°18. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp, Santiago de Chile. 2008.

http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/DTR/Jose_Graziano_da_Silva_doc18.pdf

de Castro, Josué, *Geopolítica del hambre*. Solar/Hachette

El Comercio (14 abril 2011)

Eguren, Fernando. “Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria”. En *Seguridad alimentaria en el Perú*. COINCIDE. Cusco, 1995.

Falcon W. P., C. T. Kurien, F. Monckeberg, A. P. Okeyo, S. O. Olayide, F. Rabar, W. Tims, “The World Food and Hunger Problem: Changing Perspectives and Possibilities, 1974-1984”, en *Background Readings in Food Policy*, compilado por Caroline Hoisington, Joanne Leslie y J. Price Gittinger, Economic Development Institute of The World Bank, octubre 1984, Vol. I.

FAO. “Informe de políticas”. N° 2. Junio 2006

FAO. Tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria
(www.iisd.ca/ymb/food/wsfs2009/html/ymbvol150num7s.html)

Financial Times. <http://portalagricola.cl/verNoticia.php?idNoticia=18835>

Foresight. *The Future of Food and Farming. Final Project Report*. The Government Office for Science, London. 2011.

Franco, Rolando. “Los paradigmas de la política social en América Latina”. CEPAL. 1996.
http://eco.mdp.edu.ar/cv/pluginfile.php/23648/mod_resource/content/0/Los_paradigmas_de_la_politica_social_en_America_Latina.pdf.

FAO. *¿Cómo alimentar al mundo en 2050?* Foro de Expertos de Alto Nivel. Roma, 12-13 octubre 2009. <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-background-documents/wsfs-expert-papers/es/>.

FAO. “Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030. Informe resumido”, Roma: FAO. 2006. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/004/y3557s/y3557s01.pdf>

Gilmore Richard y Barbara Huddleston, “The Food Security Challenge”, en *Background Readings in Food Policy*, compilado por Caroline Hoisington, Joanne Leslie y J. Price Gittinger, Economic Development Institute of The World Bank, octubre 1984, Vol. II.

Gómez Gamarra, Rosario, y Karlos La Serna Studzinski. “Gestión pública y seguridad alimentaria en el Perú.” En *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina*. FAO. Santiago de Chile, 200...

Gordillo, Gustavo. “Seguridad alimentaria y agricultura familiar”. En *Revista de la CEPAL* 83, agosto 2004

IFPRI. *Índice Global del Hambre 2010. El desafío del hambre: Énfasis en la crisis de la subnutrición infantil*. Welt Hunger Hilfe, IFPRI, Concern Worldwide. Bonn, Washington D.C., Dublin. Octubre 2010.

IFPRI. "Toward a Typology of Food Security in Developing Countries". Washington. D.C. Enero 2010

INEI-Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2007 y 2009

Lajo Lazo, Manuel, *Alternativa agraria y alimentaria. Diagnóstico y propuesta para el Perú*. CIPCA. Piura, 1983

Lajo, Manuel; Rolando Ames; Carlos Samaniego (editores). *Agricultura y alimentación. Bases de un nuevo enfoque..* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1982

Malpica, Carlos, *Crónica del hambre en el Perú*. Moncloa-Campodónico Editores. Lima, 1970. 2ª edición corregida y actualizada.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria*. Lima, diciembre 2010.

Ministerio de Agricultura. *Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú*. Lima, 2002.

Portocarrero, Felipe; Arlette Beltrán; Maria Elena Romero; Hanny Cueva. *Economía y política de los programas gubernamentales de apoyo alimentario en el Perú*. IDRC. Lima, junio 1998.

RIMISP. *Desarrollo Territorial Soberanía y Seguridad Alimentaria*. Documento de Trabajo N° 62. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009

Rubin, Olivier, "The Merits of Democracy in Famine Protection – Fact or Fallacy? *European Journal of Development Research* (2009)

Salcedo, Salomón, "El marco teórico de la seguridad alimentaria". FAO, 2009.

Sen, Amartya. *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. 1981.

The Economist, 4 de setiembre 2008.

Thorpe, Rosemary; Geoffrey Bertram. *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Mosca Azul editores. Lima, 1985.

Vargas, Silvana; Mary E Penny. "Measuring food insecurity and hunger in Peru: a qualitative and quantitative analysis of an adapted version of the USDA's Food Insecurity and Hunger Module." En *Public Health Nutrition*. 2009.

Vásquez, Enrique; Gustavo Riesco, “Los programas sociales que ‘alimentan’ a medio Perú”. En Felipe Portocarrero (editor), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales. Lima, 2000.

Vía Campesina.

http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=343:que-es-la-soberania-alimentaria&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38

Vía Campesina. Informativo. 13 de febrero de 2004.

(<http://www.soberaniaalimentaria.com/textos/ViaCampesinaSoberaniaAlimentaria04.htm>)