
Miguel Pintado

EL HAMBRE EN EL PERÚ: UNA BREVE APROXIMACIÓN CONTEXTUAL Y CUALITATIVA

Este artículo se orienta a discutir el problema del hambre desde sus diferentes dimensiones, con el objetivo de reflexionar sobre su notable persistencia en el mundo y en nuestro país, sobre todo durante este siglo, al punto que las metas vinculadas a su erradicación resultan cada vez más difíciles de alcanzar hoy que confluyen un contexto de alta volatilidad internacional, estancamiento económico, incertidumbre geopolítica, crisis climática y un panorama medioambiental poco esperanzador.

El trabajo se divide en dos partes. La primera es una breve revisión contextual del problema (conceptos, problemática, dimensiones, historia reciente), y la segunda un repaso de una herramienta cuantitativa que permite abordar la situación del hambre en el Perú desde una perspectiva multidimensional. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales a modo de balance.

EL CONTEXTO

ENTENDIENDO EL HAMBRE

Energía y calorías

El «hambre» es una sensación cotidiana. Todos en algún momento la hemos experimentado, sea por un instante, minutos o inclusive horas. Aunque esto en realidad no es hambre: en estos casos es más preciso hablar de sensación de apetito. El hambre en su real dimensión no es afrontada

por todos. En su sentido más básico, no es otra cosa que la falta de energía. Mediante la clorofila, y a través de procesos biológicos y químicos complejos, las plantas transforman la energía solar en energía utilizable, es decir, absorbible. Luego esa energía ingresa en nuestros organismos en alguna forma particular alimenticia (carbohidratos, proteínas, grasas, etcétera) para restablecer nuestras fuerzas, esto es, para reponer la energía perdida. La forma más básica de calcular cuánta energía consume nuestro cuerpo es la caloría.

Como sostiene Caparrós (2014), para funcionar un cuerpo necesita grandes cantidades de energía; por eso, para medir su consumo se usan unidades de mil calorías: las kilocalorías (kcal). Las demandas calóricas pueden variar de persona a persona e incluso de una edad a otra, pues dependen de una serie de factores discrecionales (biológicos, físicos, etarios, laborales, etcétera). Sin embargo, hay ciertos mínimos establecidos en función de las necesidades de consumo y gasto energéticos (metabolismo basal, actividad física y digestión y absorción de nutrientes) de los diferentes grupos poblacionales. Organismos internacionales (FAO, OMS, ONU) establecen estos umbrales mínimos en un promedio de 2 200 (kcal/día) para un adulto, 1 600 para un niño menor de 5 años y 700 para los menores de un año. Por lo tanto, adultos y niños que no logran consumir tales mínimos al día pasan hambre, pues no consiguen reponer lo mínimo de energía que necesita el cuerpo para cumplir con sus funciones más básicas.

Hambre y falta de apetito

Precisamente, la FAO (s. f.) define el hambre como aquella sensación física, incómoda o dolorosa causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria, la cual también suele denominarse subalimentación, déficit calórico o déficit alimentario. La situación de hambre puede ser pasajera o permanente. Dependiendo de la duración del déficit alimentario, la severidad del hambre puede variar. Cuando la carestía alimentaria es temporal, es decir, cuando una persona ocasionalmente tiene dificultades para alimentarse o se salta alimentos, por lo general no suele hablarse de hambre sino de inseguridad alimentaria leve o moderada (sobre la seguridad alimentaria hablaremos más adelante). Sin embargo, cuando la persona pasa un día o más sin comer o tiene serias dificultades para

conseguir alimentos de manera regular, entonces entramos en el terreno del hambre.

En situaciones prolongadas o crónicas de hambre, la sensación de apetito puede incluso distorsionarse. Salrach (2012) la describe claramente:

De hecho, es como una [*sic*] hambre silenciosa y difusa, porque los afectados pueden no sentir apetito (pueden llenarse la barriga sin ingerir alimentos auténticamente nutritivos) y vivir de manera permanente en ese estadio. Pero para ellos la situación equivale a una muerte lenta, porque el déficit alimentario les acorta la vida. A la situación alimentaria de esta gente, la violencia silenciosa que les aflige, le llamamos correctamente hambre o hambre crónica. (pp. 4-5)

La sensación de apetito, por tanto, puede inclusive no sentirse cuando se es expuesto a reiteradas situaciones de hambre que la vuelven crónica. El desenlace fatal y catastrófico de estas es, sin duda, la muerte. Aunque hay otros desenlaces que, si bien no necesariamente son fatales, sí son preocupantes y todavía muy actuales: la desnutrición, la anemia y las enfermedades asociadas a ellas que sí podrían ser fatales (infecciones severas, tuberculosis, neumonía, etcétera).¹ De hecho, a inicios de este siglo se estimó que alrededor de 100 mil personas en el mundo mueren de hambre o de sus consecuencias relacionadas cada día (Ziegler, 2003).

Hambre y hambrunas

Aunque estén relacionados, hambre y hambruna no son conceptos equivalentes. Por lo general, las hambrunas hacen referencia a situaciones de hambre individuales que se tornan graves y de escala generalizada. La FAO (2002) define la hambruna como la carencia grave de alimentos que casi siempre afecta a un área geográfica grande o un grupo significativo de personas cuya consecuencia generalmente es la muerte y cuyas causas pueden provenir de la naturaleza (sequías, inundaciones, terremotos, volcanes, plagas, etcétera) o de la misma acción humana (guerras, insurgencias, des-

1 En el capítulo 24 del estudio de la FAO (2002) se sostiene que una inanición no tratada frecuentemente ocasiona diarrea persistente, colapso vascular o insuficiencia cardíaca y muerte. Sin embargo, la persona gravemente desnutrida desarrolla a menudo una infección a causa de neumonía, tuberculosis o alguna otra enfermedad infecciosa. Mayores detalles en <http://tinyurl.com/mvr982p6>

trucción deliberada de cosechas, etcétera). Esto desde un punto de vista práctico. Desde uno teórico (Callanan, 2000), se suele más bien considerar hambruna como tal siempre y cuando la tasa de mortalidad global sobrepase a una (1) persona por día por cada 10 000 personas o, en su defecto, si la tasa de mortalidad infantil (menores de 5 años) excede a los dos niños por cada 10 000 personas por día.

Más allá de las precisiones prácticas y técnicas, lo cierto es que las hambrunas son situaciones usualmente excepcionales, temporales y generalizadas de hambre que suelen suponer consecuencias catastróficas (inanición prolongada y muerte) si no son abordadas oportunamente. La historia de las hambrunas puede ser tan amplia como la propia historia de la humanidad. Si nos centramos en nuestro pasado más reciente, destacan algunos episodios de hambrunas que marcaron notablemente nuestra civilización. Quizá la más conocida, mejor documentada y devastadora de los últimos dos siglos fue la gran hambruna de Irlanda (1845-1850). La extendida pobreza, la desigual estructura de tenencia de la tierra, la notable dependencia de la papa y la leche como alimentos básicos (principalmente de la población pobre), entre otros factores económicos, sociales, políticos y culturales, parecieron confabular ante una devastadora plaga sobre las cosechas de papas. Las pérdidas de producción generalizadas sometieron a gran parte de la población a la inanición prolongada, siendo el escenario perfecto para la propagación de diferentes enfermedades (fiebres, tifus, disenterías, etcétera) que, en su mayoría, tuvieron consecuencias fatales. Se estima que alrededor de un millón de personas murieron y otro millón emigró de Irlanda.

Hambrunas más recientes tuvieron lugar en Bengala (1943), con más de 1 millón de personas muertas; en China (1958-1961), en donde algunas autoridades estimaron más de 15 millones de muertes a causa de la inanición proveniente de sequías e inundaciones, agravadas por el contexto económico y político, y en varios países del África (1968-1973), relacionadas también con eventos climáticos, aunque sin cifras exactas del número de personas fallecidas (FAO, 2002). En el Perú reciente, lo más cercano a un episodio de hambruna fue relatado por Malpica (1970). Durante los años 1956 y 1958, la zona sur del país sufrió una de las sequías más graves del siglo pasado, que afectó la mayor parte de cultivos y arrasó con miles de cabezas de ganado a falta de pastizales. Puno fue el departamento más afectado: la población rural perdió sus medios de subsistencia (alimentos

y ganado), y la de las pequeñas ciudades también entró en crisis por la escasez de los principales alimentos de panllevar. Es precisamente Malpica (1970) quien recupera un diario de la época que relata los efectos catastróficos de la sequía en Puno:

La miseria, el hambre y las enfermedades han hecho presa fácil del poblador indígena. Las múltiples enfermedades, en especial la tuberculosis, están devorando el organismo desvalido de los descendientes de Manco. Miles de personas poseedoras de ese único patrimonio: el mal agudo y crónico del hambre. (p. 166)

Otras hambrunas recientes, pero vinculadas más bien a la acción humana antes que a la naturaleza, fueron las registradas durante la década de 1990 en Yugoslavia, Angola, Liberta, Mozambique, Sudán, Rwanda, entre otros países. El denominador común de estas crisis alimentarias que causaron inanición, propagación de enfermedades y muertes fueron las guerras civiles, disturbios prolongados o, en su defecto, la pérdida de control por parte de los gobiernos (FAO, 2002). Ya sea desde la naturaleza, provocada por el hombre o de una combinación de ambos, lo cierto es que los episodios de hambruna han marcado nuestras sociedades con miseria, calamidad y muerte.

UNA AGENDA GLOBAL INALCANZABLE

La vieja normalidad

La preocupación por el hambre durante la segunda mitad del siglo XX había venido decayendo en tanto el éxito de la Revolución Verde, desarrollada durante las décadas de 1940 y 1960, se iba extendiendo. Los cuatro pilares principales sobre los cuales se sustentó tal revolución —a saber: 1) la superación de las fronteras agrarias mediante adaptación de semillas, 2) la resistencia de semillas a plagas y enfermedades, 3) el incremento de la productividad de las semillas y 4) la modificación genética de la semilla para un mejor desempeño en la tierra y en la retención de agua— dieron como resultado la mejora significativa de los rendimientos y el aceleramiento de las tasas de crecimiento de producción agrícolas (cada vez mayores al del crecimiento poblacional), que favorecieron finalmente la disponibilidad y acceso a los alimentos de poblaciones cada vez mayores. De hecho, según la FAO, entre las décadas de 1960 y 1990 la incidencia de hambre a nivel global pasó del 56 % al 10 %.

Estos avances sin precedentes crearon, sin duda, un clima de optimismo y estabilidad sobre todo en el último cuarto del siglo pasado (la «vieja normalidad»), sustentado en la mejora de rendimientos, la rápida expansión de la producción y ciclos prolongados de precios bajos. Sin embargo, los pasos logrados en materia de modernización y de tecnología en esta revolución no estuvieron exentos de algunos desafíos globales, principalmente de tres cruciales: la mayor dependencia energética (sustentada en la masificación de la fertilización química), la explosión demográfica (asociada a rápidas tasas de urbanización a nivel global) y el cambio climático.

Tales desafíos condujeron a que, en 1996, los líderes de 186 países se reunieran en una cumbre para abordar las causas subyacentes al hambre y llegar a una consigna: al 2015, reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre en el mundo. En el primer informe de la FAO (1999) se estimó que, para el año 1996, 790 millones de personas estaban subalimentadas en el mundo. Durante los primeros años del siglo XXI, los logros en la reducción del hambre en el mundo parecían ir por buen camino. En esos años, la economía mundial gozaba de un innegable apogeo sustentado en una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 5 % anual, lo cual significaba, sin duda, una mejora global de las condiciones socioeconómicas de la población y, por consiguiente, del acceso a bienes alimentarios y no alimentarios.

La nueva normalidad

Todo iba aparentemente por buen camino hasta el año 2006, cuando los precios del trigo, el arroz, el maíz y la soja (principales alimentos de consumo mundial, principalmente de los de menores ingresos) se incrementaron notablemente. Los efectos se propagaron inmediatamente y así se desató una crisis alimentaria con alcance global. Rieff (2016) cita algunos de ellos:

En Egipto, por ejemplo, el precio del pan se duplicó en solo unos meses. En Haití, el precio del arroz aumentó en un 50 por ciento, mientras que en Sudáfrica el incremento de la harina de maíz fue de un 28 por ciento. El gasto en comida para los pobres del mundo aumentó en un 40 por ciento, mientras que lo que pronto llegó a denominarse crisis alimentaria global incrementó un 25 por ciento los costos de importación de alimentos de muchos países pobres. (p. 8)

Hacia el 2008, los precios de los alimentos se estabilizaron para luego despegar nuevamente entre 2010 y 2011, y una vez más en 2013. Es decir,

más allá de una elevación errática y aislada, los precios de los alimentos estaban entrando a una trayectoria de elevación y volatilidad (la «nueva normalidad»). En palabras del entonces alto funcionario del Banco Mundial Octaviano Canuto: «la nueva norma de precios altos parece consolidarse» (Rieff, 2016, pp. 14-15). Ahondar en las causas de los reiterados incrementos de precios y de las jerarquías entre ellas puede significar una labor compleja; sin embargo, en todos los casos se constatan dos factores claves: el energético y el climático. En el primer caso, los precios del petróleo juegan un rol fundamental en el actual sistema mundial de producción de alimentos, que es cada vez más dependiente de la fertilización química (cuyo insumo depende de un derivado del petróleo, el gas licuado de petróleo), la industria alimentaria (que necesita también sustento energético) y de la comercialización multinivel (que todavía es intensiva en fuentes de energía fósiles). Las elevaciones, por tanto, de este *commoditie* energético tienen impactos indirectos pero significativos sobre la producción alimentaria mundial y, por consiguiente, sobre el equilibrio del suministro alimentario global. En el segundo caso, los eventos climáticos extremos (inundaciones, sequías, etcétera) parecen ser cada vez más frecuentes y generalizados, lo cual presiona al alza a los principales alimentos de comercio mundial. Más allá de si tales eventos estén o no vinculados a él, lo cierto es que el cambio climático forma parte de esta «nueva normalidad» para el sistema alimentario mundial y es el contexto en el cual se asienta su sostenibilidad.

Los desafíos actuales y la agenda global

La fuerte dependencia energética y climática del sistema alimentario global, los cambios paulatinos en los patrones de consumo, la persistente desigualdad socioeconómica y la concentración productiva (y del desarrollo tecnológico) de los principales *commodities* alimentarios, entre otros aspectos, están configurando sistemas alimentarios mundiales más frágiles con repercusiones cada vez más generalizadas. La pandemia del Covid-19 fue un claro ejemplo de esto. A pesar de que los sectores agrarios en el mundo siguieron en actividad intentando mantener el suministro, muchos grupos poblacionales, principalmente de espacios urbanos, quedaron expuestos a situaciones graves de hambre, pues la pérdida de los medios de subsistencia limitó la capacidad adquisitiva y, por ende, el acceso a los alimentos. A pesar de los diferentes esfuerzos gubernamentales para aminorar

los impactos (bonos, subsidios, créditos, congelación de deudas, etcétera), no fue suficiente.

Otro de los eventos que ha vulnerado nuevamente el sistema alimentario global ocasionando una nueva crisis, y de la cual nos estamos recuperando, aunque condicionados a su evolución aún, es el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania. La situación de enfrentamiento armado creó presiones geopolíticas que afectaron la comercialización mundial no solo de bienes (trigo, maíz y aceites), sino también de insumos alimentarios (fertilizantes nitrogenados, fosfatados y potásicos), encareciendo sus precios y, por tanto, el costo de las importaciones alimentarias. En muchos países, principalmente aquellos de renta media y baja, la dependencia alimentaria de estos alimentos es notablemente alta, lo cual representa un riesgo para la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres y que destinan la mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos.

Por último, se ha sumado a este contexto la amenaza asociada a los potenciales desastres de El Niño Global y, por otro lado, el riesgo de que el reciente conflicto entre Israel y Hamás escale e involucre a otros actores con posiciones geopolíticas claves en materia alimentaria. En el primer caso, los impactos de este fenómeno climático global, sin duda, serán diferenciados no solo por la distribución geográfica de la producción agrícola, sino también por la capacidad estatal para prever acciones y aminorar sus efectos. En el Perú, sin embargo, los diferentes gobiernos de turno no han gozado de tal capacidad, por lo que tal inercia puede incluso frustrar los esfuerzos actuales para la prevención (Cuarto Poder, 2023). En el segundo caso, las consecuencias podrían ser más persistentes, pues el desarrollo de la guerra está en curso y puede extenderse a tal punto que vulnere los sistemas agroalimentarios y todo el sistema económico mundial.

Estos diferentes desafíos del nuevo milenio han frustrado las pretensiones iniciales desarrolladas en la Cumbre de 1996 con respecto a la agenda del hambre (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y también, evidentemente, las metas actuales más ambiciosas sintetizadas en el objetivo «hambre cero» (Objetivos de Desarrollo Sostenible). Desde el primer informe anual sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI, por sus siglas en inglés), que se publicó como resultado de estas consignas (SOFI 1999) hasta la actualidad (SOFI 2023), la situación del hambre, lamentablemente, no ha variado mucho. En el primer informe SOFI, se estimó que alrededor de 800 millones de personas pasaban

hambre; mientras que en el último SOFI, se estima que 735 millones de personas la padecen. Desde inicios de la década pasada, los esfuerzos para disminuir el hambre en el mundo han sido cada vez menos eficaces. La previsión hacia el futuro lamentablemente no es alentadora, ya que, como mencionaremos más adelante, no solo los eventos coyunturales están limitando los esfuerzos para erradicar el hambre del planeta, sino también las características estructurales de los actuales sistemas alimentarios y del propio sistema económico mundial.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS CAUSAS DEL HAMBRE

Entender las causas del hambre puede llegar a ser una labor ardua, pues no solo intervienen múltiples factores, sino que estos pueden estar relacionados entre sí. Dada esta complejidad, el enfoque de la seguridad alimentaria puede ser útil para distinguir las diferentes dimensiones que explican el hambre y brinda un importante punto de partida para su comprensión.

La FAO (1996), en su Primera Cumbre Mundial sobre la Alimentación, define la seguridad alimentaria en los siguientes términos:

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. (p. 2)

Esta definición enfatiza en varios aspectos importantes que son indispensables para garantizar la seguridad alimentaria de las personas, a saber, la disponibilidad, el acceso, el uso y la estabilidad. Existe un problema (inseguridad alimentaria) cuando uno o más de estos aspectos o dimensiones no se cumplen. Para entender cómo se vulneran, veamos brevemente qué implica cada dimensión:

- Disponibilidad de alimentos: la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- Acceso a los alimentos: acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.
- Utilización: 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.

A estas cuatro dimensiones se puede agregar una que es transversal a todas: la institucionalidad, la cual, según Eguren (2011), comprende los arreglos institucionales adecuados que garanticen el cumplimiento de las otras dimensiones mediante el seguimiento, la planificación y una visión integral y multisectorial por parte del Estado. En ese sentido, las causas del hambre pueden originarse en cualquiera de estas dimensiones.

Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos ha sido una de las principales preocupaciones hasta hace no mucho y, por ende, una de las principales causas del hambre en el mundo. A pesar de los notables avances en la modernización agrícola durante los últimos siglos, el famoso dilema malthusiano entre un mayor crecimiento poblacional y un más modesto crecimiento de la producción agrícola fue superado apenas durante la segunda mitad del siglo pasado con la llegada de la Revolución Verde. Antes de ello, la productividad y eficiencia agrícola mundial no parecían seguirle el paso al avance demográfico y el progreso económico mundial. Esto en parte explica que, a mediados del siglo XX, más de la mitad de la población pasaba hambre en el mundo. Muchos de los más desfavorecidos correspondían precisamente al sector agrario, donde los medios de producción, la disponibilidad de recursos y las tecnologías de producción, además de otros agravantes sanitarios, culturales e institucionales, no permitían el mejoramiento de sus condiciones de vida ni de su situación alimentaria.

Con la llegada y expansión de la Revolución Verde, los rendimientos agrícolas dieron saltos cruciales que incrementaron notablemente la producción mundial y permitieron no solo una mayor disponibilidad mundial de alimentos, sino también un mayor mercado que mejoró las condiciones económicas y alimentarias de algunos grupos de productores, sobre todo de aquellos más vinculados al mercado. Hoy en día, si bien la discusión en torno a la disponibilidad como principal causa de hambre ha pasado a un segundo plano, esto no significa la superación de tales preocupaciones.

El principal desafío que viene amenazando esta aparente tranquilidad es el relacionado al clima. Históricamente, las principales causas de hambruna en el mundo han venido acompañadas de desastres naturales extremos; hoy en día, los sistemas alimentarios mundiales no están exentos de eventos de inanición. Según un reciente estudio de la FAO (2023a), los desastres naturales han crecido tanto en frecuencia como en gravedad, pasando de un promedio de 100 por año durante la década de 1970 a más de 400 por año durante este siglo XXI. Episodios extremos como sequías, inundaciones e incendios forestales son cada vez más recurrentes y severos, y amenazan constantemente los sistemas alimentarios globales.

Otro desafío para la disponibilidad son las tendencias demográficas mundiales en la agricultura. En octubre de 2009 se conformó un Foro de Expertos de Alto Nivel en torno a la interrogante de cómo alimentar al mundo en el 2050. Entre varios desafíos, uno viene causando cierta preocupación: ¿cómo alimentar a una población cada vez mayor con una mano de obra cada vez menor? Es cierto que las mejoras tecnológicas han hecho lo propio para postergar las discusiones alrededor del abastecimiento; sin embargo, sus alcances no son infinitos, pues dependen de factores finitos tales como la tierra y la mano de obra. Precisamente, es este último el que ha mostrado algunas tendencias que han llamado la atención mundial en general y del Foro de Expertos en particular.

Desde inicios del siglo XXI, la edad promedio de los productores agrícolas viene aumentando constantemente, lo cual ha llevado a que el recambio generacional (reemplazo de productores adultos por jóvenes) sea cada vez menor. En los Estados Unidos la tendencia es similar. Durante los últimos dos censos del siglo pasado y el primero de este siglo, la población agrícola mayor de 65 años ha ganado mayor peso en la población agrícola total, pasando del 17 % (1967) al 30 % (2007). En el Perú, la situación no es tan extrema, pero sí puede llegar a serlo. De hecho, según un reciente artículo de Pintado (2023, p. 13), hay ciertos indicios que muestran cambios demográficos importantes en la agricultura peruana que, si bien no son sinónimo de una crisis demográfica actual, sí podrían llegar a serlo en un futuro. Los principales indicios destacados son la desaceleración de la tasa de crecimiento del empleo agrario, mayor participación de hogares no agropecuarios en el empleo agropecuario, un claro patrón de envejecimiento de los productores y una mayor feminización del campo.

Acceso

Los problemas relacionados al acceso a los alimentos son quizá la principal causa de hambre en la actualidad. Hoy en día, el suministro alimentario mundial supera la demanda total; sin embargo, millones de personas alrededor del mundo aún siguen pasando hambre. Las enormes desigualdades y la pobreza continúan frustrando los objetivos globales orientados a erradicar el hambre. Luego del período de posguerra, el sistema capitalista moderno ha estado expuesto a sucesivas crisis que han configurado tres tendencias de largo plazo que se encuentran actualmente muy arraigadas: menor crecimiento económico, aumento de la desigualdad e incremento de la deuda pública.

En palabras de Streeck (2017), estos tres jinetes apocalípticos del capitalismo contemporáneo (estancamiento, desigualdad y deuda) siguen devastando el panorama económico y político mundial y amenazan con colapsar el sistema. Este debilitamiento global de la estructura económica ha tenido consecuencias palpables sobre el hambre en el mundo. Antes de la crisis financiera de 2008, los precios internacionales de los alimentos ya habían empezado a subir y, desde entonces, se han vuelto cada vez más inestables, generando un nuevo período de precios altos (la nueva normalidad) que, junto con las dificultades económicas estructurales mencionadas, han ocasionado que los esfuerzos por erradicar el hambre se hagan cada vez más inalcanzables. Antes de la expansión de la pandemia del Covid-19 y desde la segunda década de este siglo, el número de personas que pasaban hambre en el mundo había permanecido casi inalterado (alrededor de 600 millones). Con la pandemia, el aumento de la inflación global, la profundización de la desaceleración económica y los eventos climáticos extremos, la tendencia del hambre está dando un giro hacia el aumento y, según el último informe de la FAO (2023b), la incidencia global del hambre ya bordea los 800 millones. En el caso peruano, la tendencia ha sido muy similar a la global. Entre el 2010 y el 2019, la incidencia de hambre medida como el porcentaje de la población con déficit calórico había permanecido casi estancada alrededor del 25 %; con los últimos eventos globales, la incidencia de hambre se elevó notablemente, superando al tercio de la población nacional.

Estabilidad

Tanto la provisión como el acceso a los alimentos, por sí mismos, no son suficientes para la seguridad alimentaria. En ambos casos se necesita una garantía para su cumplimiento tanto en el corto como en el mediano y el largo plazo. Esa garantía es la estabilidad. No puede hablarse de seguridad alimentaria desde la particularidad nacional, es decir, desde un enfoque autárquico, pues el mundo está cada vez más interconectado, y el ámbito alimentario no es la excepción. Es en ese sentido en el que el enfoque de los sistemas alimentarios mundiales resulta más apropiado. Tal como precisamos en secciones anteriores, los sistemas alimentarios están cada vez más vulnerados y enfrentan desafíos de mayor envergadura.

El primer desafío es precisamente el relacionado al propio comercio global. La fuerte tendencia al incremento de las importaciones de alimentos, principalmente de cereales, ha fragilizado y expuesto los sistemas alimentarios a la volatilidad internacional, la variabilidad climática y otras variables geopolíticas que impactan en el comercio. Este panorama es principalmente crítico en países de ingresos medios o bajos, donde sectores importantes de la población destinan la mayor parte de sus ingresos a la alimentación. Durante este siglo, la desaceleración económica mundial, la mayor ocurrencia y gravedad de desastres climáticos (sequías, inundaciones, incendios forestales, etcétera), la volatilidad energética (petróleo y derivados), entre otros factores, han sacudido los sistemas alimentarios y frenado los avances en la reducción del hambre. En el caso del Perú, la situación sigue la tendencia internacional, como apuntamos en el apartado previo, y no se prevé que mejoren en el futuro, puesto que la dependencia alimentaria, energética y climática va en aumento al mismo tiempo que las condiciones socioeconómicas de las familias se van deteriorando. La pandemia, la inestabilidad política local, el contexto internacional y la reciente crisis económica nacional solo han profundizado estas tendencias.

Otro de los desafíos ya presente hace varias décadas, y que puede condicionar la estabilidad de los sistemas alimentarios en general y de las acciones contra el hambre en particular, es el vinculado a la producción de biocombustibles. El funcionamiento de todo el sistema económico mundial depende, en principio, del uso de recursos de la naturaleza: materiales, por un lado, y energéticos, por el otro. El problema de la economía actual es que su funcionamiento se basa en el uso de recursos energéticos no reno-

vables, como es el caso del petróleo y sus derivados; una vez agotados, no existe manera de renovarlos, al menos a una escala humana. Esta gran limitación ha ocasionado una seria dependencia energética caracterizada por una alta volatilidad en los mercados mundiales. En ese sentido, los esfuerzos por reemplazar el petróleo por otras fuentes renovables han dado paso a una tendencia notable en la producción agrícola: cada vez más tierras se destinan a la producción de biocombustibles. Es decir, estamos frente a un nuevo escenario en el que la producción de alimentos para la industria compite con la producción de alimentos para las personas.

Por último, y no menos importante, tenemos el desafío que plantea el propio sistema o modelo de producción preponderante: los sistemas de producción «modernos». Si bien la Revolución Verde, y todo el paquete tecnológico que trajo consigo, mejoró notablemente la producción mundial de alimentos, el uso y abuso de estas tecnologías vienen ocasionando un efecto contraproducente: la degradación ambiental. La mayor parte de la agricultura comercial hace uso intensivo de fertilizantes e insumos químicos para el control de plagas y enfermedades. La proliferación y, en muchos casos, el abuso de estos químicos está generando desequilibrios ambientales, pues ha saturado los ciclos bioquímicos de reciclaje que proporciona la propia naturaleza, haciendo que no sea posible su total absorción. Esto se ha traducido en una tendencia creciente de la degradación de los suelos y la contaminación de las aguas subterráneas.

De continuar esta tendencia, la propia solución al problema del suministro alimentario mundial se convertirá en una nueva dificultad. Precisamente, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés) ha lanzado recientemente una plataforma (UNCC Data Dashboard) de seguimiento mundial en la que se estima que, de persistir las tendencias actuales, será necesario restaurar más de 1,5 millones de ha de tierras de aquí al 2030. De hecho, según datos de la misma plataforma, actualmente las regiones que poseen la mayor proporción de tierras degradadas son el este de Asia (23,9 %) y Latinoamérica y el Caribe (21,9 %).

Utilización

Además del suministro y el acceso, también hay causales de hambre que vienen por el lado del propio uso de los alimentos. Aquí, los hábitos alimen-

ticios, los patrones culturales y el conocimiento sobre el valor nutricional de los alimentos juegan un papel determinante en la composición de las dietas familiares. La conformación de una dieta adecuada va más allá de la propia disponibilidad y acceso a los alimentos, y demanda conocimientos específicos para garantizar una alimentación balanceada. En el Perú, por ejemplo, Malpica (1970) mencionaba que en la puna y en la sierra existía un patrón de desconocimiento nutricional que se traducía en que muchos campesinos vendían productos de alto valor nutricional (leche o huevos) para adquirir otros de menor valor (fideos y arroz). Si bien ya han pasado varias décadas desde las observaciones de Malpica, lo cierto es que hoy todavía persisten algunos patrones nutricionales poco variados. Estudios regionales realizados por Pintado (2017, 2018) dan cuenta de que en los distritos de mayor autoconsumo (mayor producción agropecuaria destinada al consumo familiar) también suelen encontrarse tasas elevadas de desnutrición crónica infantil; precisamente, en estos distritos de mayor autoconsumo, la producción era poco variada: entre el 70 y el 80 % se centraba en apenas cinco cultivos, algunos de ellos con aportes proteicos y de minerales bastante modestos.

Además de estas causales directas, relacionadas al uso de los alimentos, también hay otras indirectas que, a pesar de sus históricas mejoras, todavía influyen negativamente en la alimentación: el agua y el saneamiento. Actualmente, todavía el 27 % de la población mundial no cuenta con servicios seguros de agua potable, el 43 % carece de servicios de saneamiento seguros y el 25 % está desprovisto de instalaciones básicas para lavarse las manos (Unicef y WHO, 2023). Una mala provisión de estos servicios básicos atenta directamente contra la salud y limita la inocuidad en la preparación de los alimentos. Esta es quizá una de las razones que está detrás de las mayores incidencias del hambre en las zonas rurales del mundo, que precisamente carecen de una adecuada provisión de estos y otros servicios básicos. Según el último informe SOFI (FAO, 2023b), la inseguridad alimentaria todavía sigue afectando más a las personas que viven en zonas rurales (33 %) que a sus pares urbanos (26 %), al igual que la desnutrición crónica infantil (35,8 % *versus* 22,4 %) y la desnutrición aguda infantil (10,5 % *versus* 7,7 %).

En el caso peruano, la situación es más crítica. Según un reciente estudio del Banco Mundial (2023), apenas el 50 % de la población peruana tiene acceso a servicios de agua potable de calidad, y alrededor del 40 %, acceso a saneamiento adecuado. Si a estos problemas se suma que, en varios territo-

rios del país, las poblaciones están expuestas a contaminación del agua producto de relaves mineros y otros contaminantes (desechos y otros desperdicios en riveras), las consecuencias sobre la salud pueden llegar a ser fatales. De hecho, hoy en día la diarrea sigue siendo una de las principales causas globales de muerte infantil. En el Perú, si bien el número de defunciones a causa de enfermedades diarreicas ha disminuido notablemente en este siglo, los episodios de diarreas agudas (EDA) todavía persisten (Minsa, 2022).

Institucionalidad

Los problemas alimentarios pueden originarse sin duda en cualquiera de las cuatro dimensiones analizadas; sin embargo, en cualquiera de los casos existe un margen para su agravamiento o mejoría: la institucionalidad. Las diferentes instituciones (públicas, privadas, sociales, económicas, etcétera) y su conjunto de reglas formales e informales determinan en cierta medida la estructura económica, política, social o cultural de un territorio subnacional, nacional o supranacional, la que puede ser, finalmente, favorable o desfavorable para las condiciones alimentarias de una sociedad. Una de las principales críticas precisamente está orientada al papel de las instituciones públicas en la lucha contra el hambre.

Las últimas dos décadas (2000-2019) destacaron por una reducción notable de la pobreza en el mundo, al mismo tiempo que la incidencia de hambre apenas se redujo un poco para luego estancarse. Esta aparente contradicción, entre una pomposa reducción mundial de la pobreza monetaria y una más modesta reducción de la pobreza alimentaria, terminó cuando la pandemia desnudó una serie de problemas estructurales de varias economías del mundo (principalmente las de menores ingresos) y borró por completo casi cinco años de avance para su reducción (Naciones Unidas, 2022), mientras que en el caso de nuestro país el retroceso fue de una década. Claramente, en el caso peruano, el permanente sesgo por el crecimiento económico antes que por el desarrollo ha traído consecuencias económicas, sociales y, desde luego, alimentarias. Las políticas de redistribución no han permitido alcanzar la raíz de los problemas y, en muchos casos, han contribuido más bien a prolongar las desigualdades y a incrementar la vulnerabilidad ante crisis de cualquier índole. Precisamente, la inestabilidad política, los conflictos internacionales, la coyuntura climática y la actual recesión económica nuevamente pusieron en jaque la recuperación

económica pospandemia, revelando nuevamente el estado de precariedad y fragilidad en que se encuentran diversos sectores de nuestra sociedad.

Además de la esfera económica, lo cierto es que la institucionalidad pública también tiene sus acciones en la propia esfera agraria, lo cual condiciona evidentemente la seguridad alimentaria futura. Los papeles más evidentes son los relacionados a la producción de biocombustibles y la degradación de los recursos naturales sobre los cuales descansa la oferta alimentaria. En el primer caso, la tendencia global a la paulatina conversión energética está cambiando las estructuras agrarias del mundo hacia el monocultivo y la agricultura extensiva, con lo que se genera no solo la pérdida de diversidad biológica sino también una mayor volatilidad en los mercados internacionales y menor frontera agraria para la alimentación humana.

En el segundo caso, el uso intensivo de fertilizantes químicos, insecticidas, funguicidas y plaguicidas está contribuyendo a elevar los rendimientos presentes a costas de la degradación futura de los recursos. La falta de control o presencia del Estado para regular estas tendencias evidentemente atenta contra la seguridad alimentaria de las generaciones futuras. En el caso peruano, la poca presencia del Estado para promover buenas prácticas agrícolas (solo el 4 % de los agricultores en el país realiza análisis de suelos) o de regular productos agrícolas contaminantes y perjudiciales para la salud (el Estado peruano permite el ingreso de productos agroquímicos a pesar de que en sus propios países de origen están prohibidos) condiciona la estabilidad alimentaria del país.

LA MEDICIÓN

EL HAMBRE Y SUS DIMENSIONES

Del análisis contextual podemos concluir que el hambre es un problema, sin duda, complejo. Al igual que su aproximación analítica, su medición también es complicada. Partiendo de la definición de la FAO (s. f.), en la que se entiende el hambre como «aquella sensación física, incómoda o dolorosa causada por un *consumo insuficiente* de energía alimentaria» (cursiva del autor), concluimos que para hablar de hambre necesitamos determinar un umbral, límite o punto de corte a partir del cual catalogamos si existe o no una situación que se pueda llamar tal. El otro elemento importante para la cuantificación del hambre se encuentra en la parte final de

la definición de la FAO: «Se vuelve crónica cuando la persona no consume una cantidad suficiente de calorías (energía alimentaria) de forma regular para llevar una vida normal, activa y saludable» (p. 1).

La duración es el segundo elemento crucial para medir el hambre. Cuando el consumo insuficiente de energía alimentaria es ocasional, no hablamos de hambre sino de episodios esporádicos a los que la FAO define como inseguridad alimentaria leve o moderada. Por ejemplo, cuando hay riesgos en la capacidad para adquirir los alimentos se reduce la cantidad o las personas se saltan comidas. Sin embargo, cuando estos problemas son prolongados, ya hablamos de hambre. En concreto, cuando no se consumen los alimentos suficientes (para superar el mínimo calórico) durante un día o más, hablamos de hambre, subalimentación o seguridad alimentaria grave.

Hay un tercer elemento implícito que, si bien no determina la condición de hambre, sí es importante anotar: lo saludable. Empecemos por los que están en riesgo de padecer hambre, es decir, por los que se encuentran muy cerca del umbral del hambre o los que la FAO denomina «inseguridad alimentaria leve o moderada». Las dietas calóricas suficientes no suponen necesariamente dietas nutritivas o balanceadas. Influyen en ellas el conocimiento nutricional, los hábitos de consumo, los patrones culturales, pero, sobre todo, las condiciones económicas y sociales de las personas. Sectores de población con ingresos bajos probablemente puedan acceder a una dieta calórica suficiente para no pasar hambre, pero difícilmente a una dieta balanceada y nutritiva, por el simple hecho de que estas últimas son, por lo general, más caras.

Así mismo, poblaciones que dispongan de recursos necesarios para acceder a una dieta calórica suficiente, pero no de servicios cruciales para la salud (agua potable de calidad, servicios de saneamiento adecuado, etcétera), no pasarán hambre, pero sí estarán constantemente expuestos a problemas de salud que son particularmente más sensibles para la población infantil. Pero inclusive en las poblaciones de mayores recursos, que no padecen de la precariedad de servicios públicos fundamentales y tampoco pasan hambre, no hay garantía de dietas saludables. La considerable tendencia al incremento del sobrepeso y obesidad en el mundo puede dar cuenta de ello.

Simplificando estas complicaciones, podemos cuantificar el hambre midiendo, por un lado, cierto umbral calórico (que ya de por sí es arbitrario) y, por otro lado, la temporalidad o frecuencia en que se permanece en tal estado. Como apuntamos al inicio de este artículo, los organismos

internacionales (FAO, OMS, ONU) establecen estos umbrales mínimos en un promedio de 2 200 (kcal/día) para un adulto, 1 600 para un niño menor de 5 años y 700 para los menores de un año. Por lo tanto, las personas que no consiguen superar estos mínimos por un día o más pasan hambre. Esta es la primera dimensión cuando hablamos de hambre.

Una segunda dimensión tiene lugar cuando el problema del hambre se convierte en una situación permanente, es decir, en un problema crónico, el cual viene acompañado, por lo general, de dietas deficitarias también nutricionalmente y condiciones sanitarias agravantes (ausencia de agua potable de calidad, saneamiento inadecuado). El desenlace: problemas de desnutrición, principalmente en poblaciones más vulnerables como son los niños. En este sentido, el problema del hambre escala en parte a un problema de malnutrición. Por último, y relacionada a la anterior, hay una tercera dimensión del hambre que toma en cuenta no solo la deficiencia calórica, nutricional y sanitaria, y la temporalidad de su duración, sino también su gravedad extrema, es decir, aquella que conduce a la muerte. Estas tres dimensiones del hambre son incorporadas por el índice desarrollado a continuación.

EL ÍNDICE GLOBAL DEL HAMBRE: COMPONENTES Y CÁLCULO

El Índice Global del Hambre (GHI, por sus siglas en inglés) es una herramienta diseñada para cuantificar el hambre y hacer seguimiento a su evolución en el mundo atendiendo a sus múltiples dimensiones. La construcción de esta herramienta fue elaborada seminalmente por Wiesmann et al. (2000)²

2 En su trabajo de investigación, la herramienta fue denominada *International Nutritional Index* (NI), la cual derivó posteriormente en el actual *Global Hunger Index* (GHI). La evolución no solo abarcó la denominación de la herramienta, sino también su metodología. En sus inicios, el NI comprendía las mismas tres dimensiones, aunque en la segunda solo incorporó una de las mediciones antropométricas para determinar desnutrición (bajo peso para la edad o también llamada desnutrición global), puesto que, según sus autores, tenía una mejor posición jerárquica que otras medidas antropométricas:

The anthropometric measure for underweight – low weight for age – is preferred to the other anthropometric indices (low height for age, that is stunting, and low weight for height, the so-called wasting) because it encompasses both chronic and acute malnutrition. (Wiesmann et al., 2000, p. 9)

Esta limitación luego fue superada con el GHI al desagregar la medida en la desnutrición aguda (peso para la talla) y la crónica (talla para la edad) e incorporarlas dentro de la medición global.

a raíz de las conferencias internacionales de fines de la década de 1990 en torno al tema del hambre y el compromiso prioritario de la comunidad internacional para su erradicación. Metodología que luego fue incorporada por las organizaciones internacionales *Concern Worldwide* y *Welthungerhilfe* para la elaboración de reportes periódicos que permitan dar cuenta sobre la situación y evolución del hambre en el mundo. La construcción de esta herramienta contempla tres dimensiones:

- *Inadecuada ingesta calórica*: se refiere a un consumo de calorías insuficiente que comprende a toda la población, incluidos niños y adultos, que puede ser causado por falta de disponibilidad o por problemas de acceso a los alimentos (también por un uso inadecuado de estos, aunque no es directamente identificable).
- *Desnutrición infantil*: el segundo componente va más allá de una disponibilidad calórica mínima, y aquí sí se consideran aspectos de la utilización y calidad de la dieta alimentaria, con el fin de identificar la vulnerabilidad de los niños a deficiencias nutricionales. En ese sentido, la desnutrición infantil es sensible a cualquier distribución alimentaria desigual al interior, inclusive, del propio hogar.
- *Mortalidad infantil*: los anteriores indicadores solo capturan parcialmente el riesgo de mortalidad de una nutrición inadecuada. La muerte, por tanto, es la consecuencia fatal del hambre en la que los niños son la población más vulnerable.

A partir de estas tres dimensiones, el GHI plantea cuatro indicadores para su medición:

- Déficit calórico poblacional (*undernourishment*): medido como la parte de la población cuya ingesta calórica es insuficiente.
- Desnutrición aguda infantil (*child wasting*): proporción de niños menores de 5 años que sufren emaciación, es decir, que presentan bajo peso para su talla.
- Desnutrición crónica infantil (*child stunting*): proporción de niños menores de 5 años que padecen retraso en su crecimiento.
- Tasa de mortalidad infantil (*child mortality*): proporción de niños que mueren antes de cumplir 5 años.

La metodología de agregación de cada componente al GHI sigue dos procedimientos fundamentales: el de estandarización y la agregación final (véase el cuadro adjunto). Luego de estos procedimientos, se obtendrá un puntaje final del GHI, el cual se encontrará entre los 0 y 100 puntos. Por

último, según la gravedad del hambre, se consideran cinco escalas con base en el puntaje del GHI: bajo (menor e igual a 9,9), moderado (de 10 a 19,9), grave (de 20 a 34,9), alarmante (de 35 a 49,9) y extremadamente alarmante (mayor e igual a 50 puntos).

Metodología de cálculo del GHI

Indicadores iniciales	Estandarización	Agregación	Puntuación final
Tasa de déficit calórico	$\frac{Dcalórico}{80} * 100$	$\frac{1}{3} * \text{Std. Dcalórico}$	0 < GHI < 100
Tasa de desnutrición aguda infantil	$\frac{Daguda}{30} * 100$	$+\frac{1}{6} * \text{Std. Daguda}$	
Tasa de desnutrición crónica infantil	$\frac{Dcrónica}{70} * 100$	$+\frac{1}{6} * \text{Std. Dcrónica}$	
Tasa de mortalidad infantil	$\frac{Tmortalidad}{35} * 100$	$+\frac{1}{3} * \text{Std. Tmortalidad}$	
		----- = GHI	

Fuente: Global Hunger Index Methodology.³

ESTADO ACTUAL DEL HAMBRE EN EL PERÚ⁴

Tomando en cuenta esta medida multidimensional del hambre, revisemos ahora en qué situación se encuentra nuestro país. Para la medición del GHI del Perú se tomaron como fuentes de información la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y la Encuesta Demográfica y de Salud

3 En el procedimiento de estandarización, los valores límites máximos para cada componente se establecieron originalmente sobre la base de los valores observados entre 1988 y el 2013, los cuales no han sido superados desde entonces (<https://www.globalhungerindex.org/methodology.html>).

4 Esta y la siguiente sección fueron posibles gracias a la alianza establecida entre la fundación Ayuda en Acción y el Centro Peruano de Estudios Sociales, quienes en conjunto adaptaron la metodología GHI para el seguimiento del hambre en el Perú tanto a nivel nacional como subnacional.

Familiar (Endes). La primera permite la medición del primer componente o indicador del GHI (déficit calórico), y la segunda base, la de los otros tres indicadores. La metodología utilizada sigue las pautas de la medición internacional, aunque con algunas precisiones al contexto particular nacional.⁵ Incorporando estas consideraciones, el puntaje del GHI alcanzado para el Perú con información para el 2022 es de 19,6 puntos. Es decir, el país se encuentra actualmente en una situación de hambre moderada, aunque casi en el límite para pasar a una situación grave.

Niveles subnacionales

Una de las ventajas de la aplicación de la metodología GHI al Perú es la posibilidad de ver diferencias en la gravedad del hambre en los diferentes territorios del país. Por ejemplo, tomando en cuenta las áreas de residencia, notamos realidades diferentes: en las áreas urbanas, una situación de hambre moderada (18,6 puntos), mientras en la zona rural, una grave (22,2 puntos). Un patrón común de los espacios rurales es su relativo relego o atraso con respecto a las áreas urbanas tanto en materia económica, social como institucional. La democratización de la sociedad peruana todavía tiene algunos retos pendientes, tal y como lo revelan los diagnósticos desfavorables de una serie de indicadores, dentro de los cuales el alimentario no es la excepción.

Otras diferencias importantes en la incidencia de hambre resaltan al distinguir regiones naturales. La sierra se encuentra actualmente, según puntuación del GHI, en una situación de hambre grave (22,3 puntos), mientras que la selva y la costa, en una situación moderada (17,8 y 18,6 puntos, respectivamente). Pero quizá el resultado que más sorprenda es que Lima Metropolitana se encuentra prácticamente en una situación grave de hambre (19,9 puntos). Definitivamente, el deterioro de las condiciones

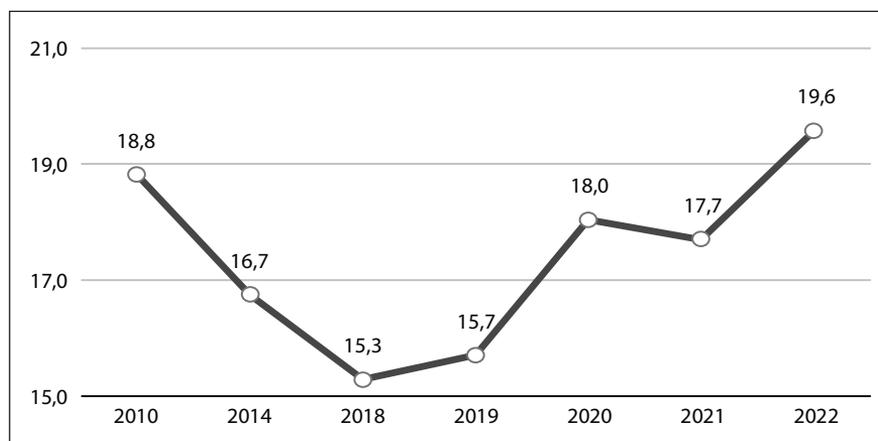
5 Los dos principales ajustes a la metodología internacional se presentan en los indicadores de déficit calórico y en la tasa de mortalidad infantil. En el primer caso, se toma como punto de referencia el trabajo de Herrera (2001) para el Perú sobre requerimientos y déficit alimentarios, metodología oficial que todavía se mantiene vigente, aunque hace algunos años se encuentra en proceso de revisión y de actualización. En el segundo caso, la definición nacional de mortalidad infantil es descrita como la probabilidad de morir durante el primer año de vida.

económicas y sociales que ya venían mostrándose hace varios años terminaron por agravarse por la pandemia, la inestabilidad política interna, la volatilidad internacional, los conflictos externos y la desaceleración económica. Panorama que no parece revertirse, más aún ahora que el país se encuentra bajo un proceso económico recesivo y donde los potenciales efectos del Fenómeno El Niño Global y de otros eventos climáticos extremos amenazan con profundizar el malestar económico, social y político que ya atraviesa el país.

TENDENCIAS DEL HAMBRE EN EL PERÚ

El estado actual del hambre en el país, moderada pero cerca de convertirse en grave, representa la peor situación de los últimos 13 años e inclusive de la experimentada durante la pandemia (véase el gráfico 1). Lógicamente, las medidas ejecutadas durante la pandemia (bonos, apertura de AFP, ampliación de pagos de créditos, créditos productivos, etcétera) permitieron inyectar liquidez y aminorar los impactos reales sobre la economía y la alimentación; sin embargo, en los últimos dos años el país ha estado experimentando pérdidas consecutivas de capacidad adquisitiva debido a presiones inflacionarias internas y externas, la desaceleración económica y el incremento de la precariedad del empleo (subempleo).

Gráfico 1. Evolución del GHI Perú

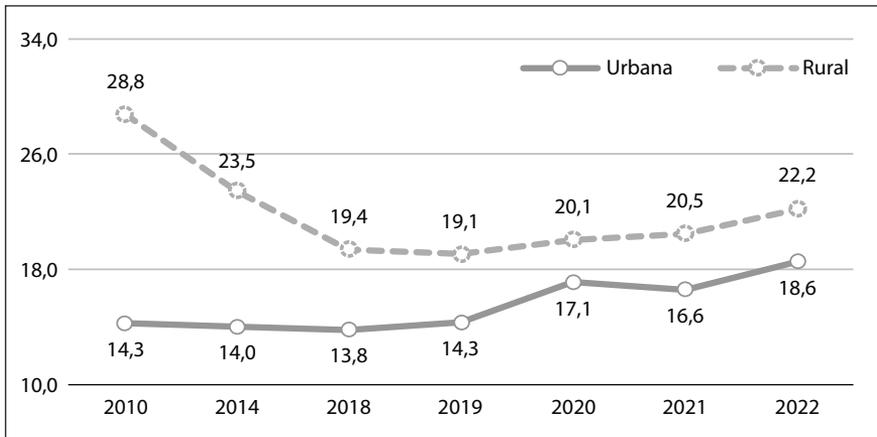


Fuente: Enaho, Endes, varios años.

Niveles subnacionales

Al desagregar la información, encontramos algunos hallazgos notables que sugieren ciertas hipótesis. En primer lugar, la evolución del hambre no ha sido similar entre las áreas urbanas y rurales; por el contrario, son muy distintas (véase el gráfico 2). En el área rural, durante toda la década pasada (2010-2019) ha habido una tendencia ininterrumpida de reducción del hambre. Con la pandemia y los eventos críticos expuestos anteriormente, estos avances se frustraron. Hubo en ese período progresos considerables en las tres dimensiones del GHI (ingesta calórica insuficiente, desnutrición y mortalidad), los cuales se han reflejado finalmente en el puntaje GHI de las áreas rurales. Claramente el papel del Estado, a través de sus programas de redistribución y asistencia, ha sido fundamental, así como su mayor presencia en la provisión de servicios públicos esenciales.

Gráfico 2. Evolución del GHI Perú, según áreas de residencia



Fuente: Enaho, Endes, varios años.

En el último informe sobre desarrollo humano en el Perú elaborado por el PNUD (2019) se destaca una importante ampliación de la cobertura estatal (densidad estatal) en servicios esenciales para la población, tales como salud, educación, saneamiento y energía. Por ejemplo, entre los programas presupuestales vinculados al Índice de Densidad del Estado (IDE) que más crecieron entre el 2012 y el 2017 destacan: Agua y saneamiento rural

(+603 %), el Programa Articulado Nutricional (+147 %), el Presupuesto en Educación Secundaria (+106 %) y el Programa Salud Materno Neonatal (+96 %). Pero no solo el papel del Estado parece haber sido clave, sino también las propias dinámicas en los territorios. Según el mismo informe, de las 195 provincias analizadas, más del 40 % (81 provincias) se encuentran en ascenso. Es decir que, si bien sus niveles de desarrollo humano en la actualidad todavía no superan el promedio, sí vienen creciendo a tasas más altas que las del promedio nacional. Estas tendencias pueden estar explicando también las importantes mejoras alimentarias de los espacios rurales sobre todo durante los últimos años prepandemia.

La situación alimentaria de las áreas urbanas es, en cambio, muy diferente. Durante toda la década pasada, el indicador multidimensional del hambre permaneció prácticamente estancado para luego agravarse a raíz de los últimos eventos coyunturales. Esta tendencia al estancamiento de la reducción del hambre no es una situación particular del país, sino responde más bien a una tendencia de escala global. Los problemas de los sistemas económicos modernos (estancamiento, desigualdad y deuda), el aumento de la frecuencia e intensidad de desastres, la alta volatilidad del petróleo y, más recientemente, la pandemia y los conflictos internacionales, vienen generando grandes obstáculos en el acceso, principalmente de los sectores poblacionales más vulnerables. En nuestro país, el sistema económico también ha venido deteriorándose y atrás quedaron las notables cifras de crecimiento económico de inicios de siglo que dieron lugar al denominado «milagro peruano» y su respectivo período de bonanza económica.

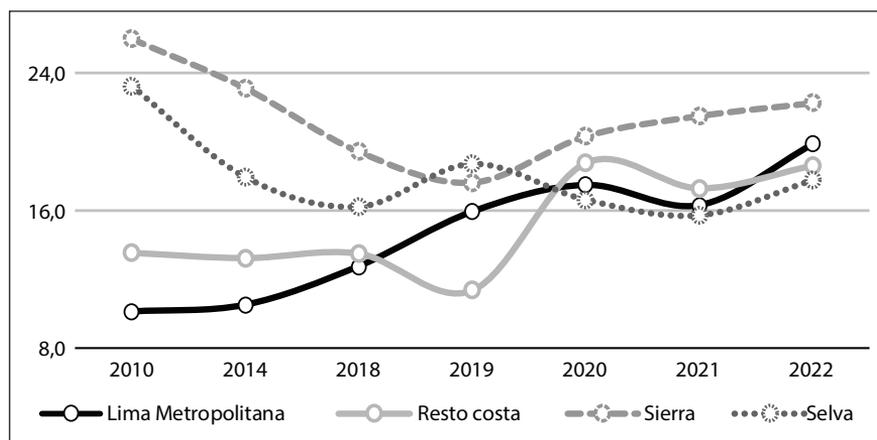
Las aparentes mejoras del bienestar (respaldadas por la sostenida reducción de la pobreza monetaria) terminaron siendo más frágiles de lo que se suponía: la pandemia, la desaceleración económica y las presiones inflacionarias terminaron poniendo en relieve las múltiples carencias estructurales de nuestra sociedad. En el caso de las poblaciones urbanas, las bajas tasas de desempleo antes de la llegada de la pandemia (alrededor del 4,5 %), y que según la medición internacional estaban muy cerca al pleno empleo (hasta 4 %), no daban cuenta de la real situación de muchos trabajadores (precariedad laboral, subempleo, autoempleo) y, por tanto, creaban una falsa imagen de progreso. Precisamente, un estudio del PNUD (2020) revela que en el año previo a la pandemia más de la mitad de los hogares urbanos se encontraban en condiciones de vulnerabilidad ante cualquier evento adverso (económico, climático, sanitario, etcétera). Por ejemplo,

el estudio verificó que en 1,7 millones de hogares urbanos no se lograba cubrir el salario mínimo vital incluso sumando todos los ingresos del hogar. Así mismo, se corroboró que en 1,8 millones de hogares no se contaba con ahorros monetarios ni dentro del sistema financiero (bancos, cajas, financieras, etcétera) ni fuera de él (ahorro con familiares, con conocidos, en casa, etcétera); mientras que en medio millón de hogares urbanos no se contaba con acceso a agua de una red pública. En efecto, estas distintas falencias estructurales son las que han acompañado a buena parte de las poblaciones urbanas y no han permitido mayores avances en la erradicación del hambre.

Por último, la evolución del hambre tampoco ha sido homogénea en las regiones naturales (véase el gráfico 3). De hecho, la misma tendencia que ha tenido el hambre en las áreas urbanas se observa en la costa y en Lima Metropolitana. Durante toda la década pasada, salvo en el 2019, el GHI de la costa permaneció constante; mientras que en Lima la situación ya venía complicada desde inicios de la década pasada. Lima concentra la mayor parte de la población urbana del país y, tomando en cuenta los problemas estructurales mencionados, no sorprende su pésimo desempeño en materia alimentaria. En el caso de la sierra, el empeoramiento del hambre, desde esta perspectiva multidimensional, se da claramente a partir de los últimos eventos coyunturales. Las repercusiones de eventos climáticos extremos (sequías, heladas, etcétera), vinculados o no al cambio climático, además del encarecimiento del combustible que impacta en la comercialización y transporte (y en los fertilizantes químicos dependiendo del grado de adopción), amenazan con prolongar esta situación de hambre compleja a través del sector agropecuario, una de las principales actividades económicas de la sierra peruana. Pero incluso en las otras actividades económicas, el malestar de la desaceleración económica puede también afectar las condiciones alimentarias de la población, puesto que los patrones de diversificación de ingresos son bastante preponderantes, sobre todo en las familias agropecuarias de menores recursos. En la selva, en cambio, la situación alimentaria se agrava apenas este año. En esta región, muchos factores pueden estar detrás de la evolución del hambre, pero principalmente las condiciones económicas de la población, puesto que estas limitan o amplían el acceso alimentario. Los principales motores económicos de estos espacios son las actividades mineras y los productos de agroexportación tradicionales como el café, el cacao, entre otros. Estudios que profundicen en las razones

detrás de estos hallazgos, sin duda, serán muy útiles para comprender estas dinámicas alimentarias y cómo se prevén en adelante.

Gráfico 3. Evolución del GHI Perú, según regiones naturales



Fuente: Enaho, Endes, varios años.

REFLEXIONES FINALES

LOS CUELLOS DE BOTELLA ESTRUCTURALES

Los esfuerzos para erradicar el hambre en este siglo se han visto frustrados por una serie de factores tanto estructurales como coyunturales, los cuales nos alejan cada vez más de las metas del desarrollo mundial. El mismo sistema económico moderno ha caído en cuenta de sus propias limitaciones y le resulta cada vez más difícil reducir las enormes desigualdades y una serie de carencias estructurales que han limitado los avances en la mejora del bienestar, en general, y de las condiciones alimentarias, en particular. La reducción promedio de la velocidad de la tasa de crecimiento mundial, sobre todo a partir de la crisis financiera de 2008, ha debilitado las economías familiares y viene condicionando el acceso alimentario de las más pobres. En el Perú, la desaceleración económica de la última década ha limitado los avances contra el hambre sobre todo en los espacios urbanos, aquellos donde la mayor parte de la población se asienta y en donde el crecimiento

económico no ha podido generar las condiciones para el desarrollo de la sociedad peruana.

La característica de los propios sistemas alimentarios es otra de las condiciones estructurales que vienen frenando los avances del hambre en el mundo. La fuerte dependencia de alimentos, particularmente esenciales en la dieta de los sectores poblacionales de menores recursos (trigo, maíz, arroz, aceites, etcétera), ha incorporado una fuerte volatilidad proveniente de los mercados mundiales y, junto con ello, las economías familiares más pobres tienen cada vez más obstáculos para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. Desde el 2006 en adelante, las reiteradas elevaciones de los precios mundiales de los alimentos han marcado un claro período de precios altos (la nueva normalidad), cuyas tendencias se van fortaleciendo en el tiempo, generando altos costos alimentarios para los países con mayor dependencia alimentaria. En el Perú, si bien la dependencia alimentaria total todavía no es notable (alrededor del 20 %), sí lo es para algunos productos que son esenciales en la canasta básica alimentaria, como el trigo (99 %), el maíz amarillo duro (72 %) y los aceites (99 %), según el portal de estadísticas de la FAO.

Gran parte de la elevación de los precios mundiales de alimentos se explica por la alta volatilidad del precio del petróleo, que no solo es insumo para el comercio transnacional, nacional y subnacional, sino también para la oferta mundial de fertilizantes químicos y como fuente de energía para la agroindustria. Precisamente, es esta alta volatilidad y dependencia energética, no solo para la agricultura sino para todo el sistema económico, lo que ha originado hace ya varias décadas la transición energética hacia fuentes de energía renovables que al mismo tiempo sean menos perjudiciales para el medio ambiente. Esta tendencia mundial, sin embargo, está transformando las estructuras agrarias extendiendo el monocultivo y reduciendo la frontera agrícola destinada a productos de consumo humano. En el Perú, cultivos como la palma aceitera en la región amazónica o la caña de azúcar en la costera son claros ejemplos de cambios en el uso de la tierra.

Los problemas ambientales y, en particular, el cambio climático, es otra de las principales limitantes en el avance contra el hambre. El sistema económico actual, pero también la forma de producción agropecuaria moderna, está generando saturación en una serie de ciclos bioquímicos de reciclaje natural que proporciona el medioambiente, generando desequilibrios ecológicos tales como el calentamiento global y la degradación de

recursos naturales esenciales (suelos, agua). En el actual sistema agrario peruano no hay un control para el uso de insumos químicos modernos en la agricultura, lo que trae como consecuencia su mal uso y posterior degradación de los propios suelos, de las fuentes de agua subterránea y la contaminación de los mismos alimentos comercializados. Las recientes noticias sobre presencia de químicos disruptores endocrinos en algunos vegetales de gran comercialización en el país dan cuenta también de la propia debilidad del Estado para el aseguramiento de la inocuidad alimentaria de los consumidores.

Por último, el propio papel de los Estados también tiene mucho que ver en el desempeño para erradicar el hambre. Un Estado que prolongue las desigualdades y las condiciones estructurales existentes, probablemente poco pueda avanzar en materia alimentaria. En el Perú el reto es aún mayor, puesto que las condiciones de progreso económico se han sentado sobre bases muy frágiles que ahora parecen derrumbarse y en las que la capacidad del Estado es traspasada ante cualquier coyuntura adversa.

LOS CUELLOS DE BOTELLA COYUNTURALES

A estos factores estructurales limitantes del avance contra el hambre hay que sumarles los eventos coyunturales inesperados, tales como los desastres naturales, las plagas o los conflictos internacionales, y los más o menos esperados, tales como El Niño Global y otros eventos climáticos cíclicos. Los desastres naturales han crecido notablemente tanto en frecuencia como en intensidad de un promedio de 100 por año en la década de 1970 a más de 400 por año en este siglo (FAO, 2023a). Esta es sin duda una de las razones adicionales que han generado volatilidad en los precios internacionales de los alimentos a raíz del desequilibrio en los suministros mundiales. De hecho, América del Sur es la región con las mayores pérdidas agrícolas a nivel mundial producto de estos desastres. En el caso peruano, los períodos de sequía en el sur e inundaciones en el norte son las principales causantes de la pérdida masiva de cultivos y de reducción notable de rendimientos y de pérdidas económicas en la agricultura comercial. Las plagas y enfermedades son otros de los problemas asociados a la producción agropecuaria nacional. La plaga de la roya, por ejemplo, en el caso del café, fue una de las más devastadoras en la producción, cuya recuperación se prolongó durante varios años.

Los conflictos internacionales también representan un obstáculo en materia alimentaria. En el caso del enfrentamiento armado entre Ucrania y Rusia, la elevación del precio mundial del petróleo representó una fuente de presión inflacionaria para la economía mundial y, en el caso peruano, ocasionó cuatro intentos fallidos de compra de urea que no solo develaron la desesperación por el encarecimiento de insumos agrícolas, sino también la incapacidad del Estado para ejecutar intervenciones oportunas. El encarecimiento de los costos de producción producto del contexto internacional ha venido descapitalizando a las familias agropecuarias del país, volviéndolas más vulnerables ante cualquier otro evento negativo.

El Niño Global es sin duda la principal preocupación coyuntural para la agricultura y la alimentación, pues puede ser causante de enormes pérdidas económicas asociadas a mermas de cultivos y ganado, y constituir crisis en los sectores agrarios que pueden vulnerar la seguridad alimentaria nacional y subnacional, y, en el peor de los casos, los sistemas alimentarios globales. En el Perú, la última sequía de fines del año pasado y el ciclón Yaku de inicios del presente año, además de los problemas vinculados a la urea, han configurado el peor escenario para el agro, no registrado en los últimos 25 años. Con la llegada de El Niño Global, el panorama podría empeorar aún más y ocasionar retrocesos significativos que involucren indicadores sociales, económicos y, desde luego, alimentarios.

ACCIONES PARA UNA AGENDA SOSTENIBLE

El papel del Estado es fundamental para cambiar los rumbos del hambre y de otras condiciones fundamentales del bienestar humano. Sin embargo, por la complejidad del problema del hambre (relacionado a múltiples factores vistos), son necesarios cambios estructurales y complejos que no solo involucren el accionar del Estado, sino también de la sociedad civil y de los organismos internacionales.

Uno de los primeros retos supone un replanteamiento del actual sistema económico, el cual no solo no está generando la mejora descentralizada de las condiciones de vida, sino que está atentando contra los propios recursos naturales en los cuales se basa para funcionar tanto por los insumos que utiliza (energía y materiales) como por los residuos que produce (energía degradada y residuos materiales). Precisamente, una de las principales críticas al actual sistema económico es que este necesita de un flujo de recur-

tos que no son producidos dentro del sistema, sino que son extraídos de la naturaleza. El propio sistema económico, por tanto, es incapaz de corregir estos males y, por tanto, sus soluciones tienen que plantearse fuera de este sistema. En ese sentido, el rol de la economía política es fundamental.

Otro de los retos se enmarca en las acciones de prevención y planificación ante desastres y otros fenómenos climatológicos. En el Perú, la capacidad de prevención y de planificación son muy limitadas inclusive en acciones de sentido común, como fue el caso de la aplicación de subsidios para la fertilización (cuando se inició la crisis por la urea), en el que el Estado peruano tardó varios meses en ejecutarlos, mientras sus pares de la región, como Colombia, Chile o Ecuador, actuaron de manera más rápida. En el actual contexto de la espera del Fenómeno de El Niño Global, la preocupación es aún mayor, pues las acciones estatales están lejos de una preparación adecuada.

Finalmente, los cambios demográficos en el sector agrario constituyen otro de los desafíos a los que se enfrenta la agenda alimentaria global. Los patrones de envejecimiento del campo y el menor recambio generacional en las agriculturas europeas y estadounidenses vuelven a revivir los fantasmas malthusianos asociados a los riesgos de aprovisionamiento futuro ante una demanda constantemente creciente (por el crecimiento poblacional, mayor urbanización y el crecimiento de ingresos) y una oferta en debilitamiento debido a la degradación ambiental y la crisis climática. El Perú tampoco está exento de estos desafíos globales, y las acciones que se tomen en el presente, sin duda, serán determinantes para la seguridad alimentaria de las presentes y futuras generaciones.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2023). *Perú: acciones estratégicas para la seguridad hídrica. Diagnóstico de seguridad hídrica*. Banco Mundial.
- Callanan, A. (2000). *Food and nutrition handbook*. World Food Program.
- Caparrós, M. (2014). *El hambre*. Anagrama.
- Cuarto Poder (30 de octubre de 2023). Ejecución de gasto de emergencia por el Fenómeno de El Niño 2023. <https://acortar.link/XJFp7R>
- Cuarto Poder (6 de noviembre de 2023). Piura: preocupación por obras inconclusas ante la llegada del Fenómeno El Niño. <https://acortar.link/DK0r8m>

- De Castro, J. (2019). *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*. Prólogo de Ana Jaramillo. (1.ª edición revisada). Universidad Nacional de Lanús.
- Eguren, F. (2011). *La seguridad alimentaria. Ponencia de balance*. Sepia XIV. FAO. (s. f.). *Hambre y seguridad alimentaria*. FAO.
<https://www.fao.org/hunger/es/>
- FAO. (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial.
<https://acortar.link/rcrwbz>
- FAO. (1999). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 1999*. FAO.
- FAO. (2002). *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*. FAO.
- FAO. (2023a). Versión resumida: repercusiones de las catástrofes en la agricultura y la seguridad alimentaria 2023. Evitar y reducir las pérdidas mediante la inversión en la resiliencia. Versión preliminar. FAO.
- FAO. (2023b). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023*. FAO.
- Herrera, J. (2001). *Food requirements and deficits, Perú 1997-2001*. INEI.
- Malpica, C. (1970). *Crónica del hambre en el Perú*. Moncloa/Campodónico.
- Ministerio de Salud. (2022). Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. Número de episodios de diarreas agudas, Perú 2017 a 2022. Minsa. <https://acortar.link/wQJPOL>
- Naciones Unidas. (2022). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. <https://acortar.link/23YFfP>
- Pintado, M. (2017). *Agricultura familiar y situación alimentaria en Huanavelica*. CEPES.
- Pintado, M. (2018). *Agricultura familiar y situación alimentaria en Áncash*. CEPES.
- Pintado, M. (2022). *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en el Perú*. CEPES.
- Pintado, M. (2023). Cambios demográficos en la agricultura peruana: ¿vamos hacia una crisis? *La Revista Agraria*, p. 13. CEPES.
- PNUD. (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. PNUD.
- PNUD. (2020). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. Series de investigación. PNUD.

- Rieff, D. (2016). *El oprobio del hambre. Alimentos, justicia y dinero en el siglo XXI*. Taurus.
- Salrach, J. (2012). *El hambre en el mundo. Pasado y presente*. Universidad de Valencia, España.
- Streeck, W. (2017). *¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia*. Traficantes de Sueños.
- UNCC Data Dashboard. <https://data.unccd.int/>
- UNICEF y WHO. (2023). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2022: Special focus on gender*. United Nations Children's Fund and World Health Organization.
- Wiesmann, D., Von Braun, J. y Feldbrügge, T. (2000). *An international nutrition index. Successes and failures in addressing hunger and malnutrition*. ZEF – Discussion Papers on Development Policy N.º 26, Center for Development Research.
- Ziegler, J. (2003). *Los nuevos amos del mundo y aquellos que se les resisten*. Destino.