

Retos para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios en el Perú

El papel de las políticas alimentaria,
agraria y ambiental



RETOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS EN EL PERÚ

El papel de las políticas alimentaria, agraria y
ambiental

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Julio de 2025

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
1. POLÍTICAS PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.....	4
1.1. El contexto global	5
1.2. El contexto nacional.....	7
1.3. El marco normativo nacional.....	8
1.4. Balance y principales desafíos.....	11
2. POLÍTICAS DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES	12
2.1. Distribución y calidad de la tierra: un panorama desigual	12
2.2. El agua y la política de grandes irrigaciones.....	16
2.3. Saneamiento de la propiedad agraria	19
3. USO DE RECURSOS Y PROBLEMAS AMBIENTALES.....	22
3.1. Fallas en la cadena de suministros.....	23
Incremento de pérdidas y desperdicios de alimentos.....	23
Degrado de los suelos.....	25
Abuso de fertilizantes y otros insumos modernos	26
Uso excesivo de pesticidas	27
3.2. Fallas en los entornos alimentarios	28
Mercados y reducción de la agrobiodiversidad	28
3.3. Fallas en el comportamiento de los consumidores	29
Dieta alta en productos animales y ultraprocesados.....	29
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	30
BIBLIOGRAFÍA.....	34

INTRODUCCIÓN

Durante los años posteriores a la segunda posguerra, el precio mundial de los alimentos se mantenía a la baja, a la vez que las tecnologías modernas de la revolución verde se iban expandiendo a nivel mundial, configurando períodos sin precedentes de aumento de producción y rendimientos en el agro. Hacia fines de la década de 1990 la preocupación por la seguridad alimentaria vista desde el lado del aprovisionamiento ya había perdido su lugar prioritario en las agendas públicas globales según sostuvo Rajih Shah, por entonces director de USAID, en tanto el hambre en el mundo se encontraba en notable descenso: según estimaciones de la FAO, durante la segunda mitad del siglo XX la incidencia mundial del hambre había descendido del 56 % al 10 %.

A finales de 2006, sin embargo, los cuatro alimentos básicos más importantes a nivel mundial (trigo, arroz, maíz y soja), sobre todo para la población de menores recursos económicos, iniciaron un proceso de incremento de precios, lo que ha llevado a múltiples crisis alimentarias globales a lo largo del presente siglo. Según Rieff (2016), durante el inicio de la primera crisis alimentaria del presente siglo, el gasto de las familias en alimentación para los países pobres aumentó en un 40 %, mientras que los costos de sus importaciones alimentarias se incrementaron en un 25 %; hacia finales de 2008, la ONU estimó que la canasta anual de importaciones alimentarias de los países en vías de desarrollo costaba tres veces más que en el 2000 (Holt-Gimenez & Patel: 2009). Paradójicamente, durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo actual, la población mundial aumentó a una tasa anual del 1,5 %; mientras que la producción alimentaria mundial aumentó a una tasa del 2 %. El suministro alimentario aparentemente era, en efecto, más que suficiente para alimentar a la población mundial. Sin embargo, la crisis llegó.

Las crisis alimentarias de inicios del presente siglo tuvieron sus raíces esta vez no en el suministro, sino en el acceso. Entre las muchas razones detrás de las reiteradas crisis destacan dos: la inestabilidad del precio del petróleo (elemento energético fundamental no solo en el comercio y transporte mundial de alimentos, sino también como insumo directo en la fertilización química y en el procesamiento agroindustrial); y los eventos climáticos cada vez más frecuentes e intensos. Es decir, las dependencias climática y energética parecen haber estado detrás de la inestabilidad de los precios internacionales y que se han manifestado en las mencionadas crisis. Estas causas son, sin embargo, de tipo coyuntural y no terminan de explicar por qué los sistemas alimentarios actuales están fallando; muestra de ello, son los problemas cada vez más grandes de acceso alimentario, pobreza, hambre, desigualdad y polarización social. En realidad, los actuales sistemas alimentarios están caracterizados por mayores tendencias hacia la concentración económica, la producción agroindustrial, al cambio de uso de las tierras, la especulación financiera, el desarrollo tecnológico, el monocultivo, la extranjerización de las tierras, etc.

Hay, por tanto, causas más estructurales que pertenecen a las propias dinámicas del sistema alimentario global y que han distribuido el comercio, concentrado el capital y orientado el poder económico, social y político de tal forma que han configurado sistemas alimentarios más concentrados, vulnerables e insostenibles. Precisamente, gran parte de la insostenibilidad de los actuales sistemas alimentarios se origina en una falla estructural de los propios sistemas y ya no solo de alguno de sus componentes. Como veremos a continuación, en el primer capítulo, el sistema alimentario global, y desde luego los sistemas nacionales, están presentando fallas en sus tres componentes principales, a saber, en las cadenas de suministros, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores. Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, estas fallas se traducen en desafíos cada vez mayores en todos los componentes de la seguridad alimentaria. De allí que los principales esfuerzos durante el presente siglo para alcanzar la seguridad alimentaria ya no se limiten a enfrentar problemas relacionados solo con el acceso, sino también con la disponibilidad, la estabilidad, el uso e inclusive la institucionalidad. Las recientes tendencias de sobreexplotación de recursos, uso intensivo de insumos modernos y expansión de la agricultura industrial, además de otras tendencias mencionadas previamente, han vuelto a revivir los riesgos asociados a la disponibilidad y estabilidad que terminan condicionando la sostenibilidad de los actuales sistemas alimentarios.

Por si estos riesgos no fueran suficientemente complejos de enfrentar la actual coyuntura, en la que los mercados internacionales se han visto profundamente afectados por las medidas arancelarias dispuestas por el gobierno de Donald Trump, viene generando incertidumbre y afectando ya no solo a las economías de países pobres sino incluso desajustes en la provisión de granos y otros *commodities*, cuyas proyecciones resulta difícil prever.

Regresando a las tendencias que afectan a la seguridad alimentaria, resulta importante analizar cuál ha sido el papel del Estado peruano, y también lógicamente de los organismos supranacionales, en la actual configuración de los sistemas alimentarios en el Perú y sus fallas. Asimismo, debemos analizar cómo las políticas alimentarias, agrarias y ambientales del presente siglo están o no contribuyendo a la transformación de tales sistemas. Algunas preguntas que consideramos pertinentes son: ¿qué modelos de producción favoreció el Estado peruano mediante la creación de políticas y mecanismos diferenciados y qué repercusiones sociales, económicas y ambientales ha tenido ello?, ¿qué actores sociales ganaron liderazgo en este proceso y qué otros lo fueron perdiendo? y ¿cómo ello ha reconfigurado los sistemas agroalimentarios, el uso de recursos y el cuidado del medioambiente? En lo que resta del documento intentaremos abordar estas cuestiones.

POLÍTICAS PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La presente sección explora el marco de políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en el Perú durante el siglo XXI. Partiendo de un enfoque de los sistemas alimentarios se analiza brevemente la pertinencia, efectividad y alcance de tales

políticas para abordar las principales fallas del sistema alimentario peruano enmarcado dentro de un sistema alimentario global y el actual sistema de organización capitalista. Por último, se señalan los principales desafíos para el Estado peruano necesarios para la transformación de los actuales sistemas alimentarios.

1.1. El contexto global

Quizá una de las aproximaciones más completas para entender la actual estructura de los sistemas alimentarios y sus fallas es el concepto de regímenes alimentarios introducido por Friedmann y McMichael hacia fines de la década de 1980¹. Ellos emplean ese concepto para analizar y cuestionar el papel del Estado como un actor importante para entender las relaciones entre la organización capitalista global, los procesos geopolíticos y el comercio agroalimentario. Un régimen alimentario específico, por lo tanto, comprende las dinámicas en la economía política global de alimentos dentro de una temporalidad específica (Otero: 2013). McMichael (2009) ha identificado hasta tres regímenes alimentarios específicos: un primer régimen alimentario con liderazgo británico, temporalizado entre 1870 y 1930; un segundo régimen, con notable influencia norteamericana, durante las tres décadas siguientes a la segunda postguerra (1950 – 1970); y un tercer régimen con liderazgos corporativos iniciados durante la década de 1980 hasta el presente. Para efectos del presente informe nos centraremos en los dos últimos.

El segundo régimen comprende el periodo posterior a la segunda postguerra (1950-1970) en donde Estados Unidos toma el liderazgo hegemónico del sistema alimentario global. Las dinámicas de complementariedad comercial entre los Estados metropolitanos y las colonias –que luego fueron conformando los Estados-nación, sobre todo de los colonos de tierras templadas– pronto se dinamizaron, aprovechando las ventajas asociadas a la expansión de las fronteras agrícolas y la flexibilidad de la agricultura familiar. Según McMichael (1997), a finales del siglo XIX la agricultura de los colonos se transformó en el nuevo centro agrícola mundial y ya en el siglo XX fue la base del desarrollo agrícola industrial no solo en Europa, sino también en el mundo postcolonial. Evidentemente, Estados Unidos tomó provecho de estos procesos y comenzó la expansión de su modelo estadounidense de agroindustrialización y de excedentes alimentarios luego de la segunda postguerra.

En este periodo la planificación geopolítica fue fundamental y, de hecho, marcó un punto de inflexión notable en las transformaciones actuales de los sistemas alimentarios. En particular, la política protecciónista y de subsidios agresiva de Estados Unidos (y también de la Comunidad Europea) fomentó la especialización de productos básicos y reconfiguró el comercio alimentario mundial a través de la ayuda alimentaria, sostenida en los ingentes excedentes alimentarios que generó su estrategia geopolítica, modificando así la cartera exportadora del Tercer Mundo, incrementando su dependencia y transformando los patrones de consumo (exportación cultural alimentaria). Este modelo norteamericano agroindustrial, sostenido en el motor tecnológico de la revolución verde, se consolidó también en

¹ Friedmann, F. y P. McMichael: 1989.

Europa y fomentó la competencia por el liderazgo del mercado de productos alimentarios básicos tales como el trigo y el maíz. Tal competencia fue tan agresiva que, según sostiene McMichael (1997), significó un aumento de los subsidios durante las décadas de 1970 y 1980 del 400 % en Estados Unidos y del 200 % en la Comunidad Europea, resultando en una depresión de los precios sin precedentes.

El tercer régimen alimentario comprende desde los años 80 del siglo pasado hasta la actualidad, el cual es llamado régimen alimentario corporativo (McMichael: 2005 y 2009), también conocido como el régimen alimentario neoliberal (Pechlaner y Otero: 2008 y 2010). Surge en un contexto de crisis del Estado de Bienestar, también llamado fordismo –único periodo del capitalismo donde coexistieron crecimiento económico y estabilidad social (Streeck: 2017)– y del ascenso del proyecto neoliberal a raíz de tal crisis. Uno de los aspectos centrales de este régimen es que el liderazgo de los países se desdibuja y se incorpora un nuevo actor social: las corporaciones. A raíz de la crisis del fordismo, sostiene Otero (2013), la burguesía estadounidense se orienta hacia estrategias de abaratamiento de mano de obra para superar la competencia de sus principales competidores (Japón y Alemania), lo cual significó la transferencia del capital hacia otros territorios nacionales y hacia destinos internacionales con bajos costos salariales (China, México), el intercambio de capitales entre sectores (manufactura, comercio, financiero) y una serie de integraciones verticales y horizontales en el sector alimentario.

El resultado de los dos últimos regímenes fue el cambio estructural de los sistemas alimentarios: se dinamizaron los procesos de industrialización y especialización (impulsada por los Estados hegemónicos) en el agro, lo cual devino en una mayor concentración económica y de poder en los sistemas y profundizó la dependencia en el Tercer Mundo. En la escala nacional, afirma McMichael (1997), se crearon sectores agrícolas orientados a objetivos de seguridad alimentaria y a estrategias de desarrollo agroindustrial. Esto último creó nuevos países agrícolas, tales como Brasil y Argentina, pero, al mismo tiempo, ocasionó nuevos problemas ambientales a raíz de la expansión de la frontera agrícola en áreas boscosas y el uso intensivo de insumos modernos. Estos procesos locales también modificaron las estructuras agrarias internas al introducirse rápidamente el capital y las tendencias modernizadoras en la agricultura a través de las diferentes reformas agrarias ejecutadas en América Latina y que, según interpretación de McMichael, fue el mecanismo institucional amortiguador del malestar campesino.

Estos cambios fueron consolidando los procesos de financiarización², extranjerización de los capitales y acaparamiento de tierras, es decir de globalización de la agricultura corporativa, que luego se aceleraron al introducirse la biotecnología y, junto con ella, la expansión de los transgénicos. En el último régimen, al igual que en el previo, el papel del Estado fue crucial. Pese a que el proyecto neoliberal presuponía la liberación de las libertades individuales y de los

² Se refiere al proceso de incorporación del capital financiero en el sector agrario en donde los productos agrícolas adquieren una característica especulativa y, por tanto, responden a fines más allá de la alimentación.

mercados, en la práctica significó la economía administrada para los intereses de los Estados hegemónicos. En ese sentido, resulta atinado el término que Otero (2013) utiliza de ‘neoregulación’ (antes que ‘desregulación’) para definir al conjunto de políticas asociadas al proyecto neoliberal. El éxito y expansión, por tanto, de las corporaciones agroalimentarias de los Estados hegemónicos se sustentaron en el financiamiento estatal para el desarrollo tecnológico, el marco institucional que protegía los derechos de propiedad intelectual y las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que favorecían los intereses proteccionistas de los países desarrollados (Otero: 2013).

1.2. El contexto nacional

En los ámbitos nacionales, la adopción del proyecto neoliberal traducido en pautas específicas a partir del Consenso de Washington también favoreció esos intereses corporativos a través de la liberalización del mercado financiero, de capitales y de tierras. Algunos ejemplos concretos en Latinoamérica que dejaron el camino libre a estos procesos fueron la arbitrarria entrega de títulos para grandes apropiaciones de tierras en Bolivia (1980), la aplicación del modelo neoliberal en Ecuador (1983), el respeto irrestricto del derecho de propiedad aplicado en Chile (1984) y la ley que eliminó las restricciones a la propiedad de la tierra en Perú (1995) (Pintado: 2020). Esta última ley (No. 26505), en particular para el caso peruano, junto con la ley de Promoción Agraria promulgada a inicios del presente siglo (2000), marcaron un punto de inflexión importante para el crecimiento exponencial de las exportaciones, la mayor dependencia alimentaria y la mayor polarización social en el campo.

Precisamente, estas dos leyes han sido los vehículos conductores de las tendencias alimentarias globales aterrizaradas al contexto nacional y que luego se fueron fortaleciendo a partir de los numerosos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que firmó el país desde 2003. El resultado fue que muchas de las fallas de los sistemas alimentarios globales fueron trasladadas al ámbito local. Partiendo del enfoque de los sistemas alimentarios –es decir el enfoque que aborda el problema alimentario en su conjunto y analiza la organización, las relaciones de interdependencia y los entornos que comprenden, además de su apertura a otros sistemas (biológico, económico, político, social, etc.) (Fanzo y Davis: 2021; Piñeiro et al: 2021)–, podemos identificar una serie de problemas en cada uno de los componentes de nuestro sistema alimentario nacional.

En la cadena de suministros, por ejemplo, resaltan problemas asociados al incremento de pérdidas y desperdicios de alimentos (*food loss, food waste*), mayores presiones en el uso de recursos naturales, degradación de los suelos, abuso de insumos modernos, pérdida de agrobiodiversidad, mayor oferta de alimentos procesados y ultraprocesados, mayor dependencia de insumos energéticos, etc. Por el lado de los entornos alimentarios, destacan problemas de contexto físico (aumento de *pantanos alimentarios*, crecimiento acelerado de *convenience stores*, expansión y concentración de supermercados y otras cadenas minoristas) y de contexto económico (incremento de consumo fuera del hogar, mayor oferta de *fast food*, pérdida de poder de compra de consumidores).

Finalmente, en el comportamiento de los consumidores (tercer componente del sistema alimentario), destacan problemas asociados a la mayor oferta publicitaria de *fast food* y alimentos ultraprocesados, marketing manipulador, etc., que vienen generando dilemas éticos en las decisiones alimentarias.

El resultado de todas estas fallas en el sistema alimentario nacional se traduce, como anotamos previamente, en la prevalencia del hambre en el país, el incremento de los niveles de inseguridad alimentaria, aumento generalizado del sobrepeso y la obesidad y de sus enfermedades asociadas, el agotamiento y degradación de recursos naturales, pérdida de agrobiodiversidad y la polarización social de los actores del sistema.

Aquí es donde las políticas orientadas a la seguridad alimentaria bajo un enfoque de sistemas alimentarios toman suma importancia para nuestro país, pues las fallas de los actuales sistemas alimentarios, tanto a nivel global como local, exigen políticas orientadas a la transformación de los actuales sistemas alimentarios hacia modelos más sostenibles y justos. ¿Ha contribuido el marco de políticas nacionales a tales objetivos? Nuestra hipótesis es que dicha contribución, partiendo de un análisis de sistemas alimentarios, ha sido muy limitada. A continuación, haremos una revisión y balance de las principales políticas orientadas a la seguridad alimentaria en el país, lo cual nos dará algunas luces para evaluar nuestra hipótesis.

1.3. El marco normativo nacional

Nuestra primera revisión de políticas orientadas a la seguridad alimentaria permite corroborar que la legislación peruana ha perseguido este objetivo, pero solo con normas de menor jerarquía durante muchos años y muy recientemente con normas con rango de ley. La muestra quizá más fehaciente de tal hecho es que a pesar de que hay un compromiso internacional sobre el derecho humano a la alimentación desde fines del siglo pasado, el Estado peruano no lo ha incorporado explícitamente en su legislación durante todo el presente siglo, al menos a nivel de normas con rango de ley (Del Castillo: 2016). Recién en febrero del 2024 se ha concretado un intento de reglamentación que también revisaremos más adelante.

La primera iniciativa con la que empezamos esta breve revisión del marco normativo sobre seguridad alimentaria en el Perú es la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, promulgada por decreto supremo desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en setiembre del 2004 (D.S. No. 066-2004-PCM) cuyo objetivo general fue el de prevenir deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición principalmente en las familias peruanas con niños menores de 5 años, gestantes y hogares en situación de vulnerabilidad (grupos priorizados). Tal estrategia, sin embargo, no cumplió su temporalidad y fue derogada antes de tiempo, en 2013. Según Alberto García³ (consultor para la FAO, sede Perú), la falta de voluntad política y de una institucionalidad adecuada de soporte limitó que fuera aplicada de forma sistemática.

³ “Leyes y políticas de seguridad alimentaria: Perú en desventaja”, en *La Revista Agraria*, No. 158, Lima, Cepes, enero 2014, pp. 14-15.

De manera paralela, en setiembre del 2004, se elaboró el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (D.S. No. 064-2004-PCM) cuyo objetivo fue el de lograr el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables a través de los siguientes instrumentos: mejora de activos, acceso a servicios sociales básicos de calidad, desarrollo de capacidades humanas, protección social frente a riesgos, etc. Dentro de los 20 indicadores que componen este plan, uno estaba estrechamente vinculado con la seguridad alimentaria: reducción de la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años. Si bien con respecto a este tema, el indicador nacional mostró importantes avances en los últimos años, todavía persisten brechas muy marcadas y una situación desfavorable en los espacios rurales y grupos poblacionales vulnerables. Algunos estudios regionales inclusive dan cuenta de que a pesar de que algunos promedios regionales han tenido una mejora destacable en la reducción de la desnutrición crónica infantil, todavía se esconden incidencias muy altas en provincias y distritos detrás del indicador regional (Cepes: 2016; Cepes: 2018).

Por último, durante el mismo mes de 2004, se elaboró también la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (D.S. No. 065-2004-PCM) cuyo principal objetivo fue el de impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social, ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales. Entre los principales lineamientos estratégicos orientados a tal objetivo destacaron el impulso hacia una economía rural competitiva, diversificada y sostenible, promover el acceso a activos productivos, provisión adecuada de infraestructura económica, provisión de servicios y fomentar el manejo sostenible de recursos naturales.

A fines del año siguiente, 2005, se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (D.S. No. 017-2005-JUS) cuyo objetivo se centró en abordar el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales. En el aspecto relacionado a la seguridad alimentaria, este plan promovió la búsqueda de tres resultados claves: Promover la elevación de la jerarquía normativa del derecho a una alimentación adecuada; implementar ajustes de políticas en torno al derecho a la alimentación (transversalidad sectorial); y garantizar la inocuidad de alimentos y acceso físico y económico. Este sería el punto de inflexión para una tratamiento más explícito y jerárquico de la seguridad alimentaria en la legislación nacional. Sin embargo, la agenda política lo terminó subordinando en los años siguientes. Como veremos más adelante, esta situación relegó a nuestro país, en comparación con otros de Sudamérica, en cuanto a los avances normativos orientados a la seguridad alimentaria.

Recién hacia finales del 2012 se retomaría este proceso normativo. En octubre de ese año se creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (D.S. No. 102-2012-PCM) integrada por 9 ministerios y algunos representantes de la Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales, las asociaciones y gremios más importantes del país. Entre las principales funciones de esta comisión estuvieron: la recomendación de políticas vinculadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), evaluar la Estrategia de Seguridad Alimentaria 2004-2015 y proponer la

estrategia 2012-2021, proponer mecanismos de articulación y complementariedad entre la comisión, gobiernos y sociedad civil, entre otras.

Esta comisión conllevó, un año más tarde, a la creación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (D.S. No. 021-2013-Minagri), la cual derogó la estrategia previa vigente (ENSAN 2004-2015). El objetivo general de esta nueva estrategia fue garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales, mientras que los principales objetivos específicos apuntaron a garantizar la disponibilidad o suministro alimentario, asegurar el acceso a alimentos inocuos y nutritivos, asegurar el consumo adecuado, garantizar medidas de adaptación al cambio climático, implementar el marco institucional sobre seguridad alimentaria en los tres niveles de gobierno. El logro más importante de estas iniciativas, aunque focalizado a un grupo poblacional específico, se concretó en el mismo año, pues se promulgó la ley de Alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes (Ley No. 30021) con objetivos específicos en cuanto a la salud, crecimiento adecuado, educación, actividad física, implementación de quioscos en educación básica y la supervisión de la publicidad. El fin último de esta ley fue reducir y eliminar enfermedades vinculadas con sobre peso y obesidad. Dado el salto de jerarquía en la legislación nacional que constituía esta ley, no se hicieron esperar las campañas en contra. Los intereses de la industria alimentaria y las agencias de publicidad dilataron el proceso de reglamentación de la ley y obstaculizaron notablemente sus alcances. Prueba de ello es que recién en abril del 2015 se aprobó el reglamento técnico que solo se concentró en parámetros técnicos para regular el etiquetado de alimentos (octógonos) sin desarrollar el reglamento completo, que era a lo que apuntaba inicialmente la ley.

Recién en julio del 2021 el Congreso peruano aprobó una ley específica más general sobre seguridad alimentaria en el país: la ley No. 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo objetivo es el de establecer el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito. La reglamentación de esta ley, sin embargo, fue nuevamente dilatada por los varios conflictos de intereses que hemos comentado en anteriores iniciativas legislativas. Recién en febrero de 2024 se publicó el reglamento de esta ley, el cual consta de 6 capítulos y 18 artículos. Si bien la reglamentación incorpora conceptos clave asociados a la seguridad alimentaria y la transformación de los actuales sistemas alimentarios (agroecología, bioeconomía circular, emergencia alimentaria, sistemas alimentarios sostenibles, actores de los sistemas, etc.), no establece mecanismos concretos que induzcan cambios estructurales en el sistema alimentario nacional tomando en cuenta las vinculaciones con los sistemas globales, más allá de la 'promoción', 'fortalecimiento' o 'impulso' de algunas acciones específicas que ya formaban parte de las iniciativas legislativas previas. Quizá la única medida concreta y que podría ser de enorme utilidad para la incidencia es la creación de un observatorio de la seguridad alimentaria y nutricional, cuyo objetivo es generar evidencia oportuna, relevante y de calidad que contribuya al análisis crítico, la toma

de decisiones y la medición del cumplimiento de los resultados en materia de la seguridad alimentaria y nutricional.

1.4. Balance y principales desafíos

A partir de la breve revisión del marco de políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en el Perú durante el siglo XXI podemos llegar a algunas conclusiones.

Respecto a la pertinencia de las políticas, podemos concluir que la mayoría de iniciativas legislativas no han sido pertinentes principalmente por dos motivos: (i) por las reiteradas interrupciones de los procesos normativos orientados a la seguridad alimentaria, las cuales relegaron a nuestro país, en términos de normativa alimentaria con rango de ley, en comparación con otros países de la región, tales como Venezuela (2008), Ecuador (2009) y Bolivia (2011), y (ii) por la poca jerarquía normativa que tenían las diferentes iniciativas dentro de la legislación nacional y que dificultó el alcance de objetivos, metas o resultados esperados. Precisamente, relacionado a esto último, se puede concluir que el marco normativo implementado desde inicios del presente siglo ha tenido poca efectividad, sobre todo si se considera el mantenimiento del problema de la inseguridad alimentaria desde un enfoque de sistemas alimentarios.

La revisión inicial de las diferentes fallas del sistema alimentario nacional, sin embargo, nos permite corroborar que los alcances de las diferentes políticas orientadas a la seguridad alimentaria son muy limitados, pues todavía no hay legislación concreta que aborde las notables tendencias al acaparamiento de tierras (principalmente en la costa peruana), la concentración del capital y las tierras en el sector agroexportador, los altos índices de fertilización química y uso de insumos modernos que derivan en una constante degradación de los suelos y contaminación de aguas subterráneas, la mayor presión por recursos hídricos ejercida principalmente por la agricultura de exportación. Asimismo, las políticas no enfrentan la reducción del poder de compra de las familias que cada vez es más permanente, debido a que la oferta interna de alimentos está caracterizada por una mayor predominancia de importaciones, la sustitución de mercados de destino interno por mercados externos y las limitaciones del modelo de crecimiento económico para frenar la desigualdad y la pobreza.

Del mismo modo, dichas políticas no permiten encarar el aumento sistemático del sobrepeso y la obesidad, la multiplicación de puntos de venta con alta densidad de alimentos no saludables (*pantanos alimentarios*) y los cada vez más reducidos puntos de venta de comida saludable (*desiertos alimentarios*), etc. Pero incluso en los objetivos en donde las políticas han tenido cierta efectividad, sus alcances aún siguen siendo limitados. Prueba de ello es que a pesar de la gran reducción de los índices de desnutrición crónica infantil a nivel nacional y regional todavía persisten enormes índices y brechas en una gran cantidad de espacios distritales y provinciales cuyos niveles alarmantes se esconden detrás de aparentes progresos promedio.

La aprobación del reglamento de la ley de seguridad alimentaria en el país parece recoger varios de estos problemas presentes a lo largo del presente siglo en las

diferentes iniciativas normativas asociadas a los objetivos de la seguridad alimentaria en el país. En este sentido, un primer gran desafío para el Estado es recuperar el tiempo perdido durante todo este proceso normativo de casi veinte años a través de una mayor voluntad política para priorizar este tema en la agenda pública nacional. El segundo gran desafío consiste en priorizar un enfoque de sistemas alimentarios en la legislación sobre seguridad alimentaria de tal manera de visibilizar todas las fallas del sistema alimentario nacional y de aquellas que se derivan de las dinámicas entre el sistema alimentario nacional y los sistemas globales. Por último, un desafío importante tiene que ver con el desarrollo de la propia reglamentación que necesita ser más explícita y determinante y menos declarativa o sugerente, pues hay muchos intereses contrapuestos y complejos que una legislación muy flexible no puede abordar.

2. POLÍTICAS DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES

El manejo de los recursos naturales, especialmente de la tierra y el agua, constituye un aspecto fundamental para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios en el Perú. Ambos recursos son esenciales para la producción agrícola (fundamentalmente orientada a la producción de alimentos) y, al mismo tiempo, su gestión y aprovechamiento reflejan tensiones históricas, desigualdades estructurales y desafíos ambientales contemporáneos. El uso, el control y la conservación de la tierra y el agua no solo determinan la producción y la productividad del sector agrario, sino que también son elementos centrales en las políticas agrarias nacionales.

En el Perú, a las diversas condiciones naturales geográficas, altitudinales y la variabilidad climática se suman los contrastes derivados de la disponibilidad y calidad de estos recursos. Por un lado, para el aprovechamiento de la tierra el país enfrenta problemas de fragmentación, baja fertilidad y degradación; por otro lado, se constata que el agua, está distribuida de forma desigual, siendo la costa peruana altamente dependiente de sistemas de riego, lo que la convierte en una zona muy vulnerable. En este contexto, las políticas nacionales han buscado responder a estas limitaciones a través del impulso de grandes proyectos de irrigación, los que en las últimas décadas se han acompañado de programas de saneamiento legal de tierras y diferentes estrategias de gestión hídrica. Sin embargo, estas políticas presentan desafíos importantes en términos de sostenibilidad, equidad y eficacia. Para decirlo de forma directa, dichas políticas no atienden las necesidades de la gran mayoría de agricultores familiares, cuya producción se orienta principalmente hacia el mercado interno, lo que plantea un gran desafío para nuestra seguridad alimentaria y nutricional.

2.1. Distribución y calidad de la tierra: un panorama desigual

El Perú enfrenta una marcada heterogeneidad en la calidad y distribución de las tierras agrícolas, derivada tanto de factores geográficos como de decisiones

políticas. Las tierras agrícolas que componen la superficie agropecuaria del país son limitadas (tan solo el 18,5 % del total de la superficie agropecuaria, conforme al IV Censo Nacional Agropecuario realizado en 2012) y además, se ven afectadas por problemas de erosión, escasa fertilidad, mientras que solo un pequeño porcentaje cuenta con alta productividad y acceso a riego tecnificado.

La desigualdad en la distribución de la tierra tiene profundas raíces históricas, desde el modelo latifundista hasta la reforma agraria del siglo XX. Aunque esta última redistribuyó tierras de las haciendas y latifundios a las cooperativas agrarias y a comunidades campesinas, no logró consolidar un modelo de acceso equitativo ni fomentar la sostenibilidad del uso. Actualmente, la fragmentación de las parcelas es un problema persistente, especialmente en la sierra, donde pequeños agricultores manejan parcelas de menos de una hectárea en promedio, conforme dio cuenta el último Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2012 (INEI: 2012) y que la Encuesta Nacional Agropecuaria 2024 confirma (solo el 33,7 % de las unidades agropecuarias cuentan con cinco o más hectáreas). Por otro lado, en la costa y selva, el auge de la agroexportación y de la agroindustria ha incentivado la concentración de grandes extensiones de tierras en manos de corporaciones nacionales y algunas extranjeras (Eiguren: 2018), lo que ha intensificado los conflictos socioambientales por el aprovechamiento de este recurso. Al mismo tiempo el auge de las empresas agroexportadoras ha venido acompañado del incremento de trabajadores y trabajadoras agrícolas de temporada, que se han instalado en las inmediaciones de las empresas, viviendo en condiciones poco dignas (Araujo: 2021).

Las profundas desigualdades en la distribución de la tierra en el Perú tienen sus raíces en la época colonial. Durante este periodo el sistema de encomiendas y la posterior formación de haciendas consolidaron una estructura de propiedad territorial en la que el acceso a la tierra se encontraba concentrado en manos de unos pocos, mientras que la vasta mayoría de la población campesina y de comunidades indígenas (como entonces se las denominaba) se veía excluida de los beneficios de la tierra.

Durante el periodo republicano, el modelo latifundista continuó, alimentado por una estructura socioeconómica que favorecía a las élites terratenientes, a las cuales se les otorgó grandes extensiones de tierras. Sin embargo, especialmente desde las primeras décadas del siglo XX, comenzaron a surgir movimientos que demandaban una redistribución de la tierra para resolver las tensiones sociales, las cuales, en muchos casos, se manifestaban en luchas violentas entre los campesinos y los grandes terratenientes.

La Ley de Reforma Agraria de 1969, impulsada por el gobierno militar, representó un intento decisivo de transformar la estructura agraria del país. Esta ley tenía como objetivo la redistribución de tierras, especialmente a los trabajadores agrícolas de las haciendas y a comunidades campesinas, con el fin de eliminar el sistema de

latifundios y fomentar una mayor justicia social. Aunque la reforma logró expropiar grandes extensiones de tierra y redistribuirlas, el proceso estuvo plagado de dificultades. La implementación de la reforma no benefició a la inmensa mayoría de minifundistas (Matos y Mejía: 1980) y no estuvo acompañada de los recursos necesarios para asegurar el efectivo aprovechamiento por las empresas asociativas creadas ni por los agricultores (como asesoría técnica, capacitación empresarial ni créditos suficientes). Además, en muchos casos los beneficiarios de la reforma no recibieron tierras de calidad ni el necesario acompañamiento técnico para desarrollarlas de manera sostenible.

La reforma agraria de 1969 no alcanzó sus objetivos debido a varios factores, entre los cuales se destacan la falta de infraestructura, la escasa capacitación técnica, la carencia de financiamiento para los pequeños productores y el establecimiento de controles de precios de los productos agrícolas. Además, los procesos de expropiación de tierras estuvieron marcados por conflictos sociales y la seria resistencia de sectores de la élite terrateniente.

A pesar del importante logro en reducir la concentración de la tenencia de la tierra, la reforma agraria nunca logró transformar profundamente las estructuras agrarias del país. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, en medio de la crisis económica y de la crisis agraria, el modelo agroindustrial comenzó a ganar terreno, impulsado por políticas de apertura económica y la liberalización del mercado agrícola, lo que generó nuevas dinámicas de concentración de tierras, especialmente en las zonas de la costa donde, a la par de incentivarse la parcelación de las tierras de las cooperativas, se impulsaron cultivos de exportación como el algodón, la agroindustria de la caña de azúcar y, más recientemente, productos como los espárragos, uvas, mangos y otras frutas.

Aunque en las últimas décadas, el país ha vivido un crecimiento económico sostenido, particularmente en el sector de las agroexportaciones, la concentración de tierras en manos de grandes corporaciones ha vuelto a ser un tema de discusión. Lejos de revertir la concentración de tierras, las políticas aplicadas desde la década de 1990 han generado un aumento de acaparamiento de la propiedad y la marginación de los excooperativistas y pequeños productores. De esta forma, en la actualidad, las comunidades, los pequeños productores y los campesinos siguen enfrentando graves problemas para acceder a la tierra, dificultades que se ven agravadas por la falta de acceso a créditos, asistencia técnica adecuada y la escasa inversión en infraestructura para el desarrollo agrícola. La distribución de tierras en el Perú sigue siendo un desafío crucial para la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y la justicia social en el país.

Por otro lado, la calidad de la tierra agrícola en el Perú es uno de los factores determinantes en la productividad y sostenibilidad del sector agropecuario. Si bien la extensión del país es importante, las tierras cultivables, esto es, la superficie

agropecuaria, es reducida. De acuerdo con el último Censo Nacional Agropecuario (INEI: 2012), cerca de 39 millones de hectáreas forman la superficie agropecuaria, pero la superficie agrícola (la que es útil para el cultivo) sumaba 7 millones 125 mil hectáreas (el 18,5 % de la superficie agropecuaria) y se encuentra mayoritariamente en la sierra del país. No obstante, datos satelitales recientes estiman las tierras agrícolas en poco más de 11 millones de hectáreas⁴.

La calidad del suelo agrícola está condicionada por diversos factores, como la fertilidad natural, la erosión, la disponibilidad de agua, y el tipo de uso que se les da. En general, muchas de las tierras agrícolas en el Perú tienen limitaciones importantes que dificultan su productividad a largo plazo (Castillo: 2022). En las zonas de la sierra, por ejemplo, la calidad de las tierras agrícolas se ve afectada por la erosión, un problema común debido a la topografía accidentada y las prácticas agrícolas tradicionales que no siempre respetan técnicas de conservación del suelo. Esa erosión, combinada con una escasa fertilidad natural de los suelos, genera un entorno poco favorable para la agricultura sostenible. Además, como se ha mencionado, la agricultura en esta región está caracterizada por la fragmentación de las parcelas, lo que limita la capacidad de los pequeños agricultores para implementar prácticas agrícolas más eficientes y tecnificadas. La falta de acceso a insumos y tecnologías apropiadas agrava aún más la situación, impidiendo que los agricultores aumenten su producción o mejoren la calidad de los suelos.

En la costa peruana, en las grandes extensiones controladas por las corporaciones, así como también en las zonas cercanas a los grandes proyectos de irrigación, se aplica el riego tecnificado. Sin embargo, los problemas de salinización de los suelos han sido una constante. Los grandes proyectos de irrigación han desincentivado el uso de aguas del subsuelo para privilegiar el riego con aguas superficiales, lo que, debido a un manejo inadecuado e ineficiente, ha producido la acumulación de sales en los suelos, afectando gravemente la capacidad de las tierras para sustentar cultivos en el largo plazo.

A nivel nacional, la calidad de la tierra agrícola se ve influida también por la falta de políticas eficaces para la conservación del suelo. La expansión de la agricultura intensiva y la deforestación, especialmente en la Amazonía peruana, contribuyen a la degradación de los suelos. En muchas áreas, las tierras agrícolas son utilizadas de manera insostenible, lo que lleva a la pérdida de biodiversidad y a la disminución de la capacidad productiva de los suelos. A pesar de los esfuerzos para implementar prácticas agrícolas más sostenibles, la falta de incentivos y de capacitación para los agricultores hace que muchas de estas prácticas no se implementen a gran escala.

⁴ <https://www.infobae.com/peru/2025/02/02/midagri-actualiza-el-mapa-nacional-de-superficie-agricola-hectareas-para-cultivo-en-el-peru-caen-a-112-millones-por-que/>

Por otra parte, una proporción importante de la superficie agropecuaria es controlada por las comunidades campesinas y las comunidades nativas, aunque una importante proporción de esas tierras la forman tierras eriazas y de montes, es decir poco productivas. Lejos de brindarles apoyo, la legislación de las últimas décadas tiende a recortar sus derechos sobre sus tierras, siendo el mejor ejemplo la aprobación en abril de este año de una ley (No. 32293) que modifica la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades, para favorecer la invasión de tierras comunales por no comuneros y de traficantes de tierras.

La reciente modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a través de la Ley No. 31973 (publicada en enero de 2024) como una respuesta a las nuevas exigencias de la Unión Europea para la importación de productos agrícolas, ha generado muchas críticas. El principal cuestionamiento a esa modificación legal⁵ es que, al modificar el procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, se estaría legalizando actividades agrarias sin el necesario sustento técnico, agravando los problemas de deforestación de las frágiles tierras que componen la región amazónica.

En términos generales, la calidad de la tierra agrícola en el Perú plantea serios desafíos que requieren una intervención integral tanto del Estado como de los actores privados. Las políticas de manejo sostenible de los suelos y el fomento de técnicas agrícolas más eficientes son esenciales para mejorar la productividad y garantizar la sostenibilidad del sector agropecuario. Esto incluye la promoción de tecnologías que favorezcan la conservación del suelo, la capacitación de los agricultores y el desarrollo de infraestructura de riego eficiente que permita optimizar el uso del agua. Si bien el Perú posee tierras con un gran potencial productivo, el manejo inadecuado de estas tierras podría comprometer su capacidad para alimentar a las generaciones futuras, como se verá en la tercera sección de este informe.

2.2. El agua y la política de grandes irrigaciones

Uno de los mayores desafíos en la agricultura peruana sigue siendo la fragmentación de las parcelas agrícolas. El Censo Nacional Agropecuario dio cuenta en 2012 que el promedio por parcela a nivel nacional es de 1,4 ha de tierras agrícolas (INEI: 2012, p. 12), mientras que el 70 % de las parcelas tienen una extensión menor a 5 hectáreas. Como dijimos, esta tendencia es particularmente relevante en la región andina, donde predominan pequeñas propiedades y minifundios.

Atendiendo a la cantidad de tierras sin trabajar, siguiendo la misma fuente, la falta de agua resulta ser la principal razón que impide el desarrollo de los cultivos y se da

⁵ Puede verse <https://www.actualidadambiental.pe/ley-antiforestal-cuales-son-las-alternativas-frente-a-la-reforma-que-legalizaria-la-deforestacion/>

principalmente en la costa en un 55 %, en la sierra se ven afectadas el 32% y en la selva el 13% de hectáreas permanecían sin sembrar (INEI: 2012, p. 5).

Las desigualdades en la distribución de la tierra también van de la mano con la desigual distribución del agua y el riego. Así, la superficie agrícola bajo riego se encuentra principalmente en la costa donde representa el 57 %, en la sierra se encuentra el 38 % y en la selva tan solo el 5 % de las tierras bajo riego. La superficie agrícola bajo secano se encuentra mayoritariamente en la sierra y la selva donde concentran el 51 % y el 45 % respectivamente; en la costa solo se encuentra el 5 % de la superficie total bajo secano (INEI: 2012, p. 6).

En sentido contrario al fenómeno de fragmentación de las tierras agrícolas, en la costa y la selva del Perú, como ha sido dicho, debido a las políticas aplicadas en las últimas dos décadas se observa un proceso de concentración de tierras.

En efecto, las políticas públicas, desde los años 90 han favorecido el desarrollo de grandes proyectos de irrigación financiados por el Estado, que han permitido transformar vastas áreas desérticas en zonas productivas. Proyectos como Chavimochic, Olmos, y Majes-Siguas son ejemplos emblemáticos de cómo el Estado ha promovido la irrigación de tierras áridas en la costa que beneficiaron a un reducido número de empresas, facilitando así la expansión de la frontera agrícola hacia cultivos de alto valor para la exportación (Del Castillo: 2024). Estos proyectos han sido respaldados por leyes que promovieron la inversión privada en grandes infraestructuras de riego y el desarrollo de la agroexportación, aplicando significativas rebajas en la tasa impositiva y otros mecanismos, como el apoyo estatal en sanidad y promoción comercial en el extranjero.

Esta orientación de la política ha favorecido a las grandes corporaciones agroindustriales, las cuales han podido optimizar su producción utilizando tecnologías de punta, pero sin lograr integrar a los pequeños agricultores, que se ven incapacitados de competir con esas empresas en términos de escala y eficiencia. Al fomentar el cultivo de productos destinados a los mercados internacionales, como espárragos, paltas y frutas exóticas, el Estado ha incentivado la creación de grandes plantaciones en áreas irrigadas, en detrimento de la producción local destinada al consumo interno.

Un ejemplo de lo anterior es la Política Agraria Nacional 2021-2030 (aprobada por D.S. No. 017-2021-MIDAGRI), que señala como problema público que requiere de la intervención estatal “El bajo nivel de desarrollo competitivo agrario”, por lo cual enfatiza la competitividad y la productividad del sector agropecuario, manteniendo un enfoque prioritario en la agroexportación. A pesar de que dicha política menciona la necesidad de mejorar las condiciones para los pequeños productores, en la práctica los recursos y esfuerzos se han dirigido en su mayoría a proyectos que benefician a las grandes corporaciones, dejando a los pequeños productores en una

situación de desventaja. Este enfoque ha dejado de lado de los beneficios derivados de las políticas de irrigación a los pequeños agricultores.

Resulta ilustrativo de esta priorización el análisis del presupuesto público. En el período 2011-2021 se puede constatar que el rubro riego, durante todo ese periodo ha concentrado más del 40 % del presupuesto agrario nacional, mostrando la prioridad otorgada por los sucesivos gobiernos. Sin embargo, un análisis más detenido muestra que, al cierre del año 2020, tan solo tres proyectos absorbieron la quinta parte del presupuesto para riego (Majes Siguas II, Chavimochic III y la Presa Limón –parte del proyecto especial Olmos), con lo cual se evidencia la clara orientación a favor de la agricultura empresarial, de exportación y la mejor capitalizada del país (Pintado: 2021, pág. 22).

A pesar de declaraciones, políticas públicas y hasta normas legales (como la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y de la Ley de Riego Tecnificado), lo cierto es que la atención del Estado en cuanto a la dotación de agua para riego para los agricultores familiares dista mucho de las reales necesidades. Así, un estudio realizado a propósito de la Hoja de Ruta definida por el gobierno para enfrentar la inseguridad alimentaria (realizado por la plataforma Perusan en 2024) encontró, a manera de ejemplo, que en cuanto al Programa de Siembra y Cosecha de Agua según la meta programada a nivel nacional por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para 2022, tan solo se atendieron 3,224 hectáreas con infraestructura implementada de siembra y cosecha de agua y se realizaron 1,608 acciones de recarga hídrica (diques, zanjas, reforestación, etc.).

Más allá de los problemas derivados de los efectos del cambio climático, que ocasionan problemas por la variación de las temporadas de lluvias, generando períodos de sequía (y afectan a agricultores de secano y al ganado) alternados con intensas precipitaciones, que producen pérdidas por inundaciones, destrucción de infraestructura, viviendas y hasta cobran vidas humanas, los productores altoandinos se ven afectados además por heladas y nevadas. Con el acelerado retroceso de los glaciares, según la Autoridad Nacional del Agua (ANA) se cierne otro problema. Un informe de la ANA (2014) concluye que “Las cordilleras nevadas del Perú en los últimos 40 años han registrado una pérdida en superficie de 42,64 %, con respecto a los resultados obtenidos en el inventario del año 1970”; pero el retroceso ha continuado aceleradamente en estos últimos años.

A los problemas derivados de la previsible menor cantidad de agua se suma la creciente demanda por este vital elemento. El crecimiento de la población es un factor por considerar, a lo que se agrega el proceso de urbanización, un fenómeno global que determina el incesante crecimiento de las ciudades. INEI (2017) dio cuenta que la población censada del área urbana representó en 2017 el 79,3 % del total nacional, mientras que la población rural representó el 20,7 %. Esa población

reclama servicios de agua potable y alcantarillado, servicios de los que aún la población rural carece en mayor proporción.

Ese último dato nos lleva a revisar la calidad del agua, tema que afecta no solo los usos poblacionales sino también, como resulta evidente a la agricultura. Ya la OECD (2021) había alertado sobre los graves problemas de contaminación de ríos como el Rímac, el Chillón y Lurín. Similar preocupación se aprecia en el informe que luego de su visita al Perú a fines de 2022 el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de Naciones Unidas, Pedro Arrojo, presentó al Consejo de Derechos Humanos. Por la gravedad de lo que afirma el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (REDHAPS: 2023), citamos dos puntos de dicho informe:

5. La destrucción de acuíferos, humedales, bofedales y bosques húmedos en cabeceras fluviales a causa de la gran minería, así como las graves afecciones que esta les provoca agrava el impacto sobre la regulación de caudales fluviales que supone la desaparición de los glaciares, disparando la vulnerabilidad de la mayor parte de la población que vive en la franja costera del Pacífico, frente a los crecientes riesgos de sequía y de inundación.
6. Respecto a la contaminación tóxica, según datos del Ministerio de Salud, más de 10 millones de peruanos y peruanas, es decir más del 31 % de la población, sufren riesgo diario de contaminación por metales pesados, metaloides y otros tóxicos, con la demoledora precisión de que el 84 % son niños y niñas.

De esta forma, no solo la seguridad alimentaria se ve afectada por las políticas que se aplican sino incluso la salud de la población se encuentra en riesgo por la falta de cuidado de los recursos con que cuenta el país.

2.3. Saneamiento de la propiedad agraria

La agricultura constituye una de las principales actividades económicas del país, y en especial es la agricultura familiar la que contribuye con la mayor proporción de alimentos, además de absorber la mayor proporción de la población económicamente activa. En este marco, la política agraria debería buscar el equilibrio en cuanto al acceso a los recursos naturales, fortalecer la productividad del sector agrario y garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

El saneamiento físico-legal de la propiedad rural, también conocido como la formalización de la propiedad rural, se ha convertido en una herramienta clave para consolidar los derechos de los agricultores, mejorar las condiciones de inversión y promover un desarrollo más inclusivo y sostenible.

El saneamiento de la propiedad rural implica la regularización y titulación de las tierras agrícolas, un proceso que debería permitir a cientos de miles de pequeños productores formalizar su acceso a la tierra. Esto no solo proporciona seguridad

jurídica, sino que también abre oportunidades para acceder al crédito formal, participar en programas de desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales. Sin embargo, pese a los ingentes recursos públicos invertidos y los avances logrados, este proceso enfrenta retos significativos, como la falta de recursos técnicos y financieros, la existencia de conflictos territoriales y la inadecuada coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Como parte de la política agraria, el saneamiento de la propiedad rural tiene impacto en la sostenibilidad del sector agrícola. En efecto, la formalización de la propiedad permite implementar prácticas agrícolas más sostenibles, ya que los agricultores con títulos de propiedad están más dispuestos a invertir en la mejora de sus tierras, a adoptar tecnologías limpias y a participar en esquemas de certificación ambiental. Esto es especialmente relevante en un contexto en el que la presión sobre los recursos naturales, como el agua y los suelos, amenaza la productividad a largo plazo del sector agrario.

El proceso de titulación de tierras agrícolas en el Perú ha avanzado en las últimas décadas, impulsado por programas públicos orientados a la regularización de la propiedad rural, con el apoyo de organismos financieros internacionales. Programas como el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y sus sucesores, así como varias iniciativas en la región selvática han permitido la formalización de un número importante de parcelas, beneficiando principalmente a pequeños agricultores. Estos avances han otorgado seguridad jurídica a los propietarios, fomentando la inversión en mejoras agrícolas, el acceso a financiamiento formal y la integración a cadenas productivas, aunque las necesidades de formalización aún son grandes.

No se cuenta con información actualizada respecto del saneamiento de la propiedad rural. Sin embargo, recurriendo a fuentes oficiales se puede señalar que aún queda mucho por hacer. El Censo Nacional Agropecuario arrojó que el 72 % de las parcelas eran conducidas por sus propietarios, pero solo el 34 % de los conductores de las mismas afirmó tener el título de propiedad inscrito en los registros públicos (Cepes: 2021, p. 10). En cuanto a las comunidades campesinas y comunidades nativas, la situación también presenta problemas, pues de acuerdo con la información de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, al año 2021 había 6273 comunidades campesinas y 2257 comunidades nativas reconocidas, pero solo 5500 y 1632, respectivamente, estaban tituladas (Cepes: 2021, p. 12). Cabe agregar que, del total de ambas comunidades, solo 1103 tenían sus títulos de propiedad georeferenciados, como actualmente se exige para brindar la mayor seguridad respecto de su ubicación y extensión.

Es indudable que la formalización de tierras rurales tiene un vínculo directo con la lucha contra la desigualdad. Hay que recordar que las comunidades han sido

históricamente excluidas de los procesos de titulación lo que, como vimos, mantiene las brechas en el acceso a recursos y oportunidades que afectan a estas organizaciones. Es por ello por lo que la política agraria debería priorizar el saneamiento de la propiedad rural de estas comunidades, promoviendo un enfoque participativo e inclusivo que resalte los derechos colectivos y reconozca sus particularidades culturales y territoriales.

En el plano económico, se sabe que el saneamiento de la propiedad rural contribuye a dinamizar las economías locales y regionales. Los agricultores que cuentan con títulos de propiedad tienen mayor capacidad para integrarse a cadenas de valor, acceder a mercados nacionales e internacionales, participar en programas oficiales y generar de este modo ingresos más estables para sus familias. Esto también fortalece la resiliencia del sector agrícola frente a desafíos como el cambio climático y la volatilidad de los precios de los productos agrícolas, elementos que afectan de manera significativa a los pequeños productores.

Sin embargo, el saneamiento de la propiedad rural enfrenta también desafíos asociados a la superposición de normativas, la informalidad persistente, la continua fragmentación de las parcelas y los conflictos por el uso del suelo. Si bien el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (a través de la DIGESPARC) se encarga de la aprobación de normas y procedimientos, además de señalar las grandes líneas a seguir en este campo, son los gobiernos regionales los que tienen a su cargo la ejecución de las tareas de saneamiento de la propiedad rural, conforme a las leyes vigentes. Las políticas públicas deben abordar estos problemas mediante la simplificación de procedimientos, el fortalecimiento institucional, la asignación de los presupuestos respectivos y el diseño de estrategias integrales que combinen la titulación de tierras con programas de desarrollo rural, educación técnica y acceso a financiamiento.

Además, puede observarse la persistencia de otros desafíos que limitan el alcance de los esfuerzos por avanzar en el saneamiento de los derechos sobre las tierras agrícolas. En muchas regiones, especialmente en áreas rurales alejadas y comunidades campesinas y nativas, los procesos de titulación aún son lentos y muy complejos, lo que se agrava debido a la falta de recursos técnicos, la superposición de derechos de propiedad, los conflictos que ello origina y la ausencia de personal capacitado. Asimismo, el crecimiento de actividades como la minería informal y la expansión urbana desordenada generan diversos conflictos de uso del suelo, dificultando la consolidación de los derechos sobre las tierras agrícolas.

Para consolidar los avances logrados en materia de saneamiento de la propiedad rural resulta esencial fortalecer la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, simplificar procedimientos, como se ha dicho, y garantizar que el saneamiento de tierras llegue de manera equitativa a los sectores más vulnerables. Si los productores agrarios cuentan con seguridad y estabilidad sobre las tierras que

conducen, sin duda podrán enfrentar mejor los problemas asociados a la producción, comercialización y transformación, en beneficio de la seguridad alimentaria.

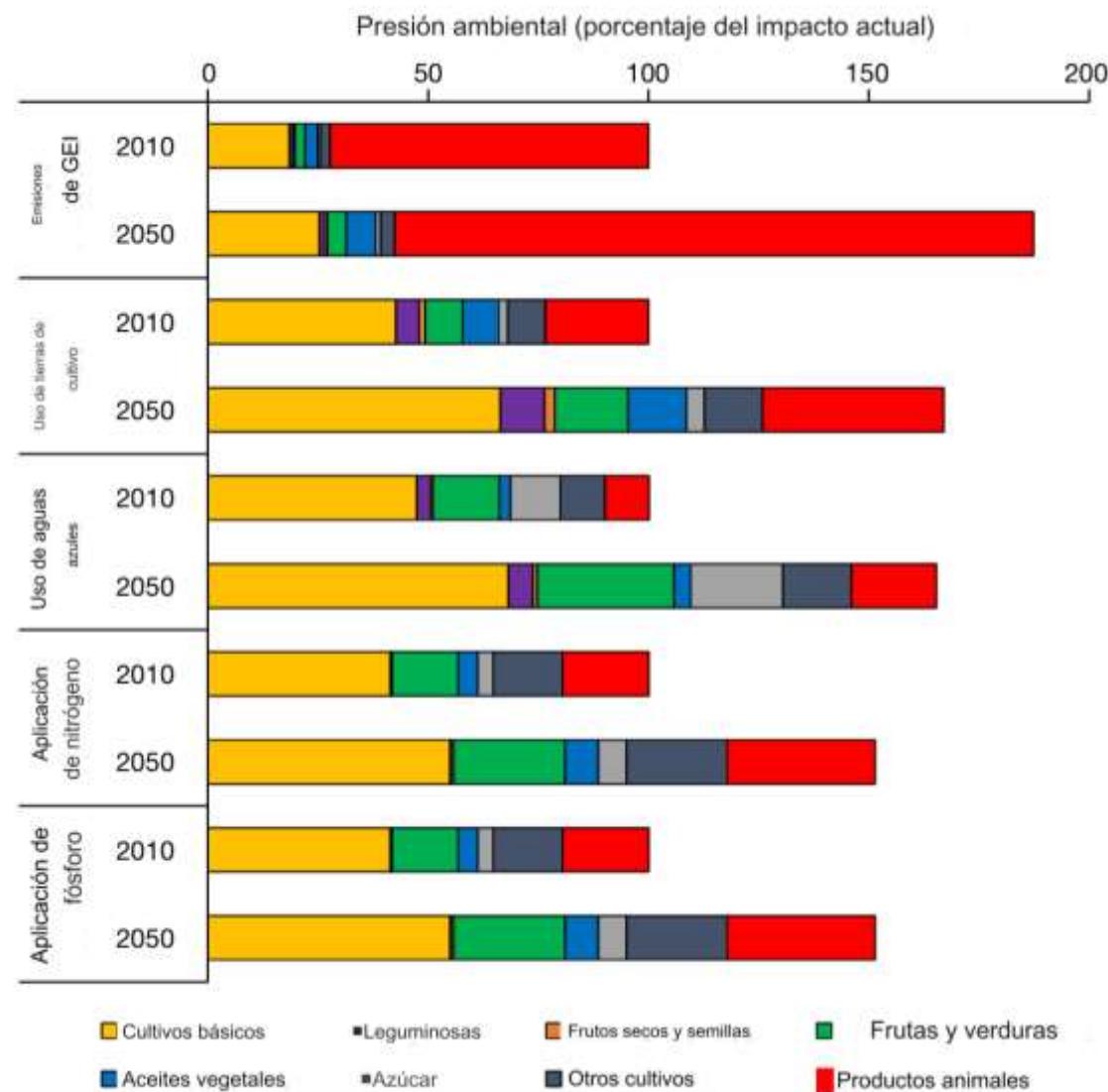
3. USO DE RECURSOS Y PROBLEMAS AMBIENTALES

Los sistemas alimentarios son intrínsecamente dependientes de la naturaleza, pero, irónicamente, la agricultura es un motor clave de su degradación. Esta actividad genera hasta el 25 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), demanda el uso de 40 % de las tierras y el 70 % del agua dulce a nivel global. La degradación de estos recursos, a su vez, socava la productividad agrícola y desencadena impactos ambientales a gran escala. El cambio climático, exacerbado por estas prácticas, amenaza aún más la seguridad alimentaria mundial al reducir rendimientos y calidad nutricional. (Fanzo, J., & Davis, C., 2021).

Un estudio internacional publicado en la prestigiosa revista *Nature* (Springmann, M., [et.al]: 2018) advierte que de no adoptarse tecnologías y medidas de mitigación, los impactos ambientales del sistema alimentario podrían aumentar entre un 50 % y un 90 % entre 2010 y 2050, alcanzando niveles que traspasan los límites planetarios que definen un espacio operativo seguro para la humanidad. Superados estos límites, los ecosistemas podrían colapsar, perdiendo su capacidad de regular el clima y otros procesos vitales (Rockström, J., [et.al]: (2009).

Como se ilustra en el gráfico 1, el estudio de Springmann, M. [et.al] (2018) encontró que la producción de alimentos de origen animal es la principal responsable de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) relacionadas con la alimentación, representando entre el 72 % y el 78 % del total. Esto se debe a factores como la baja eficiencia en la conversión de alimentos, la fermentación entérica de los rumiantes y las emisiones asociadas al estiércol. Además, los productos animales son los mayores consumidores de agua dulce y contribuyen significativamente a la contaminación por nitrógeno y fósforo. Por el contrario, los cultivos básicos (trigo, maíz, arroz, etc.) suelen tener una huella ambiental menor.

Gráfico 1



Fuente: Springmann, M. [et al]

3.1. Fallas en la cadena de suministros

Los sistemas alimentarios globales, y desde luego los nacionales, están presentando fallas en sus tres componentes principales, a saber, en las cadenas de suministros, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores. Nos referiremos a continuación a las fallas vinculadas a la cadena de suministros.

Incremento de pérdidas y desperdicios de alimentos

Se estima que alrededor de un tercio de los alimentos producidos a nivel mundial se pierden o se desperdician a lo largo de la cadena alimentaria, desde la producción

hasta el consumo, lo que equivale a aproximadamente 1300 millones de toneladas al año (FAO, 2012). Este desperdicio representa además una enorme cantidad de recursos naturales desperdiciados, incluyendo agua, tierra y energía. Adicionalmente, contribuye en forma significativa a las emisiones de gases de efecto invernadero.

La pérdida y el desperdicio de alimentos también presenta dimensiones alarmantes en Perú. Según estudios recientes (Bedoya-Perales y Dal' Magro: 2021), entre 2007 y 2017, se generaron en Perú un aproximado de 12,8 millones de toneladas anuales de pérdidas y desperdicio de alimentos (PDA). El mayor volumen se concentró en las etapas de producción agrícola (3,3 millones de toneladas), procesamiento y envasado (3,5 millones de toneladas), y manipulación y almacenamiento postcosecha (2,3 millones de toneladas). Según se ilustra en el gráfico 2, aproximadamente el 53 % del total de PDA se originó en las etapas iniciales de la cadena de suministro, destacando la producción agrícola (26 %) y el procesamiento y envasado (28 %).

Gráfico 2



Fuente: Bedoya-Perales y Dal' Magro: 2021

Esta problemática no solo implica una pérdida económica significativa, sino que también tiene un impacto ambiental y social considerable. Según señalan Bedoya-Perales y Dal' Magro, los determinantes del desperdicio de alimentos en el Perú durante la producción agrícola y las etapas de procesamiento y empaque son resultado de una compleja interacción de factores: las condiciones climáticas adversas, las plagas y las enfermedades afectan la producción, mientras que la falta de infraestructura, como carreteras en mal estado y la limitada cadena de frío, dificultan la distribución. A su vez, la volatilidad de los mercados y el rechazo de productos que no cumplen con los estándares de presentación generan incertidumbre y pérdidas económicas para los productores.

Existen diversas estrategias para abordar este problema, como la mejora de las prácticas agrícolas, la optimización de la cadena de suministro, la promoción de una mayor eficiencia en la distribución y el almacenamiento de alimentos, y la educación de los consumidores sobre la importancia de reducir el desperdicio en el hogar. Además, es fundamental fomentar la donación de alimentos en buen estado a organizaciones benéficas y bancos de alimentos.

Degradación de los suelos

Los suelos desempeñan un papel fundamental en la producción de alimentos para una población mundial en crecimiento. El aumento de la productividad agrícola se produce en un contexto de degradación generalizada y creciente de las tierras. Se ha detectado degradación del suelo en la mayor parte de las tierras agrícolas del mundo, tanto en la agricultura comercial intensiva como en la de subsistencia, lo que reduce el valor nutricional per cápita de los alimentos en todo el mundo. (Silver, W. L., et.al.: 2021).

En el Perú, los suelos de aptitud agrícola, que representan apenas el 7% de la superficie agropecuaria (INEI, 2012), son un recurso escaso y altamente vulnerable. Estos suelos se encuentran sometidos a una intensa presión debido a procesos de degradación como la salinización en la costa, la erosión en la sierra y la pérdida de fertilidad en la Amazonía.

Según INEI (2016), 8 millones de hectáreas presentan erosión severa y otras 31 millones moderada, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de la producción agrícola. La expansión urbana, la deforestación, prácticas de gestión insostenibles, contaminación, sobrepastoreo y cambio climático son los principales factores que contribuyen a la degradación de los suelos.

Una dificultad importante es la limitada práctica de análisis de suelos en el país, pese a ser crucial y necesaria para la toma de decisiones en la producción agrícola, ya que el análisis nos indica la disponibilidad de nutrientes y el nivel de fertilidad del suelo. Esta práctica se ha mantenido muy limitada en el país. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria, solo el 2 % de los productores realiza este análisis (Pintado: 2023). Esta limitada práctica, producto de la insuficiente inversión estatal en programas como el 0089 y la falta de conocimiento sobre prácticas sostenibles, impide una gestión eficiente de los suelos y contribuye a su degradación.

Algunos determinantes que identificamos para la persistencia del problema de la degradación de suelos son: la insuficiente inversión en drenaje, sobre todo en la costa; el desconocimiento de alternativas a la quema de vegetación natural o rastrojos como supuesta práctica de fertilización del suelo; y el escaso interés del Estado por combatir la degradación de los suelos, reflejado en los insuficientes recursos asignados y el bloqueo a iniciativas para incentivar el uso de abonos orgánicos y lograr una fertilización más eficiente.

La recuperación de nuestros suelos exige un enfoque multidisciplinario que combine prácticas agrícolas sostenibles, investigación, políticas públicas y participación de los productores. Es necesario promover la rotación de cultivos, la

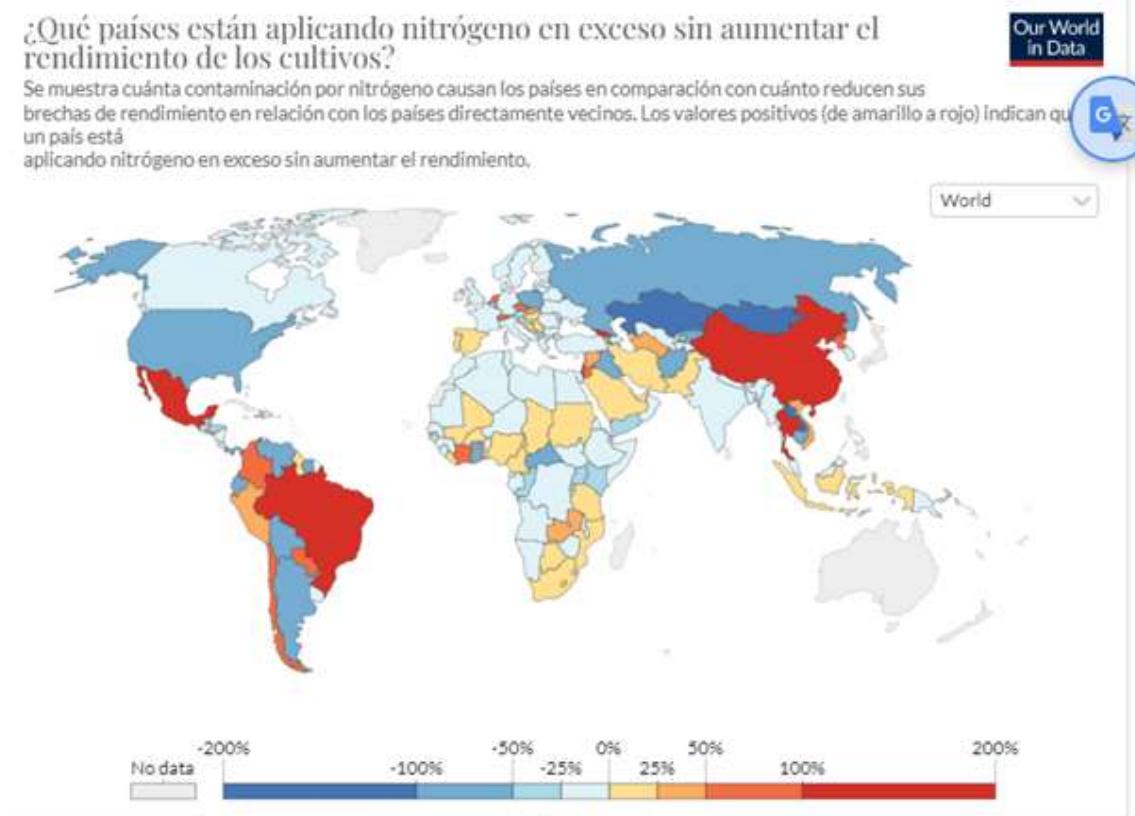
fertilización orgánica, el riego eficiente, el desarrollo de biofertilizantes y variedades adaptadas, y la regulación del uso de agroquímicos. Además, se deben implementar programas de extensión agrícola y ofrecer incentivos económicos para fomentar la adopción de prácticas sostenibles.

Abuso de fertilizantes y otros insumos modernos

Una de las malas prácticas que provoca el agravamiento de la degradación de los suelos agrícolas a nivel global es el uso excesivo de los fertilizantes nitrogenados sintéticos, pues las plantas absorben sólo una parte del fertilizante aplicado. La parte que no es asimilada por los cultivos se filtra en los suelos y en los cuerpos de agua, o se convierte en óxido nitroso, un potente gas de efecto invernadero (Salazar: 2022). Según el portal *Our World in Data* el exceso de nitrógeno aplicado a los suelos —que se pierde en el medio ambiente y puede crear desequilibrios en los ecosistemas y cuerpos de agua— alcanzaba 67,4 kilos por hectárea en 2014.

El mencionado portal *Our World in Data* ha sistematizado información sobre la utilización de fertilizantes nitrogenados a nivel global, y según podemos observar en el gráfico 3, el Perú es uno de los países que está aplicando nitrógeno en exceso.

Gráfico 3



Fuente: *Our World in Data*

Una alternativa al uso excesivo de fertilizantes sintéticos en nuestro país sería promover la utilización de abonos orgánicos preparados que venden empresas

especializadas en el rubro. La Dirección de Desarrollo Agrícola y Agroecología del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego –en el contexto de la crisis por el encarecimiento de la urea en el año 2022– propuso una alternativa para apoyar a los agricultores mediante un bono orgánico que les permitiera adquirir fertilizantes orgánicos. Pero la implementación de esta iniciativa requería la aprobación de un decreto de urgencia que no llegó a concentrarse, prefiriendo el ministerio continuar con sus intentos de adquirir urea en el mercado internacional.

Este es un ejemplo del escaso interés del Estado por encontrar soluciones que mitiguen las externalidades negativas que conlleva la agricultura convencional. Incluso ha habido retrocesos. A pesar de que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 promovía la agricultura orgánica y ecológica, la actualización al 2050 (CEPLAN, 2022) omite cualquier objetivo relacionado con la transición hacia prácticas agrícolas más sostenibles. Esto demuestra un retroceso en la política agrícola nacional, especialmente considerando el impacto de los fertilizantes sintéticos en el cambio climático y la contaminación ambiental.

Si bien en la Política Nacional Agraria al 2030 se ha considerado como objetivo 3 “Mejorar el manejo de los recursos naturales para una producción agraria sostenible”, no se contempla lineamientos ni acciones que se orienten a un uso eficiente de fertilizantes en la agricultura familiar mediana o consolidada. Sólo se hace referencia a la promoción del guano de islas para los productores familiares de subsistencia, y la meta al año 2030 referida a porcentaje de productores de subsistencia que acceden al guano de islas sólo llega a 4 %.

La decisión de los agricultores de adoptar ciertos fertilizantes está fuertemente influenciada por la información que reciben. Un estudio en Ferreñafe, Lambayeque, reveló que los productores de arroz enfrentan presiones comerciales, carecen de conocimientos técnicos y extensionismo agrícola, lo que los lleva a sobreutilizar insumos químicos. Los agricultores perciben los altos costos de producción y denuncian la influencia de vendedores y molinos, quienes priorizan sus ganancias sobre la sostenibilidad agrícola.

Uso excesivo de pesticidas

Una de las fallas en la cadena global de suministro de insumos agrícolas amenaza la salud de las personas: los países desarrollados, a pesar de prohibir más de 500 ingredientes activos de pesticidas en sus propios mercados, continúan exportándolos a naciones de ingresos bajos y medios. A pesar de las evidencias científicas sobre los daños a la salud y el medio ambiente, miles de ingredientes activos de pesticidas continúan circulando en países con capacidades regulatorias limitadas, como es el caso del Perú (CIEL, 2023).

En nuestro país, la presencia de residuos de plaguicidas en los alimentos es una grave amenaza para la salud pública. A pesar de las normativas existentes, un alto

porcentaje de productos para consumo interno supera los límites máximos permitidos, encontrándose incluso sustancias prohibidas. Esta situación se traduce en un alarmante número de casos de intoxicación aguda por plaguicidas, con 1403 reportes solo en el 2022, según el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud. La magnitud del problema es tal que prácticamente todo el territorio nacional se ve afectado, con al menos un caso registrado en 88 provincias en 20 regiones.

Las exportaciones agrícolas también se ven perjudicadas por la contaminación de suelos y cuerpos de agua con pesticidas. El Comité de Café y Cacao de ADEX ha alertado sobre la presencia de plaguicidas como clorpirifos, glifosato y fosetyl en muestras de cacao, lo que genera rechazos en los mercados internacionales y afecta la competitividad de nuestros productos (Agencia Peruana de Noticias, 2023).

La ubicuidad de los plaguicidas en la agricultura está estrechamente relacionada con las estrategias comerciales de las empresas del sector. Una investigación de Hammond (2016) en el valle de Mala evidenció la influencia significativa de los técnicos de tiendas de agroquímicos en las decisiones de los agricultores. Aquellos que confiaron en estos técnicos para obtener información sobre el manejo de plagas mostraron una mayor propensión a utilizar pesticidas sintéticos, lo que subraya el papel crucial de estos actores en la promoción del uso de agroquímicos.

Existen alternativas biológicas que podrían permitir reducir, y en muchos casos eliminar, el uso de plaguicidas químicos. Aunque el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) promueve el control biológico, sus esfuerzos están dirigidos principalmente a las grandes empresas agrícolas del país. El porcentaje de buenas prácticas de inocuidad que aplican los productores agropecuarios en 2023 alcanzaba sólo 30,5 %, según el reporte de seguimiento semestral del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2023 de SENASA.

3.2. Fallas en los entornos alimentarios

Mercados y reducción de la agrobiodiversidad

En las últimas décadas la globalización de los mercados agrícolas ha homogeneizado los sistemas productivos, reduciendo la diversidad de cultivos y especies. Los agricultores, custodios de la agrobiodiversidad, protegen un bien público invaluable en términos de seguridad alimentaria y sostenibilidad ambiental. Sin embargo, al no recibir compensación por preservar esta diversidad, se ven presionados a adoptar prácticas que reducen la agrobiodiversidad, lo que, a largo plazo, puede colapsar los sistemas alimentarios locales y erosionar la biodiversidad global (Jagger, M. [et.al]: 2019).

El Perú es centro de origen y diversificación de algunos de los cultivos alimenticios más importantes a nivel global. Sin embargo, existe el riesgo de pérdida de material genético debido a que el mercado también se ha convertido en un motor que impulsa la erosión genética provocada por la introducción de variedades mejoradas a partir de la década de 1950, promovida en gran parte por el interés del mercado por homogeneizar la producción.

La siembra de papas nativas está amenazada por el interés de los productores por sembrar variedades híbridas/mejoradas comerciales que tengan aceptación en el mercado, siendo las más demandadas la papa Canchán-INIA, Tomasa Condemayta, Perricholi y Yungay. El mercado exige una continuidad del abastecimiento, lo cual incentiva la producción de las variedades comerciales durante todo el año.

Además de la erosión genética propiamente dicha, también se registran efectos contraproducentes en el suelo. Las variedades mejoradas implementadas en terrenos que fueron previamente sembrados con papas nativas requieren del uso de fertilizantes químicos que ocasionan la pérdida de fertilidad natural del suelo (MINAM: 2018).

Un ejemplo de la influencia del mercado es la recomendación que reproducimos textualmente a continuación, en que una lideresa de los comerciantes del pabellón de papas del mercado mayorista de Santa Anita recomienda a los agricultores sembrar variedades híbridas y comerciales del tubérculo antes que nativas, puesto que “no es negocio” (Torres Lam: 2013):

“No todos los agricultores conocen lo que quiere el comprador en cuanto a tamaño y calidad y eso genera mermas. Pero nosotros sí sabemos, porque somos quienes estamos cerca al cliente. Además, hay épocas de sobreproducción y los precios a los que vendemos no cubren los pecios de producción del productor. Entonces, ¿cómo recomendar sembrar variedad de papa que no se vende?”, cuestionó.

3.3. Fallas en el comportamiento de los consumidores

Dieta alta en productos animales y ultraprocesados

La creciente dependencia de los alimentos ultraprocesados está generando una crisis de biodiversidad. La producción industrializada, centrada en un puñado de cultivos, desplaza a la agricultura tradicional y empobrece la dieta global. Esta homogeneización alimentaria no solo amenaza la diversidad de especies, sino que también reduce la resiliencia de los sistemas alimentarios frente a crisis como el cambio climático.

Los alimentos ultraprocesados se elaboran típicamente con ingredientes extraídos de un puñado de especies vegetales de alto rendimiento, incluidos el maíz, el trigo, la soja y los cultivos de semillas oleaginosas. Los productos cárnicos ultraprocesados, al utilizar carnes de animales criados en sistemas intensivos y alimentados con monocultivos, contribuyen a esta problemática. Esta práctica agrícola industrializada reduce la diversidad genética de las especies animales y vegetales, y degrada los ecosistemas.

Aunque el consumo actual de productos ultraprocesados en Perú es inferior al promedio latinoamericano, su crecimiento es alarmantemente rápido. Las ventas de estos productos aumentaron un 107 % entre 2000 y 2013, superando ampliamente el promedio regional del 26,2 % (Schwalb, M. M., & Pécastaing, N.: 2022).

Para abordar el desafío de alimentar al planeta de manera saludable y sostenible, la Comisión EAT-Lancet convocó a 37 científicos de renombre mundial, provenientes de 16 países y diversas áreas del conocimiento, para desarrollar un marco científico

global que guíe la transición hacia sistemas alimentarios más saludables y respetuosos con el medio ambiente. El resultado de este esfuerzo es la propuesta de la Dieta de Salud Planetaria, la cual se basa en evidencia científica. La dieta incluye grandes cantidades de verduras, frutas, cereales integrales, legumbres, frutos secos y grasas insaturadas, algunos mariscos y aves de corral y poca o ninguna carne roja, carne procesada, azúcar agregada o granos refinados (Comisión EAT-Lancet: 2019).

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Usando el concepto de regímenes alimentarios, algunos autores identifican hasta tres regímenes alimentarios a nivel global, el primero iría de 1870 a 1930; el segundo, de 1950 a 1970; el tercero, iniciado en la década de 1980, se caracteriza por el predominio de los liderazgos corporativos, por lo que lo denominan el régimen alimentario corporativo.
2. A nivel global se ha producido un cambio estructural de los sistemas alimentarios, dinamizándose los procesos de industrialización y especialización en la agricultura, conllevando una mayor concentración económica y de poder y profundizando la dependencia en el Tercer Mundo. Los procesos de liberalización del mercado financiero, de capitales y de tierras que se desarrollaron en América Latina favorecieron la consolidación de los intereses corporativos en la región.
3. En el caso peruano, la Ley No. 26505 y la Ley de Promoción Agraria iniciaron el crecimiento exponencial de las exportaciones, pero también la mayor dependencia alimentaria y la mayor polarización social en el campo. Con ambas leyes se asentaron en el país las tendencias alimentarias globales, las que se fortalecieron luego con la suscripción de numerosos acuerdos comerciales. Como resultado se trasladó al ámbito local muchas de las fallas de los sistemas alimentarios globales, afectando la cadena de suministros, los entornos alimentarios y el comportamiento de los consumidores
4. Como resultado de esas fallas en el sistema alimentario nacional se observa la prevalencia del hambre en el país, el incremento de la inseguridad alimentaria, el aumento del sobre peso, la obesidad y las enfermedades asociadas, el agotamiento y degradación de recursos naturales, pérdida de agrobiodiversidad, a lo que se suma la polarización social de los actores del sistema.
5. En comparación con países de la región, el Perú se encuentra rezagado en cuanto a la normativa alimentaria. Los alcances de las diferentes políticas orientadas a la seguridad alimentaria son muy limitados, pues no enfrentan los problemas derivados de las tendencias al acaparamiento de tierras, concentración de capital, ni los altos índices de uso de insumos modernos que derivan en la degradación de suelos, contaminación del agua, además de no enfrentar la reducción del poder de compra de las familias, así como

tampoco encarar el aumento del sobrepeso y obesidad, el incremento de la oferta de alimentos no saludables, entre otros varios problemas.

6. Las profundas desigualdades en la distribución de la tierra en el Perú tienen sus raíces en la época colonial. La Ley de Reforma Agraria de 1969 representó un intento decisivo de transformar la estructura agraria del país, pero no benefició a la inmensa mayoría de minifundistas. En las décadas de 1980 y 1990, en medio de la crisis económica y de la crisis agraria, el modelo agroindustrial comenzó a ganar terreno, lo que generó procesos de concentración de tierras, especialmente en las zonas de la costa. En las últimas décadas se ha tenido un crecimiento económico sostenido, asociado a las agroexportaciones, pero la concentración de tierras en manos de grandes corporaciones ha vuelto a ser un tema de discusión.
7. El saneamiento de la propiedad rural enfrenta desafíos asociados a la superposición de normativas, la informalidad persistente, la continua fragmentación de las parcelas y los conflictos por el uso del suelo, a lo que hay que añadir la complejidad de muchos procedimientos que deben revisarse para hacerlos más simples.
8. En las grandes extensiones controladas por las corporaciones de la costa y en las zonas cercanas a los proyectos de irrigación se aplica el riego tecnificado. Sin embargo, se ha desincentivado el uso de aguas del subsuelo, lo que ha producido la acumulación de sales en los suelos, afectando gravemente la capacidad de las tierras. La expansión de la agricultura intensiva y la deforestación, especialmente en la Amazonía, contribuyen a la degradación de los suelos. En muchas áreas, las tierras agrícolas se utilizan de manera insostenible, con la pérdida de biodiversidad y a la disminución de la capacidad productiva de los suelos.
9. La desigual distribución de la tierra va aparejada con la desigual distribución del agua y el riego. La superficie agrícola bajo riego se encuentra principalmente en la costa donde representa el 57 %, en la sierra se encuentra el 38 % y en la selva tan solo el 5 % de las tierras bajo riego. Las políticas públicas, desde la década de 1990, han favorecido el desarrollo de grandes proyectos de irrigación financiados por el Estado, beneficiando a un reducido número de empresas, facilitando la expansión de la frontera agrícola hacia cultivos de alto valor para la exportación, en detrimento de la producción destinada al consumo interno.
10. El acelerado retroceso de los glaciares plantea grandes desafíos, a lo que se agrega la creciente demanda por el agua, entre otros factores, por el crecimiento de las ciudades. La calidad del agua afecta no solo el consumo de la población sino también a los cultivos y las crianzas.
11. Los sistemas alimentarios dependen profundamente de la naturaleza, pero, irónicamente, la agricultura es un motor clave de su degradación. Esta actividad genera hasta el 25 % de las emisiones globales de gases de efecto

invernadero, demanda el uso de 40 % de las tierras y el 70 % del agua dulce a nivel global. La degradación de estos recursos, a su vez, socava la productividad agrícola y desencadena impactos ambientales a gran escala.

12. La pérdida y el desperdicio de alimentos presenta dimensiones alarmantes en Perú. Según estudios recientes, entre 2007 y 2017 se generaron en Perú un aproximado de 12,8 millones de toneladas anuales de pérdidas y desperdicio de alimentos. El mayor volumen se concentró en las etapas de producción agrícola, procesamiento y envasado, y manipulación y almacenamiento postcosecha.
13. En nuestro país, la presencia de residuos de plaguicidas en los alimentos es una amenaza muy seria para la salud pública. Un alto porcentaje de productos para consumo interno supera los límites máximos permitidos, pese a la normativa existente. Esta situación se traduce en un alarmante número de casos de intoxicación aguda por plaguicidas, pero también afecta a nuestras exportaciones agrícolas.
14. La homogeneización de los cultivos y especies, derivada de la globalización de los mercados agrícolas ha derivado en la reducción de la diversidad de aquellos. Pese a que nuestro país es considerado centro de origen y diversificación de algunos de los cultivos alimenticios más importantes a nivel global, existe el riesgo de pérdida de material genético debido a que el mercado también se ha convertido en un motor que impulsa la erosión genética provocada por la introducción de variedades mejoradas.
15. Se observa que la producción industrializada, centrada en un puñado de cultivos, desplaza a la agricultura tradicional y empobrece la dieta global. Esta homogeneización alimentaria no solo amenaza la diversidad de especies, sino que también reduce la resiliencia de los sistemas alimentarios frente a crisis como el cambio climático. Asimismo, aunque el consumo actual de productos ultraprocesados en el Perú es inferior al promedio de otros países latinoamericanos, su crecimiento es alarmantemente rápido.

Tomando en cuenta las conclusiones que acabamos de presentar, compartimos algunas recomendaciones, las cuales apuntan a articular una política integral que abarque la protección ambiental, la justicia social y la salud pública para garantizar la sostenibilidad real de los sistemas alimentarios peruanos.

1. Fortalecer y actualizar la normativa alimentaria para situar a Perú al nivel de países de la región, con énfasis en la regulación de insumos modernos y tecnologías agrícolas.
2. Promover políticas agrarias que enfrenten el acaparamiento y concentración de tierras, garantizando la seguridad jurídica integral de comunidades campesinas, indígenas y pequeños agricultores.

3. Fomentar la agricultura local y sostenible mediante apoyo técnico, financiero y acceso a mercados para los pequeños productores, incentivando prácticas agroecológicas que preserven suelos y recursos hídricos.
4. Regular y limitar el uso de insumos químicos y transgénicos que dañan el medio ambiente, con controles estrictos para evitar la degradación del suelo y contaminación del agua.
5. Aumentar el acceso y el poder adquisitivo de las familias para adquirir alimentos saludables y nutritivos, mediante programas sociales y políticas económicas inclusivas.
6. Implementar campañas y normativas que reduzcan el sobrepeso y la obesidad, incluyendo control de la publicidad de alimentos no saludables, etiquetado claro y fácil de entender, y promoción de dietas equilibradas.
7. Estimular dietas basadas en alimentos frescos, locales y de temporada, con predominancia de vegetales, frutas, legumbres y cereales integrales, y reducción del consumo de carnes rojas y procesadas.
8. Reducir el desperdicio alimentario mediante educación, mejor logística y tecnologías que permitan aprovechar mejor la producción.
9. Garantizar la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas antes de
10. Promover mecanismos de gobernanza inclusiva, con participación activa del Estado, sociedad civil, comunidades y sector privado para tomar decisiones sobre el uso y protección de tierras y recursos.
11. Fomentar la diversificación productiva con énfasis en cultivos sustentables que se adapten al cambio climático y reduzcan la dependencia de monocultivos industriales.
12. Incentivar la producción y consumo de alimentos certificados y de comercio justo, para promover prácticas agropecuarias responsables y económicamente justas.
13. Crear ambientes saludables en escuelas y comunidades facilitando el acceso a alimentos sanos y promoviendo la actividad física regular.
14. Fortalecer sistemas de monitoreo y evaluación para asegurar que las políticas y programas dirigidos a la seguridad alimentaria y nutricional sean efectivos y ajustados a las realidades locales.
15. Aplicar medidas fiscales y regulatorias para desincentivar alimentos ultraprocesados y promover alimentos saludables, como impuestos, subsidios y regulación de publicidad dirigida a niños.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Peruana de Noticias. (2023). Ante caída de envíos de Cacao, ADEX solicita el retiro en Perú de pesticidas prohibidos en otros países desarrollados.
- Autoridad Nacional del Agua -ANA (2014). Inventario nacional de glaciares y lagunas. Lima.
- Araujo, Ana L. (2021). Condiciones laborales en la agroindustria costeña. El caso de los trabajadores de la provincia de Virú: una mirada crítica. Lima, Cepes.
- Bedoya-Perales, N. S., & Dal' Magro, G. P. (2021). Quantification of Food Losses and Waste in Peru: A Mass Flow Analysis along the Food Supply Chain. *Sustainability*, 13(5), 2807.
- Castillo, Pedro J. (2022). “No se aprovechan bien las tierras para la producción”. En *Alimentos: Somos vulnerables y dependientes*. CepesData. Lima, Cepes (p. 6).
- Cepes (2016). *Agricultura familiar y situación alimentaria en Puno*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Cepes (2018). *Agricultura familiar y situación alimentaria en Ancash*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Cepes (2021). Formalización de la propiedad rural. *Informativo Legal Agrario*, No. 26. Lima.
- CEPLAN (2022). Perú - Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Lima.
- CIEL (2023). A Toxic Double Standard: Analyzing the Legality of the Export of Banned Pesticides.
- Comisión EAT-Lancet (2019). Dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles: Alimentos, planeta salud.
- Del Castillo, Laureano (2024). “Grandes irrigaciones: mucho ruido y poca agua”. En *Debate Agrario*, No. 51. Lima, Cepes (pp.95-124).
- Eiguren, Fernando (2018). “La concentración de la propiedad de las tierras agrícolas en el Perú”. En *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. Lima, Oxfam América-Cepes (pp.83-130)
- FAO (2012). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención. Roma.
- Fanzo, Jessica y Claire Davis, (2021), *Global Food Systems, Diets, and Nutrition*, Palgrave Macmillan.
- Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. (s.f.) La apuesta por una alimentación sostenible que asegure nuestro futuro.

Friedmann, Harriet y Philip McMichael (1989). *Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures., 1870 to the Present*. Sociologia Ruralis 29 (2), pp.93-117.

García, Alberto (2014). “Leyes y políticas de seguridad alimentaria: Perú en desventaja”, en La Revista Agraria, No. 158, Lima, CEPES, enero 2014, pp. 14-15.

Holt-Gimenez, Eric y Raj Patel (2009). *Rebeliones alimentarias. La crisis y el hambre por la justicia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

INEI (2012). Resultados Definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012. Lima
https://proyectos.inei.gob.pe/web/DocumentosPublicos/ResultadosFinalesIVCE_NAGRO.pdf

INEI (2016) Anuario de Estadísticas Ambientales 2015. Lima.

INEI (2025). Encuesta Nacional Agropecuaria 2024. Lima.

Jagger, Matthias [et. al] (2019). How Have Markets Affected the Governance of Agrobiodiversity? In: Zimmerer, K. S. and S. de Haan, eds. 2019. *Agrobiodiversity: Integrating Knowledge for a Sustainable Future*. Strüngmann Forum Reports, vol. 24, J. R. Lupp, series editor. Cambridge, MA: MIT Press

Matos Mar, José y José Mejía (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

McMichael, Philip (2014). *Food Regimes and Agrarian Questions*, Rugby, UK: Practical.

McMichael, Philip (2009). A food regime genealogy, *The Journal of Peasant Studies*, 36:1, 139-169.

McMichael, Philip (2005). Global Development and the Corporate Food Regime. *Research in Rural Sociology and Development* 11, pp. 269-303.

McMichael, Philip (1997). Rethinking Globalization: The Agrarian Question Revisited. *Review of International Political Economy*, Vol. 4, N° 4 (Winter, 1997), pp. 630 – 662.

MINAM (2018). Identificación de las alternativas a los cultivares comerciales de papa con eventos OVM presentes en el mercado a partir de los recursos genéticos nativos y naturalizados – Ley 29811. Informe final.

OECD (2021). *Gobernanza del Agua en Perú*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/f826f55f-es>

Otero, Gerardo (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol.* N° 17, Bogotá, julio-diciembre 2013, 296 pp. ISSN 1900-5407, pp. 49-78.

Pechlaner, Gabriela y Gerardo Otero (2010). The Neoliberal Food Regime: Neoregulation and the New Division of Labor in North America. *Rural Sociology* 75 (2), pp. 179-208.

Pechlaner, Gabriela y Gerardo Otero (2008). The Third Food Regime: Neoliberal Globalism and Agricultural Biotechnology in North America. *Sociología Ruralis* 48 (4), pp. 351-371.

Peterson, J. (2024) How Animal Agriculture Is Accelerating Global Deforestation. Earth.org.

Pintado, Miguel (2020). *Aportes de la agricultura familiar al sector agropecuario y una propuesta de tipología para su caracterización en el Perú*. Informe profesional para optar el título de Licenciado en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pintado, Miguel (2021). “Agricultura familiar y presupuesto: ¿un divorcio prolongado?”. En La Revista Agraria, No. 195. Lima, Cepes (pp. 21-24)

Pintado, Miguel. (2023). La poca práctica de análisis de suelos en el Perú. Cepes

Piñeiro, M., Luiselli, C., Ramos, A. y E. Trigo (2021). *El sistema alimentario global. Una perspectiva desde América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Relator Especial sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y al Saneamiento (REDHAPS) (2023). Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Nueva York.
<https://docs.un.org/es/A/HRC/54/32/Add.2>

Rieff, David (2016). *El oprobio del hambre. Alimentos, justicia y dinero en el siglo XXI*. Barcelona: Taurus.

Rockström, J., [et.al], J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475

Salazar, Beatriz (2022) La crisis de los fertilizantes: implicancias ambientales y climáticas. En La Revista Agraria, No. 197. Lima, Cepes (pp. 12-15)

Salud con Lupa (2024) Estos son los resultados del Tercer Monitoreo Ciudadano de Pesticidas en los Alimentos.

Schwalb, M. M., & Pécastaing, N. (2022). Transición nutricional en el Perú: el caso de los ultraprocesados. En M. M. Schwalb & A. Higuchi (Eds.), En: Amentemos el cambio: por una producción y un consumo sostenibles (pp. 19-33). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Silver, W. L., [et.al] (2021). The role of soil in the contribution of food and feed. *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 376(1834), 20200181

Springmann, M. [et al]. (2018) Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature* 562, 519–525.

Streeck, W. (2017). ¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia. Madrid: Traficantes de sueños.

Torres Lam, A. L. (2013). Comerciantes del mercado Santa Anita recomiendan sembrar papa híbrida y comercial antes que nativas. Agraria.pe.