

Derecho a la alimentación en contextos de inseguridad y desigualdad

LA REVISTA
BOLETÍN N° 79, 2018
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número
Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche, Liliana Zamalloa
y Molvina Zeballos



SOCIÉTÉ SUISSE DES AMERICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

Derecho a la alimentación en contextos de inseguridad y desigualdad

Derecho a la alimentación en contextos de inseguridad y desigualdad

**LA REVISTA
BOLETÍN N° 79, 2018**

SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

Coordinación de este número

Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,
Eduardo Toche, Liliana Zamalloa y Molvina Zeballos



SOCIÉTÉ SUISSE DES AMÉRICANISTES
SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN - GESELLSCHAFT
SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS
SWISS SOCIETY OF AMERICANISTS

SSA-SAG

LA REVISTA**BOLETÍN Nº 79, 2018**

SOCIEDAD SUIZA DE AMERICANISTAS

SOCIÉTÉ SUISSE DES AMERICANISTES

SCHWEIZERISCHE AMERIKANISTEN – GESELLSCHAFT

Coordinación de este número

Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab,

Eduardo Toche, Liliana Zamalloa y Molvina Zeballos

Coordinación de edición

Mónica Pradel

Comité editorial permanente

Claude Auroi y Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

Corrección de estilo y cuidado de edición

León Portocarrero Iglesias

Diseño y diagramación

Juan Carlos García Miguel

Foto de Carátula

Detalle de foto de carátula: Archivo CEPES / Ricardo Marapi

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición, noviembre 2018

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2018-18570

Impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156 – 164, Lima 5 – Perú / ☎ (511) 424-3411

Publicada con el apoyo financiero de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales

Publié avec le soutien financier de l'Académie Suisse des Sciences Humaines et Sociales.

Veröffentlicht mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie der Geistes und Sozialwissenschaften

Siège et Bibliothèque de la Société

Musée d'ethnographie de Genève (MEG)

65-67, Bd Carl-Vogt

Genève, Suisse. Case postale 410

1211 Genève 12

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales (ASSH), del Executive Master en Políticas y Prácticas del Desarrollo del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID), y del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (desco).

Los editores no son responsables de las opiniones emitidas por los autores.

© 2018 By Société Suisse des Américanistes

ISSN 0582-1592

www.sag-ssa.ch

Noviembre 2018



CONTENIDO

Introducción	9
Panorama regional de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe ■ <i>María Elena Rojas Junes</i>	13
Accesos desiguales a los alimentos en contextos neoliberales. El caso del Perú 2000-2017 ■ <i>Eduardo Toche Medrano</i>	25
La compleja relación entre desigualdad y seguridad alimentaria en el Perú ■ <i>Rebeca Giovanna Vásquez Luque</i>	39
La participación ciudadana en el derecho humano a una alimentación adecuada ■ <i>Liliana Zamalloa Jordán</i>	51
Alimentación, cocina y biodiversidad: el origen del <i>boom</i> gastronómico del Perú ■ <i>Jaime Delgado Zegarra</i>	63
Los porqués de una iniciativa por la agricultura familiar ■ <i>Rosario Romero Banda</i>	75
La anemia y la desnutrición crónica infantil ■ <i>Gissela Ottone Castañeda</i>	89
Hogares-microempresas: el eslabón perdido en el análisis de género en las cadenas de valor. Lecciones de un análisis de las cadenas de productos lácteos en Nicaragua ■ <i>Selmira Flores / Johan Bastiaensen</i>	103
El derecho a la alimentación en el Acuerdo de Paz de Colombia: del congelador al centro de la mesa ■ <i>Ricardo Agudelo Sedano</i>	117

INTRODUCCIÓN

América Latina fue la región que mayores avances hizo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), referidos a la superación del hambre, logrando la meta establecida al disminuir su prevalencia de subalimentación de 14.4% en 1990/92 a 5.1% el 2012/14. Del mismo modo, logró alcanzar la meta más ambiciosa que se estableció en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, reduciendo el número total de personas que sufren hambre, de 60.3 millones a 29.5 millones en el mismo periodo (goo.gl/RaoVJp).

Sin embargo, debe considerarse que de los millones de habitantes que aún padecen hambre en América Latina, el 66% viven en el campo. De otro lado, paradójicamente, destaca la agresiva incidencia de la obesidad. Alrededor de 360 millones de personas en Latinoamérica tienen un peso mayor al recomendado en función de la altura de la persona y otros indicadores. Esta cifra representa un 58% del total de habitantes de la región, de acuerdo a una investigación conjunta realizada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que se hizo pública en enero del 2017 (goo.gl/Mgjt5D).

Asimismo, en la última década, en América Latina y el Caribe (principalmente en Sudamérica) las exportaciones de alimentos se han duplicado (goo.gl/7UUFdv). Sin embargo, la proporción de personas con subnutrición en el mismo período se redujo apenas en 1.4 puntos, de 16.2% a 14.8% (goo.gl/1og24j).

Esto nos conduce a la necesidad de reflexionar no solo sobre la pobreza y la desigualdad en sí mismas, sino también como expresiones de la inequitativa forma de distribuir el poder y, en ello, aquilatar el peso de las corporaciones multinacionales en el sistema alimentario y sus equivalentes a nivel local, así como las estrategias geopolíticas de los Estados.

Como señala Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), debemos hacer frente a esta situación justo cuando “la región se estanca en lo económico y en lo social” (goo.gl/Qbwwta). América Latina y el Caribe registran bajas tasas de crecimiento (con un 1.3% estimado por la Cepal para el 2017) y acumula cuatro años de contracción en sus exportaciones. Además, mantiene bajos niveles de productividad y competitividad, recaudando poco y mal, con una evasión fiscal equivalente el 2016 al 6.7% de su Producto Interior Bruto (PIB).

A ello se suman la persistente pobreza que, se estima, el 2015 afectaba a 175 millones de latinoamericanos, y la elevada desigualdad, así como la vulnerabilidad ante el cambio climático y el deterioro ambiental, cuyos impactos también son desiguales y tienen mayor incidencia entre la población con menos recursos, añadió la secretaria ejecutiva del organismo regional (goo.gl/7vkjKu).

Entonces, ante la situación que muestra la producción y disponibilidad de alimentos en el continente, los gobiernos, muchas redes internacionales, nacionales y organizaciones de productores y consumidores, promueven crecientemente el mejoramiento de condiciones favorables para la agricultura familiar, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor, así como el mejoramiento de las condiciones para un mejor ejercicio de los derechos de los consumidores. No obstante, estas políticas y campañas tienen al frente una serie de desafíos y retos para ser más eficaces, como son los cuellos de botella que muestra el contexto institucional.

Por otro lado, los productores agrícolas se encuentran, en términos generales, en una situación de altísima vulnerabilidad, con muy poca posibilidad para incidir en las políticas públicas. Caso contrario es lo que pasa con una dimensión a la que debe prestarse mayor atención, la de las industrias alimentarias, un sector muy concentrado, lo que le otorga un enorme poder a las empresas a lo largo de la cadena, así como en la fijación de precios, sin tomar en cuenta su influencia en el momento de definir las decisiones políticas. Los consumidores, por su parte, son definidos en términos generales por la ley, pero no se los identifica como sujetos de derechos.

Las consideraciones expuestas justificaron la necesidad de organizar un espacio de reflexión sobre qué hemos hecho y qué debemos hacer en América Latina alrededor de un tema fundamental para el desarrollo como es el derecho a la alimentación y nutrición adecuada.

Bajo este marco se llevó a cabo entre el 31 de agosto y el 1 de septiembre del 2017 el coloquio denominado: "Derecho a la alimentación y nutrición adecuada", organizado por el Executive Master en Políticas y Prácticas del Desarrollo del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (Iheid), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – desco, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp) y la Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y la Seguridad Alimentaria Nutricional Sostenible (Alianza DHAA/SANS).

En este espacio de análisis se organizaron cuatro mesas temáticas en las que se abordaron los retos actuales que plantea el derecho a la alimentación en la región. Se propuso debatir acerca de cómo garantizar la existencia de alimentos suficientes de manera oportuna, ya sean producidos internamente, surtidos mediante importaciones o a través de ayuda alimentaria, preguntándonos sobre la sostenibilidad de la agricultura familiar como abastecedora de alimentos y el impacto de los productos modificados genéticamente en las actividades de los productores. Se hizo lo mismo sobre la capacidad de las personas para comprar los alimentos y cómo incide la desigualdad social y económica, vista desde el porcentaje de los ingresos familiares dedicados a la alimentación.

Igualmente, se le dio atención a la utilización de los alimentos a través de una alimentación adecuada, con acceso a servicios de agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Así, se reflexionó acerca de cómo debía ser una cadena productiva de alimentos, virtuosa para el productor, y las políticas públicas necesarias para fortalecerlas.

De igual manera, en esa ocasión se abordaron temáticas alrededor de la calidad y cantidad de alimentos que consumen los latinoamericanos, los impactos negativos que está provocando el rápido ascenso de consumo de *fast food* y sobre el significado que tiene la promoción de la gastronomía en estos países.

En suma, el evento pretendió profundizar aspectos específicos sobre cada una de las dimensiones del derecho a la alimentación y nutrición adecuada en los países de América Latina, que en su mayoría poseen la condición de renta media y, a la vez, prevalecen las mayores brechas de desigualdad y se presentan nuevos problemas como la subnutrición.

A continuación, presentamos una selección de las ponencias expuestas en esa ocasión con la intención de seguir generando debate, ideas y propuestas en torno a la realidad alimentaria latinoamericana, un desafío de primera línea que, lamentablemente, según el balance efectuado en el coloquio, no está acompañado de políticas públicas adecuadas.

La Sociedad Suiza de Americanistas (SSA) y el comité editorial de esta publicación, conformado por Liliana Soler-Gomez Lutzelschwab, Eduardo Toche, Liliana Zamalloa y Molvina Zeballos, agradece a la Academia Suiza de Ciencias Humanas y Sociales (ASSH), al master profesional en políticas y prácticas del desarrollo del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (Iheid), a desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, al Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp) y a la Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y la Seguridad Alimentaria Nutricional Sostenible (Alianza DHAA/SANS), su valiosa contribución en la organización del coloquio que dio lugar a este número especial de La Revista de la SSA.



Foto: Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

PANORAMA REGIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

■ MARÍA ELENA ROJAS JUNES

OFICIAL A CARGO DE LA REPRESENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO) EN EL PERÚ

RESUMEN / ABSTRACT

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano y su realización progresiva un compromiso asumido por todos los países de América Latina y el Caribe. Aunque la lucha contra el hambre y todas las formas de malnutrición ha tenido frutos importantes en la región desde que se implantaron los objetivos internacionales al respecto en 1990, los últimos datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre seguridad alimentaria muestran un escenario preocupante: la reducción del hambre se ha revertido por primera vez en quince años y el sobrepeso y la obesidad se han convertido ya en un problema de salud pública en los treinta y tres países analizados. Los programas de educación alimentaria y políticas que aborden el problema desde una mirada integral del sistema alimentario serán esenciales para revertir el *statu quo* y encaminar nuevamente a la región hacia la meta del Hambre Cero contenida en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

The right to adequate food is a human right and its progressive realization is a commitment assumed by all the countries of Latin America and the Caribbean. Although the fight against hunger and all forms of malnutrition has had important results in the region since the international targets were implemented in 1990, the latest data presented by FAO on food security show a worrisome scenario. The reduction of hunger has reverted for the first time in fifteen years, and overweight and obesity have already become a public health problem in the thirty-three countries analyzed. Food education programs and policies that address the problem from a comprehensive view of the food system will be essential to reverse the status quo and redirect the region towards the goal of Zero Hunger contained in the 2030 Agenda for Sustainable Development.

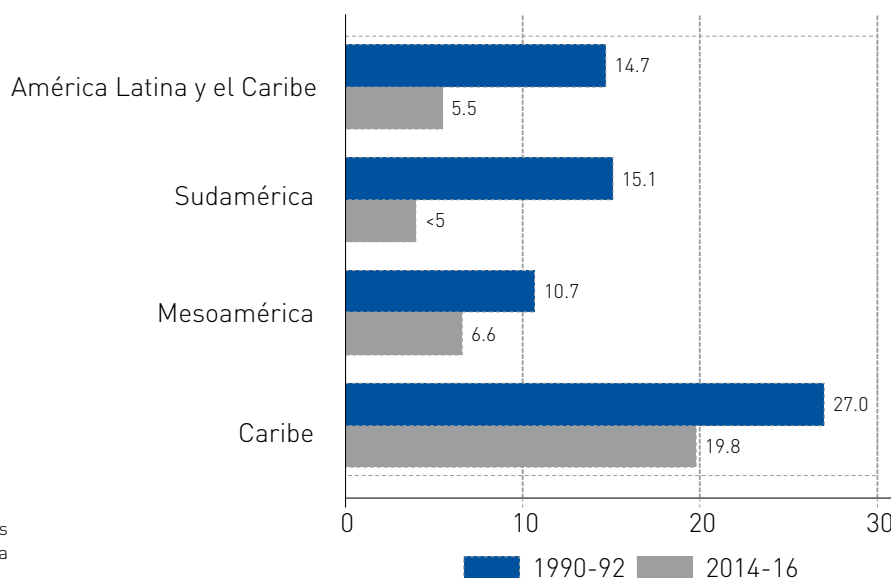
Se producen suficientes alimentos para todos y, sin embargo, todavía 815 millones de personas en el mundo padecen de hambre (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017a). La alimentación adecuada es un derecho humano y su realización progresiva una obligación jurídica reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Desde entonces, varios países han desarrollado e implementado reformas constitucionales, leyes nacionales, estrategias, políticas y programas que tienen como objetivo el cumplimiento del derecho a la alimentación para todos (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005).

En el Perú, la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) se ha incluido en la Ley General de Salud de 1997; el Acuerdo Nacional del 2002; el Decreto Supremo n° 118-2002-PCM, que crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; el Decreto Supremo n° 021-2013-MINAGRI, que aprueba la Estrategia Nacional de SAN; y el Decreto Supremo n° 008-2015-MINAGRI, que crea el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021. Pero todavía ha quedado pendiente en el Congreso de la República la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que garantizaría una protección explícita del derecho humano a una alimentación adecuada; un paso que ya han dado

otros 30 países en el mundo, incluidos 15 en América Latina y el Caribe.

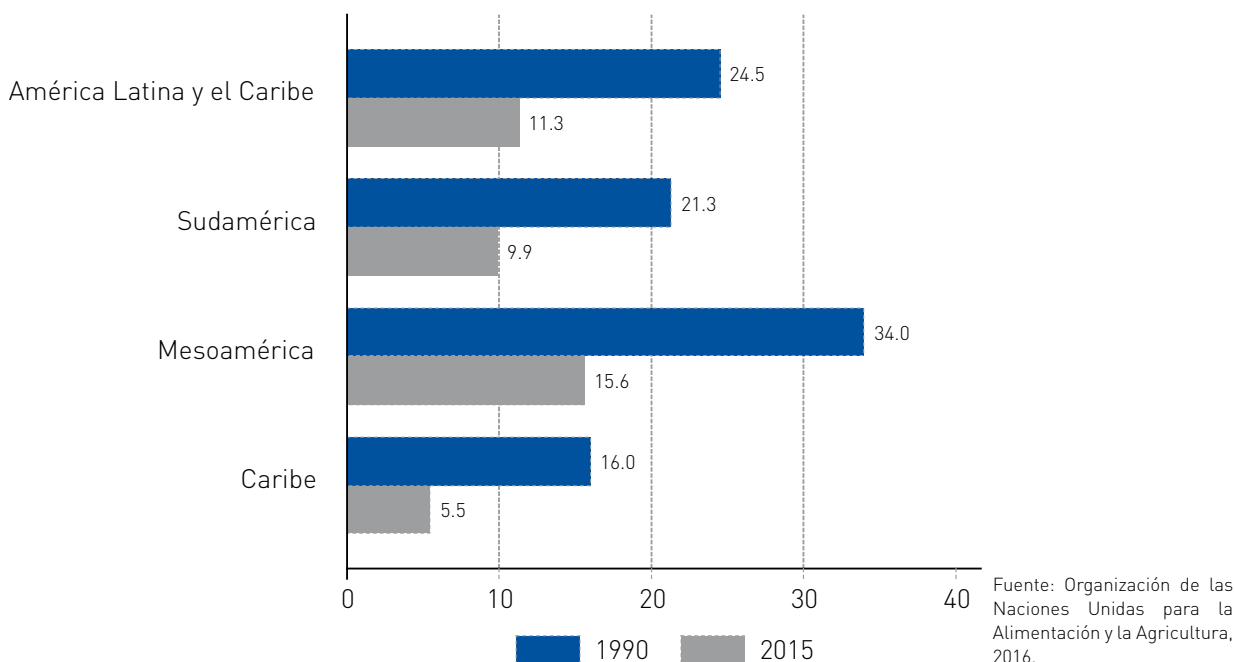
No sorprende, pues, que América Latina y el Caribe sea la región que más avances ha alcanzado en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria durante las últimas dos décadas. El 2015 fue la primera región del mundo en alcanzar las dos metas internacionales de reducción del hambre vigentes hasta ese momento: por un lado, la meta de reducción del hambre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por otro, la meta de reducción de la subalimentación de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA). En cuanto a la primera, según el Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe 2016 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en 1990-92, cuando se asumió el desafío de los ODM, la región tenía un 14.7% de su población afectada por el hambre, y para el 2014-16 esta prevalencia había descendido hasta los 5.5%. La región había alcanzado con creces la meta de reducir a la mitad la prevalencia de hambre. Con relación a la meta impuesta en la CMA, se había conseguido reducir la cantidad de personas subalimentadas de 68.5 millones en 1990-1992 a 34.3 millones el 2014-2016 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015).

Gráfico n° 1
Evolución de la prevalencia de la subalimentación en América Latina y el Caribe
(1990-1992 y 2014-2016). En porcentaje



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016.

Gráfico n° 2
Evolución de la prevalencia de la desnutrición crónica en América Latina y el Caribe
(1990 y 2015). En porcentaje



En ese mismo periodo, la desnutrición infantil también se redujo notablemente en la región, pasando del 24.5% al 11.3%. Esa prevalencia significaba todavía unos setecientos mil niños y niñas con desnutrición en la región, pero el avance era significativo.

El Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, publicado por la FAO el 2016, también traía buenos resultados para el Perú. Entre 1990 y el 2016, 4.7 millones de peruanos habían superado la subalimentación.

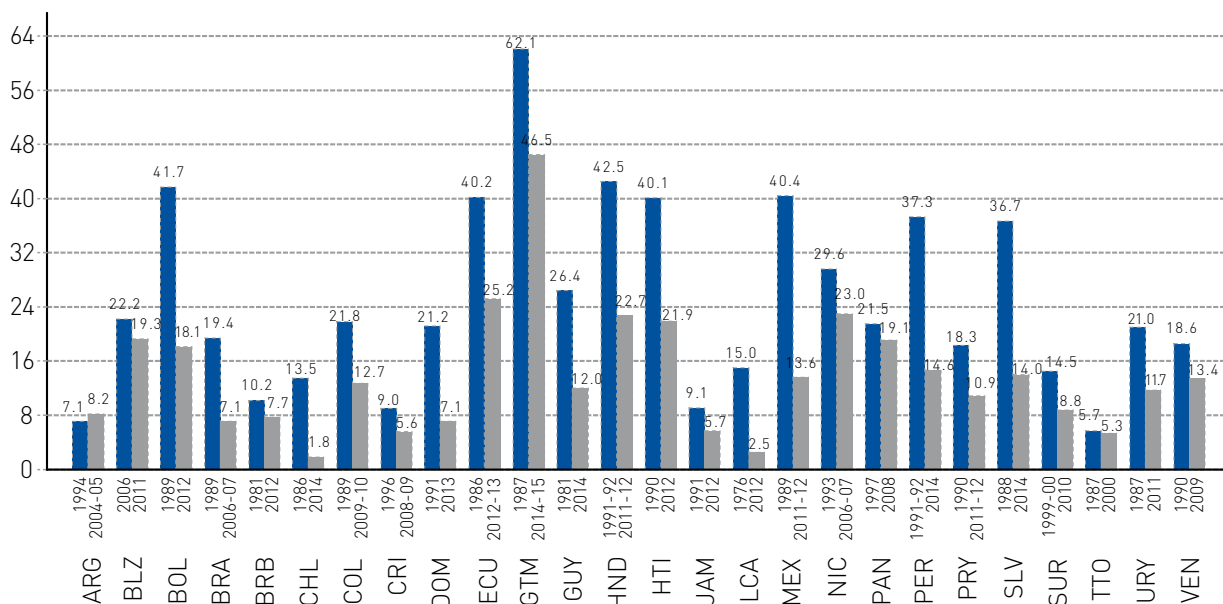
El hambre todavía afectaba a 2.3 millones de peruanos, pero el país había cumplido ampliamente las metas de los ODM y la CMA. Más aún, el Perú fue el segundo país de la región, junto con El Salvador y solo por debajo de México, con mejores índices en disminución de la desnutrición crónica en los últimos 20 años, con una reducción de casi 23 puntos porcentuales (desde 37.3% en 1991 hasta 14.6% en 2014, tal como se puede observar en el gráfico n° 3).

Solo un año después de publicado el mencionado informe, el escenario de la seguridad alimentaria en

la región había cambiado para peor. El hambre aumentó por primera vez en casi 15 años. Según el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2017 (en adelante el Panorama 2017), 42.5 millones de personas padecían hambre para ese año, lo que supone un aumento de 2.4 millones de personas respecto a la medición anterior de la FAO. Así, América Latina y el Caribe arrancaban la etapa de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible con 6.6% de su población afectada por el hambre.

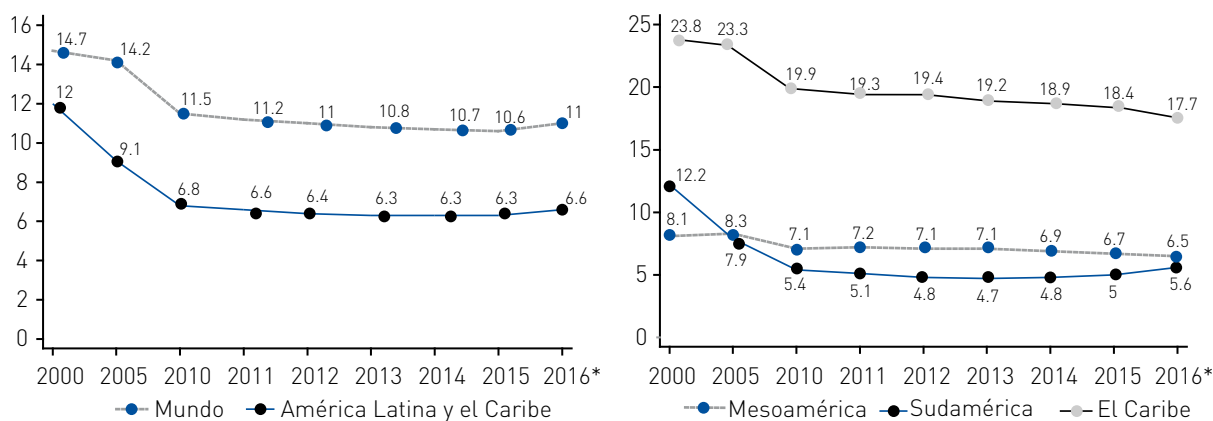
En los últimos años el mundo entero ha revertido sus avances en la lucha contra el hambre por primera vez en el milenio. El aumento del hambre a nivel mundial se puede explicar por una variedad de razones: muchos países han experimentado reducciones en la disponibilidad de alimentos y aumentos de sus precios afectados por alteraciones climáticas relacionadas con los fenómenos de El Niño y/o de La Niña, particularmente en África austral y occidental, y en el sudeste asiático.

Gráfico nº 3
Evolución de la desnutrición crónica infantil, países de América Latina y el Caribe
Distintos años. En porcentaje



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2016.

Gráfico nº 4
Prevalencia de la subalimentación en América Latina y el Caribe y subregiones,
valores anuales, 2000-2016



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b.

De especial preocupación ha sido el aumento de conflictos armados y otras situaciones de violencia, así como la falta de protección a la población civil, en los últimos 10 años, sobre todo en países que estaban enfrentando situaciones de inseguridad alimentaria. Por lo general, los conflictos afectan en mayor medi-

da las zonas rurales, lo que impacta negativamente en la producción y en la disponibilidad de alimentos.

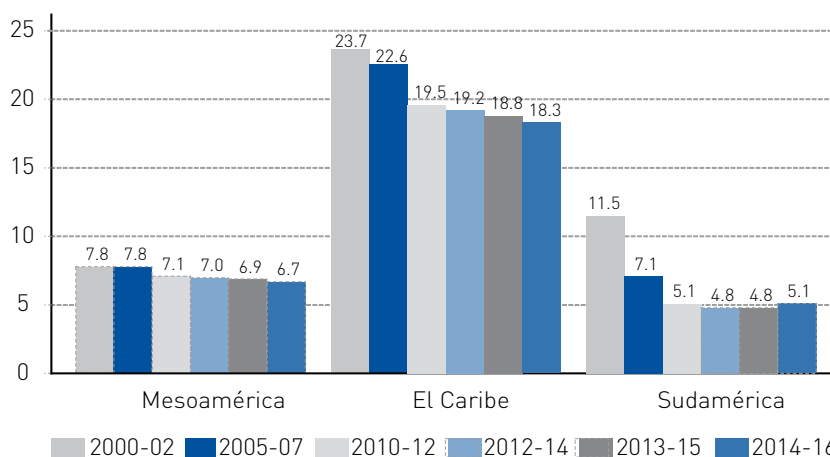
El hambre en América Latina y el Caribe aumentó de 40.1 millones de personas el 2015 a 42.5 millones de personas el 2016, de 6.3 por ciento a 6.6 por cien-

to, luego de permanecer estancada en 6.3 por ciento desde el 2013 (ver el gráfico n° 4). Esto ha ocurrido en un contexto de desaceleración y contracción económica que se acentuó el 2016, lo que ha llevado a una reducción de la disponibilidad de divisas y de los ingresos fiscales. Ello disminuye la capacidad de importación de alimentos, afectando la disponibilidad alimentaria. También se ha disminuido el acceso a los alimentos al haber una reducción del espacio fiscal para proteger a los sectores más vulnerables contra el aumento de los precios domésticos de la

comida, deteriorándose así tanto la pobreza como el empleo en la región.

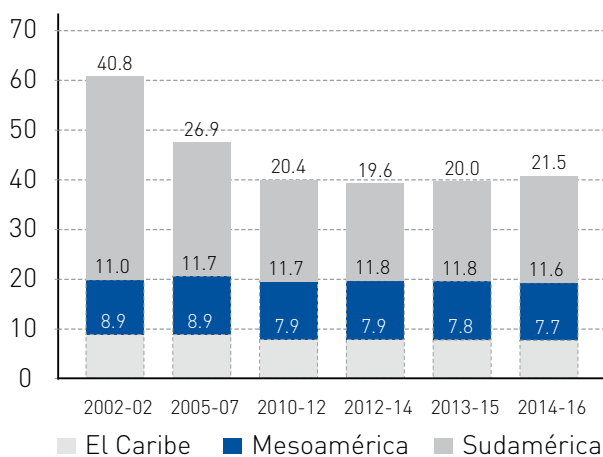
La mayor parte del aumento del hambre en la región se debió al retroceso de la subregión sudamericana, que tiene un gran peso en términos territoriales, demográficos y económicos, por lo que tiende a influir en mayor medida en el promedio regional. En la subregión el hambre creció de 5% el 2015 a 5.6% el 2016, afectando a 21 millones y medio de personas, tal como puede observarse en los gráficos n° 5 y n° 6.

Gráfico n° 5
Evolución de la subalimentación en subregiones de América Latina y el Caribe, prevalencia 2000-2002 a 2014-2016



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b.

Gráfico n° 6
Evolución de la subalimentación en subregiones de América Latina y el Caribe (Millones de personas) 2000-2002 a 2014-2016



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b.

En el Perú, el número total de personas que sufre hambre alcanzó los 2.5 millones en promedio para el periodo 2014/2016, lo que supone un incremento de 100 mil personas con respecto a la medición anterior (2013/2015).

Estos resultados son especialmente preocupantes porque implican que, de seguirse en esta tendencia, la región no podrá alcanzar la meta del Hambre Cero antes del 2030.

Junto con el incremento del hambre, se incrementó también la proporción de personas con sobrepeso y obesidad en todos los grupos de edad en hombres y mujeres. Es por ello que la obesidad y el sobrepeso pasaron a convertirse ahora en un problema de salud pública en todos los países de América Latina.

Según datos de la FAO a 2017, en el Perú, la prevalencia del sobrepeso en menores de cinco años se encontraba muy cercana al promedio regional, alcanzando el 7.2%; mientras que la desnutrición crónica, aunque con reducciones importantes en los últimos cinco años, todavía afectaba a cerca de 400 mil niños y niñas menores de cinco años (13.1%). El escenario es peor para los más pobres, cuyos ingresos muchas veces solo alcanzan para comprar alimentos poco nutritivos, ultraprocesados, que suelen ser más baratos. Como se sabe, el precio de los alimentos y el ingreso son determinantes para la adopción de una alimentación saludable. Tanto en el Perú

como en la región, la desaceleración económica está teniendo efectos concretos de incremento de la pobreza. Los datos citados por la FAO en su informe del 2017 muestran que el número de personas en esta situación aumentó de 166 millones a 175 millones entre el 2013 y el 2015. Con seguridad, esto tendrá como efecto un incremento en la malnutrición en las mediciones de los próximos años.

Volviendo sobre el tema de la obesidad como vertiente preocupante de la malnutrición en la región, un estudio realizado por la FAO en más de 20 países de América Latina arrojó que el sobrepeso y la obesidad producen 300 mil muertes cada año, mientras que las personas muertas por asesinatos llegan a los 166 mil. En palabras simples, la obesidad tiene más del doble de víctimas que el crimen en la región.

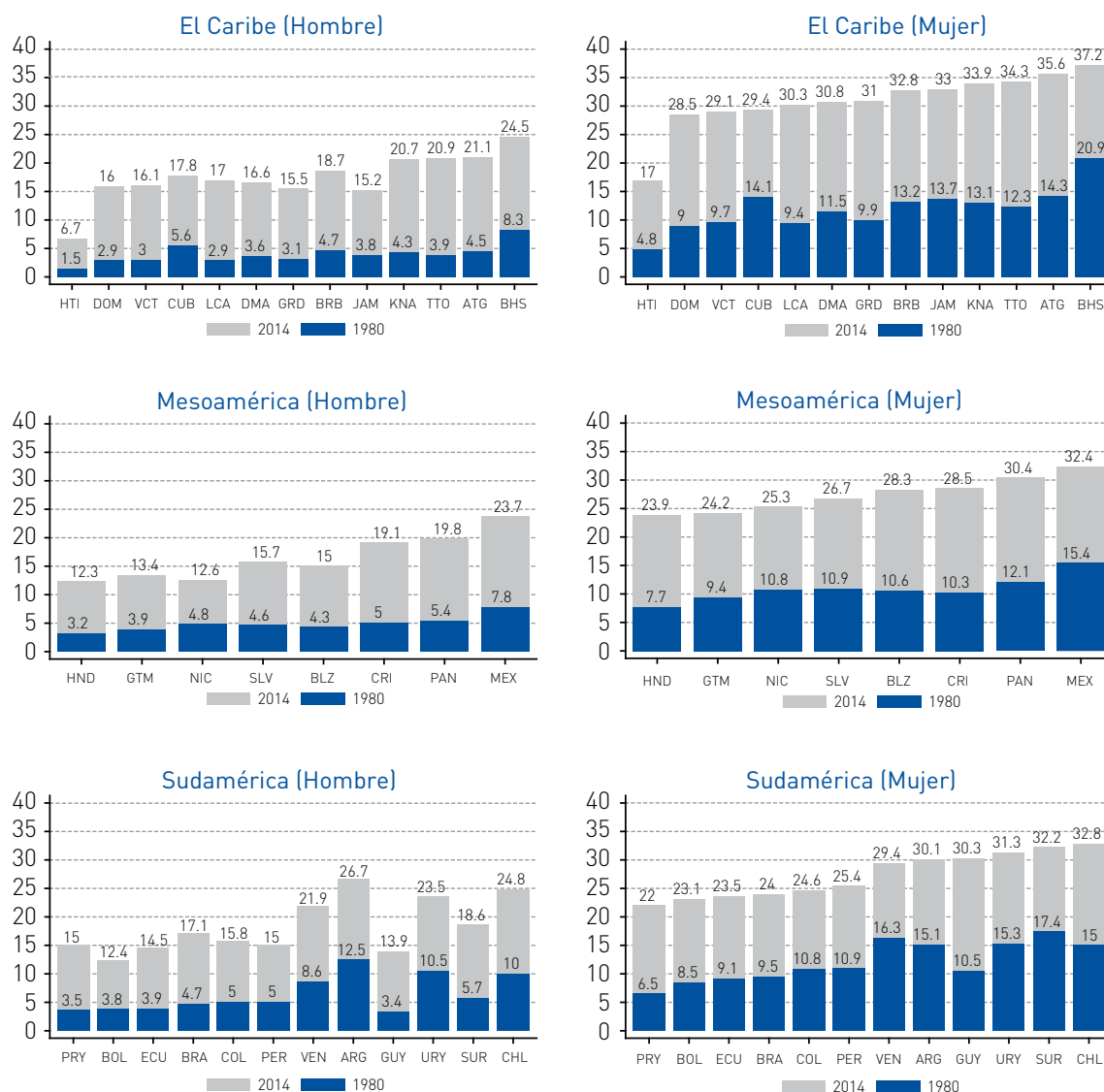
En Guatemala, El Salvador, Venezuela, Colombia, Belice y Brasil, las muertes por obesidad superan entre un 4% y un 86% las muertes a causa de homicidios, y en Barbados, Uruguay, Chile, Cuba y Argentina, las muertes por obesidad superan entre 10 a 19 veces las de la violencia criminal. En 2016, en el caso de Perú, se estima que la tasa alcanzó el 19,7% (...). Si se mantiene la tasa anual de aumento en estos 27 países, cada año se sumarían siete mil personas más a las defunciones que ya causa la obesidad (Berdegú, J. y P. Aguirre, 2018).

El costo económico del sobrepeso también es preocupante. Berdegú y Aguirre citan en su texto un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA) donde se calcula que, el 2014, los costos asociados al sobrepeso y la obesidad en los servicios de salud alcanzaron USD 6 mil millones en México, USD 1.5 mil millones en Ecuador y USD 330 millones en Chile (Berdegú, J. y P. Aguirre, 2018).

Es importante destacar que la obesidad en América Latina es un problema especialmente femenino. En más de 20 países, incluido el Perú, la obesidad en mujeres es 10 puntos porcentuales mayor que la de los hombres, y en algunos países del Caribe y Mesoamérica la incidencia en mujeres duplica a la de los hombres: en Haití 6.7% de los hombres y 17% de las mujeres; en Jamaica afecta al 15.2% de los hombres y al 33% de las mujeres; y en Nicaragua la incidencia es de 12.6% en hombres y 25.3% en mujeres.

La desaceleración económica está teniendo efectos concretos de incremento de la pobreza. Los datos citados por la FAO en su informe del 2017 muestran que el número de personas en esta situación aumentó de 166 millones a 175 millones entre el 2013 y el 2015. Esto tendrá como efecto un incremento en la malnutrición en las mediciones de los próximos años.

Gráfico n° 7
Evolución de las tasas de obesidad (IMC > 30 kg/m²) en la población adulta
(mayor de 18 años) por sexo en países de América Latina y el Caribe, 1980-2014



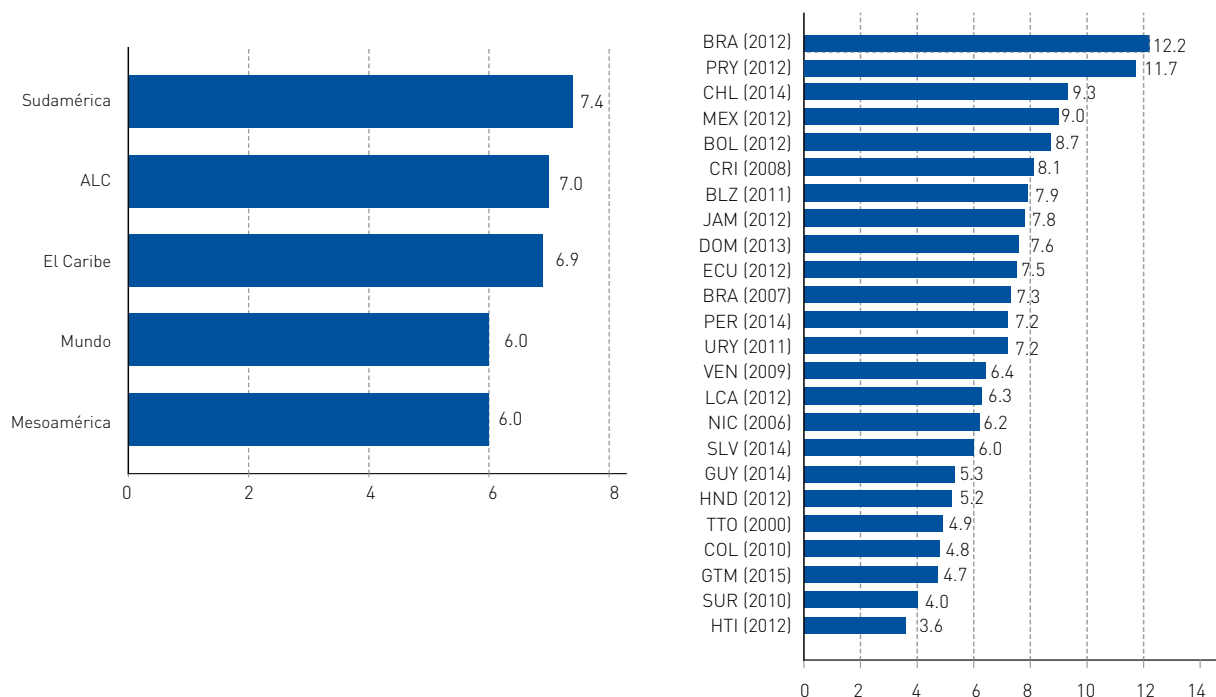
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b.

El impacto del sobrepeso también es preocupante en los niños y niñas menores de cinco años. Según el Panorama 2017, el 7% de las y los menores de cinco años en América Latina y el Caribe se ven afectados por esta situación, lo que implica cerca de tres millones de niños y niñas con sobrepeso.

El sobrepeso se ha incrementado a un ritmo bastante rápido en Mesoamérica y el Caribe en los últimos veinticinco años: pasó de 5.1% y 4.3% a 6% y 6.9%, respectivamente. Y aunque Sudamérica vio sus ín-

dices descender de 7.5% en 1990 a 7.4% el 2016, en números absolutos hay más niños y niñas menores de cinco años con sobrepeso en esta subregión: cerca de dos millones y medio. Esta subregión es también la que presenta una mayor prevalencia, y el Perú, con una incidencia de 7.2%, se encuentra rozando el promedio regional (ver el gráfico n° 8). Estas estadísticas muestran una tendencia que tendrá impactos importantes en el futuro sobre el bienestar humano, la economía y el sistema de salud nacional.

Gráfico n° 8
Prevalencia (%) de sobrepeso en menores en América Latina y el Caribe y el mundo



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b.

El sobrepeso se ha incrementado a un ritmo bastante rápido en Mesoamérica y el Caribe en los últimos veinticinco años: pasó de 5.1% y 4.3% a 6% y 6.9%, respectivamente. Y aunque Sudamérica vio sus índices descender de 7.5% en 1990 a 7.4% el 2016, en números absolutos hay más niños y niñas menores de cinco años con sobrepeso en esta subregión: cerca de dos millones y medio. Esta subregión es también la que presenta una mayor prevalencia, y el Perú, con una incidencia de 7.2%

La malnutrición en todas sus formas (comer mal, poco o mucho) es un desafío mundial con enormes costos sociales y económicos. Sus consecuencias son enormes, omnipresentes y, a menudo, ocultas. La malnutrición asociada con dietas que no son nutritivas o seguras representa el factor de riesgo número uno en la carga global de la morbilidad. Estas dietas de baja calidad contienen calorías, vitaminas y minerales insuficientes, o contienen demasiadas calorías, grasas saturadas, sal y azúcar. Es por ello que actualmente el riesgo que estas malas dietas representan para la mortalidad y la morbilidad es mayor que los riesgos combinados de sexo inseguro, consumo de alcohol, drogas y tabaco.

La presencia de patrones de consumo con alta cantidad de aceites comestibles, grasas saturadas, sodio, azúcares y endulzantes, así como el incremento en el consumo de calorías y nutrientes provenientes de fuentes animales, frente a la disminución en el consumo de legumbres, cereales, frutas y vegetales, era hasta hace algunas décadas un fenómeno asociado a los países desarrollados. Ahora, la globalización de los mercados, la rápida urbanización, la adopción

de modos de vida moderna y los nuevos alimentos asociados a cambios en el estatus social –como el aumento de la práctica de comer fuera del hogar, entre otros– explican el traslado hacia dietas menos saludables en casi todos los países del mundo. En la actualidad, productos accesibles en la mayor parte de los mercados, publicitados y comercializados de manera masiva, pueden llegar a sustituir los patrones tradicionales de alimentación y el consumo de alimentos frescos.

Un sistema alimentario sostenible está compuesto por todos los elementos (ambiente, personas, insumos, procesos, instituciones e infraestructuras) y actividades relacionadas con la producción, distribución, preparación y consumo de alimentos, incluyendo también todos los resultados de esas actividades en nutrición, crecimiento económico, inclusión y sostenibilidad ambiental.

En la región ya existen algunas políticas públicas que fomentan la alimentación saludable, promoviendo cambios en el consumo en favor de dietas más sanas. Entre ellas tenemos:

- Las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA), que tienen por finalidad servir de base para la formulación de políticas de alimentación, nutrición, salud y agricultura, además de ser una herramienta educativa para promover una alimentación saludable. Un total de 28 de los 33 países de la región cuentan con estas guías.
- Algunos países ya han aplicado impuestos a alimentos no saludables. En la región, el uso de la política fiscal ha mostrado tener impactos positivos en la promoción de alimentos saludables.
- La regulación de la publicidad de productos ultraprocesados es una iniciativa eficiente desde el punto de vista de los costos, pudiendo tener, en combinación con otras medidas, efectos positivos en la formación de hábitos alimentarios saludables.
- El etiquetado y rotulado de alimentos es una forma de garantizar el derecho de las personas a la información oportuna. Es una política costo-efectiva, aunque su utilización se encuentra por ahora concentrada en los segmentos con mayor nivel educativo y de género femenino. Solo nueve países cuentan con una legislación obligatoria al

En la región ya existen algunas políticas públicas que fomentan la alimentación saludable, promoviendo cambios en el consumo en favor de dietas más sanas. Los tomadores de decisiones deben exigir mucho más de sus sistemas alimentarios –como vehículos para proteger la salud, la productividad y el medioambiente–. Se debe comenzar con las problemáticas de nutrición y calidad de las dietas, y trabajar hacia atrás para modificar los sistemas de alimentos, de modo que sean más aptos.

respecto, mientras que dos cuentan con regulaciones voluntarias.

- Las medidas de educación alimentaria y nutricional son una de las políticas más extendidas en la región. Estas tienen diferentes públicos y objetivos sanitarios, pero todas comparten el fundamento de que contar con información adecuada permitirá mejorar los hábitos alimentarios y así prevenir la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y la carencia de micronutrientes.
- Los programas de alimentación escolar tienen la capacidad de fomentar cambios en la demanda de alimentos saludables al diseñar menús nutricionalmente adecuados que pueden promover cambios en los hábitos de consumo de las y los menores, así como al requerir alimentos saludables por parte de los sistemas agroalimentarios. Ello puede tener, así, efectos positivos en la oferta de alimentos saludables, sobre todo si se generan políticas de estímulo que permitan a la agricultura familiar convertirse en proveedores de estas instituciones.

En términos generales, la FAO propone a los países abordar siempre la problemática del hambre y la malnutrición desde una mirada integral de los sistemas alimentarios. Un sistema alimentario está compuesto por todos los elementos (ambiente, personas, insumos, procesos, instituciones e infraestructuras) y actividades relacionadas con la producción, distribución, preparación y consumo de alimentos, incluyendo también los resultados de esas actividades en nutrición, crecimiento económico, inclusión y sostenibilidad ambiental. Estos sistemas serán sostenibles si garantizan la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas, de tal forma que no pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de la seguridad alimentaria de futuras generaciones.

En este sentido, los tomadores de decisiones deben exigir mucho más de sus sistemas alimentarios –como vehículos para proteger la salud, la productividad y el medioambiente–. Se debe comenzar con las problemáticas de nutrición y calidad de las dietas, y trabajar hacia atrás para modificar los sistemas de alimentos, de modo que sean aptos para ese propósito. En este proceso, se deberá cuantificar las complejas compensaciones y sinergias entre la calidad de las dietas, la agricultura sostenible y las emisiones de gases de efecto invernadero. Finalmente, habrá que identificar experiencias y oportunidades para diseñar políticas y programas dirigidos a transformar nuestros sistemas alimentarios actuales.

BIBLIOGRAFÍA

Berdegúe, J. y P. Aguirre

2018. “¿Debemos temer más a nuestra alimentación que al crimen organizado?”. *nacion.com*. [4 de febrero del 2018]. Disponible en: goo.gl/kLK4LR

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2005. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO. 52 p. Disponible en: goo.gl/v72jqg

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2015. “América Latina y el Caribe: primera región del mundo en alcanzar las dos metas internacionales de reducción del hambre”. *fao.org*. [28 de mayo del 2015]. Disponible en: goo.gl/1KyP1G

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2016. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2016*. Santiago de Chile: FAO. 174 p. Disponible en: goo.gl/jypSWd

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2017a. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO. 144 p. Disponible en: goo.gl/NaVAZF

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2017b. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional 2017*. Santiago de Chile: FAO. 118 p. Disponible en: goo.gl/7KAhDL



Foto: Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

ACCESOS DESIGUALES A LOS ALIMENTOS EN CONTEXTOS NEOLIBERALES. EL CASO DEL PERÚ 2000-2017¹

■ EDUARDO TOCHE MEDRANO

HISTORIADOR, VICEPRESIDENTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO - DESCO

RESUMEN / ABSTRACT

La alimentación es un derecho que fue reconociéndose paulatinamente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. A partir de dicho reconocimiento hubo una creciente preocupación por garantizar su ejercicio, promoviéndose una arquitectura institucional supranacional que permitiera el cumplimiento de metas y, de esa manera, erradicar el hambre del mundo. Pese a los aparentes progresos que pudieran mostrar algunos países –como es el caso del Perú– las estadísticas esconden, en realidad, graves inequidades que tienen relación directa con las direccionalidades que impone un modelo económico de mercado, la prioridad casi exclusiva en el crecimiento económico que tienen las políticas públicas y, sobre todo, la privatización de los ámbitos y bienes públicos de manera tal que la alimentación adecuada y de calidad termina sujeta a los criterios de las grandes empresas alimentarias.

The right to food has been recognized as such gradually throughout the second half of the 20th century. Such a recognition led to an increasing preoccupation to guarantee the exercise of this right, promoting a supranational institutional architecture that would allow for goals to be met and thereby eradicate hunger in the world. Despite the apparent progress that some countries can show –as is the case of Peru– statistics hide acute inequalities that are directly linked with the guidelines of a market-driven economic model, to the almost exclusive priority of public policy in economic growth, and above all, to the privatization of public goods and areas leading to a situation in which adequate and quality food ends up subordinated to the criteria of large food companies.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, la discusión sobre el derecho a la alimentación y nutrición adecuada no ha tenido la importancia debida, siendo abordada como un asunto unidimensional, proclive de ser gestionado por un sector estatal cuando, en realidad, plantea una situación sumamente compleja, en tanto en torno a ella se relacionan una gran cantidad de temas y procesos, como la gestión de los recursos naturales, la magnitud de la pobreza, el acceso a los alimentos, el valor nutricional de los mismos, las relaciones sociales, el comercio internacional, la importancia de las empresas que concentran gran parte de la producción y distribución de los alimentos, los patrones culturales del consumo, entre otros.

La ausencia de cantidad y calidad de investigaciones sobre alimentación y nutrición ha impedido la formación de un pertinente y urgente debate sobre la disponibilidad y acceso a los alimentos, en la medida en que estas variables se correlacionan con la pobreza que, a su vez, se distribuye territorialmente siguiendo la lógica y los objetivos que plantea una política económica neoliberal.

Es por ello que en este artículo nos hemos acercado a los resultados obtenidos en el Perú en la disminución de la desnutrición crónica infantil y otros indicadores notables sobre la calidad de la alimentación, desagregando territorialmente los datos oficiales y contrastándolos con la evidencia que ponen a disposición los documentos producidos por entidades privadas sobre estos aspectos. Así, luego de construir un marco conceptual, se analizan los principales determinantes de la calidad de la alimentación, en términos de disponibilidad y acceso que tienen los pobladores de los diversos ámbitos geográficos-territoriales del Perú, clasificados por sus niveles de pobreza. Finalmente, cabe recalcar que las afirmaciones construidas en este trabajo se han contrastado con las opiniones de diversos especialistas en el tema y puestos a consideración y debate en eventos especializados llevados a cabo entre el 2016 y el 2017.

PROPUESTA TEÓRICA

La importancia de la alimentación y la nutrición es que permiten fortalecer la salud y la longevidad de los miembros de la sociedad, lo que se traduce en más trabajo, durante más tiempo, para crear los recursos que pueden ser utilizados para ayudar a la siguiente generación, y así tener éxito en generar prosperidad. Como señalan Fogel *et al.* (2011):

1. El estado nutricional de una generación –mostrado por el tamaño y la forma de sus cuerpos– determinará cuánto tiempo vivirá esta y la cantidad de trabajo que sus miembros serán capaces de hacer.
2. El trabajo de una generación, medida tanto en horas, días y semanas, y en la intensidad del mismo, cuando se combina con la tecnología disponible, determina el producto de esa generación, en términos de bienes y servicios.
3. El *output* (“rendimiento”) de una generación se determina, en parte, por su herencia de las generaciones pasadas, así como por su nivel de vida y la distribución del ingreso y la riqueza, junto con la inversión que hace en tecnología.
4. El nivel de vida de una generación determina, a través de su fertilidad y la distribución del

Es crucial reflexionar la alimentación y la nutrición en el Perú bajo las marcas que impone la desigualdad, asumida esta como el resultado más visible de la aplicación de una política pública neoliberal durante casi 30 años. La desigualdad se trata de una condición sistémica, y una característica muy evidente en el Perú es su formulación territorial.

ingreso y la riqueza, el estado nutricional de la próxima generación.

5. Y así hasta el infinito.

De esta manera, si bien el nivel de vida, la calidad de vida y el estado nutricional son conceptos diferentes, están íntimamente relacionados y son útiles para medir el bienestar humano, ya sea en el tiempo o entre naciones, o grupos políticos y sociales, en un momento determinado. En suma, lo que realmente restringe y determina el crecimiento a largo plazo de la economía es el suministro de personas y trabajo que, limitado o habilitado por su estado nutricional, pueden hacer (Fogel *et al.*, 2011).

Por eso, deben evitarse algunas afirmaciones ligeras como pensar que la mejoría en el estado nutricional y la disminución secular correlacionada en la mortalidad supone implícitamente que solo la dieta determina el estado nutricional. Como señalan Fogel *et al.* (2011):

El estado nutricional denota el equilibrio entre la ingesta de nutrientes y las resistencias que actúan en su contra. De ello se desprende que un nivel adecuado de nutrición no está determinado únicamente por la dieta, el nivel de ingesta de nutrientes, sino que depende de las circunstancias [...].

Teniendo en cuenta esto último, es crucial reflexionar la alimentación y la nutrición en el Perú bajo las marcas que impone la desigualdad, asumida esta como el resultado más visible de la aplicación de una política pública neoliberal durante casi 30 años.

De esta manera, una primera cuestión es colocar los marcos funcionales a la categoría "desigualdad". Años atrás, Orlando Plaza (2006) afirmaba que desgraciadamente no se habían privilegiado los estudios sobre desigualdad en el Perú, lo que no parece haberse mejorado a la fecha.

No obstante, remarca, había que aceptar que la desigualdad:

- Se trata de una condición sistémica y se refiere a la manera en que, a partir de la forma en que está organizada una sociedad, se distribuyen los recursos tangibles y no tangibles, y se establecen los patrones de apropiación del

excedente y de los recursos, así como las reglas de legitimación de ese orden de cosas.

- El hecho de que se trate de una condición sistémica no niega la capacidad de acción de los agentes, no su responsabilidad política diferenciada, y determina dicha capacidad en función a las reglas y recursos a los que tienen que acceder o pueden movilizar.
- Se trata de un fenómeno multidimensional y abarca los ámbitos económico, político, cultural y social. En ciertos grupos, estos ámbitos se refuerzan positiva o negativamente: hay grupos que concentran los beneficios en todos los ámbitos y hay grupos que obtienen muy poco en todos ellos.

Ahora bien, una característica muy evidente de la desigualdad en el Perú es su formulación territorial. En efecto, Berdegú *et al.* (2015) afirman sobre la existencia de una diferenciación marcada entre los ámbitos predominantemente rurales y los determinados por estructuras urbanas en Latinoamérica para buscar entender una lógica de desarrollo en los primeros.

El programa de investigación que condujeron al respecto encontró que solo el 12% de alrededor de 10 mil unidades subnacionales (distritos, municipalidades y departamentos), en once países latinoamericanos, experimentaron dinámicas de desarrollo de una década, que resultaron simultáneamente en crecimiento económico, reducción de la pobreza y una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, en la gran mayoría de los territorios, la dinámica se caracterizó por la poca o ninguna mejora en una o más de las dimensiones de desarrollo estimadas. Si bien este desarrollo territorialmente desigual está relacionado en parte con la distribución de los activos geográficos y el efecto de las tendencias y conmociones exógenas en los territorios, las explicaciones más significativas se encuentran en los efectos espacialmente desiguales de estructuras sociales profundamente arraigadas y arreglos institucionales que limitan el crecimiento económico socialmente inclusivo.

A su vez, esta resistencia al cambio explica por qué las dinámicas inclusivas son tan raras en cada uno de los once países estudiados, independientemente

te del desempeño económico o social agregado del país. Concluyen que para escapar del destino de la mayoría de los territorios rurales de América Latina se requiere cambios institucionales, entre los cuales se señala los niveles de inversión pública, un aspecto clave para nuestro análisis, especialmente el dirigido a la salud.

De igual modo, además de territorios caracterizados por una evidente diferenciación resultante en desigualdades crecientes debido a factores estructurales imperantes, también es significativo el impacto que provocan las direccionalidades que adquieren las políticas públicas para entender la persistencia de dichas disparidades. Al respecto, la elaboración y gestión de las políticas públicas debieran ser un aspecto fundamental para la superación de la pobreza y los problemas generados en torno a los alimentos y las garantías plenas para el ejercicio de derechos.

En esa línea, un aspecto fundamental es el grado de participación de los ciudadanos en la formación, implementación y resultados de las políticas públicas. En efecto, no podríamos entender las mismas en un marco democrático sin la intervención de una diversidad de actores, perspectivas y compromisos (Fontaine, 2016: 45). En otras palabras, se vuelve necesario entender esta diversidad de intereses y racionalidades para deducir el rumbo que tomará la política, debiendo interesar el proceso que sigue la toma de decisiones y, sobre todo, quiénes son los participantes de este proceso (Fontaine, 2016: 45).

Es crucial entonces que asumamos el ejercicio de los derechos –los políticos y civiles, pero, también, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)– como un aspecto determinante en la construcción de las políticas públicas que tengan como objetivo el desarrollo y la democratización.

Así pues, la alimentación no puede explicarse en sí misma, abstrayéndola de los entornos sociales, políticos y económicos, así como del sentido y orientaciones que tienen las políticas públicas. En nuestro caso, los aparentes “éxitos” que ha tenido el Perú en la disminución de la desnutrición crónica infantil esconden una realidad bastante preocupante, signada por una significativa desigualdad, evidente en la dimensión territorial, que las políticas públicas en lugar de buscar cerrar, contribuyen a mantener o, incluso, abrir aún más.

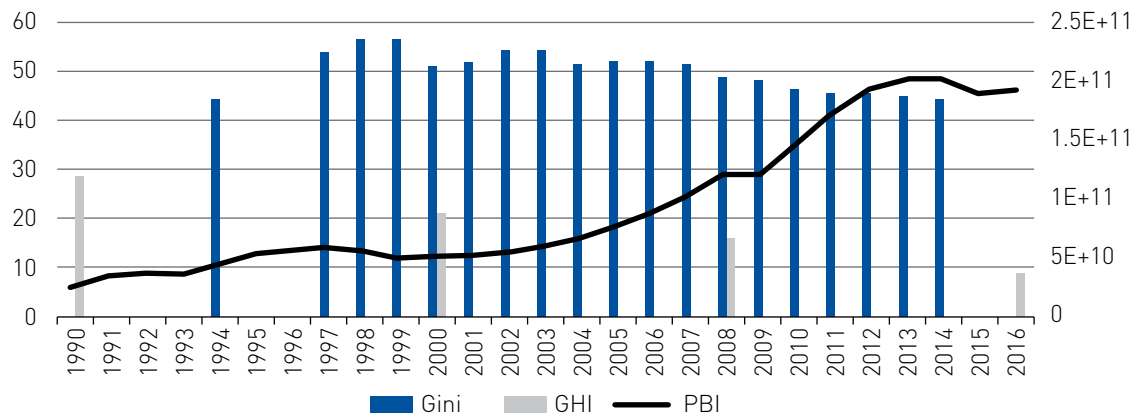
EL CONTEXTO PERUANO: LAS DIFERENCIACIONES Y LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES

En el Perú, el crecimiento económico impulsado por la extracción de minerales empezó a manifestar dificultades desde el 2012, sin haberse resuelto favorablemente las históricas deudas sociales, aun cuando fueron innegables los avances registrados por diversos indicadores. Esto se explica por la desigualdad circundante que la abundancia de recursos disimuló, tal como nos sucedió, pero no superó: todos nos beneficiamos con el crecimiento, pero unos lo hicieron bastante más que otros.

En efecto, como se muestra en el siguiente gráfico, el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) tuvo se correlato en el cierre de la brecha por ingresos (generando una significativa disminución de la pobreza monetaria) y en el descenso significativo de nuestro Índice Global del Hambre (GHI), que entre el 2000 y el 2015 se redujo en un 56% (colocándonos entre los diez países que lograron los mejores resultados al respecto). En el 2016, el GHI del Perú fue de 8.6, considerado de nivel bajo (International Food Policy Research Institute, 2018). El PBI *per cápita*, por su parte, pasó de US\$ 1210, en 1990, a US\$ 6030, el 2016.

Las desigualdades, ya sea por condición socioeconómica o territorial, no fueron respondidas adecuadamente por el Estado: la mayor pobreza e importancia de las vulnerabilidades sociales no significó mayor presencia de las instituciones públicas ni mayor inversión social. La asignación de recursos no se corresponde con el territorio donde hay más pobres.

Gráfico n° 1
PBI - Gini - GHI
Perú 1990-2016



Fuente: Banco Mundial. Índice Global del Hambre (GHI).

Sin embargo, si bien los ingresos monetarios crecieron porcentualmente más en los estratos de menores recursos, en términos absolutos la brecha entre el grupo más pobre y el más rico se ensanchó en 230%, entre el 2009 y el 2015 (Schuldt, 2017). En conclusión, “en el Perú hubo chorreo monetario hacia la cúpula, goteo para las capas medias y garúa sobre los estratos pobres” (Schuldt, 2017), remarcándose los costos de oportunidad que deberán pagarse por no haberse planteado fórmulas más equitativas en la política económica.

Pero, solo la lógica económica no explica estos resultados adversos en la desigualdad imperante, sino que debemos sumarle el comportamiento institucional. Las desigualdades, ya sea por condición socioeconómica o territorial, no fueron respondidas adecuadamente por el Estado: la mayor pobreza e importancia de las vulnerabilidades sociales no significó mayor presencia de las instituciones públicas ni, necesariamente, mayor inversión social.

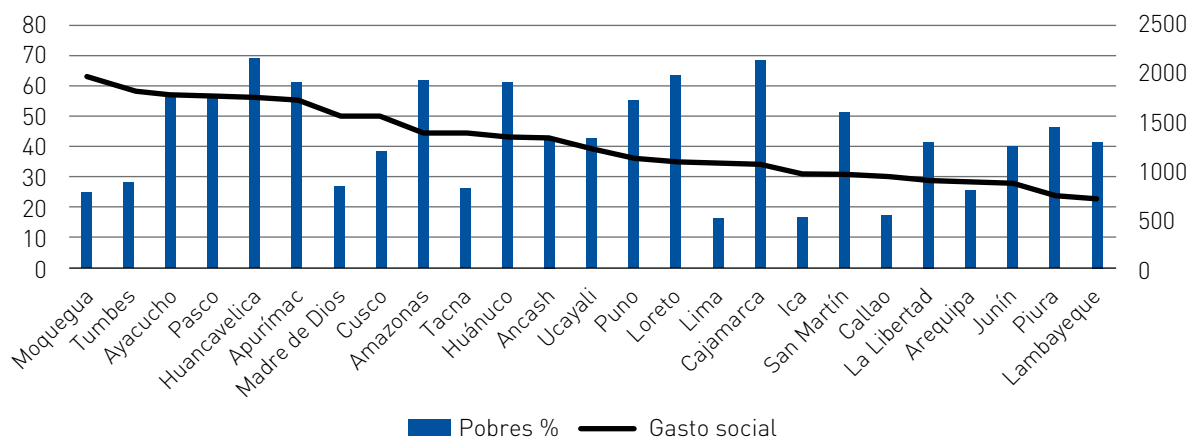
Como vemos en el siguiente gráfico, la poca atención que recibieron los pobres multidimensionales en términos de cobertura de servicios básicos por territorio tiene su correlato en la distribución del gasto público. Esto, afirma Enrique Vásquez Huaman (2013: 36), se debe a que el enfoque monetario no permite identificar quiénes requieren con mayor urgencia la cobertura de un determinado servicio. En ese sentido, al desagregar el gasto social *per cápita* –gasto

asignado a los sectores de educación y salud por habitante– según región, se muestra un claro ejemplo de las limitaciones de dicho enfoque (Vásquez, 2013: 36). En suma, la mayor asignación no corresponde con el territorio donde hay más pobres.

Este mismo patrón de desigualdad general expresada territorialmente que hemos expuesto va a mostrarse en la producción de alimentos. La (re)concentración de las estructuras agrarias es algo evidente en el Perú, particularmente luego de la adopción de políticas neoliberales a partir de los años 90. Si fuera necesario buscar mayores indicios de este proceso, el análisis de los diferentes censos agropecuarios podría convencer a los más escépticos, como señalan Bourliaud y Eresue (2015: 1-2). Mientras el índice de Gini agrario² varía de 0.93 en 1961 (primer censo agropecuario) a 0.92 en 1972 (segundo censo agropecuario, realizado en pleno proceso de reforma agraria, iniciado en 1969), y bajar luego a 0.88 en 1994 (tercer censo agropecuario, luego de la parcelación de las empresas asociativas que generó la reforma agraria), vuelve a subir a 0.93 el 2012 (cuarto censo agropecuario). Así, “en 51 años y como en un proceso de balanceo, la (re)concentración aparece indiscutible” (Bourliaud y Eresue, 2015: 1).

Además, el Censo Nacional Agropecuario (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012) muestra que en la Costa, donde predomina la agroexportación, el 34% de las tierras de cultivo

Gráfico n° 2
Pobreza y gasto social
Perú 2012



Fuente: Enrique Vásquez Huamán, 2013.

Cuadro n° 1
Índice de Gini agrario por región o piso ecológico
Perú 2012

IV Censo	Chala	Costa	Sierra	Selva	Perú
Índice	0.78	0.75	0.68	0.53	0.68

Fuente: Bourliaud y Eresue, 2015.

están concentradas en unidades agropecuarias con más de 1000 hectáreas. También evidencia que la pequeña agricultura destina el 82% de su área a las leguminosas, el 76% a los tubérculos, el 74% a cereales, el 72% a hortalizas y el 63% a frutas. En conclusión, el abastecimiento de alimentos depende fundamentalmente de la agricultura familiar. En contraste, las unidades mayores de 100 ha no llegan siquiera al 2% del área cultivada para alimentos.

De otro lado, respecto al acceso de la población a los alimentos y nutrientes, el Perú muestra enormes progresos en la disminución de la desnutrición crónica infantil, que pasó de 23.2% el 2010 a 13.1% el 2016, aunque los resultados difieren de manera importante según región y grupo poblacional: los más expuestos son los niños y niñas que viven en contextos de pobreza, especialmente en zonas rurales. En otras palabras, la población más impactada por la desnutrición crónica son niños y niñas indígenas que residen en zonas como Huancavelica, Cajamarca,

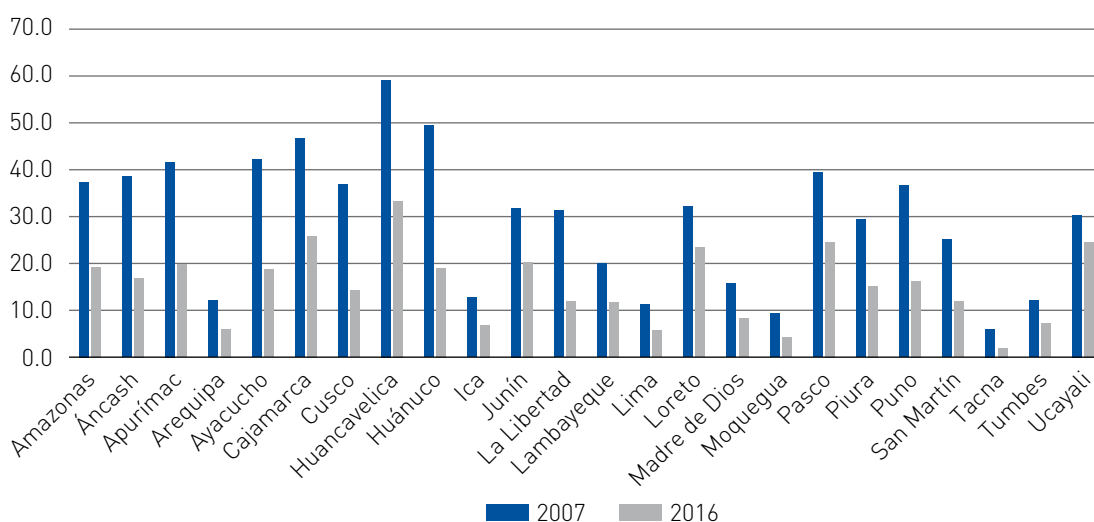
Ucayali, Pasco y otros (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2016).

Tendencias similares presenta la desnutrición global, es decir, niños y niñas menores de cinco años con peso inferior al normal. El 4.5% de niños y niñas a nivel nacional tuvo deficiencia de peso para la edad. Al diferenciarlo por área de residencia, en los espacios rurales se presentó una frecuencia mucho mayor a la urbana, llegando al 9.4%, es decir, casi 1 de cada 10 niños y niñas no tuvo el peso suficiente para su edad. Respecto al crecimiento infantil, tenemos que el 28% de los niños y niñas menores de cinco años tenía retraso en el 2008, siendo el 18% en el 2012 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2016). Así pues, en idéntica forma que la desnutrición crónica, la desnutrición global impera entre los niños y niñas pobres y pobres extremos, concentrándose geográficamente en la sierra centro y norte del país. Lamentablemente, nuevamente son los niños y niñas indígenas las más expuestas a estos males.

Otro problema importante es la anemia. Su incidencia pasó de un 56.8% a nivel nacional entre niños y niñas de seis meses a tres años de edad, a 41.6% en el 2011, para aumentar a 46.8% en el 2014. Como en el caso de la desnutrición, la anemia infantil también está desigualmente distribuida en el territorio pe-

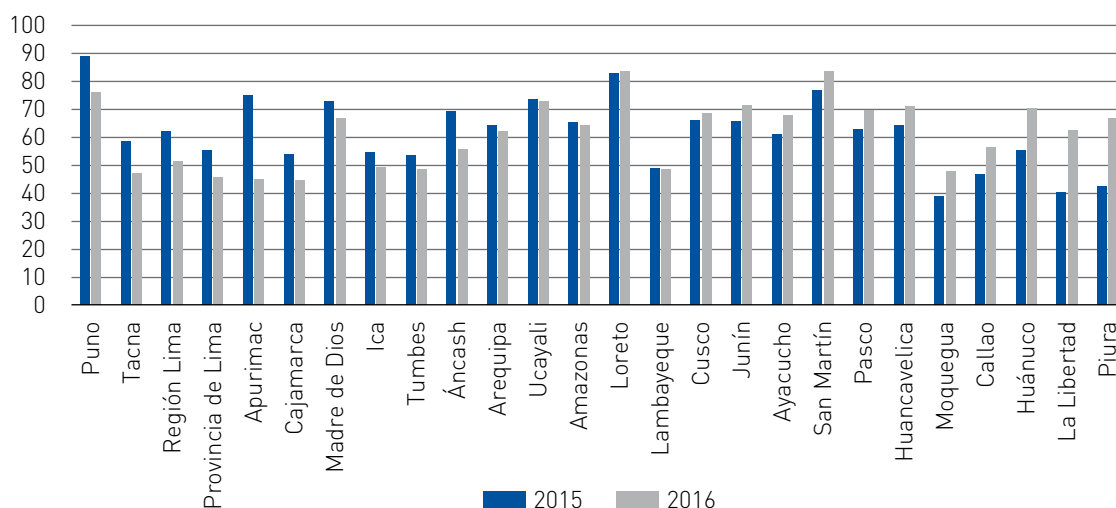
ruano, encontrándose su mayor énfasis en las zonas rurales del país y en los distritos periféricos de Lima Metropolitana, la ciudad capital. En el caso de las regiones, en 13 circunscripciones hubo una disminución entre el 2015 y el 2016, a la vez que un aumentó en las 13 regiones restantes.

Gráfico nº 3
Proporción (%) de menores de cinco años con desnutrición crónica
Perú 2007-2016



Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) 2007 y 2016.

Gráfico nº 4
Proporción de niños y niñas de 6 a 11 meses de edad con anemia
Perú 2015-2016



Fuente: Endes 2016.

Según el Ministerio de Salud (2017), la anemia es elevada entre las niñas y los niños peruanos. En el caso de las mujeres en edad fértil, tenemos que en el 2015 la anemia afectaba al 20.7% del total, siendo 20.8% en las zonas urbanas y 20.3% en las rurales. En el caso de mujeres gestantes, el porcentaje es de 28%, y en el caso de adolescentes embarazadas (15-19 años), es de 37.1%.

A todo ello se suma la creciente importancia del tema de la obesidad, que llega a afectar actualmente a casi el 25% de la población peruana, relacionado con la expansión del consumo de los alimentos ultraprocesados, impactando fundamentalmente en niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes: el 2010, el 23 % de las y los escolares peruanos tenían exceso de peso, y en la misma situación se encontraban el 51% de las mujeres en edad fértil (Ministerio de Salud, 2012).

En suma, se estima que alrededor del 35% de peruanos (más de 13 millones) presentan déficit calórico (Gestión, 2014). Un factor importante para ello es la alta vulnerabilidad en la accesibilidad a una dieta calórica adecuada, pues un promedio de 37.8% del total del ingreso familiar se gasta en alimentos. Asimismo, el número de personas que aun dependen de programas sociales alimentarios y nutricionales es bastante elevado, alrededor del 20% de la población total.

El déficit calórico no está necesariamente asociado a la pobreza. Entre otros factores importantes, debemos considerar que el consumo alimentario promedio del peruano es poco diversificado, teniendo una alta concentración en cereales (fundamentalmente, arroz) y muy poca participación de proteínas de origen animal (Guabloche y Alfageme, 2011). Más aun, gran parte de su consumo lo abastece una industria alimentaria oligopolizada, que controla los mercados de las harinas, oleaginosas, lácteos, carne de pollo (la más consumida), entre otros.

En suma, en el Perú la desigualdad multidimensional ha sido creciente, y entre los grupos más desfavorecidos están las niñas y niños campesinos indígenas, así como las mujeres en edad fértil y gestantes. Este es el resultado de políticas que tuvieron como único norte el crecimiento económico, descuidando las garantías debidas para el ejercicio de los derechos y el control sobre las empresas alimentarias.

Alrededor del 35% de peruanos (más de trece millones) presentan déficit calórico. Un factor importante para ello es la alta vulnerabilidad en la accesibilidad a una dieta calórica adecuada. La desigualdad es creciente y entre los grupos más desfavorecidos están los niños y niñas campesinos indígenas, así como las mujeres en edad fértil y gestantes.

Bajo este panorama, para reducir estos resultados negativos, el Estado peruano se planteó la ejecución de diversas estrategias y planes a lo largo de las últimas décadas. El 2013 se aprobaron estrategias nacionales muy importantes: la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, elaborada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en el marco de la operación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis); la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, elaborado por la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cmsan). Además, se aprobaron el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Estratégico Institucional Multianual del 2012-2014 del Ministerio de Agricultura, ambos con importantes medidas a favor del cumplimiento del derecho humano a la alimentación adecuada.

LOS RESULTADOS

En los resultados obtenidos gracias a los programas sociales se encuentran ciertos datos escondidos por las tendencias generales, donde se indica que muchos peruanos –los “pobres históricos”– siempre estuvieron mal, y que sus condiciones de vida no mejoraron con el crecimiento económico. Actualmente,

el 21.7% de los peruanos aún es pobre y en el campo casi la mitad de la población tiene esa condición. ¿Quiénes son estos pobres? Más de la mitad de niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas rurales. También más de un tercio de la población que habla una lengua nativa. Aproximadamente el 60% de las y los pobres son agricultores, pescadores o mineros artesanales. Como afirma Farid Matuk, ex director del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): «Un peruano que vive en el área rural de los Andes es cinco veces más pobre que uno que vive en Lima Metropolitana. Eso refleja la enorme desigualdad que tenemos en el Perú» (La República, 2017).

Ahora bien, los más pobres son también los peores alimentados. Un factor determinante son los bajos ingresos. Entre el 2009 y el 2014 el principal gasto de consumo de los hogares peruanos estuvo destinado a alimentos: 40.7% del gasto *per cápita* (S/. 263, alrededor de US\$ 80). Según el INEI, el costo de una canasta mínima alimentaria y no alimentaria *per cápita* fue de 328 soles (US\$ 100) para el año 2016, y para una familia de cuatro miembros fue de 1312 soles (US\$ 403) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017). Por eso, como afirma María Elena Rojas (2017), representante de la Organización

de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el Perú, la alimentación saludable en el Perú es cada vez más inaccesible para los pobres: “el escenario empeora para los más pobres, cuyos ingresos muchas veces solo alcanzan para comprar alimentos poco nutritivos, que suelen ser más baratos”.

¿Qué consumimos los peruanos? Los estratos altos consumen arroz, azúcar, aceite, leche evaporada, huevos, carne de vacuno y pescado. Los grupos con menos ingresos consumen papa, fideos y plátanos. Lo que hacemos todos sin distinción es tomar ingentes cantidades de bebidas gaseosas. En efecto, Fernando Eguren (2014) señala que los sectores de la población que consumen las principales fuentes de proteína animal son los del quintil V (el 20% más rico) y que ha medida que nos acercamos al primer quintil (el 20% de la población más pobre) dicho consumo es menor. Estas diferencias son especialmente evidentes en el caso de la carne y de los productos lácteos. En agudo contraste, el consumo de tubérculos en los quintiles más pobres es mucho mayor que en los quintiles más ricos.

Entonces, la pobreza no es solamente insuficientes ingresos sino también carencias objetivas como la anemia, la desnutrición, la mortalidad y morbilidad, o el acceso al agua y al desagüe: “Cuando el indicador de pobreza es bueno está alineado con estos indicadores objetivos” (Matuk, 2016). Pese a su condición de productor de alimentos diversos y nutritivos, y al esfuerzo hecho para reducir la desnutrición infantil, el Perú no ha logrado resolver aún los aspectos claves de cantidad y calidad acordes a las necesidades de la seguridad alimentaria de un importante sector de su población, sobre todo en las zonas rurales y aisladas del país. La gran mayoría sufre de un bajo consumo de kilo-calorías *per cápita* diario, lo que conlleva a la dependencia de una parte importante de la población peruana a los programas alimenticios del Estado; simultáneamente, el sobrepeso y la obesidad se incrementan en las zonas urbanas del país, que paradójicamente coexisten con altas tasas de anemia nutricional, de manera especial en menores de cinco años y mujeres en edad fértil.

Otro factor determinante para el acceso de la población a alimentos de calidad es la creciente influencia de las empresas alimentarias sobre las políticas públicas, lo que ha sido facilitado por las recomendaciones

Actualmente, el 21.7% de los peruanos aún es pobre y en el campo casi la mitad de la población tiene esa condición. ¿Quiénes son estos pobres? Más de la mitad de niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas rurales. También más de un tercio de la población que habla una lengua nativa. Aproximadamente el 60% de las y los pobres son agricultores, pescadores o mineros artesanales.

Pese a su condición de productor de alimentos diversos y nutritivos, y al esfuerzo hecho para reducir la desnutrición infantil, el Perú no ha logrado resolver aún los aspectos claves de cantidad y calidad acordes a las necesidades de la seguridad alimentaria de un importante sector de su población, sobre todo en las zonas rurales y aisladas del país. La gran mayoría sufre de un bajo consumo de kilo-calorías *per cápita* diario.

dadas por las organizaciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras. Sobre esto, una característica del sector alimentario peruano es su oligopolización, dado que unas pocas empresas controlan las cadenas alimenticias mediante una fuerte centralización de las decisiones y propendiendo a las integraciones verticales. Asimismo, estas son las principales importadoras de alimentos, criadores de ganado y de aves de corral, procesadores de alimentos, proveedores de transporte, productoras de biocombustibles y hasta proveen de servicios financieros en los mercados de productos básicos. Su influencia es importante y abarcan toda la cadena del consumo, impactando de manera determinante en los precios de los alimentos, en el acceso a recursos escasos como la tierra y el agua, y en la seguridad alimentaria.

Por ejemplo, el consumo de leche a pesar de ser reducido, ha venido creciendo en los últimos años, alcanzando en promedio unos 80 litros anuales por

persona, en un mercado en donde el consumidor tiene una preferencia mayoritaria por la leche evaporada frente a otros formatos como la leche fresca UHT (Sociedad Nacional de Industrias, 2015:1). El Grupo Gloria S.A. lidera el mercado total de leches industrializadas con una participación del 75%, mientras que la leche evaporada, que es el principal producto en su estructura de ventas (62%), tiene una participación de cerca del 82% del mercado nacional (Sociedad Nacional de Industrias, 2015:1).

Otro caso es Alicorp. En 1971, el Grupo Romero, uno de los principales conglomerados empresariales del país, adquirió Anderson Clayton & Company, productora de aceites y grasas comestibles, pasando a llamarse Compañía Industrial Perú Pacífico S.A. (Cippsa). Veintidós años después, en 1993, Cippsa se fusiona con Calixto Romero S.A. y Oleaginosas Pisco S.A.; en 1995 adquieren La Fabril S.A., compañía que elaboraba y comercializaba aceites y grasas comestibles, jabón de lavar, harina, fideos y galletas, cambiando de nombre (de Cippsa a Consorcio de Alimentos Fabril Pacífico). Posteriormente, en 1996, adquieren Nicolini S.A. y Molinera del Perú, empresas de elaboración y comercialización de harinas, fideos, alimentos balanceados y cereales. En 1997 cambian a la denominación Alicorp S.A.

Actualmente, las principales marcas de aceite vegetal de Alicorp representan conjuntamente el 64% del mercado de aceites domésticos (Centrum, 2011: 5). Asimismo, teniendo en cuenta que la industria para la elaboración de harinas importa el 88% del trigo que utiliza, debido a que en el Perú la falta de condiciones climáticas y geográficas ocasionan que este cereal no se siembre en volúmenes significativos, Alicorp es la empresa que más importa (alrededor del 40% del mercado), siendo además el líder del mercado de harinas con una participación del 55% (Centrum, 2011: 6).

En esta misma línea, en el mercado existen un poco más de 60 empresas avícolas formales, de las cuales 12 serían grandes empresas y el resto estaría entre medianas y pequeñas empresas. Asimismo, se estima que el 30% de la producción local proviene de productores informales.

Así pues, las seis principales empresas avícolas concentran un poco más del 60% de la oferta nacional. En otras palabras, es un sector muy concentrado que además muestra una fuerte integración vertical. Entre las empresas más importantes en la producción de pollo durante el 2012 se encuentran: San Fernando (29% del total), Redondos (12%), Agropecuaria Chimú –compañía asociada a San Fernando– (7%), Santa Elena (5%), Avinka (4%), El Rocío (3.6%), entre otras.

Estos ejemplos deben promover una reflexión sobre los problemas que generan el excesivo poder de las corporaciones, especialmente las nacionales, sobre el sistema alimentario, las estrategias geopolíticas alimentarias, así como las críticas respectivas a la indiferencia (o franca oposición) de los poderes públicos para la plena vigencia de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

En este mismo sentido, debemos tomar en cuenta el papel de los *malls* en la difusión de la denominada comida chatarra (*fast food*), sobre todo en las ciudades, como una gran ofensiva cultural de la sociedad de consumo. Los *malls* son verdaderos caballos de Troya de la difusión de símbolos culturales asociados a la alimentación. La Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (2015) muestra que en América Latina el incremento de las ventas en volumen de alimentos ultraprocesados, entre el 2000 y el 2013, fue de un elevado 48%. Tomando en cuenta solo las bebidas gaseosas, las ventas se duplicaron en ese periodo, superando a América del Norte. En cuanto a las ventas anuales *per cápita* de bebidas y alimentos ultraprocesados, la situación del Perú (USD 52.9) es bastante menor que la de la mayor parte de países latinoamericanos (Chile: USD 201.9; Bolivia: USD 102.5; Ecuador: USD 88). Pero, el incremento de la tasa de crecimiento de las ventas de dichos productos en el Perú es uno de los más altos de América Latina: 65.5 % en el caso de los alimentos y 113.5 % en el de las bebidas.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015) dio a conocer que, durante el 2014, del total del gasto en alimentos que realizan los peruanos, nada menos que el 33.2% se destina al consumo de alimentos fuera del hogar, lo que significó

un incremento de 7.7 puntos porcentuales al compararlo con el año 2005 (25.5%). Este comportamiento evidencia que, en la actualidad, comer fuera del hogar se ha convertido en un hecho cotidiano para la población, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, cuando se consideraba esta modalidad como algo extraordinario.

En suma, el ejercicio ciudadano del derecho a la alimentación y nutrición adecuada plantea varios desafíos para la formulación de políticas públicas. En primer lugar está la superación definitiva de la pobreza en nuestro país. Luego, corregir la enorme disparidad en el acceso a la tierra, principal factor de desigualdad social en los espacios rurales. También debe promoverse la participación de las mujeres y los jóvenes en la producción y abastecimiento de alimentos. De otro lado, debemos prestar atención al rápido aumento del consumo de comida rápida y a la completa desregulación existente sobre la inocuidad de los alimentos. En suma, más allá de los logros que muestra el Perú, permanece un sustrato de injusticia y desigualdades que proponen los desafíos hacia adelante.

Una característica del sector alimentario peruano es su oligopolización, dado que unas pocas empresas controlan las cadenas alimenticias mediante una fuerte centralización de las decisiones y propendiendo a las integraciones verticales. Su influencia abarca toda la cadena del consumo, impactando de manera determinante en los precios de los alimentos, en el acceso a recursos como la tierra y el agua, y en la seguridad alimentaria.

NOTAS

¹ Agradezco la colaboración de Liliana Zamalloa, de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, sin cuyos aportes no hubiera sido posible este documento. También quisiera agradecer a Welthungerhilfe por haber financiado el proyecto que incluyó este y otros estudios. Igualmente, al Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (Iheid), de Ginebra, por sus auspicios a las actividades que generaron evidencias para nuestras investigaciones sobre el derecho a la alimentación en el Perú.

² Índice sintético que toma en cuenta todas las clases de unidades agropecuarias, pequeñas y grandes, y que varía de 0 a 1 cuando va aumentando la desigualdad, de tal manera que más cerca de 1 significa que hay mayor concentración de los medios de producción.

BIBLIOGRAFÍA

Berdegúe, Julio A. et al.

2015. *Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp). 23 p. [Grupo de Trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Serie documento de trabajo n° 174].

Bourliaud, Jean y Michel Eresue

2015. "La (re)concentración de las tierras costeñas. Anexo metodológico y estadístico". *La revista agraria* 169: 3-5.

Centrum

2011. "Reporte Financiero Burkenroad Perú - ALL-CORP S.A.A.". *centrum.pucp.edu.pe*. [9 de octubre del 2011]. Disponible en: goo.gl/aG4AoC

Eguren, Fernando

2014. "¿Qué alimentos consumimos los peruanos?" *La revista agraria* 161: 11-12.

Fogel, Robert W. et al.

2011. *The Changing Body. Health, Nutrition, and Human Development in the Western World since 1700*. United Kingdom: Cambridge University Press. 456 p.

Fontaine, Guillaume

2016. *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. 208 p.

Gestión

2014. "Perú, la meca de la gastronomía que tiene 35% de personas con déficit calórico". *gestion.pe*. [13 de marzo del 2014]. Disponible en: goo.gl/ec3he2

Guabloche, Judith y Augusta Alfageme

2011. "Pobreza y déficit calórico, ¿cuál ha sido la tendencia?". *Revista Moneda* 149: 18-22.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2017a. *Encuesta demográfica y de salud familiar (Endes)*. Lima: INEI. 137 p.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2017b. “En el Perú 264 mil personas dejaron de ser pobres entre los años 2015 y 2016”. *m.inei.gob.pe*. [10 de mayo del 2017]. Disponible en: goo.gl/SevKMP

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2016. *Encuesta demográfica y de salud familiar (Endes)*. Lima: INEI. 540 p.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2015. “El 33% del gasto en alimentos de los peruanos son realizados fuera del hogar”. *inei.gob.pe*. [4 de agosto del 2015]. Disponible en: goo.gl/umYSPz

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2012. *IV Censo nacional agropecuario*. Lima: INEI.

International Food Policy Research Institute

2018. *Global Hunger Index*. Disponible en: global-hungerindex.org

La República

2017. “Dos de cada diez peruanos viven en condición de pobreza”. *larepublica.pe*. [11 de mayo del 2017]. Disponible en: goo.gl/beignd

Matuk, Farid

2016. “La medición de la pobreza es ficticia”. *redaccion.lamula.pe*. [19 de agosto del 2016]. Disponible en: goo.gl/8GQYPq

Ministerio de Salud (Minsa)

2017. *Plan nacional de reducción y control de la anemia en la población materno infantil en el Perú 2017-2021*. Lima: Minsa. 75 p.

Ministerio de Salud (Minsa)

2012. *Un gordo problema. Sobrepeso y obesidad en el Perú*. Lima: Minsa. 24 p.

Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)

2015. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington D.C.: OPS/OMS. 76 p.

Plaza, Orlando

2006. “Enfoques sobre desigualdad y pobreza en el Perú. Una aproximación sociológica”. en: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (ed.), *Perú Hoy. La desigualdad en el Perú: Situaciones y perspectivas*. Lima: desco. pp. 17-46.

Rojas, María Elena

2017. “La alimentación saludable en Perú es cada vez más inaccesible a los pobres”. *gestion.pe*. [23 de agosto del 2017]. Disponible en: goo.gl/yn8KAN

Schuldt, Jürgen

2017. “¿Es pro pobre el crecimiento económico peruano?”. *elcomercio.pe*. [28 de agosto del 2017]. Disponible en: goo.gl/qDBzGg

Sociedad Nacional de Industrias

2015. *Reporte sectorial - enero 2015. Fabricación de leche evaporada*. Lima: Sociedad Nacional de Industrias. 15 p.

Vásquez Huamán, Enrique

2013. *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). 131 p. [Documento de discusión].



Foto: Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE DESIGUALDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ



REBECA GIOVANNA VÁSQUEZ LUQUE

SOCIÓLOGA. CONSULTORA ESPECIALISTA EN PROYECTOS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y MUJERES RURALES.

RESUMEN / ABSTRACT

Este artículo propone analizar el vínculo entre la desigualdad y la seguridad alimentaria, donde el acceso a alimentos es uno de los componentes esenciales y el problema principal del sistema alimentario. Es clave reflexionar sobre el vínculo entre los indicadores de pobreza, empleo y distribución de gasto familiar, y las cifras de desnutrición y anemia porque permite encontrar relaciones que aportan al diseño de políticas públicas.

The article offers to analyze the link between inequality and food security, in which the access to food is one of the key components and the main problem of the food system. It is crucial to reflect on the relationship between indicators of poverty, employment and household spending distribution, and statistics of malnutrition and anemia. Indeed, this reflection makes it possible to find out about relationships that can contribute to designing public policies.

LA DESIGUALDAD, UNA REALIDAD QUE INTERPELA

La desigualdad es uno de los problemas de mayor complejidad en América Latina. Diversas organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y sector privado están reflexionando y analizando sus efectos diversos en los países de la región. Un indicador clave que aporta en la comprensión del problema es la desigualdad en los ingresos. La forma más usada para cuantificarla es el coeficiente de Gini¹. Los últimos resultados nos describen un panorama preocupante, tal como podemos apreciar en el gráfico n° 1.

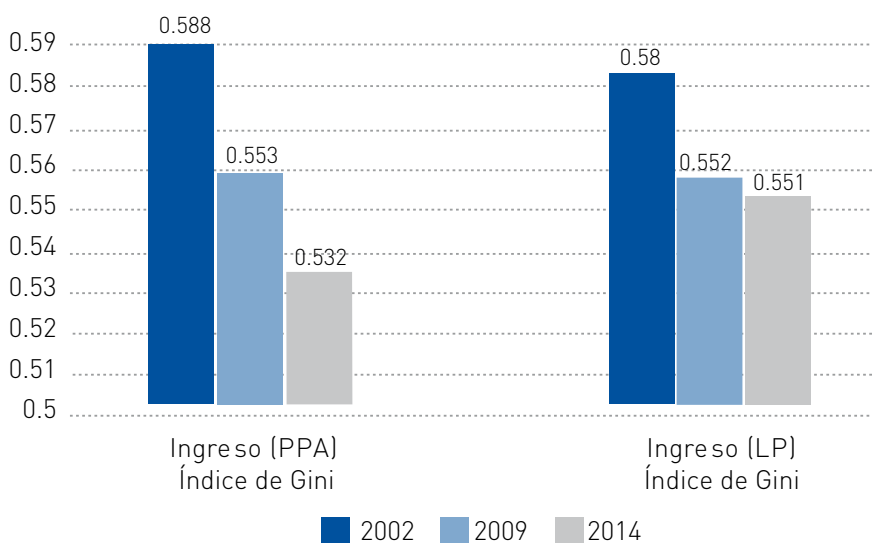
El gráfico n°1 nos indica que el índice de Gini ha disminuido a nivel regional, si lo medimos a nivel de paridad de ingresos y la línea de pobreza, dándose la mayor reducción entre los años 2002 y 2009. Posteriormente, el ritmo de evolución positiva baja, fundamentalmente el vinculado a línea de pobreza (Amarante y Colacce, 2018).

Sin embargo, en la región: “el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza total mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% de la riqueza

total” (Vasquez, Masias, Iñigo y Lawson, 2018), según el último informe *Premiar el trabajo*, no la riqueza, de la Organización No Gubernamental (ONG) Oxfam, presentado con motivo de la última cumbre en Davos.

Es así que en la región, el declive de la desigualdad, tanto si se mide por paridad del poder adquisitivo, por la línea de pobreza (que se encuentra en un ritmo lento de disminución) y/o por la concentración de ingresos en el estrato más rico, representa una de

Gráfico n° 1
América Latina: Índices de desigualdad global (coeficiente de Gini), 2002, 2009 y 2014



(PPA) Paridad de Poder Adquisitivo / (LP) Línea de Pobreza
Fuente: Amarante y Colacce, 2018.
Elaboración propia.

las mayores dificultades que los gobiernos enfrentan para abordar los efectos que la inseguridad alimentaria ocasionan en la población, particularmente en la más pobre y excluida.

En el caso del Perú, la desigualdad en la distribución de ingresos en base al coeficiente de Gini es de 4.3 para el año 2017 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018). Si analizamos su desarrollo (ver el gráfico n° 2), se identifica que, si bien desde el año 2007 ha existido una evolución en términos de disminución de la desigualdad, esta no ha sido significativa. La diferencia a nivel nacional es de -0.07, a nivel urbano es de -0.06 y a nivel rural la disminución ha sido de -0.03. Así pues, abordar este tema con políticas públicas sigue siendo un reto pendiente para las distintas administraciones gubernamentales.

Un factor que explica el “freno” en términos de la disminución de la desigualdad de ingresos es el desempleo, puesto que:

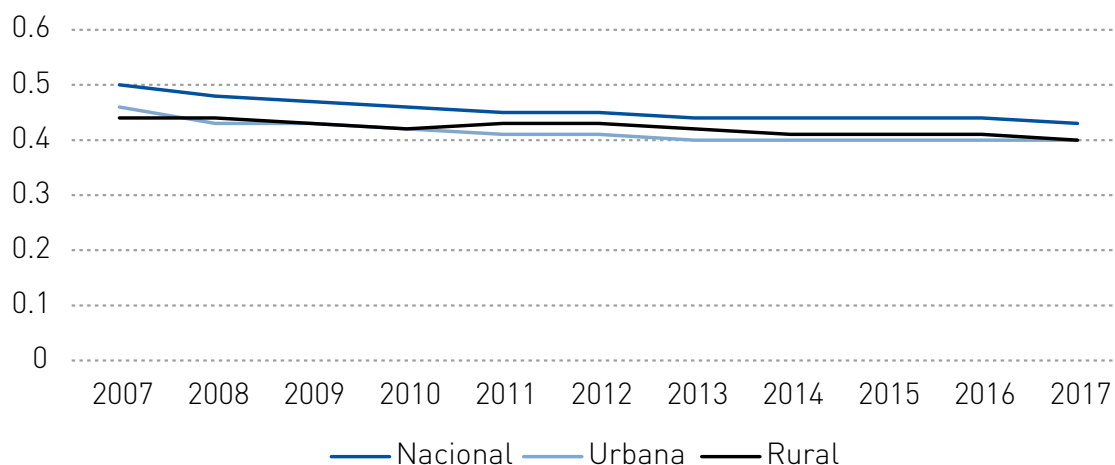
(...) en el 2017, se perdieron 160.000 puestos de trabajo en las empresas con más de diez trabajadores, donde se ubica el empleo formal y, el empleo informal, como mecanismo de supervivencia, creció con más de 300.000 trabajadores y trabajadoras que, entre julio de

La desigualdad afecta a las mujeres, particularmente en cuanto a la generación de ingresos económicos propios que les permitan ejercer su autonomía económica, un elemento esencial para promover su desarrollo. La diferencia de ingresos entre hombres y mujeres es persistente.

2016 y junio de 2017, pasaron a engrosar las filas de la informalidad. (Oxfam, 2017).

Una de las caras de la desigualdad es la que afecta a las mujeres, particularmente en cuanto a la generación de ingresos económicos propios que les permitan ejercer su autonomía económica, un elemento esencial para promover su desarrollo.

Gráfico n° 2
Evolución de la desigualdad (coeficiente de Gini) del ingreso a nivel nacional y por ámbitos, 2007-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018.
Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico n° 3, la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres persiste (hemos tomado dos años como muestra, el 2004 y el 2016, siendo estos resultados preliminares). La explicación de esta diferenciación está directamente vinculada con los roles asignados socialmente a las mujeres, que las responsabiliza del trabajo doméstico necesario para el desarrollo de las familias. Esta tarea invisible y no reconocida en favor de la sociedad limita sus oportunidades de formación y de desempeño laboral.

Esta realidad desigual afecta también a las nuevas generaciones, quienes representan el 86% de personas ocupadas en el empleo informal en el rango de 14 a 24 años, más aún cuando el desempleo se ha incrementado en los últimos meses en Lima Metropolitana en 8.1%, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

EL ACCESO A ALIMENTOS

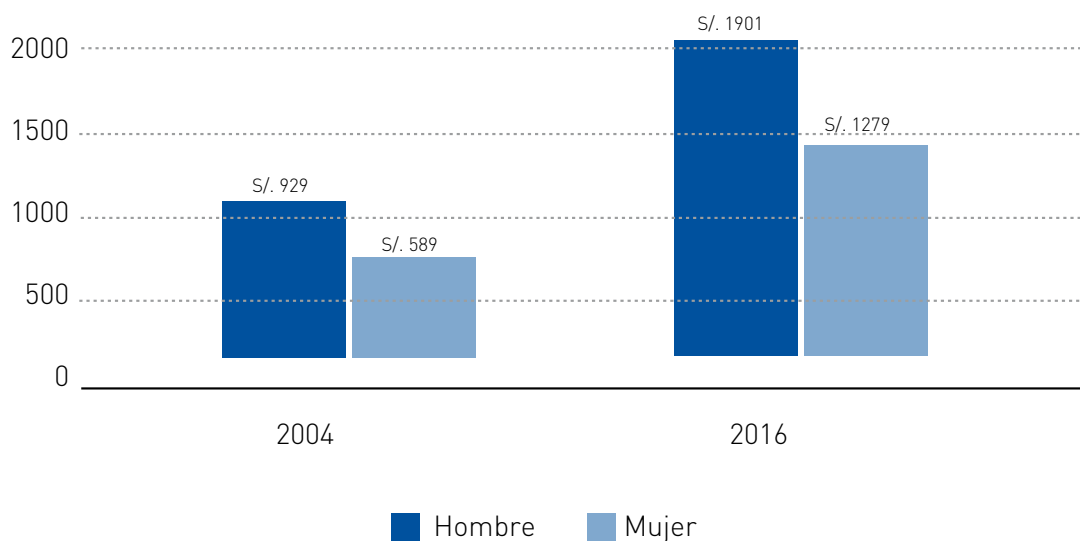
La seguridad alimentaria es hoy uno de los temas claves para el desarrollo del país. Es por ello que a

nivel regional se viene trabajando este tema de forma conjunta bajo el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con acciones articuladas dentro del sistema de naciones unidas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), debido a que la magnitud del problema exige una acción coordinada.

Cabe recalcar que existe una razón de fondo para el renovado interés de gobiernos y organismos multilaterales en este tema: el hambre aumentó en la región en 2.4 millones de personas entre el 2015 y el 2016. Argentina y Perú destacan en este punto porque en ambos casos el aumento fue de 0.1 millones de personas en el periodo mencionado, tal como se observa en el gráfico n°4 para el caso de Perú (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

La subregión que más aporta a este incremento de 0.3% personas afectadas por el hambre es Sudamérica, debido al peso territorial, demográfico y económico que influye significativamente en las

Gráfico n° 3
Brechas de ingresos entre hombres y mujeres comparativamente,
2004 y 2016 (preliminar)



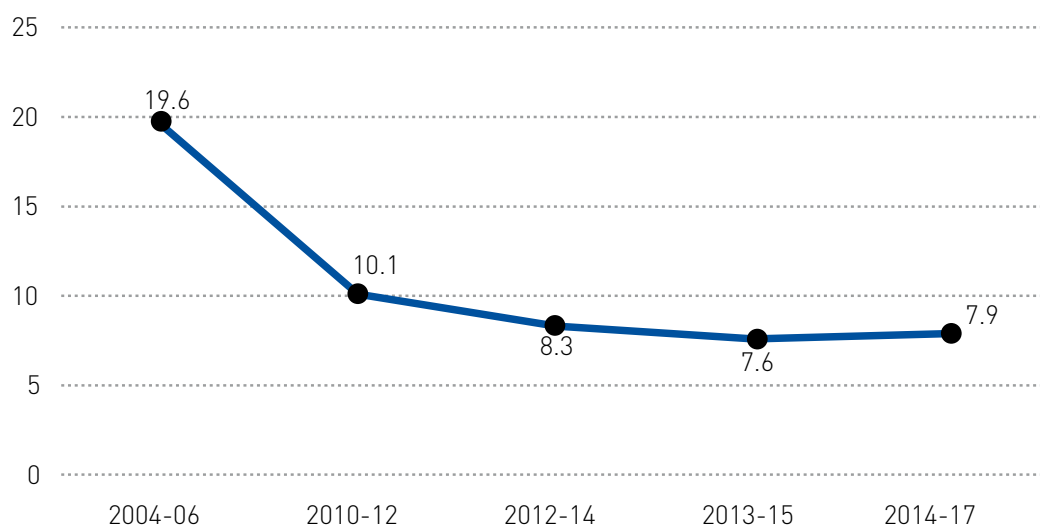
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Elaboración propia.

estadísticas regionales. Las razones principales que lo explican se vinculan fundamentalmente con el contexto de desaceleración y contracción económica acentuado en el 2016. Los problemas ocasionados por la disminución de indicadores de crecimiento económico de los países produjeron el deterioro de las cuentas fiscales y, por ende, la reducción de recursos destinados a proteger a poblaciones vulnerables. Este fenómeno alentó que los indicadores de pobreza y empleo sufrieran variaciones con impactos negativos en la población (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017).

Sin embargo, no solo el retroceso en el combate contra el hambre en la región es un factor de preocupación para los gobiernos, sino también el incremento de la obesidad como fenómeno cada vez más común y complejo. Los estudios indican que en los 24 países de la región la proporción de personas obesas tiene valores cercanos o superiores al 20%, siendo un fenómeno extendido particularmente en las mujeres (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017), con una tasa de obesidad de 10 puntos porcentuales mayor a la de los hombres, según datos del 2016 en 20 países de la región.

El hambre aumentó en la región en 2.4 millones de personas entre el 2015 y el 2016. Argentina y Perú destacan con un incremento de 0.1 millones de personas en dicho periodo. La subregión más afectada es Sudamérica debido a su peso territorial, demográfico y económico. Urge una acción conjunta y articulada para la implementación de políticas públicas que aborden la malnutrición desde los gobiernos, organismos multisectoriales, sector privado y sociedad civil.

Gráfico n° 4
Evolución de la subalimentación en el Perú
(% de prevalencia)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017.
Elaboración propia.

Estamos pues ante un complejo escenario en el que urge una acción conjunta y articulada para la implementación de políticas públicas que aborden la malnutrición desde los gobiernos, organismos multisectoriales, sector privado y sociedad civil.

Ahora bien, el Perú ha sufrido un retroceso en los niveles sobre seguridad alimentaria, entendida esta cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes que satisfagan la necesidad energética diaria para llevar una vida sana y activa. Este retroceso está directamente vinculado con la fluctuación de indicadores como pobreza y desempleo, así como con la ausencia de ingresos propios en la población.

Una de las razones del mencionado retroceso se relaciona con nuestra estructura de gastos *per cápita*, donde encontramos que el mayor porcentaje del presupuesto familiar se destina a la compra de alimentos, como se puede ver en el gráfico n° 5.

Es clave anotar en este punto que si al 26.5% del gasto *per cápita* que se destina a la compra de alimentos para el consumo dentro del hogar se le suma

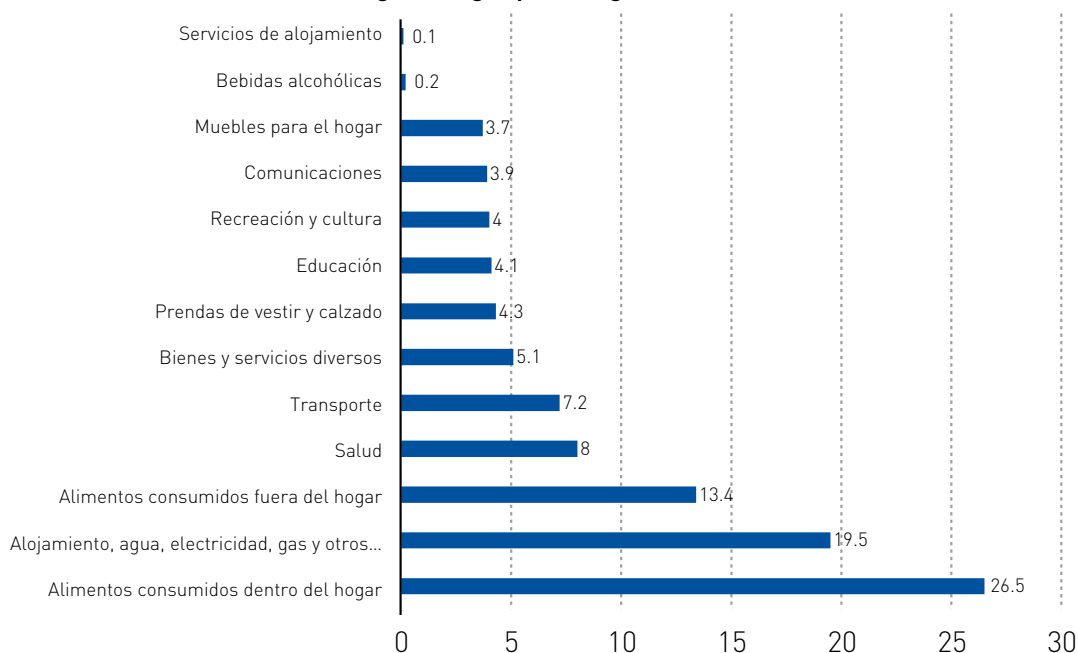
el 13.4% del consumo fuera de él, podemos afirmar que la población destina cerca del 40% de su presupuesto familiar en comida.

LOS FACTORES CLAVE: INGRESOS, POBREZA Y EMPLEO

A continuación se propone un análisis, sobre la base de los gráficos n° 6 y n° 7, de la fluctuación de las variables ingresos y empleo, claves para el presupuesto de las familias y, por ende, para la seguridad alimentaria.

Según los datos obtenidos, el ingreso real *per cápita* promedio en la Costa fue de 1153 soles, en la Sierra de 734 soles y en la Selva de 697 soles, en el mismo periodo. El gráfico n° 6 presenta las cifras sobre el impacto de la disminución de ingresos *per cápita* entre los años 2016 y 2017, donde podemos observar que salvo los dominios de costa urbana (0.5) y selva urbana (1.7), en el resto de los dominios el ingreso real *per cápita* disminuye.

Gráfico n° 5
**Estructura del gasto real *per cápita*,
según 12 grupos de gasto, 2017**

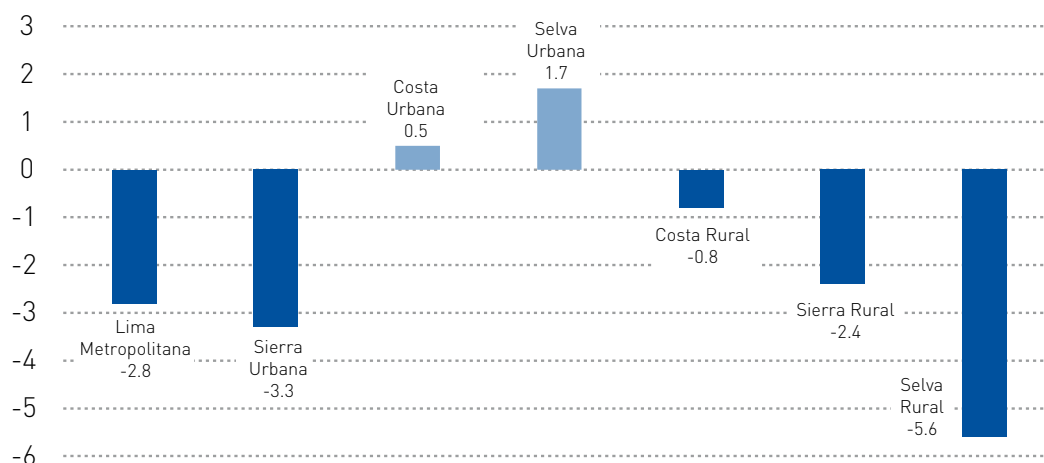


Asimismo, se sabe que la principal fuente de generación de ingresos en el país es el trabajo (en 72.90% de los casos), aunque en el gráfico n° 7 se muestra que entre el 2016 y el 2017 la cifra se modificó en -2% (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018). Una cifra preocupante que obliga a repensar las estrategias de promoción de trabajo, en la medida en que este tiene un impacto directo en el presupuesto de las familias, cuyo rubro principal de

gasto es la compra de alimentos dentro y fuera del hogar.

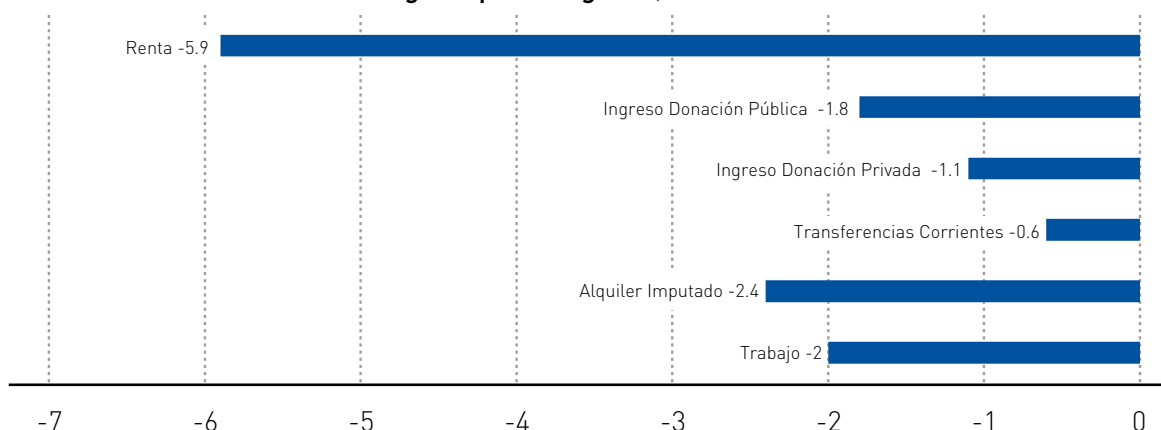
Es importante mencionar que la disminución de la tasa de empleo ocasiona que las cifras de pobreza se incrementen o que la disminución se estanque. De acuerdo al último informe del INEI, esto sucede particularmente con la pobreza extrema, donde se identifica a las personas que tienen un nivel de gasto

Gráfico n° 6
Variación porcentual del ingreso real *per cápita* mensual, según dominios geográficos, 2016-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018.
Elaboración propia.

Gráfico n° 7
Variación porcentual del ingreso *per cápita*, según tipo de ingreso, 2016-2017



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018.
Elaboración propia.

menor al costo de la canasta básica fijada en 183 soles mensuales, cuya presencia en la Sierra es de 8% y en la Selva de 6.2%.

Como se ha observado, el proceso de disminución de cifras de pobreza se ha detenido, y en algunos casos ha retrocedido, tal y como ocurre en distintos países de América Latina, profundizándose las brechas estructurales de desigualdad en el país.

Un ejercicio que ayuda a encontrar la relación entre seguridad alimentaria y desigualdad es identificar las regiones donde el riesgo de desnutrición, anemia y pobreza extrema registran la mayor incidencia. Así tenemos que las regiones de Cajamarca, Huancavelica, Puno, Amazonas y Loreto tienen esa coincidencia. Comparten estas, además, la característica de ser territorios principalmente rurales, con procesos de desarrollo desigual y donde la agricultura familiar es una de las principales actividades para la generación de recursos.

La Población Económicamente Activa (PEA) es un indicador clave para la promoción de políticas de empleo. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del año 2012, la actividad agropecuaria registra al 24% de la PEA, donde 62% son hombres y 21% mujeres. Siendo este el sector que concentra la mayor cantidad de personas, es clave para la generación de empleo: representa el 24% de la PEA ocupada total, 27% de la PEA ocupada masculina y 21% de la PEA ocupada femenina (Eguren y Pintado, 2015). En este sentido, es fundamental, en el marco de formulación de políticas públicas que promuevan

el empleo, considerar la estructura de la PEA y los sectores donde se concentra.

LAS MUJERES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un sector de población invisible aún para las políticas estatales es el de las mujeres rurales. Ello a pesar de que su presencia en los territorios rurales se duplicó en el periodo intercensal 1994-2012 en 100%. Existen ahora 691 mil 921 mujeres productoras que representan el 30% del total de productores. A pesar de esta presencia significativa, una de las mayores brechas se encuentra en su posibilidad de contar con servicios de capacitación, asesoría técnica y empresarial.

Así pues, en el ámbito rural, de las personas que acceden a capacitación, 3.2% son mujeres, frente al 5.7% de sus pares hombres. En ese mismo sentido, si examináramos los principales programas del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), será notorio que este brindó servicios para el desarrollo productivo a 80.1% de hombres y a 19.9% de mujeres. Por ejemplo, el programa Sierra Sur capacitó a 72.3% de hombres y 27.7% de mujeres, mientras que el programa Agrorural a 79.6% de hombres y a 21.7% de mujeres. Dichas cifras mencionadas en el censo de 1994 nos permiten inferir las brechas entre hombres y mujeres en la implementación de los programas estatales. Sin embargo, esta no es la única diferencia entre los hombres y mujeres de la zona rural, tal como podemos apreciar en el cuadro nº 1.

Cuadro nº 1
Indicadores clave de mujeres rurales

Indicadores	Mujeres	Hombres	Año
Mujeres sin ingresos propios	46.9	12.7	2016
Mujeres sin ingresos propios por lengua materna	48.4	10.5	2016
Mujeres sin ingresos propios según condición de pobreza	54.7	15.0	2016
Mujeres económicamente activas en zonas rurales	41.88	58.11	2014
Mujeres económicamente activas con empleo adecuado	10.8	33.8	2014
Mujeres económicamente activas en subempleo por ingresos	85.3	61.9	2014

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Indicadores de género.
Elaboración propia.

El retroceso de la lucha contra el hambre es un tema prioritario a nivel global. Dicho desafío exige enfrentar las brechas estructurales de desigualdad, para lo que es necesario el desarrollo de políticas que promuevan empleo, particularmente en la población más vulnerable y excluida. Una opción importante es la inversión en la agricultura familiar, por la importancia que tiene para implementar procesos de diversificación productiva y para generar empleo en la población rural.

Son visibles, entonces, las brechas que enfrentan las mujeres rurales en el tema de acceso a ingresos, donde las variables de condición de pobreza y lengua materna juegan un rol clave para ello. Las diferencias son notorias también en cuanto a acceso a empleo adecuado, al que solo el 10.8% de mujeres puede acceder, además de representar el 85.3% de subempleadas. Una de las razones de fondo para este problema se ubica en el trabajo doméstico invisible y no reconocido para el desarrollo de sus familias, que las obliga a buscar empleos precarios, de menor tiempo y menor paga.

La situación se ha complejizado en los últimos años debido a los procesos migratorios de los hombres y la población joven. Este fenómeno está modificando los roles de género y configurando una realidad de mayor precariedad para aquellas mujeres que enfrentan la conducción de sus parcelas sin pareja, cifra que se ha incrementado en 11.9% entre el censo de 1994 y del 2012, con mayor énfasis en el dominio Sierra, donde el incremento de la conducción de parcelas por mujeres solas alcanza la cifra de 75% (Zegarra, 2018).

Sin duda, las mujeres juegan un rol esencial para la seguridad alimentaria. Son quienes se encargan de la selección de semillas y quienes realizan las labores agrarias para la producción de alimentos. También son las encargadas de la alimentación y el cuidado de sus familias debido al rol que se les asigna en las sociedades rurales. Sin embargo, como las cifras lo demuestran, sufren de una alta vulnerabilidad para lograr su autonomía económica, política y física.

COMENTARIOS FINALES

Actualmente los gestores de políticas públicas se enfrentan a un complejo escenario para el diseño de políticas orientadas a enfrentar el retroceso de la lucha contra el hambre, siendo este hoy en día un tema prioritario a nivel global. Dicho desafío exige que se enfrenten las brechas estructurales de la desigualdad, para lo que es necesario el desarrollo de políticas que promuevan empleo, para asegurar ingresos, particularmente en la población más vulnerable y excluida. Una medida fundamental es la inversión en la agricultura familiar, por la importancia que tiene para implementar procesos de diversificación productiva y para generar empleo en la población rural, sector en donde se presentan los mayores efectos de la pobreza extrema.

De igual modo, será esencial en el diseño de políticas públicas el analizar la problemática de las mujeres en las zonas rurales, pues aunque ellas cumplen un rol esencial para la seguridad alimentaria, no se implementan aún políticas con enfoque de género que respondan a sus necesidades y a su disponibilidad de tiempo. Las políticas deben estar centradas en que las mujeres puedan tener acceso y control de recursos para la producción, como la tierra, capacitación acorde a sus potencialidades y necesidades, así como crédito que promueva sus proyectos.

Igualmente, se requieren políticas que atiendan las dificultades que tienen las mujeres debido a la sobrecarga de trabajo que se origina en la responsabilidad de ocuparse de sus hogares. Si este factor (trabajo doméstico) no se aborda con políticas públicas, es complejo que las mujeres en los espacios rurales puedan incrementar sus ingresos y cerrar las brechas con sus pares varones.

En el escenario regional, la agenda de desarrollo que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) significan una oportunidad para los Estados y la sociedad civil. Lo anterior, atendiendo a que los dos primeros objetivos se vinculan a la lucha contra la pobreza y la desaparición del hambre en el mundo.

Asimismo, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre al 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que se trabaja de forma articulada con diversas agencias de Naciones Unidas, representa el compromiso de los gobiernos de la región para implementar estrategias orientadas disminuir los indicadores sobre seguridad alimentaria.

Urge, entonces, la implementación de políticas cohesionadas y articuladas para mejorar los indicadores de anemia, desnutrición y obesidad, expresiones estas de las dificultades que enfrenta el funcionamiento del sistema alimentario nacional, donde el problema central es el acceso a alimentos adecuados.

NOTAS

¹ Coeficiente de Gini: El valor de coeficiente es entre 0 y 1; cuando el valor es 1 existe una perfecta desigualdad y si el valor es 0 significa que hay perfecta igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

Amarante, V. y M. Colacce

2018. “¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional”. *Revista de la Cepal* 124: 7-34.

Eguren, F. y M. Pintado

2015. *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). 73 p.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2017. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: FAO. 118 p.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2018. *Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017*. Lima: INEI. 181 p.

Oxfam

2017. *¿Hacia dónde vamos? Promesas de Kuczynski contra la desigualdad continúan estancadas tras un año de gobierno*. Lima: Oxfam. 16 p.

Zegarra, E.

2018. “Cambios en la conducción femenina de la agricultura peruana 1994-2012: ¿empoderamiento o empobrecimiento de las agricultoras?”. *researchgate.net*. [junio del 2018]. Disponible en: goo.gl/hWf1KD

Vásquez et al.

2018. *Premiar el trabajo, no la riqueza. Para poner fin a la crisis de desigualdad, debemos construir una economía para los trabajadores, no para los ricos y poderosos*. Oxford: Oxfam. 98 p.



¿TIENEN
HUEVOS?

Nosotros sí!

URG-243

AVICOLA
TORCOTOROMA S.A.



EL VASTO

TRANSPORTE DE ARGENTINA

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

■ LILIANA ZAMALLOA JORDÁN

INGENIERA QUÍMICA, MÁSTER EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL DESARROLLO DEL IHEID.
COORDINADORA DEL DPP PARA AMÉRICA LATINA, Y COORDINADORA DE PROYECTOS DE DESCO.

RESUMEN / ABSTRACT

Los desfases en los enfoques normativos alrededor del derecho a una alimentación adecuada y saludable en el Perú muestran vacíos en la rectoría de la política, puesto que no existen políticas públicas claramente definidas, ni normativas adecuadas sobre quién conduce y quién debe rendir cuentas sobre los resultados obtenidos en la estrategia de seguridad alimentaria para garantizar la calidad nutricional y la inocuidad de los alimentos. Los vacíos en la formulación e implementación de dichas políticas igualmente afectan la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la vigilancia respectiva a la política de alimentación adecuada e inocua en el Perú.

Frente a ello, y para que se puedan concertar las políticas de inocuidad entre el sector público y la sociedad civil en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género, se plantea la necesidad de intensificar y mejorar los sistemas de información para fortalecer y profundizar los procesos de participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política del Estado.

Discrepancies between normative perspectives around the right to adequate and healthy food in Peru expose loopholes in political governance due to a lack of clear policies and regulations on who is to conduct and who is to be accountable on the results of the food security strategy aimed at guaranteeing nutritional quality and food safety. Voids in the development and implementation of such policies equally affect the promotion and participation of civil society organizations for due monitoring of the policy on adequate and safe food in Peru.

On the face of that, and in order to reach agreements between the public sector and civil society around the aforementioned policy in a frame of human development with a focus on equity and gender, we propose the need to intensify and improve information systems in order to strengthen and deepen participation processes of citizenry in the design and oversight of State policy.

LA EXIGIBILIDAD DE UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La relación entre pobreza y hambre es una certeza. Los pobres de hoy serán los desnutridos del mañana, y viceversa. Pese a que en el mundo se produce suficiente alimento para los más de siete mil millones de personas que habitamos el planeta (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura *et al.*, 2017a), los problemas del hambre e inseguridad alimentaria persisten a pesar de los esfuerzos de las naciones por mitigarlos, sobre todo considerando que la alimentación adecuada es un derecho formulado desde la declaración de los Derechos Humanos y al que se han adscrito muchos países del mundo, que en el caso específico de la acción para combatir el hambre, son 170 los involucrados (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017b). Dichos paí-

Pese a su condición de productor de alimentos, El Perú no ha logrado resolver aún los aspectos claves de cantidad y calidad nutricional acordes a las necesidades de seguridad alimentaria de su población. Tampoco se les ha dado la atención debida a las formas de malnutrición asociadas al consumo frecuente de alimentos ultraprocesados, principal causante de Enfermedades No Transmisibles (ENT) como la anemia, el sobrepeso y la obesidad. Así, la calidad de los alimentos deviene en una variable crucial en tanto es una característica compleja que determina su valor y aceptación para el consumidor.

ses han implementado una serie de reformas, estrategias y políticas nacionales con el fin de lograr un mundo sin hambre y como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Si bien los suministros de alimentos se han incrementado considerablemente, pudiéndose alimentar al doble de la población mundial (La Información, 2016), existen factores que aún impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas, como la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, y la inestabilidad de la oferta y la demanda por causa de las catástrofes naturales y de origen humano, siendo estas dos las causas principales que obstaculizan el acceso a los alimentos.

El Perú, pese a su condición de productor de alimentos, no ha logrado resolver aún los aspectos claves de cantidad y calidad nutricional acordes a las necesidades de seguridad alimentaria de su población. Según el Banco Mundial, el Perú se destacó como una de las economías de más rápido crecimiento en la región, con una tasa de crecimiento anual promedio de 5.9%, entre el 2010 y el 2015 (Banco Mundial, 2018), lo que le permitió financiar diferentes cambios positivos, incluyendo un mayor acceso a los servicios sociales básicos y la reducción de la pobreza monetaria (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015: 29), pero sin desarrollar una seria discusión, ni darle la importancia debida, al tema de la seguridad alimentaria (Eguren, 2016: 9).

De igual modo, tampoco se les ha dado la atención debida a las formas de malnutrición asociadas al consumo frecuente de alimentos ultraprocesados, principal causante de Enfermedades No Transmisibles (ENT) como la anemia, el sobrepeso y la obesidad. En otras palabras, desde hace años se viene observando un importante incremento de la incidencia del sobrepeso y la obesidad, en todos los rangos de edad de la población, sin haberse generado intervenciones puntuales desde el Estado en la formulación de políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de los peruanos.

En este sentido, la calidad de los alimentos deviene en una variable crucial en tanto es una característica compleja que determina su valor y aceptación para el consumidor. Consecuentemente, no se puede hablar de un desarrollo agroalimentario sin el correspondiente énfasis en los componentes de manejo

poscosecha y transformación de los alimentos para garantizar su calidad. Tampoco se puede hablar de competitividad y acceso a nichos de mercados sin considerar el valor agregado a los productos agropecuarios y pesqueros, ni el vínculo que existe entre seguridad alimentaria y el control de la calidad, las características en valor nutricional, las propiedades organolépticas –aspecto, color, textura y gusto– y otras propiedades funcionales de los alimentos.

A partir de la Cumbre sobre Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) en 1996, los gobiernos de turno en el país fueron esbozando una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), que tuvo varias versiones sucesivas a través del tiempo, en las que se incluía muy tenuemente los aspectos referidos a la inocuidad¹ y a la alimentación saludable (Decreto Supremo nº 066-2004-PCM). En este sentido, se han promulgado importantes normas sobre el tema, entre ellas la ley sobre inocuidad (Decreto Legislativo nº 1062), aprobada el 2008, cuyo reglamento fue aprobado el 2011. Esta ley, a pesar de tener como objetivo el garantizar a los peruanos una alimentación sana y adecuada, lamentablemente ha estado abocada principalmente a garantizar la calidad de alimentos para el comercio exterior, buscando certificar sanitariamente la producción agroalimentaria y pesquera que se exporta, con la finalidad de lograr la mayor competitividad posible de nuestros productos en los mercados internacionales (Ministerio de Salud, 2014).

Por otro lado, está la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, ley nº 30021, de mayo del 2013, encaminada a reducir las enfermedades vinculadas con el sobrepeso y la obesidad, así como a las ENT (cardíacas, diabetes, otras). Esta ley intenta supervisar y restringir la publicidad que incentive el consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans, alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas (artículo nº 8). También establece la creación del Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y Obesidad, a cargo del Ministerio de Salud, como instancia de monitoreo de la situación nutricional infantil del país, con especial énfasis en las tasas de sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes, así como en la cuantificación de sus efectos (artículo nº 5).

Dicha ley fue la base para crear el Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos (Sinia), cuyo regla-

mento establece la competencia de las autoridades oficiales a nivel nacional en inocuidad alimentaria, quienes tiene la responsabilidad de: i. Garantizar que los alimentos sean aptos para el consumo humano; ii. Proteger a los consumidores de las enfermedades causadas por los alimentos, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de los diferentes grupos dentro de la población (como niños, adolescentes y ancianos); y iii. Realizar programas de educación que permitan comunicar eficazmente los aspectos de inocuidad al sector alimentario y consumidores.

A pesar del marco institucional existente, este aún es débil, dando cuenta su aplicación de la poca importancia que merece la calidad de los alimentos como componente de la seguridad alimentaria, contribuyendo ello a la persistencia de graves problemas en la salud de los peruanos. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) del 2016, el 2010 había 23.2% de desnutrición crónica en menores de cinco años. Al 2016 esta cifra disminuyó a 13.1%, aunque 43% de niños/niñas menores de tres años prevalecen con anemia y 35.5% de peruanos mayores de 15 años tienen sobrepeso. Si se desagregan estas cifras se evidencia la existencia de importantes grupos poblacionales vulnerables en riesgo, como son los niños/niñas rurales menores de cinco años (desnutrición), 18.7% de mujeres en edad fértil y gestantes (anemia), así como mujeres y población juvenil en el caso de la obesidad (Oxfam, 2017: 48).

Así, la importancia de la promoción del derecho a la alimentación adecuada y saludable como una estrategia para luchar contra el hambre, en lugar de fomentar simplemente la prestación de ayuda alimentaria, radica en el hecho de ser el aspecto central para promover una alimentación de calidad como medio para la mitigación de la pobreza y promover el desarrollo social y económico de los individuos.

Cabe resaltar que en todos los procesos normativos mencionados ha sido importante la coordinación de actividades sectoriales con organizaciones de la sociedad civil. No obstante, los desfases en los enfoques normativos alrededor de la participación de estas y su rol para la vigilancia a las políticas públicas sobre la alimentación saludable e inocuidad aún muestran vacíos.

Del mismo modo, se aprecia que los componentes de información, educación y comunicación de la

estrategia alimentaria no están claramente definidos y priorizados dentro del sistema de control de alimentos, siendo la escasa información que se brinda a los ciudadanos uno de los motivos que impacta negativamente al momento de elegir la manera de consumir los alimentos.

Sin duda, la alimentación saludable exige una institucionalidad marcadamente participativa, en tanto toda persona debe estar bien informada acerca de lo que ingiere, teniendo la posibilidad también de exigir las garantías mínimas necesarias sobre la calidad de sus alimentos y, por tanto, vigilar las políticas públicas que tienen ese objetivo. Por ello, un aspecto central de estas funciones políticas de la sociedad civil pasa por sus capacidades para la vigilancia ciudadana de las políticas alimentarias. Sin embargo, en términos generales, la cultura de la vigilancia ciudadana en el Perú es débil, no contándose con información necesaria (esta debe ser ofrecida por el Estado), existiendo una frágil comunicación, con organizaciones de la sociedad civil disminuidas y poco articuladas, por lo que se requiere analizar qué factores nos conducen a este resultado y cómo ello está afectando las acciones y propuestas que debieran generar las organizaciones sociales en un tema como el derecho a una alimentación saludable.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE

Las consecuencias de la malnutrición son enormes, omnipresentes y, a menudo, ocultas. Según la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), la malnutrición representa el principal factor de riesgo en la carga mundial de morbilidad porque se asocia a dietas que no son nutritivas o seguras –de baja calidad, con calorías, vitaminas y minerales insuficientes, o que contienen demasiadas calorías, grasas saturadas, sal y azúcar–, siendo el factor de riesgo número uno en la carga global de ENT, además afectar, en consecuencia, las políticas de salud pública.

En este contexto, la vigilancia social o ciudadana cobra importancia porque se convierte en un mecanismo

relevante para ejercer la exigibilidad del derecho ante el Estado a una alimentación adecuada, lo que a su vez se sustenta en el derecho a la participación orientado al ejercicio del control ciudadano sobre la gestión pública del Estado, donde se establece que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos del país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; en este caso particular, respecto al cumplimiento de los acuerdos y compromisos que el Estado ha asumido sobre el derecho a la alimentación adecuada.

Si bien la participación ciudadana, en la arquitectura de las decisiones que se formulan alrededor de las políticas públicas, es un mecanismo indispensable para el fortalecimiento democrático, en nuestro país es relativamente nueva máxime cuando la política peruana se ha caracterizado por la exclusión de la población, por su poca transparencia y por una relación esencialmente clientelista con la sociedad.

La Constitución Política del Perú reconoce el derecho de participar en los asuntos públicos, así como los derechos de asociación, de reunión, de libertad de expresión, de opinión, de rectificación y de sufragio. De otro lado, el Acuerdo Nacional, suscrito por todos los partidos políticos y principales gremios del país, también promueve y fomenta la participación ciudadana en las decisiones públicas, generando compromisos y responsabilidades compartidas para entablar una relación directa con las autoridades públicas.

No obstante, los mecanismos de rendición de cuentas y sistemas de participación para la vigilancia están ausentes o son demasiado débiles. De un lado, lo que se establece en el Acuerdo Nacional no contempla una instancia especializada que permita crear o reforzar los mecanismos de exigibilidad existentes en caso de incumplimiento de la ley.

Sumado a ello, pese a haberse sentado las bases para la participación ciudadana en la construcción y gestión de las políticas públicas, estos mecanismos no han sido muy utilizados por parte de las organizaciones de la sociedad civil dada su enorme fragmentación, la debilidad de sus organizaciones sectoriales y la carencia de formas de articulación vertical y horizontal. Todo ello ha motivado el desinterés de algunos de los actores más fuertes de la sociedad, quienes han optado por recurrir a otros canales más directos y efectivos para influir en la toma de

decisiones, o por otras formas de acción y movilización, contribuyéndose así a un menor acceso a la mayoría de estos mecanismos (Ballón, 2009: 76).

De otro lado, además de las dimensiones normativas y políticas, en los últimos quince años se ha venido desarrollando un proceso de descentralización en el Perú dirigido a provocar una transformación sustantiva en varios ámbitos del Estado, entre ellas la apertura de dinámicas y procesos de involucramiento de la sociedad. Lamentablemente la descentralización se ha llevado a cabo con debilidades, limitaciones y con líneas políticas desde el gobierno nacional, y de las propias autoridades subnacionales, que buscaron debilitarla y bloquearla en lugar de fortalecerla.

Aun así, con la descentralización se generó un espacio para que las organizaciones sociales y los ciudadanos en general se involucraran en los temas de la gestión pública en términos de debate y uso de los recursos públicos, lo que constituyó un elemento importante. Pese a ello, no existieron organizaciones que se hayan interesado en fortalecerse para la vigilancia ni, mucho menos, interpelar las políticas públicas sobre el tema alimentario. En su lugar, hemos tenido organizaciones de base, muy dinámicas y prestigiadas, que cumplieron –y siguen cumpliendo– un papel importante en la gestión y el control de los recursos de algunos programas alimentarios, como los clubes de madres del vaso de leche (cuyo eje de acción son los ámbitos municipales) y las organizaciones de los comedores populares.

Sobre esto último, los programas de apoyo alimentario, como fuera en su momento el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), actualmente Qali Warma, y programas sociales con componentes alimentarios (como el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos), debieron tener un esquema participativo con los usuarios. Sin embargo, en ninguno de estos casos las organizaciones sociales fueron agentes participantes, en el sentido adecuado del término, debido a la verticalidad y el asistencialismo de estos programas, ya que estas acciones fueron impulsadas para la administración de un recurso proveniente del Estado, mas no concebidas desde un enfoque de derechos, que debía poner en primer lugar la garantía de su ejercicio y la vocería de las organizaciones.

En esa línea, nuestra legislación presenta una definición pasiva de los actores de la seguridad alimentaria como la manera más adecuada para darle, finalmente, un enfoque asistencialista a los programas alimentarios del Estado peruano. En suma, en las últimas décadas el Perú ha buscado enfrentar el reto alimentario definiendo, en primer lugar, los sectores sociales más vulnerables –los más pobres, los niños/niñas menores de cinco años, las mujeres gestantes–, ofreciéndoles, luego, alguna forma de asistencia alimentaria.

De esa manera, las competencias ejecutivas de control recaen exclusivamente en las instancias gubernamentales. Así, la participación ciudadana, aun cuando está consagrada como principio constitucional en las normas respectivas, está relegada. Esto sucede incluso estando de acuerdo en que las organizaciones de la sociedad civil deberían tener un rol preponderante en la vigilancia de las políticas públicas que se proponen para una alimentación sana y nutritiva, facilitando su acceso a la información y promoviendo su fortalecimiento.

Pero, también es cierto que la participación ciudadana no es un mecanismo simple de ejercer, ya que supone esfuerzos convergentes desde el Estado y la sociedad para que contribuyan a un manejo más responsable de la gestión pública. Además, demanda costos económicos y sociales, así como una gran inversión de tiempo y recursos, para agrupar a actores que no necesariamente comparten los mismos enfoques y objetivos, pero que sumen esfuerzos para contribuir a generar políticas públicas que garanticen el derecho a acceder a una alimentación adecuada y nutritiva, en particular.

Finalmente, la escasa información que el Estado pone a disposición y la poca relevancia que el tema ha tenido para la sociedad, limita las acciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil. A pesar de ello, es algo que empieza a revertirse con el uso de nuevos mecanismos de difusión, como es el caso de las redes sociales, en los últimos años, que para algunas opiniones serían las nuevas “formas de participación”, pese a que no serían mecanismos que cumplan con esa función.

En suma, no se tiene certidumbre de una acción clara y precisa de la sociedad civil para generar instrumentos y fortalecer las organizaciones en torno a

la participación sobre los aspectos de alimentación adecuada y saludable, lo que disminuye enormemente su capacidad de control y propuesta en las políticas públicas. En esa medida, la escasez o ausencia de participación ciudadana restringe las capacidades para acciones en torno al derecho a una alimentación de calidad.

Pedir cuentas, reclamar información sobre cómo se emplean los recursos públicos y cómo se cumplen las promesas o los acuerdos firmados, no ha sido una labor habitual de las organizaciones sociales en el Perú. Sin embargo, poco a poco han ido surgiendo diversas iniciativas para revertir esta pasividad. En el terreno de la alimentación, tanto las organizaciones de mujeres como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han hecho vigilancia de los programas de apoyo alimentario; en el terreno de la salud, los enfermos de tuberculosis (TBC) y también la Red Nacional de Promoción de la Mujer, han vigilado servicios de salud; igualmente en el campo de los derechos humanos. En las zonas rurales, el equipo consultor que ha preparado el informe preliminar del Sistema de Vigilancia en Salud Ocupacional (Siviso) para la Defensoría del Pueblo, ha encontrado formas propias que la población campesina ha creado para vigilar obras o proyectos que se han realizado en sus zonas. Sin embargo, estos esfuerzos han enfrentado múltiples dificultades (García Bedoya, 2002: 3).

El acceso a estos mecanismos de participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil resultaron ser muy limitados. En este sentido, el ejercicio de la acción de vigilancia ciudadana no se ha ampliado más allá de pequeños grupos de profesionales –generalmente nucleados alrededor de una ONG–, quienes tienen los conocimientos y recursos para ejercerla. Es decir, no ha sido una acción generalizada que haya motivado la movilización de las organizaciones de la sociedad civil, sino que se ha limitado a denuncias a partir de trabajos de supervisión en temas y sectores específicos.

De esta manera, se observa que el gran problema manifiesto en todos estos mecanismos de participación ciudadana, transparencia y vigilancia, es la ausencia de un actor político que le dé un contenido democratizador del poder, siendo asumidos –fundamentalmente– como parte del procedimiento marco de la descentralización –es decir, como mecanismo “técnico”– sin evaluarse las posibilidades que se

tenían para constituir los factores del ejercicio de un poder ciudadano.

Como resultado, las organizaciones de la sociedad civil no han podido generarse una indispensable capacidad para organizarse en función a la movilización de la sociedad, por lo que han visto reducidos sus niveles de participación y perdido su capacidad de ingresar en los espacios institucionales donde corresponde su acción de representación política y de negociación sobre las políticas nacionales, menos aún en el tema de la alimentación adecuada y saludable.

En general, quienes en la actualidad cumplen este rol de ser participantes activos en el tema del derecho a una alimentación sana y de calidad son las ONG, colegios profesionales, profesionales, ciudadanos interesados y representantes del sector empresarial, muchas veces por voluntad propia, sin mayor estructura organizativa, ni con los recursos necesarios para ejercerlo de manera sostenida.

Respecto a la ley de alimentación saludable, ley nº 30021, el proyecto se elaboró a iniciativa del congresista Jaime Delgado, contando con el apoyo y participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil (como la Convención del Agro Peruano –Conveagro–, la Confederación Nacional Agraria –CNA–, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios –Aspec–, grupos agroecológicos, entre otros), así como de la FAO y la OMS/OPS, en términos políticos y financieros. En otras palabras, hubo mucha movilización de recursos institucionales específicos hasta lograr que el Congreso le dé finalmente importancia y apruebe la referida ley luego de más de dos años de acciones permanentes:

Si bien, la aprobación de esta ley en particular, contó con el apoyo y participación de mucha gente, la verdad es que la lucha por las normas es una lucha casi solitaria, tiene que haber alguien que se apropie del tema y la pelee hasta el final, los demás somos complementarios, pero no existe una estrategia de participación sostenida que permita aglutinarnos para estos fines².

Situaciones de esta naturaleza evidencian la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en este tema, pues en la medida en que se resalta el esfuerzo personal del congresista Delgado, queda-

ron expuestas las carencias para acceder a la información de manera formal como establece la ley de participación, por tanto, las actividades informativas y de organización de las bases han carecido de los instrumentos adecuados y necesarios para el ejercicio adecuado de participación en la vigilancia de las políticas públicas en esta materia.

Por su parte, el Instituto de Consumo de la Universidad San Martín de Porres, Aspec, Foro Salud, Colegio de Nutricionistas del Perú, entre otros, todos ellos miembros de la Plataforma por la Alimentación Saludable³, vienen trabajando procesos de participación por el derecho a la alimentación saludable desde hace más de diez años, pero no de la manera como estamos entendiéndola, sino como la activación de acciones legales que impactan en situaciones específicas. Un ejemplo de ello fue lograr una moratoria al ingreso de los productos transgénicos y su etiquetado, así como el rotulado de publicidad engañosa y, finalmente, la ley de alimentación saludable que, a pocos meses de publicarse el reglamento, fue boicoteada por el sector empresarial, logrando que la comisión de defensa del consumidor del Congreso apruebe una modificación más permisiva con las industrias alimentarias y perjudicial para los consumidores peruanos.

Si bien el trabajo que vienen realizando diversas personas e instituciones en este sentido es loable, debe destacarse que las acciones han sido puntuales, es decir, no se evidencia una acción participativa sostenida de la sociedad organizada, sino reactiva bajo un predominante enfoque legalista. Como lo señala Jaime Delgado, ex congresista de la República:

Los conceptos tradicionales antiguos de participación y movilización ya no son los que movilizan a la gente, más aun cuando no hay una presencia de partidos políticos consolidadas con liderazgos claros, honestos y duraderos que representen la voz e intereses de la población. Ahora el poder está en el teléfono⁴.

Por todo lo señalado, y para que se pueda concertar las políticas de inocuidad y alimentación saludable entre el sector público y la sociedad civil, en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género, se plantea la necesidad de fortalecer y profundizar los procesos de participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y

fiscalización de las políticas de Estado al respecto. Es de esta manera que se logrará la eficiencia, transparencia e integridad de la vigilancia sobre las políticas de alimentación adecuada e inocuidad y, de esa manera, consolidar la democracia garantizando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a una alimentación de calidad.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una de las características esenciales de un Estado democrático es la transparencia en la administración y gestión de los asuntos públicos. Esta característica otorga uno de los elementos esenciales para obligar a los funcionarios públicos a rendir cuentas sobre las decisiones que toman y, por otro lado, que existan mecanismos que permitan a las personas acceder a la información que obra en poder de estos. De esta manera, los funcionarios públicos se encuentran expuestos a la fiscalización que la sociedad debe ejercer sobre ellos. De ahí la importancia de lo dispuesto en el artículo n° 2, inciso 5, de la Constitución que reconoce el derecho fundamental de acceso a la información pública, así como la ley respectiva (ley n° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

No obstante, en el Perú continúa arraigada una antigua "cultura del secreto" que se manifiesta en algunas dependencias del Estado, pese a la existencia de la referida ley n° 27806. Todos los sectores del Estado están obligados a publicar la información en sus portales web como parte de la buena gestión de los asuntos públicos que se exige a las instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables en todos los niveles. Si bien actualmente hay mucha más facilidad para acceder a la información que en décadas atrás, aun cuando al parecer los niveles alcanzados en los años 2004-2005 se deterioraron, están siempre presentes los límites sobre el conocimiento que se necesita para el debido acceso a dicha información y, además, si esta es totalmente pertinente para el usuario.

En efecto, se requiere tener cierto nivel de especialización y manejo necesario para acceder a estos medios de información y poder ver en detalle su contenido, ya que en la mayoría de los casos no es muy accesible, no considerándose aspectos como la diversidad generacional, de género, cultural ni regional.

De igual modo, la calidad de la información presentada muchas veces es deficiente al no estar completa y/o actualizada, convirtiéndose así en medios que no prestan mayor utilidad al ciudadano.

También se debe tomar en cuenta al respecto que, aun aceptando que existe alguna disponibilidad de información, no se promueve su uso ni se difunden sus contenidos, en tanto los funcionarios públicos no los asumen como factores esenciales para una gestión eficiente en la formulación e implementación de políticas públicas. En esa línea, el nivel de conocimiento que tiene la población sobre la existencia, contenido y alcances del derecho de acceso a la información pública aún resulta insuficiente. Esta situación condiciona a que buena parte de la población no sea consciente todavía de que tiene la posibilidad de exigir a las administraciones públicas que le proporcionen información que se encuentra en su poder. La invisibilización de este derecho conlleva una serie de implicancias negativas para el ejercicio de la participación ciudadana para la vigilancia de las políticas nacionales. Entonces, desde la sociedad civil se reconocen las deficiencias de organización y la necesidad de informarse más para trabajar mejor el tema: “[...] nosotras mismas debemos buscar la información, porque el Estado nunca va a ofrecerla aun cuando es su obligación. Para ello, necesitamos recursos para desarrollar diferentes actividades e instrumentos de información que nos permita vigilar y monitorear las políticas públicas”⁵.

En ese sentido, el acceso a la información sobre alimentación adecuada está expresado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), promulgado el 2010, donde se establece claramente como política de Estado la educación del consumidor en el sistema escolar, con definiciones claras de información en las etiquetas de los productos, etc. Ante dicho código, la estrategia de la industria de alimentos es cooptar, capturar y financiar instituciones para evadir sus responsabilidades y distorsionar el concepto de alimentación adecuada promoviendo el consumo de sus productos a través de la plataforma web *comebien.pe*. Incluso han promovido “asociaciones de consumidores” afines a sus intereses, fomentando el consumo de productos altamente procesados a través de *spots* televisivos y otros medios de comunicación, lo que genera confusión en la población.

Dada esta situación de incumplimiento de normas y ejercicio contundente de poder por parte de las empresas alimentarias, debe reconocerse que desde las organizaciones de la sociedad civil no han existido los mecanismos que permitan a la ciudadanía hacer frente a estas situaciones de manera organizada para exigir el ejercicio de sus derechos respecto a la alimentación, así como para generar representatividad y capacidades de negociación sobre las vulneraciones a las políticas nacionales sobre seguridad alimentaria.

Por su parte, la acción del Ministerio de Educación en la tarea de inculcar hábitos alimentarios para prevenir y promover la salud en el currículo escolar, una hora a la semana, es insuficiente frente a la gran cantidad de información a favor de alimentos procesados y ultraprocesados que ofrece la TV y demás medios de comunicación en los hogares durante gran parte del día.

APRECIACIONES FINALES SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL CAMPO ALIMENTARIO

El desarrollo de un país y de las personas no solo es responsabilidad del Estado, sino también de la sociedad civil. Esta debe comprender y asumir el rol que le cabe como gestora dinámica y directa del proceso de construcción social y su transformación.

El fomento de la participación ciudadana es una obligación que los gobiernos deben impulsar como derecho reconocido en el marco jurídico. Pero es también una necesidad en la medida en que los gobiernos, y en especial los gobiernos locales, no pueden hacer frente a las complejas transformaciones sociales por las que atravesamos con los esquemas clásicos de elaboración y aplicación de políticas públicas, así como con los criterios de legitimidad basados únicamente en los resultados electorales. Ahora debe asumirse una realidad en la que el aparato del Estado y sus funcionarios sean interpelados constantemente.

Aun así, desde la sociedad hay una serie de comportamientos que nos interrogan sobre el significado y el sentido que le otorga a la participación, desde la desinformación hasta la indiferencia y la escasa conciencia de por qué y para qué se participa;

por lo menos para un gran número de organizaciones sociales pareciera que la participación se ejerce únicamente a través del voto, en un único y decisivo acto periódico, sin tener después la posibilidad de intervenir en los asuntos de la vida pública, incluso en los más cercanos de la vida cotidiana de las personas.

En este contexto, la capacidad de acceso sostenible a alimentos sanos por parte de la población debería estar garantizada por el Estado facilitando los mecanismos de participación y vigilancia en aras de velar por los intereses del consumidor y del ciudadano. En el caso peruano, todo parece indicar que, por el contrario, muchas políticas al respecto favorecen a los intereses de los empresarios, pues generalmente se asume que estos generan oportunidades laborales y promueven el crecimiento económico, por lo que hay que facilitarles la inversión en desmedro de los derechos del consumidor a alimentos de calidad e información sobre su contenido nutricional.

En efecto, esto es así porque, en consonancia con la idea de que el empresario fomenta empleo y crecimiento económico, las políticas alimentarias del Estado –que nadie conoce– están dirigidas fundamentalmente a garantizar la calidad de los alimentos que se exportan, cumpliéndose los estándares incluidos en los tratados de libre comercio, más no los que corresponden al consumo interno de los peruanos.

Esta situación se agrava dado que en el país, en general, la población difícilmente se siente sujeta de derechos, en particular las mujeres quienes se perciben solamente como sujetas de obligaciones, negándose su posibilidad de reclamar. En ese sentido, es complicado suponer una ciudadanía comprometida con la acción cuando desconoce sus derechos. Esta herencia colonial coloca a los ciudadanos en una posición de comodidad que, entre otras cosas, le exime de asumir responsabilidades, mermando las posibilidades de ejercer derechos y ser responsables de generar y promover un rol ciudadano que contribuya al desarrollo.

El escándalo suscitado por el caso de la “leche” Pura Vida –fabricada por el Grupo Gloria, uno de los más poderosos del país– promovió la articulación de diversas organizaciones de la sociedad civil –como el Colegio de Nutricionistas del Perú– para hacer planteamientos al Estado y atender los temas relacionados a la alimentación saludable e inocua. Pero si bien

El fomento de la participación ciudadana es una obligación que los gobiernos deben impulsar como derecho reconocido en el marco jurídico. La sociedad civil debe comprender y asumir el rol que le cabe como gestora dinámica y directa del proceso de construcción social y su transformación. Debe atender y agendar el tema alimentario en su trabajo, porque hay que reconocer que no ha estado muy presente en este proceso.

aquella fue una movilización efectiva, hay que destacar que fue organizada básicamente a través de las redes sociales y algunos medios de comunicación, exponiéndose así una serie de factores que cuestionan la acción de las organizaciones de la sociedad civil en términos de generadoras y movilizadoras de la ciudadanía, obligándolas a revisar sus roles para atender y agendar estos temas en su trabajo, porque hay que reconocer que no han estado muy presentes en este proceso.

Así pues, se puede entender que, frente a una ciudadanía muy difusa, donde es difícil identificar prioridades e intereses, que además se siente alejada de su posibilidad de exigir por sus derechos, es muy complicado organizar, motivar y llamar a la acción en este contexto de cambios sociales.

Estas nuevas formas de expresión, como son las redes sociales de Internet, son espacios de autonomía fuera del control de los gobiernos y corporaciones que a lo largo de la historia han buscado sujetar los canales de comunicación como cimiento de su poder. Ahora, gracias a estas nuevas herramientas, se ha modificado la forma y frecuencia en que los seres humanos se comunican, originándose una manera diferente de participación ciudadana. Sin embargo,

esto remite a distintas posturas respecto a la influencia de la tecnología en la vida social y a la duda sobre el verdadero valor de estos nuevos medios de articulación de la sociedad en la política, ya que no generan –en el sentido estricto del término– capital social (Urteaga, 2013: 46), es decir, la influencia del asociacionismo de la participación cívica en el desarrollo económico y la cohesión social de una sociedad, así como su importancia en la definición de algunas características importantes de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo.

En este sentido, se requiere comprender y analizar si estas nuevas formas de agrupamiento de la sociedad civil contribuyen a lograr estructuras formales, articuladas en el denominado ciberactivismo, y otros, para poder canalizar las demandas y planteamientos de la sociedad civil. Es fundamental pues reconocer el papel decisivo de estos nuevos espacios en la comunicación e información para la construcción de nuevas formas de acción social. No podemos olvidar que los movimientos sociales suelen ser resultado de la acción comunicativa que supone la conexión entre redes programadas en cada campo de la actividad humana de acuerdo con los intereses y valores de los actores empoderados, porque las personas solo pueden desafiar a la dominación conectándose entre sí, compartiendo la indignación, sintiendo la unión y construyendo proyectos alternativos para ellas y la sociedad (Castells, 2012).

Lo cierto es que en el Perú la ciudadanía todavía tiene un carácter retórico basado en relaciones de poder jerárquicas que vulneran las condiciones mínimas de su ejercicio. Sumado a ello, tenemos un Estado que no abre los espacios a una sociedad cuya participación no está organizada, no se articula en redes y, por tanto, no ejerce ninguna vigilancia. Entonces, resulta fundamental establecer criterios que permitan distinguir qué constituye una participación auténtica. Sin duda, un criterio inobjetable es que la participación será real en la medida en que se logre incidir en los procesos de toma de decisiones, en otras palabras, en la calidad del proceso que se siga como vehículo de democratización.

NOTAS

¹ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la inocuidad alimentaria hace referencia tanto a las condiciones sanitarias de los alimentos del campo e industria alimentaria, como a los contenidos nutricionales de los mismos, para garantizar la máxima seguridad posible de los alimentos en la cadena alimentaria.

² Entrevista a Rosario Romero, de la Convención del Agro Peruano (Conveagro). Octubre del 2017.

³ Sistema de información que reúne a muchas organizaciones de la sociedad civil que están permanentemente vigilando, proponiendo, participando, opinando, representando a la sociedad en todas las discusiones relacionadas a la alimentación saludable a través de campañas y foros virtuales permanentes.

⁴ Entrevista a Jaime Delgado, director del Instituto del Consumo de la Universidad San Martín de Porres. Octubre del 2017.

⁵ Entrevista a Melania Canales Poma, de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap). Octubre del 2017.

BIBLIOGRAFÍA

Eguren, Fernando (eds.)

2016. "El Perú: anfitrión de evento internacional sobre el derecho a la alimentación", en: *Seguridad alimentaria en el Perú. Compendio de artículos publicados en La Revista Agraria 2010-2015*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). 209 p.

Ballón, Eduardo

2009. «Participación y poder. Una reflexión general», en: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (ed.), *Perú Hoy. Luces y sombras del poder*. Lima: desco. 73-92 p.

Banco Mundial

2018. "Perú, panorama general". *bancomundial.org*. [3 de abril del 2018]. Disponible en: goo.gl/4SHL5M

Castells, Manuel

2012. *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial S. A. 296 p.

Del Castillo, Laureano

2016. *Normativa peruana sobre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria. Una revisión analítica*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). 88 p.

García Bedoya, Roxana

2002. *Vigilancia y participación. Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*.

La Información

2016. "El mundo produce el doble de alimentos que los que sus 7.000 millones de habitantes necesitan". *lainformacion.com*. [24 de febrero del 2016]. Disponible en: goo.gl/vDDZ3j

Ministerio de Salud (Minsa)

2014. *Plan estratégico 2014-2017. Alimentos Inocuos y competitivos para el Perú y el Mundo*. Lima: Minsa. 33 p.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) et al.

2017a. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma: FAO. 144 p.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

2017b. "Los países se comprometen a combatir la malnutrición con políticas y acciones firmes". *fao.org*. [19 de noviembre del 2014]. Disponible en: goo.gl/AgmkCE

Oxfam

2017. *Brechas latentes. Índice de avance contra la desigualdad - Perú 2016*. Lima: Oxfam. 100 p.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2015. *Perú: Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. New York: PNUD. 129 p.

Urteaga, Eguzki

2013. "La teoría del capital social de Robert Putnam: Originalidad y carencias". *Reflexión Política* 15 (29): 44-60.



ALIMENTACIÓN, COCINA Y BIODIVERSIDAD: EL ORIGEN DEL *BOOM* GASTRONÓMICO DEL PERÚ

■ JAIME DELGADO ZEGARRA

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE CONSUMO DE LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y RECURSOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD SAN MARTÍN DE PORRES,

RESUMEN / ABSTRACT

La alimentación hay que entenderla en su real y más amplia dimensión. El Perú es un país privilegiado por su cocina. Pero este no es solo un fenómeno de moda debido a nuestros famosos chefs, sino que es producto de miles de años de historia, cultura, tradiciones, mestizaje, condiciones geográficas especiales y la enorme biodiversidad que nos acompaña. Sin embargo, resulta paradójico que, junto con esta riqueza, aún tengamos serios problemas de malnutrición, sea por deficiencia o por exceso. También preocupa que las bases y condiciones para el desarrollo de esta cocina se pongan en riesgo por los nuevos fenómenos o modas que las pueden deteriorar, nos referimos a la tendencia al monocultivo, al uso indiscriminado de agroquímicos, al ultraprocesamiento de los alimentos y al incremento de la comida rápida con exceso de azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans. Sin duda, la ausencia de políticas en favor de un desarrollo sostenible que tenga como base nuestra alimentación puede poner en riesgo uno de los legados más importantes que tenemos.

Food must be understood in its real and larger dimension. Peru is a country privileged for its cuisine. But this is not just a fashion phenomenon due to our famous chefs, but it is the product of thousands of years of history, culture, traditions, miscegenation, special geographical conditions and the enormous biodiversity that accompanies us. However, it is paradoxical that, together with this wealth, we still have serious problems of malnutrition, whether due to deficiency or excess. It is also worrying that these bases and conditions for the development of this kitchen are put at risk by the new phenomena or fashions that can deteriorate them, we refer to the tendency to monoculture, the indiscriminate use of agrochemicals, the ultra processing of food, Increase in fast food with excess sugar, sodium, saturated fat and trans fat. The absence of policies in favor of sustainable development based on our diet can put at risk one of the most important legacies we have.

El Perú es un país milenario, con una historia agrícola y gastronómica impresionante. En realidad, lo que hoy estamos viviendo como el gran *boom* gastronómico, que nos ha posicionado como uno de los principales destinos culinarios del mundo, es el resultado de miles de años de influencia cultural, biodiversidad, técnicas agrícolas, creatividad, desarrollo de un exigente paladar de los pobladores y otros factores.

Tenemos un territorio privilegiado desde el punto de vista de la biodiversidad, no por nada somos el centro de origen de muchísimas especies, entre ellas la papa, el tomate, la quinua, el olluco, el cacao, entre tantas otras variedades.

Sumado a ello, más de cinco mil años de agricultura no es poca cosa, especialmente en un territorio extremadamente diverso y adverso, tanto en climas, suelos, humedad, altura, vientos, agua, variedades vegetales, etc., donde, además, hubo un gran aporte del hombre al desarrollar los más impresionantes proyectos de agricultura, especialmente con el uso de tarrazas o andenería, venciendo así la accidentada geografía que nos tocó tener.

Y lo que pudiera parecer una desventaja, como el no tener grandes extensiones planas de territorio, ni agua de lluvia permanente en la Sierra y en la Costa, ni terrenos uniformes que faciliten el trabajo, sino más bien muchas montañas y muchos desiertos costeros, fue compensado por la gran habilidad de nuestros antepasados incas, y los anteriores a ellos, quienes lograron vencer los suelos más agrestes y difíciles para convertirlos en tierras agrícolas de gran envergadura.

El gran interés y vocación por la investigación y experimentación que tuvieron nuestros antepasados, buscando mejorar las especies, adaptándolas a diferentes territorios, obteniendo mejor productividad y, al mismo tiempo, mejorando su calidad y variedad, los llevó a construir grandes complejos agrícolas que hasta hoy se conservan, tales como Moray en el Cusco, uno de los grandes centros de experimentación agrícola de los incas.

Esta cultura agrícola está tan arraigada en la población que, a pesar del tiempo transcurrido y la existencia de otras actividades productivas mejor atendidas, tenemos más de tres millones de personas aún

dedicadas a ella, convirtiéndose estas en las principales abastecedoras de los mercados que atienden nuestras necesidades de alimentación cada día.

Dicha dedicación no solo es para producir y vender, sino que además su aporte es extraordinario en la preservación de la enorme reserva genética existente, pues hasta hoy mantienen la costumbre de intercambiar semillas entre los pobladores y así seguir enriqueciendo su patrimonio. El Muru Raymi o “fiesta de las semillas” es una prueba viviente de ello. Esta se celebra todos los años en el mes de junio en la localidad de Quisqui, región de Huánuco, en donde los campesinos vienen hasta la plaza principal en un gran festival para exhibir, o más bien ostentar, los cientos de variedades de papa, maíz, quinua y muchos más productos que cultivan. Al final de la tarde, se hace una ceremonia llena de ritualidad agradeciendo a la tierra, para luego proceder al intercambio de semillas entre toda la comunidad.

Y si bien gran parte de esta agricultura es familiar y de pequeña escala, es altamente significativa para el país, en todos los sentidos.

Lamentablemente, las condiciones en las que estas familias vienen trabajando no son las mejores, pues es una actividad muy abandonada o descuidada por el Estado, quien ha puesto prioridad en la inversión de multimillonarios proyectos de irrigación para favorecer a la gran agroindustria y/o agroexportación, privilegiando el monocultivo.

Pese a que nuestros agricultores son un importante sector del país, del cual dependemos para nuestra alimentación, son muy maltratados por el sistema, no existiendo una política de Estado para apoyarlos e incentivarlos, ni tampoco un relacionamiento horizontal y respetuoso hacia ellos, estando claro que no valoramos su aporte para nuestras vidas y para la conservación de la naturaleza.

Esa ausencia estatal es reclamada por la gente del campo:

A pesar de los avances y las estrategias adoptadas, el Estado no está cumpliendo con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, siendo la población rural la más afectada. La información recabada en este informe, usando las Directrices del DHAA, da cuenta

de que la inseguridad alimentaria evidencia el incumplimiento de la obligación del Estado de proveer una alimentación adecuada a toda su población, en especial a los más vulnerables. Este flagelo afecta, sobre todo, a la población en el área rural, donde se concentran los mayores índices de desnutrición crónica en los/las niños/as menores de 5 años y anemia nutricional y deficiencia de vitamina A en los infantes. También, el sobrepeso en la población infantil y el exceso de peso en su población adulta, incluidas las mujeres en edad fértil, constituyen un grave problema de salud pública. Por lo tanto, reforzar la voluntad política para luchar contra el hambre y cumplir con las obligaciones en materia de Derechos Humanos continúa siendo una tarea imperante para el Estado del Perú. (Agrobiodiversidad y Soberanía Alimentaria, 2015: 59).

En una reciente publicación de Slow Food, se nos propone un reto:

Las personas interesadas tienen que mirar “agua arriba”, interactuar con los productores, conocer sus historias, sus productos y los problemas con los que tienen que enfrentarse en el día a día. Solo de esta manera se puede dar el justo valor a su trabajo y sus esfuerzos, conscientes de las consecuencias de nuestras decisiones de consumo. (Slow Food, 2017: 17).

NUESTRA COMIDA Y LA INTERCULTURALIDAD

Nuestra comida ha sido influenciada por todos los grupos étnicos que han participado de nuestra historia. Primero, por todas las culturas preincas, tales como los paracas, moche, chimú, tiahuanaco, chavín y otras. Cada una de ellas ha aportado sabiduría y conocimientos en una serie de aspectos, al igual que en las técnicas agrícolas, de conservación de alimentos y, especialmente, en la gastronomía. Segundo, por la influencia española, con su presencia en nuestro territorio por más de 300 años, así como por africanos, asiáticos, italianos, franceses, etc., todos aportando sus conocimientos, habilidades, técnicas, recetas, etc., a este gran mestizaje cultural gastronómico del que hoy disfrutamos.

Pero la verdadera cocina no se desarrolló en los restaurantes, ni lo hicieron los famosos o grandes cocineros. La verdadera cocina se creó en casa, en cada uno de nuestros hogares o en las comunidades, y se conservó por la tradición, por la escuela que cada una de las madres tenía en su cocina para sus hijos, enseñándoles a cocinar, a disfrutar de los aromas, sabores, colores, texturas, variedades, de los secretos de la abuela, para luego, día a día, disfrutar del placer de comer juntos en el hogar, padres e hijos, y los fines de semana o días festivos compartir con los amigos y el resto de la familia.

La cocina siempre ha sido un acto cultural, social y familiar, una experiencia y un acontecimiento que nos integra, nos hace disfrutar, nos hace sentir en comunidad, pero sobre todo nos hace sentir muy orgullosos de nuestro país, nos da identidad, esa de la que adolecemos en muchos otros aspectos.

Desde nuestros antepasados podemos rescatar técnicas de cocina que aún practicamos, como es la comida bajo tierra o pachamanca, término que:

(...)proviene de las voces quechuas pacha, “tierra”, y manka, “olla”; por lo que su significado sería “olla de tierra”; pero cabe precisar que en lengua aimara el término munca o mankha significa “comida” por lo que un significado alternativo también es “comida de la tierra”. (Zapata Acha, 2006: 495)

Esta técnica consiste en calentar piedras con fuego, cavar un hueco en la tierra, colocar los alimentos a cocinarse (verduras, tubérculos, frutas, carnes, etc.), cubrirlos con hojas y una manta para luego tapar el hoyo y esperar un par de horas a fin de disfrutar de los sabores más maravillosos, en una cocina natural, sin artificio ni químico alguno.

Pero la pachamanca no solo es el hecho de comer. Es un encuentro en comunidad, es ocasión para compartir, fortalecer lazos, alianzas, concretar proyectos, resolver problemas, etc., pero, sobre todo, para disfrutar de las exquisiteces que nos brinda la naturaleza.

BIODIVERSIDAD Y GASTRONOMÍA

Nuestra cocina no se hubiera desarrollado a tal nivel de variedad y sofisticación si no tuviéramos como parte de nuestro patrimonio la enorme diversidad de especies vegetales y animales que poseemos en nuestro territorio.

No es casual que el Perú sea uno de los países con mayores recursos hidrobiológicos del mundo, aunque lamentablemente estos se destinen fundamentalmente a la producción de harina de pescado para la exportación y la alimentación de animales. Paradójicamente, en el Perú tenemos aún preocupantes niveles de pobreza, anemia y desnutrición infantil, pues para el 2013 se ha encontrado que:

(...) aproximadamente uno de cada tres niños de entre 6 y 59 meses, tiene anemia (34%), siendo este problema más común entre los niños que viven en las zonas rurales que entre los que viven en zonas urbanas (39.5% y 31.1%, respectivamente. (Instituto Nacional de Salud, 2015: 9).

Esa riqueza y variedad de especies hidrobiológicas ha significado que nuestra cocina, especialmente en las diversas regiones de la costa peruana, haya originado la creación de infinitas formas de preparación culinaria, sumada por supuesto a la infinidad de especias y condimentos regionales.

Nuestra cocina no se hubiera desarrollado a tal nivel de variedad y sofisticación si no tuviéramos como parte de nuestro patrimonio la enorme diversidad de especies vegetales y animales que poseemos en nuestro territorio. Solo con la papa, el Perú tiene más de 3600 variedades, de todos los colores, formas, sabores...

De igual modo, también es sorprendente la inmensa variedad de especies vegetales con la que contamos. Solo con la papa, el Perú tiene más de 3600 variedades, de todos los colores, formas, texturas, sabores, características, etc. Tan es así que los peruanos sabemos cuándo se usa papa blanca, o negra, o amarilla, o canchan, o tomasa, o huayro, o huamantanga, o peruanita, etc., según el plato que vayamos a preparar. Y ni que hablar de las papas nativas con su infinidad de presentaciones, que al mundo dejan sorprendido.

Y podríamos así seguir enumerando la infinidad de ajíes, frejoles, ollucos, algas, maíz, tubérculos, granos andinos (como la quinoa, kañihua, kiwicha, etc.) que tenemos.

Los campesinos han cultivado y donado (a bancos genéticos nacionales e internacionales) 2.1 millones de variedades de plantas de las más de 7 mil especies de plantas domesticadas en el mundo. Entre 80% y 90% de las semillas campesinas se obtiene por intercambio o regalo, se selecciona del ciclo previo. O se compran localmente, de la cadena. Pero más importante todavía para la adaptación de la agricultura al cambio climático es el hecho de que los campesinos protegen y a menudo cruzan entre 50 mil y 60 mil variedades silvestres de los cultivos sin precio alguno, con un valor económico potencial estimado en 196 mil millones de dólares. (ETC Group, 2017: 19).

Nunca se ha valorizado el trabajo denodado de conservar esa enorme biodiversidad que tenemos en nuestro territorio, no en los laboratorios, no en los bancos de germoplasma, no en las universidades, sino en los propios campos de cultivo y a cargo de los propios campesinos, sin pago alguno, sin apoyo del Estado, sin reconocimientos y, peor aún, sin precios justos para sus productos. Prestamos mucha más atención al nuevo emprendimiento agroexportador, que no está en esencia resolviéndonos el problema de alimentación para el mercado local, aunque sí generando algunas divisas y creando empleo con bajos sueldos para los campesinos que pasaron de ser dueños de una tierra a asalariados de una industria. Así pues, es desproporcionado el apoyo que se brinda a la investigación tecnológica, al desarrollo de nuevas variedades, al invento de nuevos agroquími-

cos, a la creación de nuevas especies genéticamente modificadas, y casi nada al valiosísimo aporte de nuestros millones de agricultores.

Pero esto no ha sucedido solo en nuestro país:

Los modelos de desarrollo de los últimos 50 años han privilegiado sistemas de producción intensivos en capital y tecnologías, de alto consumo de combustibles provenientes de fuentes no renovables, con orientación al mercado externo y con limitados beneficios sociales. En los sistemas de producción tradicionales/ indígenas, los efectos de dichos modelos se expresan principalmente en su desplazamiento hacia la frontera agrícola, lo que ha causado deforestación, erosión de los recursos y pérdida de biodiversidad. Los sistemas agroecológicos/ orgánicos utilizados en el marco de los modelos predominantes se orientan a segmentos de mercados de alto poder adquisitivo, con lo que grandes sectores sociales quedan marginados de sus beneficios. (Evaluación internacional del conocimiento, ciencia y tecnología en el desarrollo agrícola, 2009: 2).

PALADAR Y OLFATO EXIGENTE Y SOFISTICADO

En el Perú se come tan variado y tan rico que tanto nuestro paladar como nuestro olfato se han desarrollado, son más exigentes, se han acostumbrado a la diversidad. Pero, además, la curiosidad por descubrir nuevos sabores es algo innato de los peruanos, no necesariamente en los restaurantes, sino en nuestra propia casa. Los peruanos, menos mal, seguimos cocinando en casa y eso jamás lo deberíamos perder. Y aunque disfrutemos de un buen restaurante, valoramos mucho comer en casa, comer en familia, disfrutar de este acto social y cultural que nos integra, nos une, nos hace felices.

Me contaban que una empresa había hecho una investigación de mercado para descubrir cuál era el modelo o tecnología que preferían los peruanos cuando adquirirían un horno de microondas. Los resultados obtenidos sorprendieron pues se descubrió que la mayoría de personas usa el microondas solo para calentar los alimentos, no para cocinar. Así

Los peruanos en su mayoría no conciben la idea de cocinar si no es en la olla, con el aderezo previo, con sus técnicas tradicionales. La curiosidad por descubrir nuevos sabores es algo innato, valoramos comer en familia, eso nos une, nos hace felices.

pues, los peruanos en su mayoría no conciben la idea de cocinar si no es en la olla, con el aderezo previo, con sus técnicas tradicionales.

Entonces, para qué tanta tecnología, botones por aquí y por allá, múltiples funciones, si lo único que quiere la mayoría de personas es prender y apagar para calentar.

Esta es solo una muestra de la identidad del peruano en cuanto a la cocina y a la gastronomía. Debemos conservar y seguir pasando de generación en generación ese amor por ellas, y los valores que proponen, teniendo una enorme responsabilidad en eso los padres, madres y centros educativos.

SU INFLUENCIA EN LOS PAÍSES VECINOS

Hoy la mejor gastronomía en Chile es sin duda la peruana, y de hecho los principales restaurantes en Santiago y otras ciudades del sur son peruanos. Felicitaciones a los chef o cocineros que han invertido y se han instalado en Chile, nuestro aplauso y reconocimiento para ellos, pero en realidad el verdadero mérito lo tienen las miles de mujeres que durante la década de los 80 y 90 tuvieron que migrar a nuestro vecino del sur debido a las precarias y violentas condiciones en las que vivíamos como consecuencia del terrorismo, la hiperinflación, el desempleo, etc. Ellas fueron a trabajar principalmente cuidando niños/niñas y, obviamente, al atenderlos, les cocinaban lo que ellas sabían hacer: lomo saltado, causa rellena, ceviche, tacu tacu, chupe de pescado, sopa a la

Esta es solo una muestra de la identidad del peruano en cuanto a la cocina y a la gastronomía. Debemos conservar y seguir pasando de generación en generación ese amor por ellas, y los valores que proponen. Tenemos una enorme responsabilidad.

minuta, pastel de papa, papa a la huancaína y cuanto delicia pudieran para satisfacerlos, pero también a los demás miembros de la familia. Así fue que las familias chilenas se quedaron fascinadas con la comida peruana. Entonces, la preferencia por contratar a “las peruanas” no solo era porque eran muy cuidadosas y responsables en el cuidado de sus niños/niñas, sino porque cocinaban muy rico.

Después de muchos años es que llegaron los chefs para poner los restaurantes y penetrar en un mercado que parecía difícil, pero que en realidad ya había sido doblegado por nuestras mujeres.

PROCESAMIENTO DE LOS ALIMENTOS

En nuestra rica cocina también ha intervenido el procesamiento de alimentos. Dicha práctica ha sido llevada a cabo por el hombre desde tiempos remotos con el objetivo de poder digerir los alimentos con facilidad. Por eso, cuando se descubrió el fuego se sometieron a cocción algunos alimentos, pudiéndose así ampliar la gama de productos que se podían consumir. También el procesamiento se desarrolló por motivos de conservación, a fin de evitar el deterioro temprano de los productos. Para esto se utilizaron diversas técnicas, tales como la deshidratación o secado, el salado, fermentado, etc.

Estas técnicas en realidad no alteran en lo fundamental la calidad o propiedades del producto, permitiéndose en cambio optimizar los recursos y disponer

de mayores reservas alimentarias para la población en tiempos de escasez.

En nuestro país, aún conservamos estas técnicas. Por ejemplo, en la famosa carapulcra, que no es otra cosa que papa picada y deshidratada; en el charqui o cecina, que es la carne de res secada; en el pescado seco salado; en la chicha, que es una bebida producto de la fermentación del maíz; o en el tocosh, que es la fermentación de la papa, producto altamente nutritivo.

Sin embargo, la industria moderna ha llegado a tal nivel de procesamiento y ultraprocesamiento que difícilmente podríamos seguir llamando alimentos a dichos productos.

Incluso muchos de estos alimentos industrializados se camuflan muy bien ante el público y hasta se presentan como “muy saludables”, cuando todo aquel que conozca un poco de nutrición se da cuenta de que esto es una farsa, desgraciadamente consentida por la sociedad y sobre todo por las autoridades que tienen la responsabilidad de controlar estas prácticas. (Delgado, 2011: 132).

La Organización Panamericana de la Salud describe a los productos ultraprocesados como:

(...) formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. En sus formas actuales, son inventos de la ciencia y la tecnología de los alimentos industriales modernas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria. (Organización Panamericana de la Salud, 2015: 2).

El problema de estos productos es que estamos poniendo en riesgo la salud de los consumidores, especialmente por los altos niveles de azúcares refinados, sodio, grasas saturadas, grasas trans o hidrogenadas, aparte de los colorantes y saborizantes artificiales, estabilizantes, conservadores, etc., a lo que se suma también la ingeniería genética que ha introducido alimentos genéticamente modificados en laboratorios.

Generalmente estos productos, que se llaman a sí mismos alimentos, en realidad son comida procesada comestible que, a pesar de que se basan en productos naturales, han sido sometidos a procesos de trituración, refinamiento, pasteurización, homogenización, conservación, coloración y texturizado, etc., deteriorando absolutamente las bondades o atributos que tuvo alguna vez ese alimento que le sirvió como base. Por eso es usual que la industria después tenga que adicionarle al resultado obtenido vitaminas, minerales, etc., resaltando luego en su publicidad y etiquetas, irónicamente, todo aquello que ha perdido.

El aumento del consumo de la comida procesada y de la llamada "rápida", es una gran amenaza en nuestro país, y en el mundo, llevándonos a niveles preocupantes de sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles, convirtiéndose estas en las más recurrentes causas de muerte.

Lo paradójico es que mientras nuestros campesinos muchas veces disponen de los mejores productos que la tierra nos puede ofrecer, las modas y la influencia de la publicidad hacen que el acceso a estos se encarezca y se desplace su consumo hacia la comida procesada.

En el Perú, a pesar del incremento de la producción de alimentos y del crecimiento económico en la última década (el crecimiento del producto bruto interno agropecuario de 2002 a 2012 fue de 4.3% anual, y del producto bruto interno, de 6.4% anual), una parte importante de la población vive en situación de inseguridad alimentaria: 37% de niños rurales menores de cinco años sufren desnutrición crónica (INEI 2011), un hecho que incidirá más adelante en el capital humano. (Eguren, 2016: 92).

El caso de la quinua es un ejemplo de este fenómeno. Este producto de las zonas altoandinas y de consumo tradicional en esas regiones del país es considerado como uno de los mejores alimentos del mundo. Gracias a su *boom* en los mercados internacionales, sus precios subieron, obteniendo sus productores más dinero por sus ventas, pero no así una mejora en su alimentación. Muy por el contrario, con más dinero compran harinas refinadas, gaseosas y más productos ultraprocesados.

La modernidad muchas veces nos enseguece, nos confunde, nos emociona y nos hace actuar con mucha irracionalidad. Las modas no solo llegan para la vestimenta, sino también para la comida, siendo una muestra de ello el crecimiento de los centros comerciales o *malls*, que casi se han convertido en símbolo de desarrollo de las ciudades y centros de atracción. La gente ya no va a las plazas públicas o parques a distraerse, va a los *malls*, y, por ende, a los fabulosos patios de comida con todas las marcas y cadenas promocionadas en la televisión: McDonald's, Kentucky Fried Chicken, Bombos, Pizza Hut, etc.

LOS PROBLEMAS DEL SOBREPESO, OBESIDAD Y ENFERMEDADES CRÓNICAS

El sobrepeso y la obesidad han crecido a una gran velocidad en los últimos años, no solo por la vida sedentaria que tiene la población en las urbes, sino fundamentalmente por la mala alimentación, por el incremento del consumo de comida procesada y ultraprocesada. Esto ha generado como consecuencia el incremento de enfermedades crónicas no transmisibles que se derivan de las mencionadas condiciones físicas y metabólicas.

El problema de estos productos es que estamos poniendo en riesgo la salud de los consumidores, especialmente por los altos niveles de azúcares refinadas, sodio, grasas saturadas, grasas trans o hidrogenadas, aparte de los colorantes y saborizantes artificiales, estabilizantes, conservadores, a lo que se suma alimentos genéticamente modificados en laboratorios.

Según el Ministerio de Salud (Minsa):

El exceso de peso fue 6,4% (IC95%: 5,2-7,9), El sobrepeso en los niños de 5 a 9 años fue de 18,3% (IC95%: 16,3-20,4) y la obesidad de 11,1% (IC95%: 9,5-13,0). El sobrepeso en adolescentes fue de 17,5% (IC95%: 16,2-18,9) y la obesidad fue de 6,7% (IC95%: 5,8-7,7). La prevalencia de sobrepeso en los jóvenes fue de 30,7% (IC95%: 28,8-32,7) y la obesidad de 9,9% (IC95%: 8,7-11,4), el sobrepeso en los adultos fue 44,7% (IC95%: 43,4-46,0) y obesidad fue 23,1% (IC95%: 21,9-24,2). Uno de cada dos adultos mayores presentó adelgazamiento siendo mayor en las regiones de la sierra y selva, y los que se encontraron en situación de pobreza y pobreza extrema. El sobrepeso en adultos mayores fue de 21,4% (IC95%: 19,6-23,2) y obesidad de 11,9% (IC95%: 10,6-13,2). (Ministerio de Salud, 2015: 4).

El Minsa, en relación a las causas específicas de mortalidad, dice que, en el 2011, si bien las infecciones respiratorias agudas ocuparon el primer lugar, podemos observar que son las enfermedades crónico-degenerativas –entre ellas las relacionadas con la enfermedad metabólica y las neoplasias– las que ocuparon la mayor parte del listado de las 15 primeras causas de defunción en la población peruana. Las enfermedades cerebrovasculares y las enfermedades isquémicas del corazón se ubicaron en el segundo y tercer lugar, con 5.3% y 4.8%, respectivamente (Ministerio de Salud, 2013: 62).

LOS NIÑOS/NIÑAS SON EL GRUPO MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN

Los niños/niñas son el grupo más vulnerable frente a una deficiente alimentación, pues son el blanco favorito de la industria, la cual procura incentivarlos en hábitos que favorezcan a sus marcas, y no a una verdadera sana alimentación, con lo cual se aseguran consumidores para toda su vida. Además, explotan su ingenuidad, su falta de experiencia y conocimientos de lo que pueden o no comer para alimentarse apropiadamente. Los conquistan por la vista y por el gusto, utilizando sus personajes favoritos, superhéroes y todo cuanto pueda cautivarlos emocionalmente.

Cada vez hay más pruebas, señalan los expertos:

(...) que la publicidad televisiva, pese a su indudable importancia como herramienta de promoción de alimentos, es tan sólo parte de un esfuerzo promocional más amplio que suele centrarse en el reconocimiento de una marca y el establecimiento de relaciones de lealtad con los consumidores. El contenido de los mensajes publicitarios es fundamental en este proceso, sobre todo las estrategias creativas utilizadas, que están concebidas para aumentar el poder de los mensajes publicitarios de alimentos para influir en los niños. (Organización Panamericana de la Salud, 2011: 2).

Esta enorme influencia de la industria se refleja en la inversión publicitaria que estas hacen en los medios, especialmente en la televisión. La industria de alimentos procesados en el Perú invierte en publicidad alrededor de 22.7 millones de dólares mensuales para promocionar *spots* de comida poco saludables o no saludables, según el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (Concortv). (Consejo Consultivo de Radio y Televisión, 2011: 14).

Según el estudio de Concortv, las industrias usan narrativas o historias fantasiosas (31%), apelan al antojo (19%), presentan promociones (18%), utilizan la música de forma protagónica (16%) y se asocian con dibujos animados, héroes (11%).

La industria de alimentos procesados en el Perú invierte en publicidad alrededor de 22.7 millones de dólares mensuales para promocionar *spots* de comida poco saludables o no saludables, según el Consejo Consultivo de Radio y Televisión. Esta publicidad procura incentivar hábitos que favorezcan a sus marcas, y no a una verdadera y sana alimentación.

Mientras la riqueza de nuestro agro radica precisamente en la diversidad y heterogeneidad, y en nuestra gastronomía también, el mundo, dícese desarrollado, camina hacia otro lado. Va por la explotación agroindustrial, por el monocultivo; si continuamos con esta corriente nuestras variedades desaparecerán.

Lo paradójico de esta situación es que en el Perú coexisten dos fenómenos en simultáneo: desnutrición/anemia y sobrepeso/obesidad. Incluso los mismos niños/niñas pueden en algún momento de su vida llegar a tener sobrepeso y al mismo tiempo desnutrición, todo esto debido a la mala alimentación.

LAS AMENAZAS CONTRA NUESTRA BIODIVERSIDAD

Mientras la riqueza de nuestro agro radica precisamente en la diversidad y heterogeneidad, y en nuestra gastronomía también, el mundo, dícese desarrollado, camina hacia otro lado. Va por la explotación agroindustrial, por el monocultivo, por la tecnificación, el uso de agroquímicos, la producción de productos genéticamente modificados, etc.

El problema de esto en nuestro territorio es que colisiona no solo con las formas tradicionales y responsables de hacer agricultura, sino que puede afectar todo el ecosistema.

En la agricultura tradicional el campesino nunca pone todos los huevos en la misma cesta, nunca siembra un solo tipo de plantas, siempre mezcla, siempre diversifica, no solo porque así dispone de mayor número y variedad de productos para su consumo y para la venta, sino porque esta es una forma de evitar o combatir las plagas. Ellos saben perfectamente que cuando hay un solo cultivo los suelos se degradan y las plagas los invaden.

Incluso nunca siembran al mismo tiempo, sino que lo hacen de manera escalonada, pues con ello se aseguran más tiempo de cosecha, menos pérdidas de sus productos y mejor manejo de precios. Tampoco siembran en un solo lugar, lo hacen en distintas parcelas, pues así aseguran mayor variedad y menores riesgos.

Este conocimiento tan diverso no ha sido fruto de la casualidad ni de un programa de instrucción, es el producto de miles de años de experimentación, desarrollo en el campo, habilidades y destrezas compartidas por los campesinos, por un amor profundo hacia lo suyo y lo que hacen, por una identificación que los liga a la naturaleza y los hace sentir parte de ella, y no su propietario.

Pero todo esto está siendo amenazado por esta corriente moderna y facilista de aplicar agroquímicos sin discriminación, mejorar la productividad a costa de la calidad e inocuidad, sembrar un solo producto para cumplir compromisos de venta, facilitar el trabajo y, supuestamente, ganar más dinero. “Los consumidores están desprotegidos y expuestos a los daños para la salud que ocasiona la ingesta permanente e inadvertida de sustancias tóxicas”. (Delgado-Zegarra *et al.*, 2018: 4).

Peor aún, si continuamos con esta corriente del monocultivo, nuestras variedades desaparecerán y nuestra cocina sufrirá mucho porque no tendrá los insumos en la cantidad y diversidad que siempre la ha tenido. De hecho, una serie de platos ya se han ido perdiendo como consecuencia de esto. Por ejemplo, en Arequipa era típico el consumo de la arracacha, preparándose sopa de arracacha, pero en las últimas décadas ese cultivo se ha discontinuado y perdido, lo que ha ido en contra del inventario gastronómico arequipeño. Otra especie de mar que también ha desaparecido son las machas, un delicioso molusco con el cual se preparaban exquisitos platillos (como el sudado de machas, el saltadito de machas, la sarza de machas, el ceviche, etc.). Esa especie ya no existe, ya sea por el cambio climático, por la sobreexplotación, etc.

CONCLUSIÓN

Para afianzar la seguridad alimentaria, calidad de los productos, alto valor nutricional, cocina saludable y el prestigio de nuestra gastronomía, se requiere de una política de Estado integral que aborde desde todos los ángulos y perspectivas las condiciones e instrumentos necesarios para preservar y fomentar la conservación de nuestra biodiversidad; que apoye intensamente a los pequeños agricultores para que su actividad sea lo suficientemente rentable (ya que son la garantía del abastecimiento de los productos para la alimentación diaria), a fin de que nos provean de alimentos en las mejores condiciones y cumpliendo los mejores estándares; y que promueva la alimentación saludable en la población, la educación nutricional en los colegios, la conservación y el desarrollo de nuestro enorme patrimonio gastronómico nacional. Si esto no lo hacemos pronto corremos el riesgo de echar por la borda el esfuerzo de tantas generaciones y perder una ventaja comparativa que poseemos en términos de producción agrícola, diversificación, técnicas de cultivo orgánicas o ecológicas y, sobre todo, una cocina maravillosa, envidia del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

Agrobiodiversidad y Soberanía Alimentaria (ABISA)

2015. *Informe sobre el Derecho a la Alimentación Adecuada: El Caso de Comunidades en Loreto, Lima y el Cusco*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). 78 p.

Consejo Consultivo de Radio y Televisión (Concortv)

2011. *Análisis de la publicidad de alimentos no saludables en la televisión peruana*. Lima: Concortv. 29 p.

Delgado, Jaime

2011. *Consumo al desnudo*. Gaceta Jurídica. Lima: Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec). 237 p.

Delgado-Zegarra, Jaime et al.

2018. "Uso indiscriminado de pesticidas y ausencia de control sanitario para el mercado interno en Perú". *Rev Panam Salud Publica* 42: 1-6.

Eguren, Fernando (comp.)

2016. *Seguridad Alimentaria en el Perú: Compendio de artículos en La Revista Agraria 2010-2015*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). 212 p.

ETC Group

2017. *¿Quién nos alimentará? ¿La red campesina alimentaria o la cadena agroindustrial?* Ottawa: ETC Group. 65 p.

Evaluación internacional del conocimiento, ciencia y tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD)

2009. *Agriculture at a Crossroads. América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). 239 p.

Instituto Nacional de Salud

2015. *Anemia en la población infantil en el Perú: Aspectos clave para su afronte*. Lima: Ministerio de Salud. 129 p.

Ministerio de Salud (Minsa)

2013. *Análisis de la situación de salud en el Perú*. Lima: Minsa. 136 p.

Ministerio de Salud (Minsa)

2015. *Estado nutricional en el Perú por etapas de vida, 2012-2013*. Lima: Minsa. 150 p.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

2011. *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud. 44 p.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)

2015. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud. 60 p.

Slow Food

2017. *El Arca del Gusto en Perú. Productos, saberes e historias del patrimonio gastronómico*. Lima: Slow Food Editore. 319 p.

Zapata Acha, Sergio

2006. *Diccionario de gastronomía peruana tradicional*. Lima: Universidad San Martín de Porres. 782 p.



Foto: Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

LOS PORQUÉS DE UNA INICIATIVA POR LA AGRICULTURA FAMILIAR

■ ROSARIO ROMERO BANDA

LIC. SOCIOLOGÍA

FÓRUM SOLIDARIDAD PERÚ

CONVENCIÓN NACIONAL DEL AGRO PERUANO - CONVEAGRO

RESUMEN / ABSTRACT

La agricultura familiar en el Perú ofrece más del 70% de los productos de la canasta alimentaria nacional. Estos se cosechan del 97% de las unidades agropecuarias existentes, dando trabajo al 30% de la Población Económicamente Activa (PEA). Los resultados del último censo agropecuario dan cuenta de dos situaciones críticas. La primera, la pobreza y la pobreza extrema están concentradas en el sector rural. La segunda, que se ha producido un proceso de concentración de la propiedad de la tierra en manos de grandes corporaciones, aumentando la desigualdad entre los peruanos. Estas son las motivaciones que llevaron a impulsar una ley a favor de la agricultura familiar.

In Peru family agriculture supplies more than 70% of the products that make up the national food basket. These products are harvested from 97% of the existent agricultural production units, providing work to 30% of the economically active population (EAP). The results of the latest Agricultural Survey point to two major issues. The first is that poverty and extreme poverty are concentrated in the rural sector. The second is that the country has experienced a process of concentration of land by large corporations, thus increasing inequality among Peruvians. These were the reasons that led to promote a law in favor of family agriculture.

INTRODUCCIÓN

Perú, cuna de culturas milenarias que a través de los siglos se desarrollaron y extinguieron, dando lugar a nuevas culturas, acumulando conocimientos y sabiduría plasmada en diferentes obras monumentales y restos arqueológicos que dan cuenta del avance de esta civilización. Actualmente el Perú es reconocido como la “capital de la gastronomía”.

Este país está situado en el centro de América del Sur. Es una república democrática, con una población superior a los 34 millones de habitantes, siendo el quinto país más poblado de Sudamérica. El 56% de la población vive en la Costa, el 29% en la Sierra y el 14% en la Selva.

El presente artículo tiene como objetivo dar a conocer algunas de las razones que dieron lugar a que el Forum Solidaridad Perú¹ y la Convención Nacional del Agro Peruano [Conveagro]² decidieran unir fuerzas para impulsar una ley a favor de los agricultores familiares en el Perú.

UNA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

El 2008, el Foro Rural Mundial inició una campaña para que Naciones Unidas declarara un año por la agricultura familiar. El 2014 se designó como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Es así que Estados, organismos internacionales, instituciones y organizaciones de sociedad civil comprometieron su apoyo a la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar en el mundo.

En el Perú, el Forum Solidaridad Perú¹ y Conveagro² evaluaron como necesidad estratégica elaborar una propuesta de ley que apoye y potencie la agricultura familiar. Para ello se coordinó y compartió con el congresista de la República, Modesto Julca, quien asumió la propuesta como propia, siendo presentada inicialmente en la Comisión Agraria del Congreso de la República. Después de un intenso proceso de incidencia de las organizaciones agrarias y organizaciones de mujeres en Lima y de las regiones, se logra su aprobación en el pleno del Congreso y su posterior promulgación.

En el Perú definimos agricultura familiar como:

(...) modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, de manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola, entre otros. Ley n° 30355 – Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar – Art.3 [Congreso de la República, 2015].

Según la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, la agricultura familiar utiliza principalmente fuerza de trabajo familiar; tiene acceso limitado a recursos de tierra y capital; usualmente usa múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos, incorporando actividades agrícolas, pecuarias, agroforestales, de producción pesquera y acuícola, industrias rurales y empleo rural; tiene una heterogénea articulación a los mercados de productos y factores; y accede y utiliza distintos agrosistemas.

¿Por qué proponer una ley a favor de los agricultores familiares?

- Porque las unidades agropecuarias en agricultura familiar representan el 97% del total.

La agricultura familiar utiliza principalmente fuerza de trabajo familiar; tiene acceso limitado a recursos de tierra y capital; generalmente usa múltiples estrategias de supervivencia y de generación de ingresos, incorporando actividades agrícolas, pecuarias, agroforestales, de producción pesquera y acuícola, industrias rurales y empleo rural.

- Porque en la agricultura familiar laboran el 83% de los trabajadores agrícolas.
- Porque genera alrededor del 70% de los alimentos que consumimos los peruanos.
- Porque nuestra seguridad alimentaria depende de la agricultura familiar, la cual nos abastece del 76% de tubérculos, el 74% de cereales, el 82% de leguminosas, el 72% de hortalizas y el 63% de frutas.
- Porque aporta el 5.3% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional.
- Porque genera el 9% de las exportaciones totales.
- Porque brinda ocupación al 30% de la PEA nacional.

Además, cabe recalcar que en el ámbito rural hay 44% de pobres y 14% de pobres extremos.

En este punto recurriremos a la historia de la familia de la señora Lidia Emilia, mujer migrante de la provincia de Sandía (Puno), la cual nos sirve para acompañar los datos estadísticos y los análisis que realizan algunos estudiosos.

Vivía la familia de Lidia Emilia en un centro poblado de los Andes peruanos, rodeada de ríos y de chacras. Asunción, su madre, hablaba quechua y español. Víctor, su padre, quechua, aimara y español. Ambos se comunicaban dentro de la comunidad en quechua o aimara, y fuera de ella en español. Víctor era comerciante y carpintero, además de realizar otros oficios. La madre atendía un comercio y cosía ropa para los vecinos, mientras sus hijas apoyaban en las diferentes tareas.

Asunción se embarazó una vez más y viajó con Víctor a la ciudad en busca de un hospital que atendiera el nacimiento de su sexto hijo. Para ello transitó durante tres horas a caballo por una trocha que la llevó hasta otro centro poblado que sí tenía conexión con una ciudad más grande. Luego fueron siete horas más de camino en vehículo para llegar a la ciudad. Una vez ahí quedó sola, alojada en una pensión hasta que llegara el momento del parto. Un día cualquiera, antes de dar a luz, ella amaneció muerta. Sus hijos e hijas nunca supieron por qué no volvió su mamá. Finalmente, su padre también se fue. Entonces, las

niñas y niños se quedaron solos, recibiendo el soporte por un tiempo, como suele suceder, de la familia ampliada.

Esta historia, sucedida hace 80 años, nos muestra lo poco que han mejorado las condiciones de vida en el campo. Si bien el acceso a la educación y a la salud ha variado de manera favorable, aún existe una notoria ausencia de servicios básicos, además de la permanencia y elevados índices de enfermedades vinculadas a la pobreza como la anemia, la desnutrición infantil y la tuberculosis (TBC). A ello se suma la insuficiente conectividad y el acceso deficitario, especialmente para los pobladores de los Andes y de la Amazonía.

Estas y otras situaciones que se desarrollaran más adelante, forman parte del paquete de motivaciones que llevaron a impulsar una iniciativa por una ley a favor de los que viven en el campo, por los que producen los alimentos que consumimos a diario, por los que labran la tierra con lo que tienen y pueden. El legado que estos dejan es su voluntad de trabajo, la vida en comunidad, las redes de soporte y su relación amigable con la naturaleza.

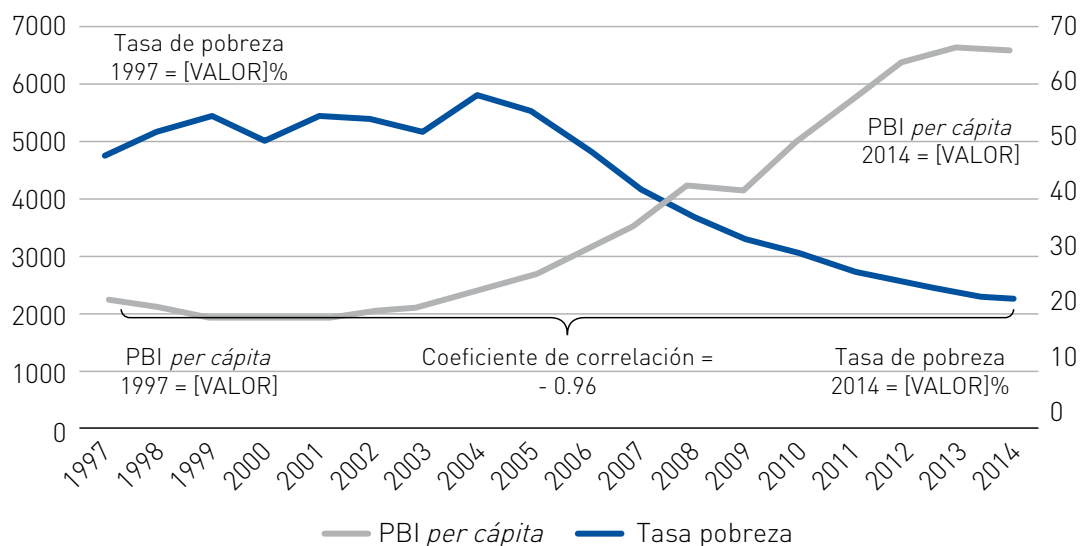
Es así que el proceso de incidencia tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo dio como resultado la aprobación de las siguientes normas:

- Ley n° 30355. Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. Aprobada el 15 octubre del 2015 y promulgada el 4 de noviembre del mismo año (Congreso de la República, 2015).
- Reglamento de la ley n° 30355. Aprobado con el Decreto Supremo n° 015-2016-MINAGRI el 22 julio del 2016.

LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA CONCENTRADA EN EL CAMPO

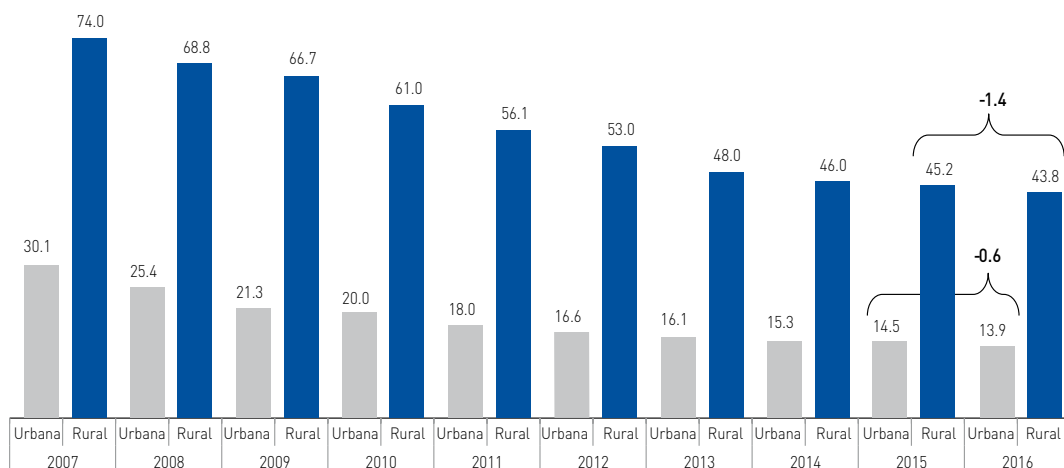
La economía peruana es una de las que más ha crecido en América Latina desde el año 2004. A partir del 2015 esta ingresa a un proceso de ralentización, aunque las proyecciones aseguran una recuperación junto con la economía mundial.

Gráfico n° 1
Crecimiento económico y pobreza
Pobreza y PBI *per cápita* en el Perú



Tomado de la exposición de Norma Correa Aste en el evento: "Taller para la prensa. Políticas públicas para la inclusión económica y social", realizado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) el 23 de julio del 2015.

Gráfico n°2
Perú: evolución de la incidencia de la pobreza total, según área de residencia,
2007-2016
(Porcentaje respecto del total de población)



Tomado del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2017.

El crecimiento económico acelerado, basado en una lógica extractivista, ha sido insuficiente pues, aunque se alcanzó a reducir la pobreza a partir del año 2000, especialmente en las ciudades, las condiciones de vida en el campo no han variado significativamente durante los 80 años que han transcurrido desde la historia de la familia de la señora Lidia Emilia.

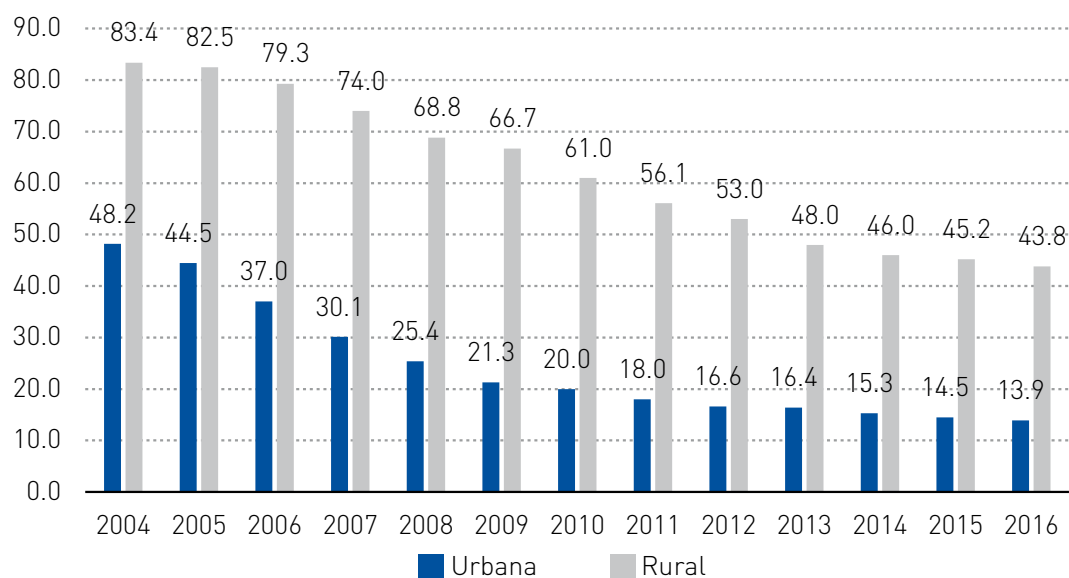
Ella comenta que en su pueblo había una iglesia, un telégrafo, una comisaria y un juzgado de paz, pero que se carecía de luz y que el agua se recogía del río más cercano. Cuenta también que no contaban con un centro de salud, ni médicos ni enfermeras, solo con una escuela primaria.

La carencia de servicios básicos como luz, agua, salud y educación, que son parte de las condiciones

elementales para vivir, crecer, desarrollarse y acceder a oportunidades y derechos, son deficitarias en el campo. Es por ello que la pobreza rural es más severa que "otros tipos de pobreza". Esta afirmación se ratifica en las mediciones de pobreza monetaria y pobreza total, pues el mayor porcentaje de personas consideradas que viven en condiciones de pobreza extrema están en el campo. Estas personas requieren de una particular atención pues sus condiciones de vida son bastante precarias e inadecuadas.

No es casualidad que la pobreza y pobreza extrema estén concentradas en las zonas rurales. Las prioridades del Estado no están en este sector de la población, sino en la agroindustria, favorecida esta con leyes, inversiones y un conjunto de facilidades para su desarrollo.

Gráfico n° 3
Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria
urbana y rural 2004-2016



Fuente: INEI.

Gráfico n° 4
Perú: evolución de la incidencia de la pobreza extrema, 2007 - 2016
(Porcentaje respecto del total de población)



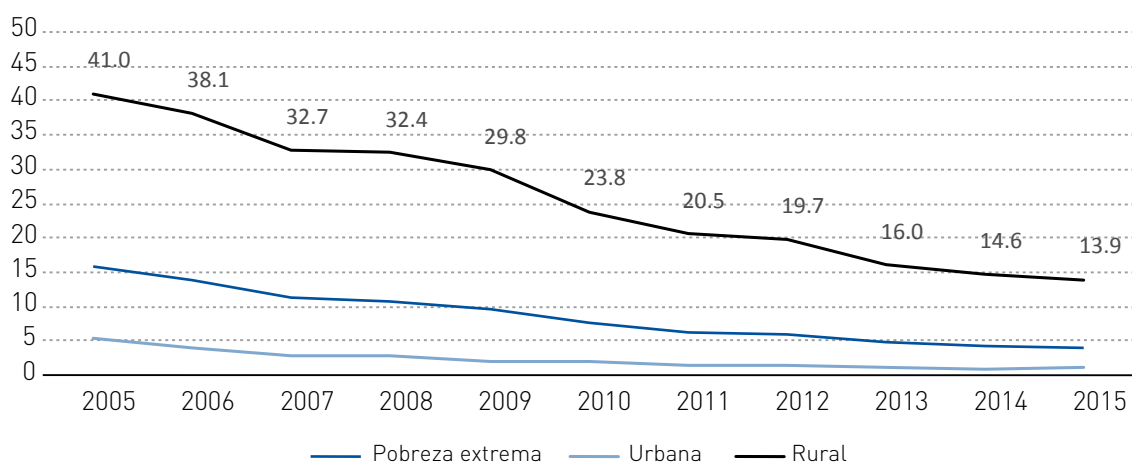
* Diferencia significativa ($p < 0.10$).

** Diferencia altamente significativa ($p < 0.05$).

*** Diferencia muy altamente significativa ($p < 0.01$).

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2007-2016.

Gráfico n° 5
Perú: pobreza extrema 2005 - 2015



Fuente: INEI.

Tomado de Rebasio (2016).

La pobreza rural es más severa que “otros tipos de pobreza”. Esta afirmación se ratifica en las mediciones de pobreza monetaria y pobreza total, pues el mayor porcentaje de personas consideradas que viven en condiciones de pobreza extrema están en el campo. Sus condiciones de vida son bastante precarias e inadecuadas.

Cabe recalcar que la escasa presencia del Estado en el campo no solo se expresa en la carencia de servicios, sino también en las reducidas posibilidades de trabajo, sobre todo para los jóvenes que sufren

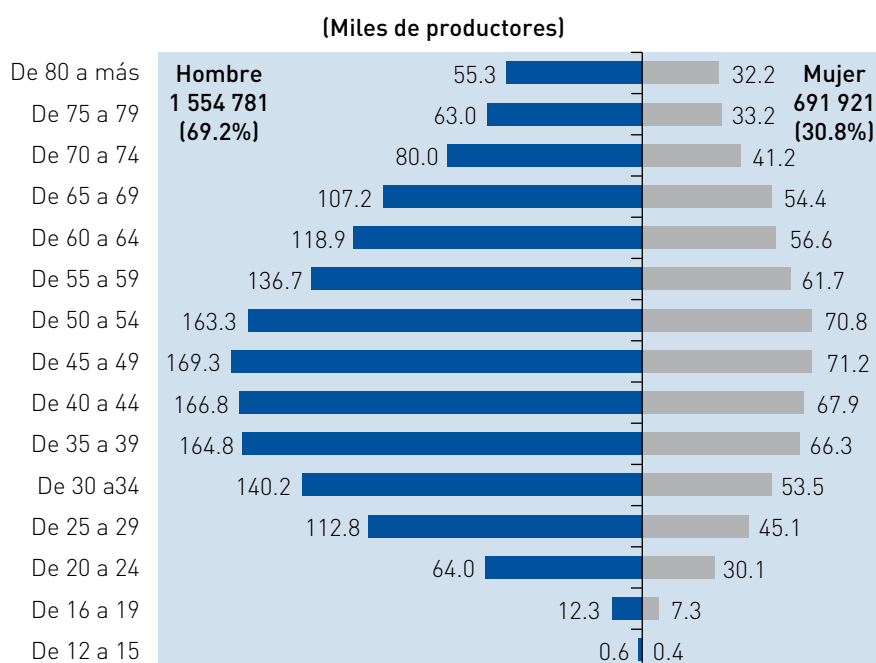
de la ausencia de oportunidades de estudio y empleo, desatención que ha generado consecuencias mayores, como su migración a las ciudades, dejando las parcelas en manos de los adultos mayores de 49 años, donde el 31% son mujeres, según muestra el IV Censo Agrario (2012) en el gráfico n° 6.

Es así que, según Zegarra (2015), se tiene, por un lado, un cuadro de pobreza y pobreza extrema concentrada en el campo, poniendo en riesgo la continuidad de la vida de quienes viven ahí, y, por otro, el envejecimiento de la población en el sector rural, situaciones que ponen en riesgo la seguridad alimentaria en las ciudades por una falta de políticas a favor de la pequeña agricultura.

SE MANTIENEN LAS PROFUNDAS DESIGUALDADES

El IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012) da cuenta de cambios significativos en la estructura agraria del país. Entre 1994 y el 2012, las unidades agropecuarias se han incrementado en un 28%, mientras que la superficie agropecuaria solo lo ha

Gráfico n° 6
La edad promedio del productor agropecuario es 49.4 años
Productores según sexo y rango de edad



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012).

Cuadro n° 1
Distribución de la superficie agropecuaria según tamaño de la unidad agropecuaria

Unidad agropecuaria con tierras (hectáreas)	1994		2012	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Menores de 1	190 137	0.5	304 633	0.97
De 1.0 a 4.9	1 881 857	5.3	1 964 119	5.07
De 5 a 9.9	1 631 771	4.6	1 418 311	3.66
De 10.0 a 19.9	1 778 582	5.0	1 522 078	3.93
De 20.0 a 49.9	2 434 809	6.9	2 172 245	5.61
De 50.0 a 99.9	1 697 164	4.8	1 519 797	3.92
De 100 a 499.9	3 677 722	10.4	3 266 468	8.43
De 500 a 999.9	1 755 784	5.0	1 680 420	4.34
De 1000.0 a 2999.9	3 773 320	10.7	3 562 416	9.20
De 3000 y más	16 560 663	46.8	21 331 976	55.06
Total	35 381 899	100.00	38 712 163	100.00

Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012).
Tomado de Eguren, 2018.

hecho en un 9%. Esto pone en evidencia un proceso de fragmentación de la tierra, especialmente de aquellas de las unidades agropecuarias menores de dos hectáreas, particularmente en la zona andina.

En este sentido, no podemos olvidar que la propiedad y/o control de la tierra es un indicador clave para analizar la desigualdad en el sector agropecuario. Mientras las parcelas pequeñas y menos productivas se dividen, la tierra que ofrece mejores condiciones está siendo comprada por grandes capitales, generando un agudo proceso de concentración de la tierra en la Costa. La mayoría de las ex cooperativas azucareras resultantes de la reforma agraria de 1969-1975 han sido adquiridas por corporaciones nacionales y extranjeras que exportan azúcar y etanol.

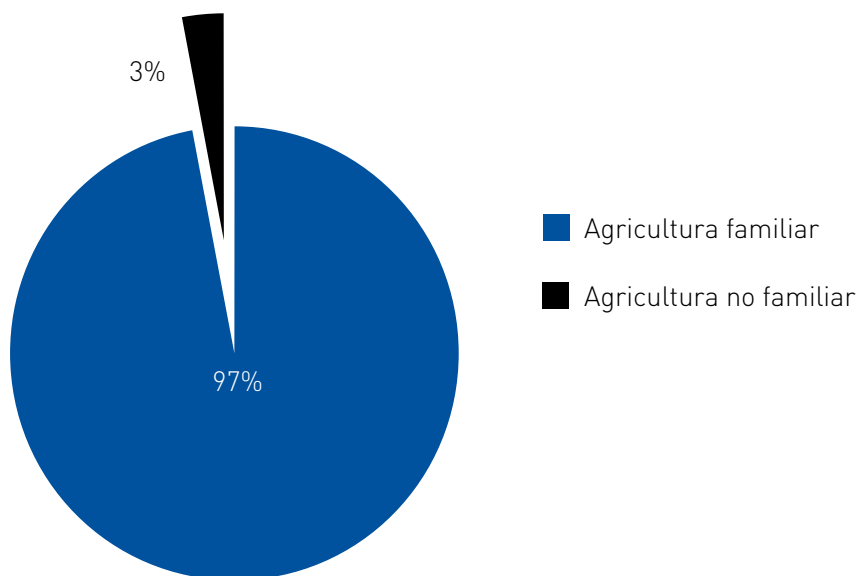
En los gráficos n° 7 y n° 8 podemos ver una expresión clara de la desigualdad existente en el sector en base al indicador mencionado. En ellos se puede ver cómo el 97% de los agricultores disponen del 48% de la superficie agrícola, mientras que solo el 3% de los que desarrollan agricultura tienen bajo su propiedad y/o control el 52%.

Es importante señalar que la concentración de la propiedad trasciende del dato económico, pues implica el control de los principales recursos para la producción, como la tierra y el agua, incluyendo la conectividad entre centros poblados. Si las corporaciones tienen el control de los factores de producción, especialmente del empleo, aún sea temporal, van a tener la capacidad de influir de manera potente en las relaciones sociales y políticas de la zona, pudiendo hasta minimizar la autoridad del Estado en estas localidades.

Las empresas, y también las concesiones, muchas veces acceden a tierras que en su interior albergan asentamientos humanos, cementerios u otra clase de infraestructura social, las cuales son puestas en riesgo, convirtiéndose estas situaciones, generalmente, en conflictos sociales.

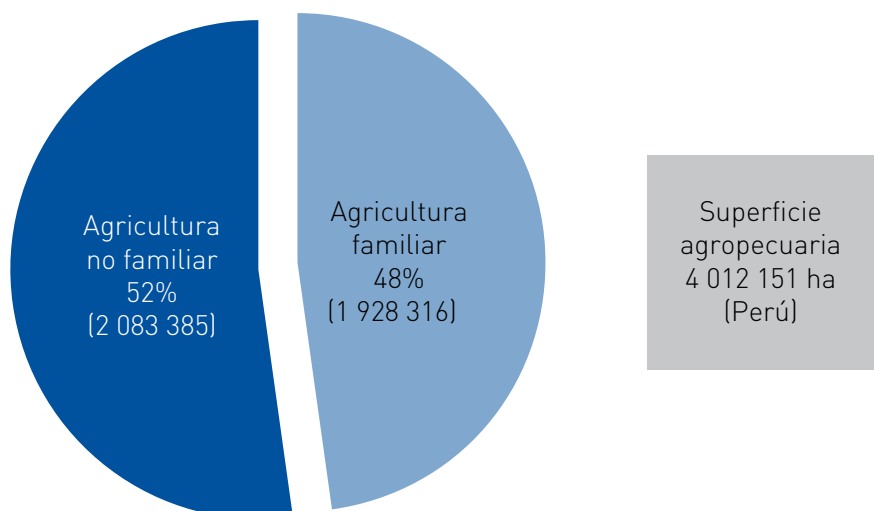
La política económica implementada por los países de América Latina ha promovido el crecimiento económico basado en actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos. En el caso del campo, su crecimiento está basado en la

Gráfico n° 7
Productores por tipo de agricultura



Fuente: Exposición del ministro de Agricultura presentando los logros del sector. Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), 2017.

Gráfico n° 8
Distribución de la superficie agropecuaria por tipo de agricultura, 2012



Tomado de: Eguren, Fernando y Miguel Pintado, 2015.

producción de monocultivos para la agroexportación, promoviéndose la agricultura industrial, lo que ha traído como consecuencia la concentración de la propiedad de la tierra en manos de grandes corporaciones nacionales y extranjeras.

Desde los años 80 fueron desmontados los logros de la reforma agraria y se implementa una nueva política sectorial que promueve la titulación individual, elimina la única fuente de apoyo crediticio para los pequeños productores, se liberaliza la importación de alimentos, entre otras medidas. El Estado, en la práctica, se desvinculó así de la pequeña y mediana agricultura, dejando que ellos naveguen solos en un mar de dificultades y de obstáculos, como los Tratados de Libre Comercio (TLC), que solo los condujo a una relación más desventajosa en el mercado debido a que no podían competir con alimentos importados que venían subsidiados de sus países de origen e ingresaban al Perú con arancel cero.

Es de esta manera que paulatinamente se fueron generando las condiciones favorables para la concentración de la propiedad de la tierra.

En conclusión, en el Perú, producto de la aplicación de políticas neoliberales, se está asistiendo a fenó-

El crecimiento en el caso del campo, está basado en la producción de monocultivos para la agroexportación, promoviéndose la agricultura industrial, lo que ha traído como consecuencia la concentración de la propiedad de la tierra en manos de grandes corporaciones nacionales y extranjeras. Desde los años 80, fueron desmontados los logros de la reforma agraria.

menos típicos del modelo de desarrollo: para los pobres, estos lo son cada vez más, perjudicándose por la fragmentación de sus tierras y por el desplazamiento de su fuerza de trabajo, en especial la de los jóvenes, a los centros urbanos en busca de oportunidades; para los ricos, en cambio, estos son cada día más ricos y poderosos, tienen el control de la tierra, agua y una fuerza de trabajo desempleada que busca ingresos, frente a un Estado débil y corrupto que no solo deja de cumplir sus obligaciones, sino que se ponen al servicio del poder económico.

LO QUE NOS APORTA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Aunque en las ciudades pocas veces nos preguntamos de dónde proceden los alimentos que consumimos, es necesario que los decisores de políticas, los consumidores y la población en general sean conscientes de que nuestra seguridad alimentaria depende de la agricultura familiar. Esta nos abastece del 70% de los alimentos de la canasta familiar, por lo que requiere de una particular atención, pues están en riesgo nuestras propias vidas. Tarea pendiente es que la escuela incorpore estos temas en el currículo educativo para ir generando mayor conciencia sobre la importancia de la pequeña agricultura y su vinculación con el desarrollo del país.

Un segundo elemento que nos aporta el campo es la cultura, aunque este sea menos reconocido que el aporte alimentario.

Volviendo a la historia de la familia de la señora Lidia Emilia, atrás quedaron los anhelos, sueños y aspiraciones de Asunción, su madre, que quería ver a sus hijas estudiar, que tuvieran una profesión y que sean personas de bien. Quería que una fuera maestra y otra enfermera, que se valieran por ellas mismas, que no dependan de nadie, que sean honradas, responsables, trabajadoras y que sirvan a su comunidad, aunque para lograrlo debieran salir de su pueblo. Les enseñó a estudiar, a trabajar incansablemente y a aspirar a una vida buena para ellas y sus familias.

La cultura de Asunción se fue expresando a lo largo de su historia, sus pensamientos, prácticas y aspiraciones, transmitiendo a sus hijas amor por el trabajo, por la educación, por sus semejantes y un profundo

El camino por el cambio es largo y con muchas dificultades, que implica una gran dosis de energía y esfuerzos para su construcción, en medio de procesos lentos y tediosos, que involucran a una diversidad de actores. Seamos conscientes, nuestra seguridad alimentaria depende de la agricultura familiar. Esta nos abastece del 70% de los alimentos de la canasta familiar.

respeto por la naturaleza. Ese fue el capital cultural que heredaron de sus padres y su entorno, el cual fueron invirtiendo y multiplicando en las siguientes generaciones.

Sin duda, en sociedades como las nuestras, las relaciones sociales reproducen determinados modos de vida, valores y prácticas culturales y políticas, traducidas estas en prácticas sociales y patrones de comportamiento dirigidos a consolidar un modelo de sociedad y de desarrollo preñado de desigualdades, corrupción, supervaloración del capital y desinterés por la persona, por el ser humano y las diferentes formas de vida en el planeta. Así pues, la cultura de los individuos marca sus vidas.

Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, se entiende como capital cultural:

(...) como instrumento de poder al nivel del individuo bajo la forma de un conjunto de cualificaciones intelectuales producidas por el medio familiar y el sistema escolar. Es un capital porque se puede acumular a lo largo del tiempo y también, en cierta medida, la transmisión a sus hijos, la asimilación de este capital en cada generación es una condición de la reproducción social. (Varela, S. y S. Barandiarán, 2015: 6)

En conclusión, sabemos que la cultura y la educación son instrumentos de dominación que contribuyen a la hegemonía del poder del conquistador. Pero existe una cultura que se forja en la familia, en la comunidad, con principios que se instalan en los pensamientos, sentimientos, aspiraciones, costumbres, prácticas y un particular sentido común, que se transmiten de generación en generación, muchas veces con códigos silenciosos que se concretan en su entorno. La cultura es el principal capital con que viajan los migrantes hacia nuevos rumbos, donde solo algunos logran insertarse y adaptarse a un medio poco acogedor y excluyente.

PALABRAS FINALES

Para los y las integrantes de Forum Solidaridad Perú, ser parte de este proceso de incidencia en políticas públicas a favor de la agricultura familiar ha sido una experiencia inédita, de múltiples aprendizajes e identificación de algunos hilos que dan cuenta de cómo se producen las leyes, cómo se lucha para cambiar relaciones de poder y privilegios de determinados grupos, y sobre la capacidad de las organizaciones que, a pesar de su desgaste y debilidad, siguen en pie de lucha por sus derechos.

Juntos logramos impulsar una norma, reglamentada y expedita para su aplicación, que reconoce el aporte del agricultor familiar, estableciéndose la prioridad que debe tener en la política pública. Dicha norma es una herramienta que debe ser aprovechada adecuadamente por los ciudadanos y ciudadanas de nuestro país, especialmente por aquellos que viven con un pie en el campo y otro en la ciudad. Queda el reto de hacer realidad el cumplimiento de la ley.

Estamos convencidos de que el camino por el cambio es largo y con muchas dificultades, que implica una gran dosis de energía y esfuerzos para su construcción, en medio de procesos lentos y tediosos que involucran a una diversidad de actores que intervienen muchas veces intermitentemente, pero perseverantes, en el logro de los objetivos propuestos.

En Fórum Solidaridad Perú y en Conveagro creemos firmemente que es posible lograr transformar una sociedad donde los indicadores macroeconómicos y sociales mejoren para todos, donde se viva con respeto

a los derechos de las personas y se valore el derecho a la vida como prioridad.

Agradezco a Conveagro por la confianza y el honor de haberlos representado en el coloquio “Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada”, y a **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo por su gentil invitación a exponer y escribir este artículo.

No quiero concluir este artículo sin antes agradecer a la señora Lidia Emilia que, en medio de tertulias, nos contó sobre sus orígenes, su historia y nos permitió ver parte de la riqueza con la que llegó a Lima y cómo la ha distribuido entre su familia. Muchas gracias.

NOTAS

¹ El Forum Solidaridad Perú (FSP) es una institución sin fines de lucro que apuesta por el fortalecimiento y la consolidación de los actores sociales para la transformación social y política, desde las problemáticas que provocan la disociación en la democracia, el hábitat y la subsistencia, en diálogo con los líderes y afectados, desde una perspectiva intercultural, generacional, de derechos y de equidad de género.

² La Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) es un foro de diálogo y análisis en el que comparten expectativas y metas comunes gremios agrarios, instituciones de la sociedad civil, académicas, expertos e interesados en el tema agrario. Es el principal referente nacional de los productores agrarios y es, en el mundo, un caso *sui generis* de representatividad democrática del interés rural y agrario.

BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República

2015. *Ley n° 30355. Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar*. Lima: Congreso de la República. 2 p.

Congreso de la República, Comisión Agraria

2014. *Dictamen n° 6. Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar*. Lima: Congreso de la República 32 p.

Eguren, Fernando y Miguel Pintado

2015. *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) - Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (Coecci). 73 p.

Eguren, Fernando

2018. "La concentración de la propiedad de las tierras agrícolas en el Perú", en: Eguren C., Lorenzo; Eguren L., Fernando; y Durand, Francisco (eds), *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. Lima: Cepes - Oxfam. pp. 83-127.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI)

2017. *Evolución de la Pobreza Monetaria - Informe Técnico*. Lima: INEI, 179 p.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) y Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)

2013. *Resultados definitivos - IV Censo Agropecuario 2012*. Lima: INEI - Minagri, 46 p.

Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri)

2015. *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021*. Lima: Minagri - FAO - FIDA - IICA. 123 p.

Rebosio, Guillermo

2016. *Balance del período 2011 -2016 Herramientas para la incidencia en Políticas Públicas*. Lima: Forum Solidaridad Perú - Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro). 62 p.

Varela, Sebastián y Santiago Barandiarán

2015. "Los estudiantes de la UNLP y sus actitudes frente a las instituciones". *Revista Argentina de Estudios de Juventud* 9: 8-20. Disponible en: goo.gl/RHFVCb

Zegarra, Eduardo

2015. "Impactos del programa Juntos en las decisiones productivas de los hogares rurales del Perú". *Economía y Sociedad* 87: 32-38.

TALLER

DEMOSTRATIVO



LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL

■ GISELA OTTONE CASTAÑEDA

INGENIERA DE INDUSTRIAS ALIMENTARIAS

JEFA DEL PROGRAMA REGIONAL DESCOCENTRO, DE DESCO - CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO, Y PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ANDINO AMAZÓNICO - PERÚ.

RESUMEN / ABSTRACT

La desnutrición crónica infantil y la anemia son problemas de salud pública cuya consecuencia principal son niños y niñas con escasas capacidades para el aprendizaje y, en general, para su desarrollo en la sociedad. Las acciones realizadas para solucionar estos problemas, tanto desde las instancias de gobierno como de la cooperación internacional, aún no son del todo efectivas, pues la desnutrición crónica infantil se mantiene y la anemia viene incrementándose.

El presente artículo da cuenta de la situación de estas enfermedades en dos regiones del país, Junín y Huancavelica, haciendo énfasis en Junín. También se hacen algunas comparaciones entre estas regiones, demostrando que la realidad nacional es similar cuando se trata de darle solución a estos problemas. El análisis se enmarca en las acciones que ha realizado desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo en estas dos regiones. Por ello, se proponen al final del artículo algunas acciones que parten de la experiencia de desco en el mismo campo de acción, dirigidas hacia los tres niveles de gobierno: central, regional y local.

Chronic child malnutrition and anemia are public health problems whose main consequence are children with diminished capabilities for learning and more generally, for their proper development in society. Actions taken to address these issues by both the government and international cooperation are not quite effective because indicators of chronic malnutrition persist and those on anemia are on the rise.

This article features the situation of these medical conditions in two regions of Peru, Junín and Huancavelica, with an emphasis on Junín. Comparisons between the two show similar realities when it comes to address these problems. The analysis is framed on the actions adopted by desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo in both regions. Following the analysis around the experience of desco, the final section puts forward ways in which these issues can be tackled in three government levels: central, regional and local.

LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL EN EL PERÚ

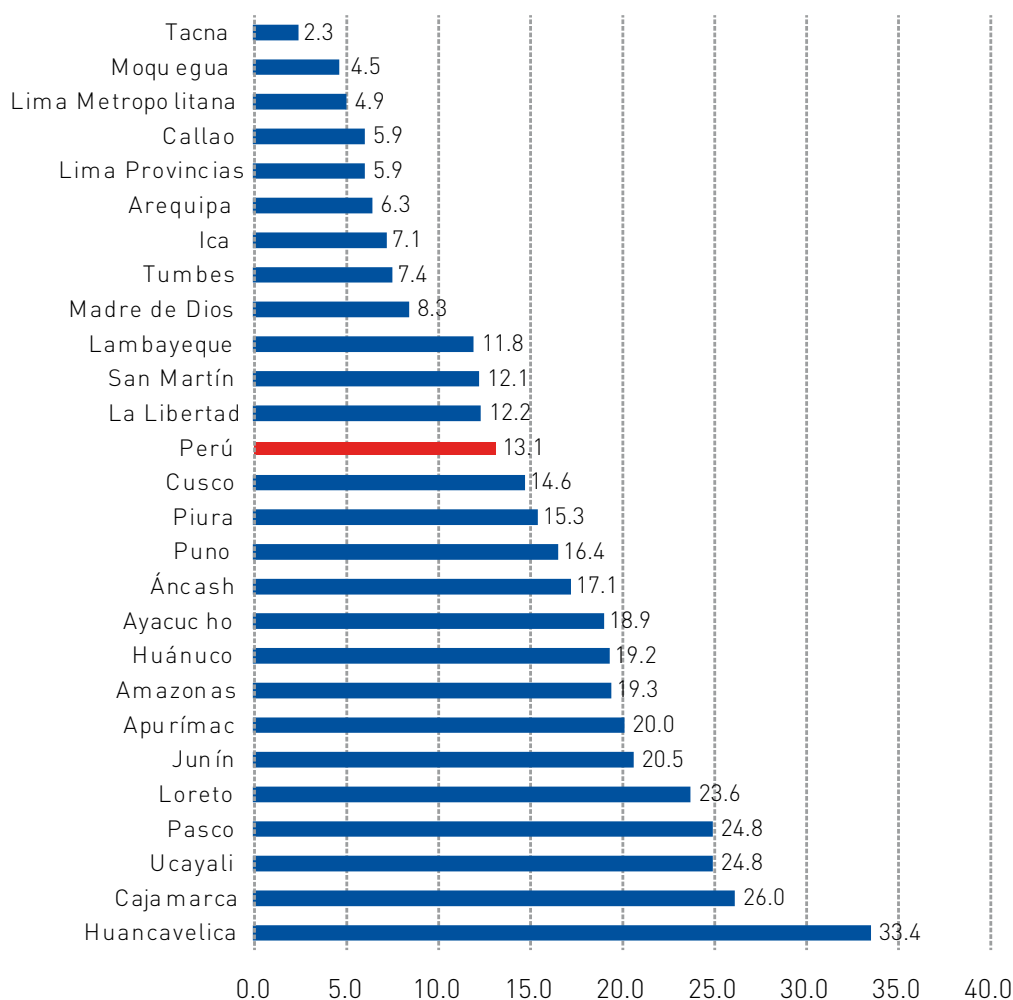
Según el Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú 2017-2021 (Ministerio de Salud, 2017), a nivel nacional el Perú tiene en promedio un 13.1% de desnutrición crónica infantil. La región que cuenta con mayor porcentaje es Huancavelica (33.4%), mientras que la región con menor porcentaje es Tacna (2.3%). Junín, por su parte, tiene un porcentaje de 20.5% (ver el gráfico n° 1).

LA ANEMIA EN EL PERÚ

Como se puede apreciar en el gráfico n° 3, el promedio nacional de personas con anemia es de 47.5%. La región con menos porcentaje es Cajamarca (30.3%), siendo Puno la región con el mayor porcentaje (75.9%). Junín y Huancavelica, por su parte, registran 55.9% y 53.4%, respectivamente.

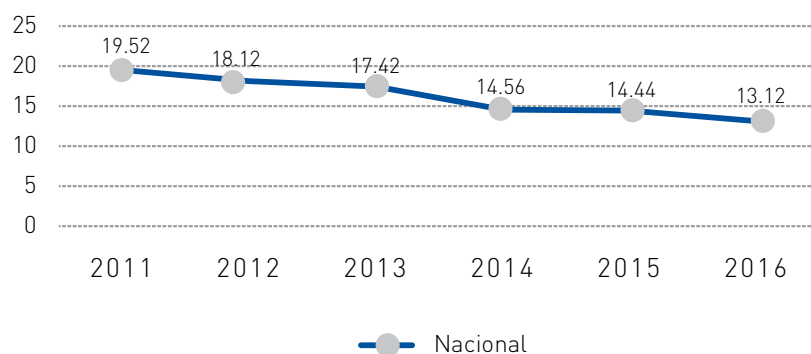
Y si bien es cierto la desnutrición crónica y la anemia son dos temas que están relacionados en forma directa, las estrategias nacionales aún no apuntan a solucionar estos problemas en forma conjunta. Es así que a nivel nacional se tienen programas solo

Gráfico n° 1
Porcentaje de desnutrición crónica infantil por regiones a nivel nacional



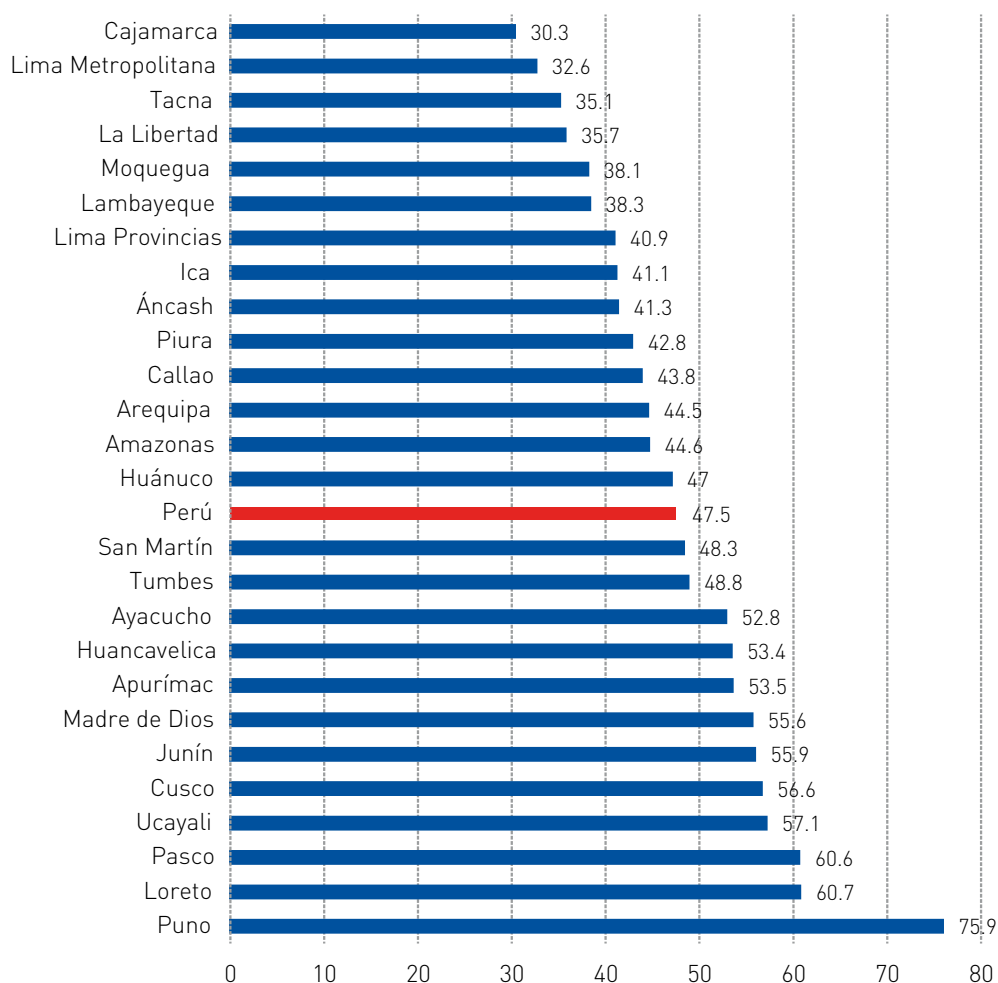
Fuente: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021. Ministerio de Salud (Minsa). Elaboración propia

Gráfico n° 2
Evolución de la desnutrición crónica infantil a nivel nacional



Fuente: Desnutrición crónica infantil. Base de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2011-2017. Elaboración propia.

Gráfico n° 3
La anemia por regiones



Fuente: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021. Ministerio de Salud (Minsa). Elaboración propia.

para disminuir la desnutrición crónica infantil o solo para disminuir la anemia.

Para Arocena (2012), la desnutrición crónica infantil tiene múltiples problemas de acuerdo a la diversidad de nuestro país. Es así que para Junín podemos identificar los siguientes problemas:

- Las zonas geográficas donde se presentan.
- Los recursos con los que se cuenta.
- Las condiciones culturales y costumbres de las zonas.
- Las voluntades para la solución del problema.

Las zonas geográficas

A continuación, algunas características territoriales que influyen en la desnutrición crónica infantil:

- Las diversas condiciones atmosféricas de nuestro país influyen en la permanencia de estas y otras enfermedades.

A nivel nacional el Perú tiene en promedio un 13.1% de desnutrición crónica infantil. La región que cuenta con mayor porcentaje es Huancavelica (33.4%), mientras que la región con menor porcentaje es Tacna (2.3%). Y si bien es cierto la desnutrición crónica y la anemia son dos temas que están relacionados en forma directa, las estrategias nacionales aún no apuntan a solucionar el problema en forma conjunta.

- La inadecuada distribución o falta de planificación para la producción de la diversidad de nuestros alimentos hace que no se disponga de canastas alimentarias completas, dependiendo de los pisos ecológicos naturales de nuestro país.
- El agreste territorio y las grandes distancias de nuestro país hacen que el acceso a diversas zonas sea muy difícil, llegando a algunas de ellas solo luego de horas o días de viaje (en especial las zonas de frontera).

Los recursos con los que se cuenta

Estos recursos pueden ser clasificados en:

- Sobre los conocimientos:

Los escasos conocimientos a los que pueden acceder las familias debido a sus condiciones de pobreza. Los niveles educativos bajos, sobre todo de las mujeres, grupo en el que aún existe una considerable tasa de analfabetismo. El desconocimiento sobre los derechos de los niños y niñas, y, por tanto, de sus derechos a la salud y a la alimentación.

- Sobre el personal especializado:

Escaso personal profesional en nutrición que trabaje en los centros y postas de salud en las zonas con menos recursos. Unido a ello, el escaso compromiso del personal de salud que trabaja en las comunidades campesinas y nativas para brindar un buen servicio. Como nos sugiere Ambía (2015), la alta rotación del personal que atiende en los centros de salud hace que se pierda tiempo en capacitaciones constantes, además de haber un descontento por parte de los profesionales pues se sienten inestables laboralmente.

- Sobre los recursos económicos:

La escasez de recursos económicos puede ser vista desde: a) las familias, sobre todo las que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, que no pueden acceder a comprar alimentos nutritivos (fuentes de proteínas: carnes, huevos y leche) u otros (como medicinas, en caso

los niños/niñas se encuentren mal de salud);
b) los gobiernos regionales y locales, que no disponen de suficientes recursos económicos para hacer proyectos de inversión en salud o en aquellos que contribuirían a disminuir la desnutrición crónica infantil (como por ejemplo, proyectos para asegurar agua potable).

- Sobre los alimentos disponibles:

En las comunidades altoandinas es difícil poder acceder a alimentos ricos en hierro y en proteínas necesarios para mantener los niveles óptimos de hierro en la sangre. Las principales fuentes de proteínas que se pueden encontrar en las comunidades a más de 4000 msnm (como huevos, leche, carne de animales –menores principalmente– y carne de alpaca) son comercializadas en su mayoría para obtener ingresos para comprar otros alimentos, pagar gastos en educación, medicinas, ropa, entre otros.

Las condiciones naturales y costumbres de las zonas

Algunas condiciones naturales y costumbres influyen en la desnutrición crónica infantil. Por ejemplo:

- El escaso manejo de las lenguas nativas por parte del personal de salud. En las comunidades nativas no es posible encontrar personal de salud que hable las lenguas originarias nativas en los puestos de salud. Esto genera desconfianza en la población, por lo que es difícil que se acerquen para cualquier atención. Hace algunos años sucedía lo mismo en las comunidades altoandinas, lo que fue cambiando, siendo actualmente más frecuente encontrar personal de salud con dominio del idioma quechua.
- La falta de costumbre de asistir a los establecimientos de salud para el registro y control de peso, talla y hemoglobina. A pesar de que este es un indicador propio del programa presupuestal del gobierno central, Programa Articulado Nutricional (orientado a la reducción de la desnutrición crónica en menores de cinco años), aún es común en las comunidades nativas y altoandinas más alejadas de las ciudades encontrar a niños y

La dieta de los pobladores de las zonas altoandinas y de la Selva es principalmente en base a carbohidratos (papa, chuño, yuca y cereales diversos), que si bien es cierto proveen de energía para realizar las labores cotidianas, no proveen de aminoácidos suficientes para el crecimiento y el fortalecimiento de músculos y órganos.

niñas que no asisten a estos controles, así como tampoco al suministro de vacunas (creyéndose incluso que estas ocasionan enfermedades).

- La formación de hábitos de consumo para preparar comidas balanceadas y consumir “nuevos” alimentos. La dieta de los pobladores de las zonas altoandinas y de la Selva es principalmente en base a carbohidratos (papa, chuño, yuca y cereales diversos), que si bien es cierto proveen de energía para realizar las labores cotidianas, no proveen de aminoácidos suficientes para el crecimiento y el fortalecimiento de músculos y órganos. Por ello, el preparar comidas balanceadas con fuentes de carbohidratos, proteínas y grasas, acompañados de vitaminas y minerales, contribuiría a la disminución de la desnutrición crónica infantil y la anemia. Los denominados “nuevos” alimentos se refieren al consumo de aquellos productos que no son comunes, como el caso de la sangrecita y de las variedades de comidas que se pueden preparar con ella. Lo mismo sucede con algunas vísceras de alto contenido proteico y de hemoglobina.

Las voluntades para la solución del problema

- Acabar con la desnutrición crónica infantil es una prioridad para el gobierno central. Sin embargo, no hay un conocimiento cercano de lo que sucede en las regiones. Los modelos aplicados en los programas para combatir la desnutrición crónica infantil que vienen desde el gobierno central no consideran la interculturalidad ni las lenguas originarias, ni tampoco los orígenes de la desnutrición crónica infantil. El problema es atacado así, sin dichas consideraciones, con similares estrategias a nivel nacional.
- A nivel de la región Junín, la desnutrición crónica infantil no es considerada una prioridad, y a nivel de los distritos tampoco. Es por ello que las autoridades locales no desarrollan acciones propias al respecto, solo esperando las disposiciones que vienen dadas desde el gobierno central para la ejecución de los programas sociales.
- La inadecuada focalización de los beneficiarios de los programas sociales hace que no se utilicen los recursos en forma óptima.

Los modelos aplicados en los programas para combatir la desnutrición crónica infantil que vienen desde el gobierno central, no consideran la interculturalidad ni las lenguas originarias, ni tampoco los orígenes de la desnutrición crónica infantil. El problema es atacado así, sin dichas consideraciones, con similares estrategias a nivel nacional.

LO QUE SE HACE DESDE EL GOBIERNO CENTRAL

Desde el gobierno central se desarrollan diferentes iniciativas, programas y proyectos para acabar con la desnutrición infantil y la anemia.

Programas presupuestales: Programa Articulado Nutricional

Estos programas tienen sus orígenes en el año 2007, cuando el Estado, en el marco de la reforma estatal, decide trabajar bajo el modelo de Presupuesto por Resultados (PpR). Es así que, ante la identificación del problema de la desnutrición crónica infantil, la cual mostraba una tendencia al incremento, se decide diseñar el Programa Articulado Nutricional, el cual se aplicaría a nivel nacional, teniendo como ente rector al Ministerio de Salud (2016).

De esta manera, desde el año 2007 a la fecha se viene implementando este programa presupuestal, con algunas particularidades en sus primeros años pues la participación de la Unión Europea fue importante en la inyección de recursos económicos para el logro de algunas metas. Es por ello que las regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, las más críticas al respecto, tuvieron mayores recursos a diferencia de otras.

Programas sociales: Qali Warma, Cuna Más, Juntos

Los programas sociales tienen diferentes objetivos e intervienen con diferentes grupos etáreos. Cuna Más atiende a niños y niñas menores de tres años; Qali Warma atiende a niños y niñas en edad escolar; y Juntos atiende a personas adultas. Sobre el Programa Cuna Más, la atención a los niños y niñas se realiza a través del juego, la salud, nutrición, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Qali Warma es un programa que brinda alimentos a niños y niñas de inicial y primaria de las escuelas públicas de todo el país, y de secundaria en las comunidades nativas de la amazonía peruana. Estos programas contribuyen

a la disminución de la desnutrición crónica infantil y la anemia.

Sin embargo, hay una debilidad entre sectores en la articulación de estos programas. Si bien el ente rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), los controles de peso, talla y hemoglobina los registra el Ministerio de Salud (Minsa), no existiendo una uniformidad al momento de presentar la información recopilada, pues el Midis lo hace para los niños y niñas menores de tres años y el Minsa para niños y niñas menores de cinco años.

Planes: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú 2017-2021, y los planes que elaboran los gobiernos regionales

El gobierno central ha elaborado el Plan Nacional de Reducción y Control de la Anemia y la Desnutrición Crónica Infantil 2017-2021 con la finalidad de contribuir a mejorar el estado de salud y desarrollo, prioritariamente de la población infantil de menores de tres años y mujeres gestantes, como inversión pública en el capital humano. Se propone como metas disminuir la tasa de desnutrición crónica infantil en menores de cinco años a 6.4% y disminuir la anemia en niños y niñas hasta los 36 meses de edad en 19%. Este plan es de cumplimiento nacional.

Proyectos que provienen de la cooperación técnica internacional: directos al gobierno central (EUROPAN) o a través de Organismos No Gubernamentales (ONG)

No se tiene un registro de proyectos formulados y ejecutados por la cooperación internacional. Sin embargo, es conocido que los Organismos No Gubernamentales (ONG) ejecutan proyectos cuyos objetivos

Junín es la sexta región con la mayor prevalencia de desnutrición crónica aguda en niños y niñas menores de cinco años. Asimismo, ocupa también el sexto lugar a nivel nacional en anemia. Las combinaciones alimentarias para solucionar ambos problemas dependen de los hábitos de consumo y del acceso que tienen las familias a determinados grupos de alimentos.

apuntan a disminuir la desnutrición crónica infantil y la anemia. Y si bien muchas veces la cooperación internacional trabaja con gobiernos subnacionales, también se brinda ayuda a nivel de gobierno central. Según Cordero y Salhuana (2015), la Unión Europea, a través de un convenio firmado con el gobierno peruano denominado EUROPAN, aprobó más de 60 millones de euros para tres regiones: Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, por un periodo de tres años entre el 2012 y el 2015.

JUNÍN: REGIÓN CON OPORTUNIDADES, PERO AÚN CON INDICADORES ALTOS DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA Y ANEMIA

Como se observó en el gráfico n° 1, al 2016 Junín es la sexta región con la mayor prevalencia de desnutrición crónica aguda en niños y niñas menores de cinco años. Asimismo, el gráfico n° 3 nos muestra que

Junín ocupa también el sexto lugar a nivel nacional en anemia.

Por otro lado, es válido pensar que la desnutrición crónica infantil y la anemia, al ser problemas de salud principalmente alimentarios, deberían tener los mismos valores, o por lo menos cercanos. En Junín esto no sucede así. Más aún, la disminución de la desnutrición crónica infantil ha sido significativa en los últimos años en comparación con la anemia. Dicha diferencia se debe a que:

- La anemia es una enfermedad de la cual se puede salir muy rápido, aunque también se puede recaer en ella rápidamente si no se tienen buenos hábitos alimentarios. En cambio, la desnutrición crónica infantil es difícil de superar, aunque es más fácil de mantenerse alejada de ella en el tiempo.
- Las combinaciones alimentarias para solucionar ambos problemas dependen de los hábitos

En Junín la desnutrición crónica infantil y la anemia no son prioridades para el gobierno regional ni para los gobiernos locales, por lo que son los programas presupuestales los únicos que realizan acciones al respecto, en base a las indicaciones que da el Minsa. El Gobierno Regional de Junín solo cumple metas y se convierte en un ejecutor, sin capacidad de propuesta ni de retroalimentación. Tampoco hubo una participación activa de la sociedad civil, ni articulación entre ella y el Gobierno Regional.

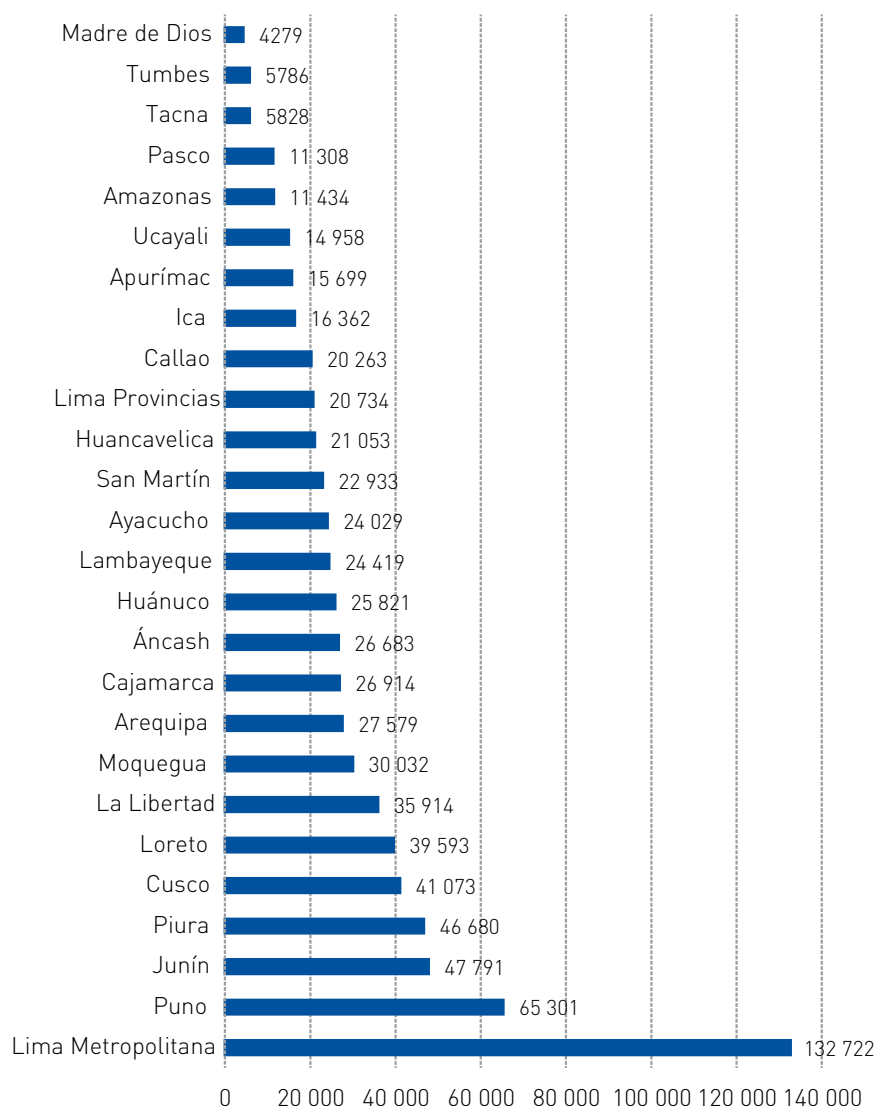
de consumo y del acceso que tienen las familias a determinados grupos de alimentos. Es decir, para las familias más pobres es más difícil conseguir alimentos ricos en proteínas, vitaminas y minerales por ser más costosos.

- Las familias en las zonas altoandinas no tienen el hábito de consumir alimentos ricos en fuentes de hierro, por lo que se hace necesario el conocimiento de las mejores formas en que se pueda consumir y asimilar. Una de las condiciones para su asimilación pasa por el consumo de vitaminas y minerales, los cuales se encuentran en las frutas y hortalizas.
- Si bien la desnutrición crónica infantil y la anemia pueden estar relacionadas, eso no significa que una dependa de la otra. Hemos podido escuchar en algunas oportunidades que “este niño/niña es gordito/gordita, entonces estará bien de hemoglobina”, no siendo esto así, pues en la actualidad muchos niños y niñas pueden tener buen peso teniendo anemia. ¿A qué se debe esto? Pues sencillamente a que los hábitos actuales de consumo y el ritmo de vida que llevan las familias hacen que los niños y niñas consuman altas cantidades de carbohidratos y grasa (las denominadas “comidas rápidas”). Esto ocasiona sobrepeso en ellos o un peso que puede aparentemente ser “adecuado”. Si correlacionamos esta variable “peso” al diagnóstico sobre desnutrición crónica infantil, podemos ver que se puede obtener un resultado positivo, es decir, se puede tener un buen peso y talla, concluyéndose que se tiene una niña o niño no desnutrido, cuando esto no es necesariamente así en el caso de si existe o no anemia. Recordemos que de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la desnutrición crónica infantil se debe medir con el peso y la talla. Esta situación oculta la anemia que pueden tener los niños y niñas.

La anemia, entonces, se vuelve en una enfermedad oculta, desapercibida si no conocemos sus síntomas y, finalmente, desatendida, aunque existan programas desde el gobierno central para superarla.

En términos absolutos, el siguiente cuadro nos muestra la cantidad de niños y niñas con anemia en Junín y Huancavelica, notándose que Junín ocupa el tercer lugar en mayor cantidad de incidencia.

Gráfico n° 4
Cantidad de niños y niñas con anemia a nivel nacional



Fuente: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021. Ministerio de Salud (Minsa). Elaboración propia.

Por otro lado, podemos mencionar que en Junín la desnutrición crónica infantil y la anemia no son prioridades para el gobierno regional ni para los gobiernos locales, por lo que son los programas presupuestales los únicos que realizan acciones al respecto, en base a las indicaciones que da el Minsa. El Gobierno Regional de Junín solo cumple metas y se convierte en un ejecutor, sin capacidad de propuesta ni de retroalimentación para mejorar las intervenciones.

Los valores mencionados nos dan cuenta de que Junín, aunque no sea una región con alta prevalencia

de desnutrición crónica infantil, se ubica en el tercer lugar de mayor presencia de anemia. Esto requiere tomar medidas efectivas, pues en datos históricos hemos podido apreciar que tanto la desnutrición crónica infantil como la anemia no han disminuido significativamente en los últimos años, como sí ha ocurrido en Huancavelica, que es una región próxima a Junín.

Para Ottone (2018) y Arámbulo (2013), es importante la participación de la sociedad civil para acabar con estos problemas de salud. Por un lado, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Junín

es la instancia encargada de hacer seguimiento al Programa Articulado Nutricional y vigilar su cumplimiento, no solo presupuestal sino también de las metas propuestas. En este sentido, esta institución siempre ha estado debilitada debido a la escasez de recursos (económicos y humanos) con que cuenta para poder cumplir con el seguimiento y vigilancia. Y si bien en el 2017 sí se ha logrado hacer la supervisión correspondiente, no se tuvo un mecanismo claro para poder mejorar la intervención del Programa Articulado Nutricional.

En líneas generales, las formas en las que las regiones abordan los problemas de desnutrición crónica infantil y anemia son distintas y dependen de diversos factores. Haciendo un análisis comparativo entre Junín y Huancavelica (dos de las regiones donde desco interviene), notamos que los factores que permiten diferenciar la intervención para solucionar estos problemas de salud son: los recursos (logísticos, económicos y de personal), la voluntad política y la descentralización.

Los recursos

Durante el 2011-2014, período donde se tuvo una reducción considerable de la desnutrición cróni-

Huancavelica cuenta con el Plan Regional por la Primera Infancia Huancavelica 2012-2017, el cual tiene, como uno de sus objetivos, la disminución de la desnutrición crónica infantil. Junín, por su parte, pudo realizar algunas acciones para mejorar el equipamiento en salud y desarrolló el Plan Concertado de Salud 2013-2021, donde se incluía como uno de sus objetivos la disminución de la desnutrición crónica infantil.

ca infantil a nivel nacional, las regiones de Junín y Huancavelica recibieron recursos en diferentes proporciones. Por su condición de región pobre, Huancavelica recibió recursos económicos adicionales por parte de la cooperación técnica internacional (específicamente dados por la Unión Europea a través de un convenio que firmó con el gobierno peruano denominado EUROPAN). Junín, en cambio, solo recibió los recursos provenientes desde el gobierno central. Esto propició que Huancavelica pudiera comprar mejor equipamiento en salud, mejorar las remuneraciones al personal de salud, contar con profesionales especializados para solucionar la desnutrición crónica infantil (incluso tuvo personal permanente del Ministerio de Economía y Finanzas –MEF– que hacía seguimiento a la ejecución presupuestal y daba orientaciones en la elaboración de proyectos y acciones), entre otras mejoras. También es importante mencionar que Huancavelica cuenta con el Plan Regional por la Primera Infancia Huancavelica 2012-2017 (Gobierno Regional de Huancavelica, 2012), el cual tiene, como uno de sus objetivos, la disminución de la desnutrición crónica infantil. Junín, por su parte, pudo realizar algunas acciones para mejorar el equipamiento en salud y realizó el Plan Concertado de Salud 2013-2021 (Gobierno Regional de Junín, 2013), donde se incluía como uno de sus objetivos la disminución de la desnutrición crónica infantil. Sin embargo, el personal de salud en Junín estaba descontento por la falta de recursos para realizar acciones de seguimiento a las familias, no contándose con nutricionistas y, menos, con personal del MEF en forma permanente. Así pues, indudablemente Junín no tuvo las mismas capacidades y competencias que Huancavelica.

Estas diferencias hicieron que Huancavelica pudiera lograr mejores resultados con los mayores recursos con que contaba.

La voluntad política

Según Ottone (2018), en Junín no hubo voluntades políticas para solucionar el problema de la desnutrición crónica infantil, cosa que actualmente no ha cambiado. Sin embargo, se realizaron acciones en general en salud desde el lado preventivo. La gestión de turno consideró que ya existían suficientes programas alimentarios desde el gobierno central para solucionar el problema, por lo que no plantearon

acciones diferentes a ellos. Tampoco hubo una participación activa de la sociedad civil, ni articulación entre ella y el gobierno regional.

En Huancavelica, por el contrario, hubo una expresa manifestación desde la gestión del gobierno regional y desde la sociedad civil por tener como prioridad la disminución de la desnutrición crónica infantil. Por ello existieron espacios de concertación liderados por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y por el propio gobierno regional. Si bien es cierto esta fue una exigencia de la cooperación internacional en vista de que Huancavelica recibía recursos de ella, desde años atrás (por lo menos desde 1999, donde desco inicia proyectos en esta región) siempre se ha visto el compromiso de la sociedad civil por realizar acciones para solucionar la desnutrición crónica infantil. Esto debido a que históricamente Huancavelica ha sido considerada como la región más pobre del Perú, con los peores indicadores en salud, educación, entre otros.

La descentralización

En el marco de la descentralización, el gobierno central ha realizado el proceso de transferencia de funciones de los sectores salud y educación, entre otros. Es así que los gobiernos regionales pueden realizar algunas acciones que mejoren sus gestiones, según Díaz (2016). De acuerdo a Ottone (2018), en Huancavelica el gobierno regional aprovechó estas funciones para mejorar las condiciones laborales de sus profesionales de salud, contratándolos por períodos más largos de tiempo, lo que daba estabilidad laboral al personal, evitando una alta rotación. En Junín las funciones transferidas se utilizaron para realizar diferentes acciones no relacionadas directamente con la desnutrición crónica infantil.

En nuestro país existe un proceso de descentralización incompleto que hace que los gobiernos regionales no cuenten aún con algunas libertades para poder decidir sobre sus territorios. Es así que, en cuanto a los programas presupuestales, como el caso del Programa Articulado Nutricional, su diseño y formulación vienen dados desde el MEF, no existiendo mecanismos de retroalimentación que mejoren su intervención. Ballón (2016) refiere que el proceso de descentralización no permite una legitimación efectiva de los gobiernos regionales pues en el esquema

Para salir del problema de la desnutrición crónica infantil y la anemia, no solo es necesario el suministro de alimentos y nutrientes, sino también la educación en alimentación balanceada y en prevención de enfermedades. Es necesario promover una mayor participación de la sociedad civil en las labores de vigilancia.

actual estos se vuelven solo en informadores y cumplidores de metas para el gobierno central.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE DESCO

Ante esta situación, desco plantea algunas alternativas de solución para los tres niveles de gobierno: central, regional y local:

- Mejorar la implementación de los programas presupuestales, en específico del Programa Articulado Nutricional. Dentro del ciclo de la política pública, es necesario que las regiones tomen una mayor participación en el diseño y formulación de estas políticas. La etapa de evaluación debería permitir la retroalimentación que conlleve a una mejor implementación.
- Promover una mayor participación de la sociedad civil en las labores de vigilancia. Esta participación no solo se debe dar a través de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, sino también debería darse en las Asociaciones de Padres y Madres de Familia (Amapafa) de las escuelas y en las propias comunidades campesinas y nativas. Coincidiendo con Freyre (2011), las regiones deben entender lo importante que es solucionar este problema para que lo hagan suyo.

- Promover el uso óptimo de los recursos existentes. Estos deben emplearse para los fines que fueron programados en el caso de los gobiernos locales y el gobierno regional. Es conocido que muchas veces los recursos económicos llegan con una finalidad, pero terminan usándose en otras acciones.
- Mayor participación de los Agentes Comunitarios de Salud (ACS) y de los Centros de Vigilancia Comunal (CVC). Tanto los ACS como los CVC pasan desapercibidos en el Programa Articulado Nutricional. Los ACS están muy cerca de la población y hablan el idioma nativo de las comunidades, por lo que su participación debería ser mayor, además de generar climas de confianza entre la población y las instancias de salud.
- Promover acciones productivas que mejoren la disponibilidad de alimentos para lograr una canasta alimentaria completa, pero también para generar ingresos que les permita a las familias diversificar la alimentación, sin descuidar el balance nutricional que deben tener las preparaciones que ellos realizan.
- Desarrollar acciones integrales en materia de agua y saneamiento. Estas acciones integrales están relacionadas no solo con la construcción de infraestructura, sino también con las capacitaciones en calidad de agua y cloración, pues de nada vale tener suficiente infraestructura si esta no está acompañada de la vigilancia y el control de la cloración del agua.
- Para salir del problema de la desnutrición crónica infantil y la anemia no solo es necesario el suministro de alimentos y nutrientes, sino también la educación en alimentación balanceada y en prevención de enfermedades.
- Los controles que se realizan a niños y niñas menores de cinco años por parte de las Direcciones Regionales de Salud (Diresa) deberían considerar también el registro de hemoglobina, no solo limitándose al peso y la talla.

BIBLIOGRAFÍA

Ambía, Mabel Silvia

2015. *Análisis del perfil de competencias del personal de salud para la aplicación del enfoque de promoción de la salud, en el marco del Programa Estratégico Articulado Nutricional del puesto de salud de Llipapapuquio, provincia de Andahuaylas.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). 105 p. [Tesis para obtener el grado de magister en Gerencia Social].

Arámbulo, Carlos Martín

2013. *Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional.* Analizando la política pública desde la relación Estado - Sociedad Civil en el Perú, durante el periodo 2000-2012. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). 246 p. [Tesis para optar el grado de magíster en Ciencia Política con mención en gestión pública y políticas públicas].

Arocena, Víctor

2012. "Desigualdades sociales en la desnutrición crónica infantil en el Perú. Análisis de resultados del Programa Articulado Nutricional 2007-2011". *Hontanar* 14 (1): 89-110. Disponible en: goo.gl/M1ytdy

Ballón, Eduardo

2016. "La coordinación intergubernamental en la descentralización. Una gestión al desarrollo". *Jurídica. Suplemento de análisis legal de El Peruano* 10 (599): 2. Disponible en: goo.gl/hi6ASn

Cordero, Luis y Roger Salhuana

2015. *Reporte de la Sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional - EUROPAN.* Madrid: Ace International Consultants. 109 p. Disponible en: goo.gl/XkgqL5

Díaz, Guillermo

2016. "Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica". *POLIS Revista Latinoamericana* 15 (43): 21. Disponible en: goo.gl/ZH798G

Freyre, Karla Lorena

2011. *La eficacia del Programa Articulado Nutricional de la Región Piura entre los años 2008 al 2011.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). 100 p. [Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno].

Gobierno Regional de Huancavelica

2012. *Plan Regional por la Primera Infancia de Huancavelica 2012-2017.* Huancavelica: Gobierno Regional de Huancavelica. 120 p. Disponible en: goo.gl/GwTdg3

Gobierno Regional de Junín

2013. *Plan Concertado de Salud 2013-2021.* Huancayo: Gobierno Regional de Junín. 105 p. Disponible en: goo.gl/nUQHQR

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

2017. *Base de datos 2011-2017.* Lima: INEI. Disponible en: goo.gl/KpMcy3

Ministerio de Salud

2017. *Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú 2017-2021.* Lima: Ministerio de Salud. 65 p.

Ministerio de Salud

2016. *Anexo 2. Contenidos mínimos del Programa Presupuestal 0002. Salud materno neonatal.* Lima: Ministerio de Salud. 246 p. Disponible en: goo.gl/2b-62ca

Ottone, Gissela Esther

2018. *Implementación de Políticas Públicas Nacionales en Gobierno Regionales: Caso del Programa Articulado Nutricional en Junín y Huancavelica periodo 2011-2014.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). 112 p. [Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno].



Foto: María Haydee Brenes

HOGARES-MICROEMPRESAS: EL ESLABÓN PERDIDO EN EL ANÁLISIS DE GÉNERO EN LAS CADENAS DE VALOR. LECCIONES DE UN ANÁLISIS DE LAS CADENAS DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN NICARAGUA¹

■ SELMIRA FLORES

INVESTIGADORA, DIRECTORA DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO NITLAPAN, UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA MANAGUA.

■ JOHAN BASTIAENSEN

PROFESOR, INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO, UNIVERSIDAD DE AMBERES, BÉLGICA.

RESUMEN / ABSTRACT

En Nicaragua, el análisis de género en las cadenas de valor suele restringirse al estudio de hombres y mujeres como productores o trabajadores en dicha cadena. Esta forma de análisis pasa por alto muchas dimensiones pertinentes a las actuales luchas de género. Por tanto, proponemos un análisis de género en las cadenas de valor que preste atención a la interrelación que existe entre estas y las dinámicas en el seno de los hogares que funcionan también como microempresas, así como en la comunidad en sentido amplio. Para ello, estudiamos dos cadenas de productos lácteos, no con el fin de comparar cuál es la mejor para las productoras, sino para mostrar la complejidad del tema de género en ambas y qué es lo que se debe tener en consideración en los análisis de cadenas de valor. A través de estos dos estudios de caso, identificamos la diferenciación de género y cómo se traslapa con las relaciones de conflicto-cooperación entre hombres y mujeres en la esfera de las relaciones económicas y familiares en dos cadenas de valor de productos lácteos.

In Nicaragua, gender analysis in value chains is usually restricted to a study of men and women as producers or workers within the chain itself. This overlooks many relevant dimensions of gender struggles. We therefore propose a gender analysis in value chains that pays attention to the interrelation of the value chain with intra-household dynamics in microenterprises and the broader community. We apply our approach to two dairy chains, not to compare which is better for women producers but to show the gender complexity in both that needs to be considered in value chain analyses. Based on case studies, we identify gender differentiation overlapping with conflictual-cooperative relations between men and women within the sphere of economic and family relations in the two dairy chains.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta e ilustra un marco integral para el análisis de género en cadenas de valor (AGCV) en Nicaragua. Actualmente, la mayoría de los estudios conocidos (Flores y Lindo, 2006; Lyon *et al.*, 2010; Sender *et al.*, 2014) examinan las diferencias entre hombres y mujeres en las cadenas de valor en términos de empleo, salarios, condiciones y carga de trabajo, concentrándose en particular en los espacios donde las mujeres son más visibles (Tallontire *et al.*, 2005). En estos estudios se observa cómo las productoras ganan internamente poder económico (Coles y Mitchell, 2011), o sea, cómo aumentan su participación en la gestión de la cadena (KIT, Agri-ProFous e ILRR, 2012). Esto conlleva a que la investigación de AGCV se concentre en la incorporación de la mujer y la mejora de su posición en los procesos técnicos-productivos asociados con las relaciones económicas (Gereffi y Korzeniewicz, 1994; Kaplinsky y Morris, 2001; Mayoux y Mackie, 2007). Si bien este tipo de análisis es útil, tiende a ignorar los antecedentes de la configuración del género que ellas y ellos viven en un contexto de relaciones sociales amplias. Por tanto, buscamos superar las limitaciones de este enfoque incorporando el análisis de las dinámicas de género en los hogares-microempresas y en la comunidad en un sentido más amplio. Estas dinámicas se relacionan con lo que Bourdieu (1998) llamó *doxa*, es decir, principios y normas que la gente acepta como algo dado, o sea natural, o sin reconocer que son una creación humana, más aún, sin reconocer que son objeto de una continua impugnación, lucha y, por tanto, cambio. Nuestra aproximación al AGCV busca revelar estas luchas escondidas por la *doxa* de género en los hogares-microempresas y las comunidades. Un análisis de este tipo va

Buscamos superar las limitaciones del enfoque (AGCV) incorporando el análisis de las dinámicas de género en los hogares-microempresas y en la comunidad en un sentido más amplio, revelando luchas escondidas.

más allá de enfocarse en las dimensiones bastante visibles de las limitaciones de género (falta de acceso a la propiedad formal, al crédito o restricciones para movilizarse). “Más allá” del estudio de género como tal significa incluir en el análisis la intersección que hace el género con la edad, el estado civil o la membresía en organizaciones sociales a fin de evitar tratar a las mujeres como un grupo homogéneo caracterizado solo por su lugar y funciones dentro de la cadena de valor (Crenshaw, 1991; McCall, 2005; Davids y van Driel, 2007).

Ilustramos este enfoque por medio de dos estudios de caso en las cadenas de lácteos en Matiguás, Nicaragua (Flores, 2015). Nuestro estudio se basa en gran medida en la experiencia de la coautora del presente artículo, Selmira Flores, quien desde el 2005 ha sido consultora, investigadora y capacitadora en proyectos de género y estudios de cadenas de valor, incluyendo la elaboración de material metodológico específico con el fin de incorporar el género a los análisis de cadena de valor en Nicaragua (Flores y Lindo, 2006). La información específica para el análisis de los estudios de caso en Matiguás proviene de entrevistas semiestructuradas con 12 gerentes de centros de acopio de leche (entre ellos dos mujeres), complementadas con datos acerca de la producción de leche obtenida en algunos centros de acopio el 2010. A ello se le suman tres grupos focales en los que se indagó sobre la evolución de las relaciones de género en la cadena de leche fresca (dos grupos focales con un total de 23 mujeres y otro con diez hombres, todas y todos miembros de cooperativas).

Además, se realizaron diez estudios de casos con procesadores locales de productos lácteos, específicamente cuajada (un producto tradicional en Nicaragua que se elabora a mano), y otras diez entrevistas más con partes interesadas a nivel local y nacional que laboran para el gobierno y organizaciones no gubernamentales.

CADENAS DE VALOR DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN MATIGUÁS, NICARAGUA

En Nicaragua se pueden identificar seis tipos complementarios de cadenas de valor de productos lácteos que vinculan a productores de ganado que

El análisis en Matiguás se concentró en dos cadenas, la primera corresponde a la cadena de la leche fresca industrial y la segunda a la cadena del procesamiento de cuajada. Ambas se encuentran segmentadas, en gran medida, y con pocas interacciones entre los actores que participan en las cadenas.

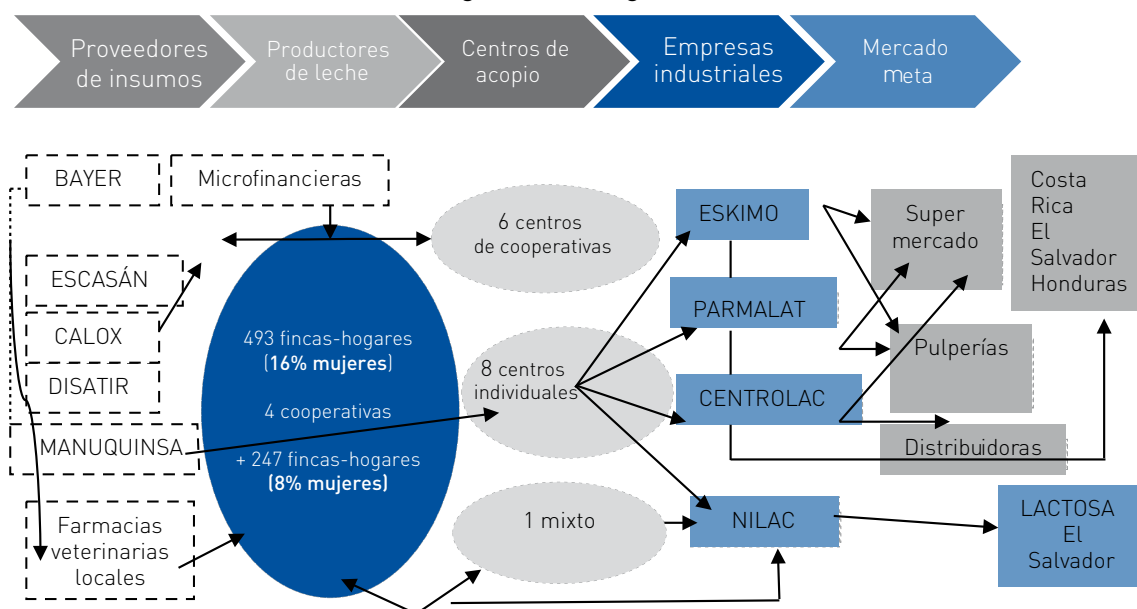
producen leche para diferentes segmentos de mercado (Artola y Parrilli, 2006; Flores y Artola, 2004; Flores, 2015). En las áreas urbanas encontramos primero cadenas cortas e informales en las que se vinculan productores periurbanos directamente con los consumidores. Luego, hay dos cadenas artesanales de productos lácteos más extensas: la cadena de los manteros, que producen un queso blanco duro y seco en bloques de 20 a 50 libras de peso, y la cadena de la cuajada, que produce la cuajada (pequeñas pelotas hechas a mano), queso fresco y crema. Ambas cadenas nutren la demanda popular de productos lácteos tradicionales que se venden en los mercados, en particular el Mercado Iván Montenegro de Managua. Los productos en ambas cadenas se procesan de manera artesanal, en el hogar y con baja tecnología, utilizando una cantidad sustancial de leche proveniente de lugares remotos del interior de Nicaragua. Luego está la cadena de queso semiindustrial, también en áreas de producción en el interior del país, y en gran medida controlada por exportadores salvadoreños. Originalmente estas procesaban queso artesanal para exportarlo al mercado salvadoreño, pero hoy en día operan ahí plantas de queso de mejor calidad, llegando incluso algunas a exportarlo a EE.UU. Una quinta cadena consiste en cooperativas de productores que acopian su propia leche para producir queso morolique para exportar a El Salvador y Honduras. Por último, está la cadena de leche fresca que une a las cooperativas de productores con las grandes empresas industriales

de procesamiento de productos lácteos. En esta cadena se procesa alrededor de un 30% de la oferta total, se acopia y enfría la leche en centros que a menudo pertenecen a las cooperativas, y de ahí es transportada a plantas industriales ubicadas cerca de la capital. Estas cadenas producen una variedad de productos lácteos procesados, los que venden a supermercados, distribuidoras y pulperías, o bien exportan a Centroamérica y Venezuela.

Usando nuestro enfoque para el AGCV, el análisis en Matiguás se concentró en dos cadenas: la primera corresponde a la cadena de leche fresca industrial y la segunda a la cadena de procesamiento de cuajada. Ambas se encuentran segmentadas, en gran medida, y con pocas interacciones entre los actores que participan en las cadenas. Cada cadena tiene diferentes requisitos de volumen, calidad, tiempo de entrega de leche y condiciones institucionales (por ejemplo, la membresía en una cooperativa). Debido a que, por un lado, el negocio de la cuajada ha sido dominado históricamente por mujeres y, por otro lado, que en la membresía de las cooperativas predominan hombres, con frecuencia se asume que en la primera de estas es en donde las mujeres tendrían más ocasión de participar y en la que se podría avanzar con la justicia de género. No obstante, nuestro enfoque de AGCV indica que en ambas las dinámicas de relaciones y luchas de género son menos sencillas y claras de lo que se supone, de tal manera que el progreso y/o retroceso en la igualdad de género y emprendimiento de las mujeres puede ocurrir en ambas cadenas.

El siguiente mapa presenta los diferentes actores y sus roles en las cadenas de productos lácteos, desde los que suministran los insumos, los que producen, hasta los que procesan la leche para su posterior comercialización. Se reitera que el objetivo de este estudio no es comparar las dos cadenas, o evaluar cuál ofrece mejores perspectivas para la justicia de género, sino más bien se ha buscado describir la diversidad y complejidad del contexto socioeconómico de género en el que operan, así como la necesidad de incorporar estas consideraciones al AGCV. Como se ilustra más abajo, es crucial tomar en cuenta el contexto en que funcionan estas cadenas para poder analizar y deconstruir las relaciones de género, y de esta manera evaluar las intervenciones en cadenas de valor de manera adecuada.

Gráfico n° 1
La cadena industrial de leche fresca
(Matiguás, Nicaragua, 2011)



Entidades de regulación: Ministerio de Salud (Minsa), Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (Marena), y Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor).

Fuente: Flores *et al.*, 2011.

La cadena industrial de leche fresca es la más dinámica de las cadenas de productos lácteos en el país por su red de centros de acopio con tanques para el enfriamiento de la leche en lugares rurales como Matiguás, en donde se tiene acceso a caminos asfaltados, agua y electricidad. Desde una perspectiva de cadenas de valor, es por cierto la forma más avanzada de producción lechera, basada en un procesamiento industrial y posicionamiento de marcas en el mercado, así como en la observancia de los más altos estándares higiénicos. En Matiguás se han establecido 15 centros de acopio con apoyo del sector público. El valor agregado promedio anual por litro de leche el 2011 fue calculado en C\$ 9.32 (US\$ 0.43), de los cuales el valor retenido por cada litro de leche que quedaba en Matiguás era de C\$ 3.08 (US\$ 0.14), tal como se puede observar en la última columna del cuadro n° 1.

Aunque a primera vista esta cadena industrial, a la que se conectan las cooperativas, pareciera ser un ámbito netamente masculino, muchas mujeres, casi invisibles, participan en ella. Lo hacen como integrantes-trabajadoras familiares en los hogares-fincas, existiendo incluso una significativa minoría de

mujeres dueñas-productoras que participan como miembros de cooperativas o como proveedoras individuales. Según datos del año 2011, 13% de los 740 miembros de las cooperativas en Matiguás eran mujeres productoras, quienes contribuían con un 14% de la leche acopiada. De un total de 15 gerentes de centros de acopio, dos eran mujeres, una en una cooperativa y otra en un centro de acopio privado.

En el caso de la cadena de cuajada, esta es una cadena más corta, más local, en la que predominan las microempresas-hogares. La estructura de dicha cadena se presenta en el gráfico n°2.

En Matiguás, las microempresas de procesamiento de cuajada artesanal están relacionadas a 170 productores y productoras de leche y a unas 25 comerciantes de productos lácteos en el mercado Guanuca de la cabecera departamental, Matagalpa. Estos proveedores de leche no forman parte de las cooperativas debido a su ubicación, menores volúmenes de producción y/o porque prefieren vender a las cuajaderas para recuperar el suero para utilizarlo en la crianza porcina. La mayoría de proveedores de leche se ubican cerca de las microempresas procesadoras

de productos lácteos. Esta cadena genera menos valor agregado para cada litro de leche que la cadena de leche fresca (US\$ 0.31 versus US\$ 0.43, respectivamente). Por otro lado, como toda la leche sale del

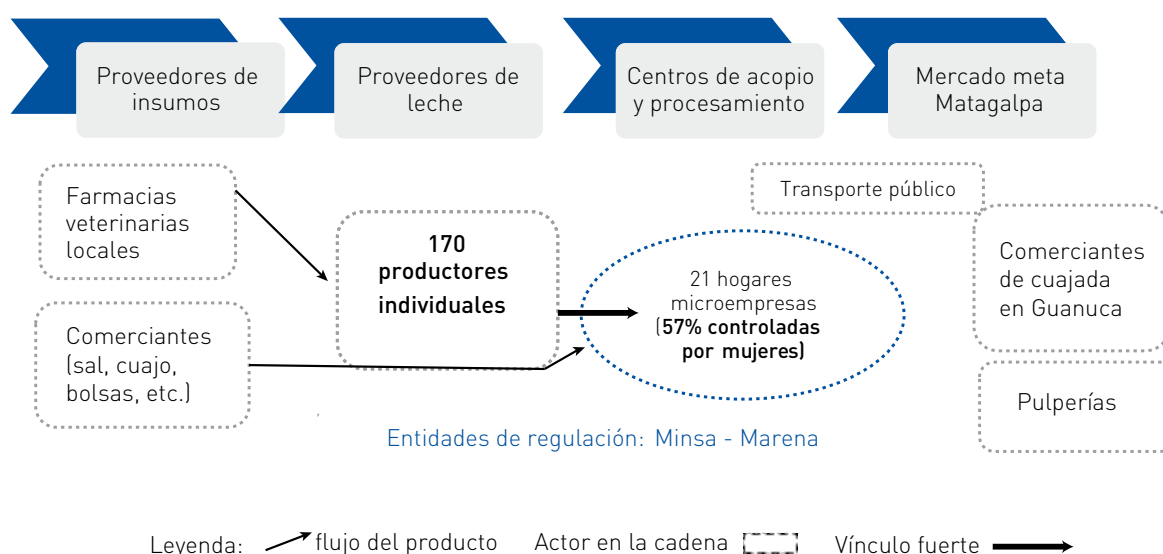
área de producción ya procesada, esta cadena deja un mayor valor agregado en Matiguás que la cadena de leche fresca (US\$ 0.20 versus US\$ 0.14, respectivamente).

Cuadro n° 1
Valor añadido por litro en la cadena industrial de leche fresca
(córdobas/litro)

Actores en la cadena de la leche fría	Época de verano		Época de invierno		Promedio anual	
	Valor añadido C\$/litro	%	Valor añadido C\$/litro	%	Valor añadido C\$/litro	%
Productores	3.37	33	2.37	28	2.87	31
Centros de acopio	0.19	2	0.24	3	0.21	2
Industria procesadora	4.61	45	3.61	43	4.11	44
Vendedores al detalle	2.00	20	2.25	27	2.12	23
Total valor agregado	10.17	100	8.47	100	9.32	100
Valor agregado retenido en Matiguás	C\$3.56 US\$0.16		C\$2.61 US\$0.12		C\$3.08 US\$0.14	

Nota: US\$1 = C\$21.47. Fuente: Flores *et al.*, 2011.

Gráfico n° 2
La cadena del hogar-microempresa de cuajada (Matiguás, Nicaragua, 2011)



Fuente: Flores *et al.*, 2011.

Cuadro n° 2
Valor agregado durante la época seca (verano) y lluviosa (invierno)
en la cadena de cuajada en Matiguás (córdobas/litro)

Actores de la cadena	Verano		Invierno		Promedio anual	
	Valor agregado (C\$/litro)	%	Valor agregado (C\$/litro)	%	Valor agregado (C\$/litro)	%
Productores	2.66	33	1.36	26	2.01	29
Cuajaderas	3.5	43	1.99	38	2.74	41
Compra por mayor	1.2	15	1.2	23	1.2	19
Venta al detalle	0.71	9	0.71	13	0.71	11
Total valor agregado	8.08	100	5.27	100	6.67	100
Valor agregado en Matiguás	C\$6.16 US\$0.28		C\$3.35 US\$0.15		C\$4.75 US\$0.22	

Note: US\$1 = C\$21.47. Fuente: Flores *et al.*, 2011.

Hemos identificado dos tipos de microempresas productoras de cuajada. Unas son hogares-microempresas más consolidadas y diversificadas que procesan varios productos lácteos y realizan otras actividades generadoras de ingresos, como son ventas menores (tiendas caseras), venta de comida y la compra-venta de cerdos. Algunas también tienen sus propias fincas ganaderas de las que obtienen

la leche que utilizan. El otro tipo de microempresa productora es mucho menos diversificada, donde se procesa solo uno o dos productos, y tiene menos actividades alternativas generadoras de ingresos. Los hogares-microempresas de cuajada que son diversificados obtienen un considerable ingreso neto mensual de sus actividades (véase el cuadro n° 3).

Cuadro n° 3
Estimaciones de costos e ingresos mensuales:
microempresas domésticas de cuajada seleccionadas en Matiguás

Casos	Costo (C\$)	Ingreso neto (C\$)	Ingreso total (C\$)	Ingreso total (US\$)	Tipo de hogar-microempresa
Caso 1	141 155	154 440	13 285	559	<i>Diversificada</i>
Caso 2	25 720	42 110	16 390	689	
Caso 3	77 520	97 230	19 710	828	
Caso 4*	274 235	289 480	15 245	640	
Caso 5	186 100	198 000	11 900	500	
Caso 6	245 676	260 520	14 844	624	
Caso 7	19 025	24 930	5905	248	<i>No diversificada</i>
Caso 8*	90 465	93 500	3035	128	
Caso 9	39 520	43 970	4450	187	
Caso 10	14 820	16 000	1180	50	

*El propietario del negocio de la cuajada es un hombre.

Tasa de cambio: US\$1 = C\$23.80. Banco Central de Nicaragua

Fuente: *Diagnostico de la situación de las microempresas de cuajadas* (SDE-Nitlapan, 2012).

Entre los retos que enfrenta esta cadena de cuajada está la necesidad de consolidar su acceso a la producción local de leche en vista de la competencia por parte de las cadenas industriales y semiindustriales que requieren mejoras tecnológicas, diferenciación de los productos y una estrategia de desarrollo de marcas para ofrecerlas a nuevos nichos de mercados, o a los ya existentes (Turner, 2006).

INTERPRETACIÓN DE LAS RELACIONES DE GÉNERO EN LAS CADENAS DE PRODUCTOS LÁCTEOS EN MATIGUÁS

De acuerdo con nuestro marco integrado, pasamos a describir la complejidad de las ambigüedades y contradicciones de las relaciones de género, a menudo ocultas, que están en juego en ambas cadenas de productos lácteos. Dependiendo de la edad, estado civil y membresía (o no) en una cooperativa, encontramos papeles femeninos diferentes y en evolución que recrean relaciones de género en un proceso que se alterna entre la continuidad y el cambio. Cada aspecto específico de estas relaciones pasa simultáneamente por luchas y negociaciones, conflicto y cooperación. Para entenderlo, es necesario evitar la homogeneización en nuestro análisis de cadenas de valor de las mujeres y hombres, así como de las fincas, hogares y microempresas. Más bien es necesario concentrarnos en sus particularidades en el espacio y el tiempo, con el fin de tratar con las diferentes limitaciones u oportunidades que surgen de las distintas dinámicas de género.

Presencia-ausencia de mujeres rurales en el hogar-finca

La imagen típica en los análisis de cadenas de valor de productos lácteos casi siempre identifica a los productores de leche como hombres que están a cargo de sus fincas ganaderas (Ammour, 2009; Eskola, 2003). No obstante, esta perspectiva esconde la realidad de que en las fincas-hogares hay una intensiva participación femenina. Muchas mujeres y otros miembros de la familia participan de lleno en el cuidado del ganado, ordeño de las vacas y la entrega

y procesamiento de leche. Esta realidad omnipresente de trabajo familiar pocas veces es reconocida públicamente. Aun cuando tres de cada diez fincas proveedoras de leche en el país son controladas por mujeres (Flores y Artola, 2004), esta considerable presencia femenina es vista como la excepción que confirma la regla. Esta persistente falta de reconocimiento y falsificación de la realidad es expresión de la *doxa* ganadera del control y la dominación patriarcal que todavía predomina. No obstante, escondida detrás de esta desolada realidad de una persistente “invisibilidad” femenina, hay una intensa y constante lucha y negociación en las márgenes del poder para la toma de decisiones y el reconocimiento en las fincas-hogares.

Género, edad y estado civil en el primer eslabón de las cadenas de productos lácteos (finca-hogar)

Nuestro análisis ha identificado al menos cuatro diferentes realidades que enfrentan las mujeres en las fincas-hogares. La primera es la de ser viudas de mayor edad cuando quedan a cargo de una finca-hogar que heredan de sus maridos. La viudez brinda a estas mujeres un estatus que les permite, como productoras, ser reconocidas en su papel de ganaderas, en particular si no se vuelven a casar y tienen el apoyo de sus hijos y/o hijas. En esta circunstancia, una mujer puede lograr un estatus legítimo como ganadera e incluso el derecho de ser miembro de una cooperativa, aunque su edad y estado civil (viuda) le dificultan aspirar a formar parte de la junta directiva. No obstante, si una viuda es una adulta joven, como es el caso de Alma, quien a sus 33 años es dueña de 12 vacas que producen entre 40 y 45 litros de leche por día (por encima del volumen mínimo requerido para integrar una cooperativa), y trabaja en una parcela de tierra que todavía pertenece a su suegro, tiene que lidiar con mucha incertidumbre en relación a la propiedad y el ganado, debido a que, como nos comentó: “Hay rumores de que mi suegro y cuñados quieren quedarse con la parcela y parte del ganado”. Al ser una viuda joven, se supone popularmente que es casi seguro que aparecerá un hombre para “conquistarla” y ofrecerle

su hogar, al mismo tiempo que él se apropia de su tierra y su ganado. Puesto que las vacas y corrales de Alma se encuentran lejos de la casa en que vive, ella también tiene limitaciones de tiempo para combinar las tareas domésticas con la gestión de la finca, pues debe cuidar a sus niñas y niños pequeños, principalmente por la mañana, cuando debería estar supervisando a los trabajadores que ordeñan sus vacas. Además, la *doxa* del dominio masculino sobre el ganado también genera una resistencia activa entre sus trabajadores al tener que responder a una mujer propietaria, por lo cual tratan de eludir sus responsabilidades o hasta cometen actos de sabotaje. Por último, estas limitaciones conllevan el riesgo de ser excluida de la cooperativa (y, por tanto, del acceso a la cadena de leche fresca) al no poder garantizar la calidad necesaria y proveer los volúmenes de leche de manera oportuna. Así pues, aun cuando encontramos a Alma luchando por sobrevivir como viuda independiente productora de leche, sus perspectivas de éxito no son muy positivas, teniendo en cuenta las mencionadas limitaciones impuestas.

Contrario a lo que esperábamos –o sea, una abrumadora mayoría de hogares-fincas encabezadas por hombres–, encontramos también hogares, si bien una minoría, donde las mujeres trabajan a la par de sus maridos, manejan juntos la finca y tienen una relativa autonomía, por ejemplo, al apuntarse como proveedores de leche en un centro de acopio. Un marido hizo hincapié en que:

En nuestro caso, tomamos juntos las decisiones; hemos incluido nuestros hijos/as como

Los hombres con actitudes más igualitarias hacia sus esposas e hijos/as suelen haber crecido en familias encabezadas por mujeres, mientras que aquellos hombres que tienen actitudes más tradicionales y autoritarias habían crecido en familias con una figura paterna dominante.

miembros de la cooperativa, cada uno/a con sus propias vacas y leche, aunque todo el ganado pasta junto. Si me doy cuenta que un cerco de púas necesita ser reparado, compartimos los costos.

Este tipo de hogar-finca tiene una trayectoria de cooperación y negociación entre todas y todos los miembros de la familia. En muchos otros hogares-fincas, las mujeres, aunque ayuden a sus maridos, no son tomadas en consideración. Como nos comentó una mujer:

Si veo un animal enfermo, le digo a mi marido lo que hay que hacer, pero nunca me cree... si el animal no mejora, busca un técnico... si le digo lo que debe hacer, casi siempre no hace caso, pero si viene otro y le dice la misma cosa, entonces le cree. El problema es que los hombres piensan que las mujeres no saben nada y no pueden aprender... (discusión en grupo con mujeres miembros de la Cooperativa Nicacentro).

Nuestro análisis de la divergencia entre los dos tipos de relaciones de género en las fincas-hogares y las actitudes masculinas, en particular, apuntan hacia diferencias en las historias familiares como explicación. Los hombres con actitudes más igualitarias hacia sus esposas e hijos/as suelen haber crecido en familias encabezadas por mujeres, mientras que aquellos hombres que tienen actitudes más tradicionales y autoritarias habían crecido en familias con una figura paterna dominante. Tales diferencias en los antecedentes sociales y su influencia en las relaciones intrafamiliares en las fincas como unidades productoras indican que hay una necesidad de pensar en estrategias diferenciadas para apoyar a las mujeres y acercarse a los hombres, ya sea para apoyarlos cuando demuestran actitudes democráticas atípicas o intentar convencerlos de cambiar sus puntos de vista rígidos y autoritarios.

Género, liderazgo en la finca y membresía en las cooperativas

Una tercera realidad que viven las mujeres que participan en las cadenas de productos lácteos es la de aquellas que gestionan fincas y son miembros de cooperativas. Ante un escenario caracterizado por múltiples adversidades, deben luchar en una serie

Los conflictos de género parcialmente ocultos afectan el desempeño de las mujeres en la cadena de valor (menor productividad y ganancias). No obstante, estas mujeres persisten en sus esfuerzos por dirigir las fincas de sus respectivas familias y amplían poco a poco algunas fronteras de las normas de género.

de frentes interconectados para defender sus acciones (Gardiner, 1995). En particular, no cuentan con el apoyo de su cooperativa, puesto que esta no las reconoce ni las ayuda con sus necesidades particulares como miembros mujeres. Zoyla y Martha, dos gerentes de finca, describen sus luchas en términos de continuidad y cambio de género. Zoyla maneja y representa la finca en lugar de su marido ausente, mientras que Martha toma el lugar de su padre. Ambas luchan por conducir a sus trabajadores (capataz, mandador), dado que “los hombres son renuentes a aceptar órdenes dadas por mujeres” (grupo focal con miembros de la Cooperativa Nicacentro). En la autoimagen colectiva de la *doxa* ganadera, aceptar órdenes significa estar en posición subordinada, y la subordinación equivale a feminidad. Como atestiguó Zoyla:

Yo le daba al capataz la cantidad necesaria de grapas para la reparación de las cercas, luego él regresaba a pedir más, diciéndome que las había usado todas. Me pareció raro, por lo que me puse a pensar si había contado bien.... Más adelante me di cuenta que estaba echando a perder las grapas o las estaba botando. Hacía lo mismo con el remedio para el ganado, solo para hacer que gastara más dinero.... Mi reacción inicial fue enojarme....

Así es que las productoras incurren en pérdidas financieras, lo cual, a su vez, pone en duda su capacidad de gestionar la finca ganadera tan bien como lo hacen los hombres.

En el caso de Martha, al ser la hija mayor, soltera y graduada universitaria con trabajo en la ciudad, reemplazó a su padre enfermo en la gestión de la finca. Aunque se crio en la finca y el capataz la conocía, reaccionó mal cuando ella asumió la conducción de la estancia debido a que pensaba que no estaba preparada para lidiar con el ganado y las actividades relacionadas. Martha notó casi de inmediato que había una reducción en la producción de leche, lo cual estaba afectando los ingresos. En sus palabras:

(...) cuando me di cuenta de lo que estaba pasando, le dije al capataz que ya no siguiera ordeñando las vacas, y yo misma empecé a medir la leche producida por cada una de las vacas. ¿Qué estaba haciendo? Es que él y otro trabajador estaban ordeñando las vacas primero, pero no en el corral. Me quisieron dar vuelta, así que lo despedí.

Según Martha, el comportamiento del capataz jamás hubiera ocurrido en tiempos de su padre, incluso porque pasaba más tiempo en la finca, mientras que ella se ve obligada a dividir su tiempo entre la administración de la finca, transportar la leche al centro de acopio en la mañana, ayudar a su madre a cuidar de su padre y asistir a las reuniones de la junta directiva de la cooperativa. Es obvio que estos conflictos de género parcialmente ocultos afectan el desempeño de las mujeres en la cadena de valor (menor productividad y ganancias). No obstante, estas mujeres persisten en sus esfuerzos por dirigir las fincas de sus respectivas familias y de esta manera amplían poco a poco algunas fronteras de las normas de género que todavía prevalecen.

LA RECREACIÓN DE RELACIONES DE GÉNERO EN HOGARES-MICROEMPRESAS DE LA CADENA DE CUAJADA

En los hogares-microempresas que forman parte de la cadena de cuajada encontramos situaciones similares en los conflictos y cooperación de género (Benería, 2018), lo cual influye en las iniciativas empresariales iniciales de las mujeres, así como en la prevalencia de niveles sorprendentes de participación masculina en este subsector históricamente “femenino”. Asimismo, observamos que las mujeres y los

hombres muchas veces actúan de manera distinta a lo que determinan los códigos y reglas dominantes definidos por género (Messer, 1995). Todas las mujeres entrevistadas en el grupo de cuajaderas se habían casado antes de los veinte años, según la norma de género rural de convertirse en amas de casa y madres luego de dejar sus hogares (más o menos a los quince años). Ninguna de ellas había heredado activos productivos, aunque cuatro de ellas provenían de familias que tenían tierras y ganado. En sus relatos, los ingresos insuficientes de sus maridos (que trabajaban como capataces en fincas ganaderas o jornaleros agrícolas) fue lo que hizo que empezaran a realizar actividades dirigidas a ganar un ingreso adicional y contribuir a cubrir las necesidades básicas de sus hogares. Con el pasar de los años, fueron añadiendo mayor valor a lo que producían en el hogar. En cuatro de diez casos, sus actividades económicas tuvieron lugar en contra de los deseos de sus maridos, pero ahora es obvio que su éxito y persistencia para generar ingresos adicionales han contribuido a cambiar las percepciones acerca de la dependencia económica tradicional que se espera tengan las mujeres de sus esposos. Dicha persistencia está vinculada directamente con la lucha por la supervivencia en condiciones de pobreza.

Ellas tuvieron que lidiar no solo con la escasez de ingresos, sino también con los papeles tradicionales de género en las comunidades rurales y la imposibilidad de seguir en ellas en su contexto de pobreza. La posibilidad de modificar estos roles tradicionales de género se facilita cuando la falta de recursos afecta tanto a los hombres como a las mujeres. Como mujeres rurales emprendedoras defendieron sus posiciones y forjaron un espacio de maniobra entre lo que no deben hacer (retar a sus maridos) y lo que en realidad hicieron (reafirmar sus identidades como microempresarias), fenómeno ya observado por Villarreal (1992). Bajo la presión ejercida por la interacción de pobreza y normas de género, algunas parejas experimentaron un juego de estira y encoge (Agarwal, 1997), en el que cambiaron sus relaciones de género debido a que la posición de la mujer como generadora de ingresos planteó un desafío a la función como único proveedor normalmente reservada para los hombres. Con el tiempo, estos también se beneficiaron del éxito empresarial de sus mujeres, puesto que ellas generaban dinero de manera más expedita.

En los otros seis casos, las actitudes de los hombres hacia las mujeres que participaban en la generación de ingresos fueron positivas desde un inicio. Una vez más pudimos observar que esos hombres eran hijos de madres solteras y habían aprendido a ayudarles incluso con las tareas del hogar. Nos parece que la actitud positiva de estos hombres fue influenciada por el hecho de que fueron testigos de cómo sus madres tuvieron que luchar y demostrar que eran capaces de lograr más de lo que se pensaba era posible, puesto que eran mujeres. Sin embargo, más allá de estar “motivadas” por la falta de dinero, la opción que tienen las mujeres rurales para probar actividades comerciales y salir de casa a vender sus productos también revela, como ha señalado Macleod (1993), que las mujeres luchan y compiten. Todas estuvieron de acuerdo en que en el hogar desempeñaban un papel diferente al de sus madres, en particular con relación a ser mantenidas por sus maridos, a veces cediendo sus propiedades (tierra y ganado) para que el hombre pudiera trabajar y hacer lo que les decía aun cuando no estuvieran de acuerdo (según los testimonios recogidos en varias entrevistas con emprendedoras en la cadena de procesamiento de cuajada).

En resumen, las relaciones de género son reconfiguradas en un juego interactivo que se desarrolla en aquellos hogares en que las prácticas a micro-nivel de las mujeres son evidencia de su acción, con ramificaciones para la estructura más amplia de la economía familiar (Carswell y De Neve, 2012). Los casos de las cuajaderas nos permiten ver cómo se recrearon las relaciones de género en un proceso en el que las mujeres y los hombres luchan y colaboran.

Liderazgo femenino y participación más equitativa en el negocio de la familia

Aunque históricamente la producción de cuajada ha sido una actividad ejercida por mujeres, la participación de los hombres como dueños de este tipo de negocio, o el ayudar a su madre o esposa, también conlleva a cambios importantes. Este ya no es un ámbito exclusivo de las mujeres, aunque siguen siendo las principales protagonistas de esta actividad. En Matiguás encontramos, incluso, microempresas de

cuajada en las que son hombres los que toman las principales decisiones. Por ejemplo, si bien solo dos de las diez microempresas son dirigidas tanto por la mujer como por el hombre, en ambos casos es el hombre el que toma las decisiones más importantes. En las otras ocho, aunque el marido o los hijos contribuyen a la toma de decisiones, es la mujer quien lidera y decide los aspectos relacionados con el negocio, así como con la manera en que se va a utilizar el dinero producto de las ventas.

Nuestras investigaciones indican que los hombres tienden a participar en la producción de cuajada debido a las limitaciones que algunos encuentran para acceder a los empleos históricamente masculinos (casi siempre en el agro). Estas restricciones hacen que los hombres se inserten directamente en un espacio del hogar reservado para las mujeres según la tradición.

La realidad de Matiguás revela la existencia de varios hogares-microempresas de procesamiento de leche relativamente exitosas, muchas de las cuales son encabezadas por mujeres que viven en comunidades rurales. Estos negocios representan un espacio de cambio de los roles tradicionales de género que es positivo para las mujeres, puesto que constituye una clara contribución a los ingresos de la familia, un grado mayor de participación en la toma de decisiones y más autonomía y movilidad. Este ha sido un proceso en el que la pareja masculina cambió parte de sus normas de género como hombre. Los negocios de procesamiento de leche en cuajada a nivel del hogar permiten a los miembros de las familias crear relaciones más iguales. Las mujeres son respetadas, reciben ayuda y apoyo de parte de sus maridos, y también de sus hijos/as, a medida que ellas se convierten en las principales generadoras de ingresos de las familias. Eso no significa que no existan conflictos, pero estos casos ilustran que las mujeres obtienen dinero para sus familias cada semana, mientras que los hombres deben esperar hasta que termine el ciclo de cosecha, o una ronda de venta de ganado, algo que solamente ocurre dos o tres veces al año. Así pues, aun en situaciones precarias y con recursos limitados, las mujeres han tomado iniciativas con el fin de generar ingresos para sus familias, ya sea solas o trabajando con sus maridos e hijos/as.

CONCLUSIÓN

El análisis de género en la cadena de valor requiere que se estudien las diferentes maneras en que las mujeres y los hombres interactúan en los distintos espacios en las fincas, los hogares y la comunidad, y cómo estas maneras interactúan a su vez con las operaciones en la cadena de valor. En el contexto de la producción de lácteos, esto requiere que se supere la falsa perspectiva de que la producción de leche es controlada de manera individualista por el hombre cabeza de familia y dueño/gerente de la finca, y que se abra camino a una visión más realista de la acción colectiva que aquella que existe *de facto* en las familias rurales. En vez de buscar similitudes estructurales entre “mujeres” y “hombres” en las cadenas de valor, las fincas-hogares o los hogares-microempresas, el análisis de género debe prestar atención a casos atípicos o también a las diferencias emergentes en los complejos procesos de continuidad y cambio que hay en las realidades sociales de género. La identificación de estas diferencias permitiría determinar patrones que podrían mejorarse (v.g. en que los hombres reconocen y defienden los derechos de la mujer de gestionar sus propiedades o ser gerentes de fincas) o contra los que se debe luchar (v.g. situaciones en que las mujeres no pueden tomar decisiones o en que se esté sabotando su accionar). Con este propósito en mente, debe ponerse énfasis en una gama de acciones, dependiendo de las diferencias pertinentes que pueden convertirse en oportunidades para promover la igualdad de género.

Estos negocios representan un espacio de cambio de los roles tradicionales de género que es positivo para las mujeres, puesto que constituye una clara contribución a los ingresos de la familia, un grado mayor de participación en la toma de decisiones y más autonomía y movilidad.

NOTAS

¹ Este artículo ha sido publicado en inglés. La fuente correspondiente es: Flores, Selmira y Johan Bastiaensen. 2017. "Household-microenterprise - the missing link in gendered value chain analysis: lessons from an analysis of dairy chains in Nicaragua". *Enterprise Development and Microfinance* 28 (1-2): 98-111.

BIBLIOGRAFÍA

Agarwal, B.

1997. "Bargaining and Gender Relations Within and Beyond the Household". *Feminist Economics* 3(1): 1-51.

Ammour, T.

2009. "Acceso a mercados de pequeños productores en América Latina. Estudio de caso de la leche en la Cooperativa San José (CASANJO) Matagalpa, Nicaragua". RIMISP.

Artola, N. y M. Parrilli

2006. "The development of the dairy cluster in Boaco and Chontales, Nicaragua", en: C. Pietrobelli y R. Rabellotti (eds.), *Upgrading to compete. Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America..* Washington D.C.: Inter-American Development Bank. pp. 43-70.

Benería, L.

2008. "De la armonía a los conflictos cooperativos. La contribución de Amartya Sen a la teoría de la unidad doméstica". *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 20: 15-34.

Bourdieu, P.

1998. *Practical Reason, on the Theory of Action.* Palo Alto: Stanford University Press. 168 p.

Carswell, G. y G. De Neve

2012. "Labouring for Global Markets: Conceptualising Labour Agency in Global Production Networks". *Geoforum* 44: 62-70.

Coles, C. y J. Mitchell

2011. *Gender and Agricultural Value Chains. A Review of Current Knowledge and Practices and Their Political Implications.* Londres: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). 32 p. [ESA Working Paper nº 11-05]. Disponible en: goo.gl/qvka3t

Crenshaw, K.

1991. "Mapping the Margins, Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review* 43(6): 1241-1299.

Davids, T. y F. van Driel

2007. "The Gender Question in Globalization: Intersectionality in the Local/Global Nexus". *Intersectionality*: 1-14.

Eskola, E.

2003. *Rural Development Cooperation. Learning from Finland's International Projects and Programs. Informe para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia.* Helsinki: Rural Development Cooperation. 100 p. Disponible en: goo.gl/iZ9C5J

Flores, S.

2015. *Gender Dynamics in Dairy Value Chains in Nicaragua: Current Practices, Changes and Challenges.* Antwerp: IOB-Universiteit Antwerpen [Disertación doctoral].

Flores, S. et al.

2011. *La Cadena de los lácteos y su interacción con la dinámica de género en Matiguás.* Managua: Instituto de Investigación y Desarrollo (Nitlapan). 151 p. [Cuaderno de investigación nº 39].

Flores, S. y P. Lindo

2006. *Pautas conceptuales y metodológicas para el análisis de género en cadenas de valor.* Managua: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). 116 p.

Flores, S. y N. Artola

2004. "La cadena de lácteos en Nicaragua, estudio de caso", en Francis Smith, J. (ed.), *Las cadenas de valor en Nicaragua: quequisque, forestal, lácteos, tres estudios de casos.* Managua: Unifem - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). pp. 151-202

Gardiner, K. J.

1995. *Provoking Agents, Gender and Agency in Theory and Practice.* Urbana y Chicago: University of Illinois Press. 342 p.

Gereffi, G. y M. Korzeniewicz

1994. *Commodity Chains and Global Capitalism.* Westport, Connecticut y Londres: Praeger. 334 p.

Kaplinsky, R. y M. Morris

2001. *A Handbook for a Value Chain Research.* Ottawa: International Development Research Centre. 113 p. Disponible en: goo.gl/QB4gBH

KIT, AgriProFocus e ILRR

2012. *Challenging Chains to Change: Gender Equity in Agricultural Value Chain Development.* Amsterdam: KIT Publishers - Royal Tropical Institute. 367 p.

Lyon, S. et al.

2010. "Gender Equity in Fair Trade - Organic Coffee Producer Organizations: Case from Mesoamerica". *Geoforum* 41: 93-103.

Macleod, A.

1993. *Accommodating Protest: Working Women, the New Veiling and Change in Cairo.* New York: Columbia University Press. 206 p.

Mayoux, L. y G. Mackie

2007. *Making the Strongest Links, a Practical Guide to Mainstreaming Gender Analysis in Value Chain Development.* Adís Abeba: International Labor Office (ILO). 113 p.

McCall, L.

2005. "The Complexity of Intersectionality". *Journal of Women in Culture and Society* 30(3): 1771-1800.

Messer, E.

1995. "Acting Otherwise", en: Judith Kegan Gardiner (ed.), *Provoking Agents, Gender and Agency in Theory and Practice.* Urbana y Chicago: University of Illinois Press. pp. 23-51.

Sender et al.

2014. *Gender in Value Chains, Practical Toolkit to Integrate a Gender Perspective in Agricultural Value Chain Development.* Arnhem: AgriProFocus. 191 p. Disponible en: goo.gl/9Q2FSO

Tallontire et al.

2005. "Reaching marginalised? Gender Value Chains and Ethical Trade in African Horticulture". *Development in Practice* 15(3-4): 559-571.

Turner, L.

2006. "Finding a Niche within a Niche: Discover an Even More Distinct Market and Then Capitalize on It". *Black Enterprise* 36(7): 93.

Villarreal, M.

1992. "The Poverty of Practice - Power, Gender and Intervention from an Actor-Oriented Perspective", en: Norman Long y Ann Long (eds.), *Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development.* Londres: Routledge. pp. 247-267.



EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL ACUERDO DE PAZ DE COLOMBIA: DEL CONGELADOR AL CENTRO DE LA MESA

■ RICARDO AGUDELO SEDANO

ABOGADO, MAGISTER EN PLANEACIÓN DEL DESARROLLO, DOCTORANDO EN SOCIEDADES DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO, MIEMBRO DE PARCOMÚN Y LA RED RINDE

Detrás de la guerra se instaló un modelo de desarrollo que cambió hasta la forma de comer, y ahora que la guerra se va, ese modelo quedó instaurado sin que podamos hacer algo al respecto¹

Edgar Robles, líder social.

RESUMEN / ABSTRACT

Este documento presenta y analiza los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria en las discusiones del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz) en Colombia. Estos conceptos son llevados a dialogar con la situación de la alimentación en Colombia y cómo esta tiene que ver con las condiciones rurales, la producción agrícola y el conflicto armado de más de sesenta años. El documento ilustra la evolución del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y de qué manera se incorporó al Acuerdo de Paz el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

The document presents and analyses the concepts of food sovereignty and food security put forward in the talks around the Final Accord for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace (onwards, Peace Accord) in Colombia. These concepts are put to dialogue with the food situation in Colombia and how it is related to living conditions in rural areas, agricultural production and with an armed conflict ongoing for more than sixty years. The document illustrates the evolution of the peace process with the FARC guerillas and how was the system of progressive assurances for the right to food incorporated in the Peace Accord.

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria y nutricional es un derecho consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Según las cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018), en Colombia 3.4 millones de personas están subalimentadas y viven mayoritariamente en zonas rurales, donde sus condiciones estructurales reproducen día a día las causas de su hambre: desigualdad, exclusión étnica, inequidad de género, falta de acceso a tierra y a activos productivos, brecha rural-urbana y desequilibrios territoriales, o carencia de servicios sociales.

Sin duda alguna, el área rural colombiana ha sido uno de los ejes más importantes del desarrollo económico del país, el cual ha sufrido, en los últimos sesenta años, un proceso de deterioro y atraso en materia económica y social, en razón a dos fenómenos: el modelo económico configurado tras el proceso de urbanización que sesgó el desarrollo hacia las ciudades (con economías basadas en la extracción de minerales e hidrocarburos, importaciones de alimentos y el uso de las tierras para la producción ganadera) y que el campo ha sido el escenario principal de un largo conflicto armado.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz) que suscribieron el gobierno nacional de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), en su punto número uno, "Hacia un nuevo campo colombiano: la reforma rural integral", incluyó entre sus temas estratégicos el acceso y uso de la tierra, programas de desarrollo rural con enfoque territorial, infraestructura adecuada de tierras, estímulo a la producción para el desarrollo y sobre la alimentación y la nutrición, estos últimos polémicos a lo largo de la negociación, tanto que estuvieron en el congelador por no llegarse a un acuerdo sobre los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria que proponían las FARC-EP y el gobierno nacional.

Pese a lo anterior, el documento final del Acuerdo de Paz refleja el compromiso de establecer un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación e imponer "[...] la obligación de garantizar de manera progresiva el derecho humano

a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, con el propósito de erradicar el hambre (...)" (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018a: 33-34). El ejercicio de este derecho, señala el Acuerdo de Paz, será el progresivo acceso universal a una alimentación sana y adecuada, así como la sostenibilidad de la producción, que depende en gran medida de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

CONTEXTO RURAL, PROPIEDAD DE LA TIERRA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN COLOMBIA

En el conflicto armado colombiano, los factores económicos y sociales han sido determinantes en la agudización de la violencia. Hay amplios sectores excluidos del desarrollo por razones de concentración de la propiedad, la riqueza y el ingreso.

En el sector rural, la inequidad en la tenencia y propiedad de la tierra, los desplazamientos forzados, la ausencia del Estado y la dificultad para producir y comercializar en el campo, así como la promoción de la urbanización en detrimento del desarrollo rural, han generado una brecha profunda entre el campo y la ciudad.

La Misión para la Transformación del Campo, que elaboró uno de los más profundos estudios oficiales sobre la ruralidad que se ha hecho en Colombia, ha diagnosticado que:

La excesiva concentración de la tierra ha sido fuente constante de conflictos, muchos de ellos asociados a la expansión de la frontera agraria, que a su vez, ha generado problemas ambientales, tanto por la deforestación como por la ocupación productiva de zonas altas ambientalmente críticas, como los páramos. Dicha situación que se ha agudizado en décadas más recientes por la expansión del paramilitarismo y su fuerte presencia en la vida política en varias regiones, así como por el narcotráfico, que ha financiado y creado nuevas formas de violencia (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Son tres los componentes identificados en el conflicto en el uso de la tierra: la alta concentración e informa-

lidad de la propiedad, el uso del suelo que no corresponde en muchas ocasiones con su vocación y la baja protección y regulación de los recursos naturales.

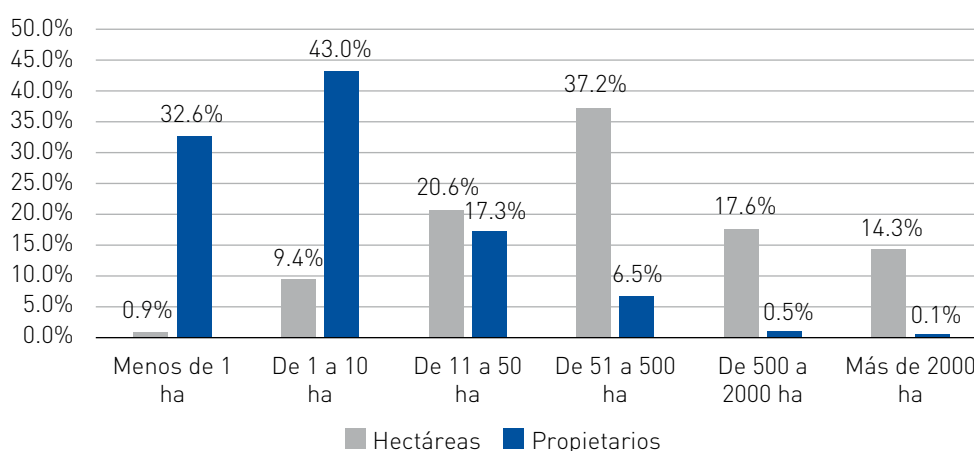
La propiedad de la tierra está altamente concentrada. El índice de Gini rural, que mide la desigualdad, pasó de 0.74 a 0.88 en menos de 10 años. Como puede verse en el gráfico n° 1, para el 2011 el 32.6% de los propietarios tenía menos de una hectárea de tierra y el 43% entre 1 y 10 hectáreas. Es decir, el 75.6% de los hogares rurales tenía menos de 10 hectáreas. La mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales.

Ahora bien, el 0.1% de los propietarios tienen el 14.3% de la tierra. 2 200 000 hectáreas de tierra son

reclamadas por las víctimas de los despojos en el conflicto armado y se calcula que 6.6 millones de hectáreas (el 15% de la superficie agropecuaria del país) fueron despojadas por la violencia en las últimas dos décadas.

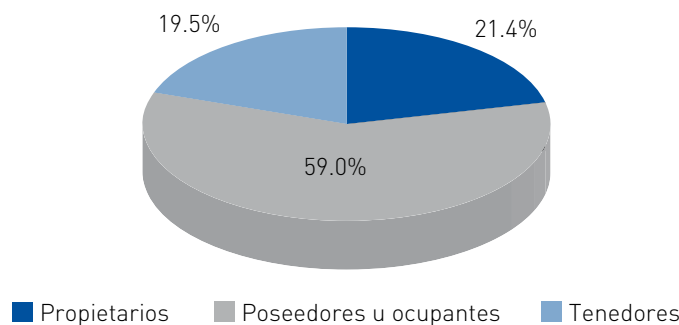
Otro de los problemas a enfrentar en el campo es la alta concentración e informalidad de la propiedad. Como se observa en el gráfico n° 2, el 59% son poseedores u ocupantes de la tierra, mientras que los demás hogares acceden a tierras en proporciones insuficientes para desarrollar sistemas productivos sostenibles. Cabe mencionar en este punto que a pesar de esta falta de acceso a la tierra, el 70% de los alimentos que se producen en el país vienen de pequeños campesinos.

Gráfico n° 1
Distribución de la tierra por tamaño y propietarios 2011



Fuente: Cálculos DNP-DDRS-SPDR con datos del Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE (UNIANDES)-IGAC-Universidad de Antioquia ECV 2011.

Gráfico n° 2
Informalidad y acceso a tierra en los hogares rurales



Fuente: Cálculos DNP-DDRS-SPDR con datos del Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE (UNIANDES)-IGAC-Universidad de Antioquia ECV 2011.

Sumado a ello se tiene que el desarrollo ha sido desbalanceado entre el campo y la ciudad, existiendo grandes desigualdades al interior de la propia zona rural. Y si bien la pobreza se ha reducido en los últimos años, las brechas entre lo urbano y lo rural han aumentado.

Como se observa en el gráfico n° 3, los niveles de pobreza son mayores en las zonas rurales del país, tanto si se miden por ingresos como por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que estima el acceso a bienes de interés social y otras dimensiones de calidad de vida.

La provisión de servicios sociales en el campo revela su situación de atraso: los problemas de calidad en educación y salud son más agudos en zonas rurales (en particular en la población dispersa), el sistema de protección social está fragmentando por el vínculo con el empleo formal, el sistema pensional es casi inexistente y hay muy poco acceso a Cajas de Compensación Familiar. Actualmente funcionan mejor los mecanismos de promoción social, obteniendo cambios demográficos importantes, aunque desde el punto de vista de la producción, aún hay un bajo acceso a activos productivos.

También es difícil y escaso el acceso de la agricultura familiar a recursos productivos en razón de que una gran cantidad de productores no tiene cómo acceder a la tierra, o la tienen sin formalizar. De igual manera, aunque han mejorado los servicios financieros en el campo, especialmente de sistemas de pagos, aún hay poco acceso a créditos, pues el sistema de asis-

tencia técnica no ha logrado llegar en gran escala a los pequeños productores, siendo permanentemente inestable la institucionalidad necesaria en este campo.

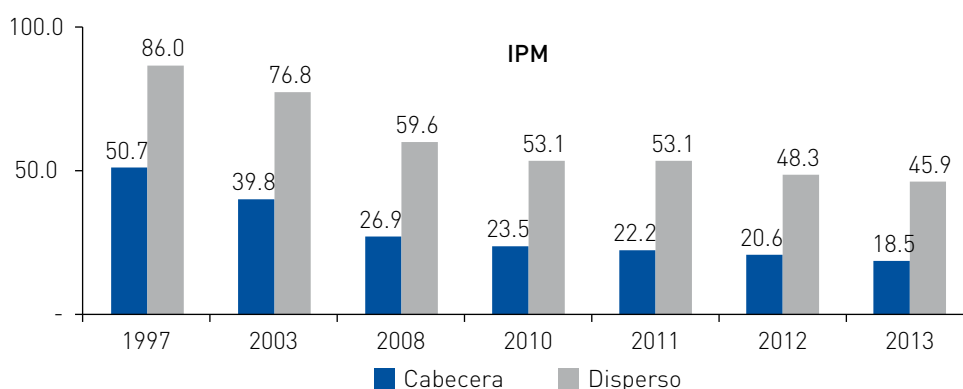
Igualmente se encuentra limitada la asociatividad y hay poca participación (incluso de grandes productores) en cadenas de comercialización, siendo algunas de estas altamente deficientes.

A estas condiciones se añade, como ya se señaló, la gran inestabilidad y el desmantelamiento de las capacidades institucionales para el apoyo a la agricultura, donde el 40% de los productores carecen de asistencia técnica (cifra estimada por el Departamento Nacional de Planeación en el Plan de Desarrollo 2010-2014).

Otro gran problema del sector agropecuario nacional es la priorización de la inversión y esfuerzos en otros sectores económicos. En el gráfico n° 4 se puede ver cómo la participación del sector agropecuario ha descendido, mientras que la del sector minero ha aumentado significativamente. Aun así, pese al éxito del sector minero, gracias al cual se tiene un importante aumento de la inversión extranjera, de las exportaciones y una notable producción, este parece poco alentador desde donde se le mire, pues la condición social de los municipios aledaños a las explotaciones, el daño ambiental y/o la situación legal de muchas mineras, no lo reflejan.

El gráfico n° 5 evidencia cómo los hidrocarburos y los minerales juegan un papel esencial en las

Gráfico n° 3
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

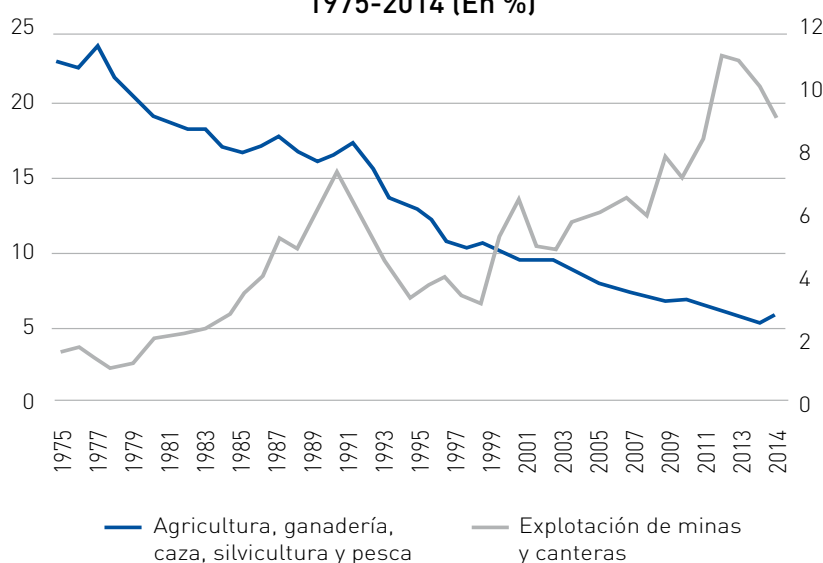


Fuente: Cálculos DNP-DDRS-SPDR con datos del Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia. CEDE (UNIANDES)-IGAC-Universidad de Antioquia ECV 2011.

exportaciones del país y en la generación de ingresos significativos. De hecho, su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) es cada vez más importante: en el 2012 representó un 7.7%, mientras que sectores como el industrial y el agropecuario apenas alcanzaron el 1.6 y 1.8 puntos porcentuales, respectivamente.

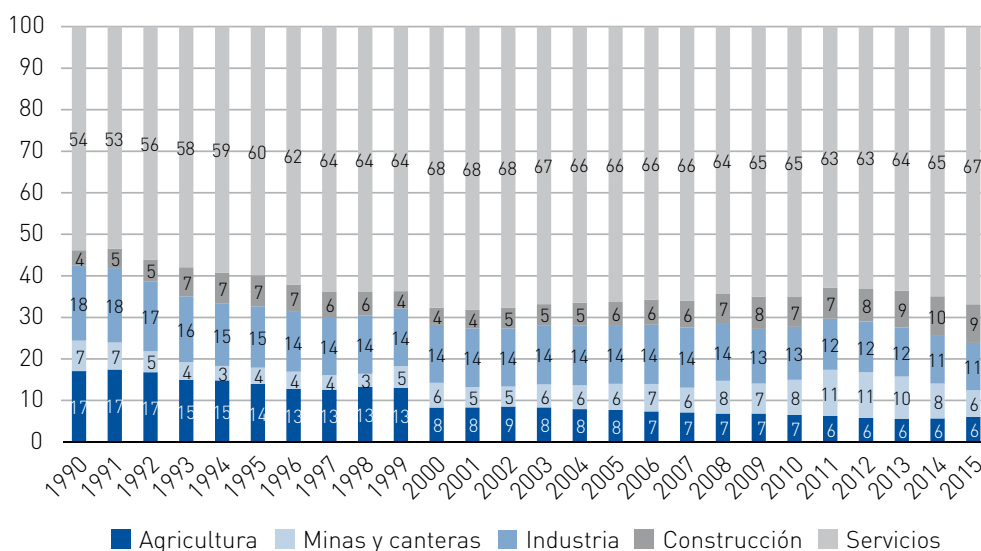
El crecimiento de los hidrocarburos y de la minería se hace en detrimento del sector de las manufacturas y de la agricultura. La “desindustrialización” y la “desagrarización” es substituida por los sectores de servicios, en particular por el crecimiento del sector financiero y de la construcción.

Gráfico n° 4
Participación del sector Agropecuario y del sector Minero en Colombia
1975-2014 (En %)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. Cálculos propios.

Gráfico n° 5
Composición del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia
1990-2015



Fuente: DANE, CEPALSTAT y Darío Restrepo

Durante el periodo entre 1974 y el 2014 la agricultura perdió 17% de participación en el PIB, al pasar de 27.7% a 5.8%. Lo contrario sucedió con los *commodities* o la exportación de mina. El auge de los *commodities* y de la internacionalización correspondiente se tradujo en un incremento importante y sistemático de la importación de alimentos, con lo cual se substituyó la producción nacional de comida por la importada.

Toda esta situación ha llevado a que esté en riesgo el abastecimiento alimentario y, por tanto, aumenten las importaciones.

EL CONFLICTO ARMADO Y LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN COLOMBIA

La alta dependencia de la importación de alimentos, las condiciones climáticas adversas, la inestabilidad política por el conflicto armado y los factores relativos al modelo económico extractivista han afectado la seguridad alimentaria.

Los indicadores como la inseguridad alimentaria presentan aún cifras elevadas en los hogares, principalmente rurales, donde los déficits nutricionales son más altos, pues especialmente ahí se produce y se vende para comprar alimentos de bajo aporte nutricional y alto aporte calórico. En el gráfico n° 6 se observa cómo la inseguridad alimentaria nacional creció en Colombia del 40.8% al 42.7% en cinco años, aumentó la inseguridad leve y disminuyó la inseguridad severa.

Así se tiene que el potencial productor de alimentos no solo no se ha desarrollado sino que en los últimos 20 años ha disminuido su participación en el PIB.

Al respecto, cabe recalcar que la importación de alimentos ha aumentado. Colombia importa el 30% de los alimentos que consume a pesar de ser un país con vocación agrícola. Datos del Censo Agropecuario 2017 indican que Colombia tiene 110 millones de hectáreas en el campo, de las cuales 42.3 millones están destinadas a actividades agropecuarias, y que de estas solo se cultivan 7.1 millones. Es así que entre el 2000 y el 2013 la importación de alimentos creció 60 puntos, es decir, 71.4%, importándose

Gráfico n° 6
Evolución de la inseguridad alimentaria en el hogar
2005-2010

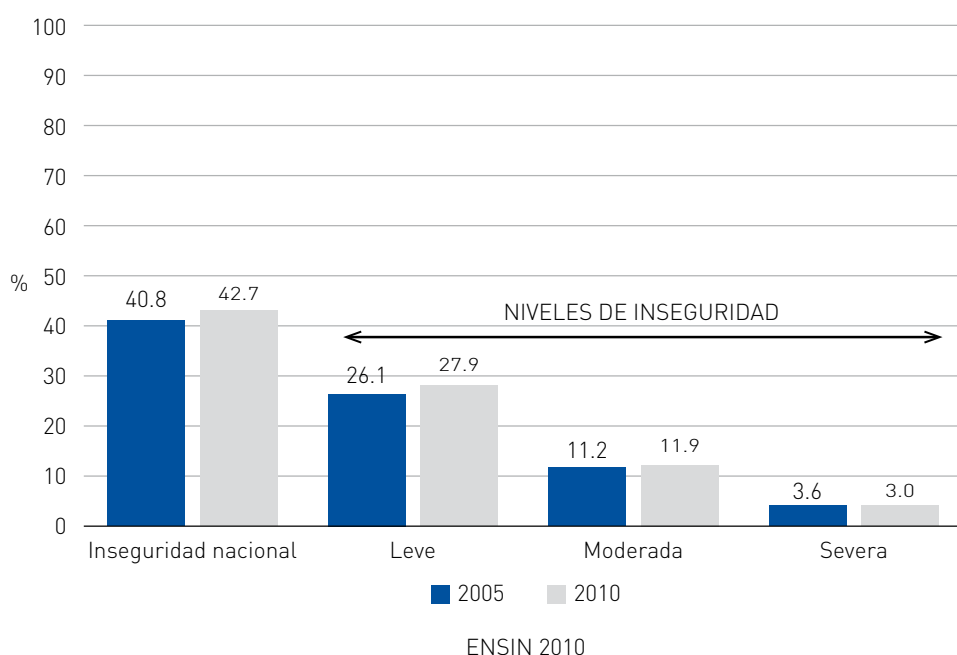
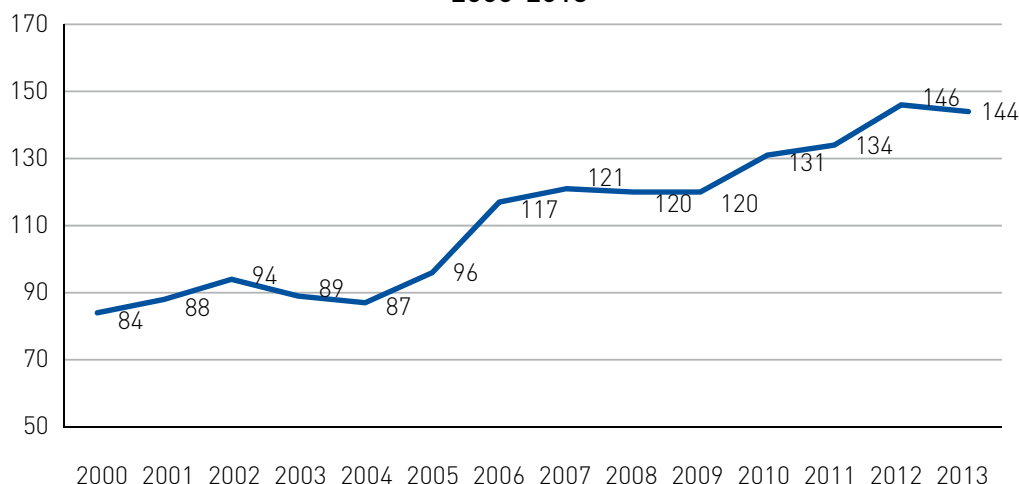


Gráfico n° 7
Colombia. Importación de alimentos
2000-2013



Fuente: Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database (Faostat) y Darío Restrepo.

especialmente maíz, soya, trigo y otros productos como el aceite de caña, azúcar, hortalizas en conservas, leche y cebada.

El conflicto armado en Colombia ha afectado la seguridad alimentaria y nutricional no solo porque ha impedido que se adelante la producción de alimentos, su comercialización e intercambio, sino también porque ha asesinado, desplazado, saqueado y extorsionado a los productores, además de impedir el desarrollo de los mercados, destruir vías y bienes públicos, interrumpir las comunicaciones, cooptar a pobladores hacia la acción armada, etc. El Estado, a su vez, tiene una menor presencia en el campo con pocas inversiones, deteriorándose el medioambiente, facilitándose la economía ilegal, etc.

En un artículo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "Los conflictos y la inseguridad alimentaria", se señala que:

Los conflictos armados son enemigos de la seguridad alimentaria. Hay una correlación demostrada entre la exposición de los países a conflictos externos o internos y el deterioro o el estancamiento a largo plazo de su seguridad alimentaria. Casi todos los conflictos, y especialmente los conflictos internos que han

llegado a ser el modelo dominante de violencia en gran escala, afectan sobre todo a las zonas rurales y a sus poblaciones. Perturban la producción de alimentos debido a la destrucción material y al saqueo de cultivos y ganado, cosechas y reservas alimentarias; impiden y desalientan la agricultura; interrumpen las vías de comunicación a través de las cuales se realizan los intercambios de alimentos y se transporta incluso el socorro humanitario; destruyen el capital de las explotaciones agrícolas, obligan a enrolarse a varones jóvenes y sanos, apartándoles del trabajo agrícola, y suprimen ocupaciones que generan ingresos. Las consecuencias de los conflictos en la seguridad alimentaria suelen persistir mucho tiempo después de que la violencia se haya atenuado, a causa de los bienes destruidos, las personas muertas o heridas, las poblaciones desplazadas, los daños causados al medio ambiente y la alteración sufrida por los servicios sanitarios, educativos y sociales; aún más terribles son las minas terrestres diseminadas por las tierras agrícolas, que matan y mutilan a las personas y les disuaden de cultivar durante años -e incluso decenios- después de que haya cesado la violencia (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s/f).

El conflicto armado también ha afectado el derecho a la alimentación y a la nutrición en Colombia. Los estudios de la Misión para la Transformación del Campo señalan que el 20% de tierras que se destinaron a actividades agropecuarias no han podido ser cultivadas y que tampoco se ha logrado desarrollar un mercado interno porque las zonas productivas están en lugares de conflicto, con el agravante de una profunda pobreza, carencia de infraestructura, dificultad en el acceso al mercado y una gran ausencia del Estado.

Los indicadores como la inseguridad alimentaria presentan aún cifras elevadas en los hogares, principalmente rurales, donde los déficits nutricionales son más altos, pues especialmente ahí se produce y se vende para comprar alimentos de bajo aporte nutricional y alto aporte calórico. Así tenemos que la inseguridad alimentaria nacional creció en Colombia del 40.8% al 42.7% en cinco años, aumentó la inseguridad leve y disminuyó la inseguridad severa.

Acercamiento conceptual y discusiones sobre el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria en Colombia

El concepto de derecho a la alimentación no está explícitamente consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, mencionándose algo al respecto en el capítulo II, “De los derechos Económicos,

Sociales y Culturales”, en los artículos 43 (subsidio a la alimentación durante el embarazo), 44 (la alimentación equilibrada como derecho fundamental de los niños), 46 (subsidio alimentario en caso de indigencia a las personas de la tercera edad) y 65 (protección especial a la producción de alimentos).

Sin embargo, el artículo 93, del capítulo IV, “De la protección y Aplicación de los derechos”, establece la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales ratificados por el país. En este caso se podría decir que Colombia adoptó en su Constitución el derecho humano a la alimentación, consagrado en la declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25, y desarrollado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) de 1966.

Son parte de dicho pacto, y por tanto de adopción obligatoria para el país, los lineamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en el artículo 11 impone a los Estados el reconocimiento del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, señalando la obligación de adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Posteriormente, en 1999 se estableció la obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación.

Seguridad versus soberanía alimentaria

Analizar las diferencias entre estos dos conceptos es útil para entender la discusión en la mesa de negociación de La Habana entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP, toda vez que se encontraron posturas de los actores de la negociación que se identificaban con cada uno de estos dos conceptos.

Sin lugar a dudas estos conceptos rivalizan en la medida en que el término soberanía alimentaria se interpreta como un sinónimo de autonomía y autosuficiencia, en donde se valora el mercado interno. Del mismo modo, el término de seguridad alimentaria está identificado con la disponibilidad y al acceso de alimentos sin importar su procedencia, grado de dependencia alimentaria del exterior, preferencias y/o su utilización.

De acuerdo con Gordillo y Méndez Jerónimo (2013), esta discusión ha tomado fuerza desde la crisis alimentaria del 2008.

Tiene sus semejanzas estos conceptos en la medida en que tanto la seguridad como la soberanía alimentaria enfatizan la necesidad de aumentar la producción y la productividad de alimentos para enfrentar la demanda futura. Ambos conceptos subrayan que el problema central el día de hoy reside en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, suponen políticas

públicas redistributivas desde el ámbito del ingreso así como del empleo, y asumen también la necesaria articulación entre alimentos y nutrición. Además, de ambos conceptos se pueden derivar propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencias condicionadas que formen parte de programas de combate a la pobreza (Gordillo y Méndez Jerónimo, 2013).

El proceso de paz con las FARC-EP

Los intentos de diálogo de paz con las FARC-EP: la cuarta fue la vencida

Las FARC-EP nace como una guerrilla de autodefensas campesinas en 1964, bajo una orientación política comunista y con un programa en donde refleja claramente sus pretensiones políticas: en la parte "Programa Agrario de las Guerrillas" proponen una reforma agraria. Paradójicamente, en las negociaciones del Acuerdo de Paz se continuó insistiendo en la misma pretensión, incluyéndose esta finalmente en el punto n° 1 sobre reforma rural integral.

Cabe recalcar en este punto que los diálogos de La Habana fue el cuarto intento de negociación con esta guerrilla. Los tres anteriores fueron intentos frustrados.

Tabla n° 1
Evolución del conflicto armado

Intento de negociación	Fecha	Interlocutor	Logros	Causa de fracaso
Primero: Municipio de La Uribe, Meta	1982	Gobierno de Belisario Betancur	Acuerdo de cese al fuego, paz y tregua	No inclusión de empresas, iglesias, sociedad civil y fuerzas armadas
Segundo: Caracas – Traxcala, México	1992	Gobierno de César Gaviria	Diálogos con la Coordinadora Nacional Guerrillera (EPL-ELN-FARC)	No se consolidó el dialogo
Tercero: Municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá	1999	Gobierno de Andrés Pastrana	Conversación en medio del conflicto armado en El Caguán como zona de despeje. Se invitó a múltiples sectores de la sociedad	Acciones violentas de parte y parte, asesinatos y secuestros, y acciones paramilitares

Elaboración propia.

El conflicto armado en Colombia ha afectado la seguridad alimentaria y nutricional no solo porque ha impedido que se adelante la producción de alimentos, su comercialización e intercambio, también por que han asesinado, desplazado, saqueado y extorsionado a los productores, además de impedir el desarrollo de los mercados, destruir vías y bienes públicos, interrumpir las comunicaciones y cooptar a pobladores hacia la acción armada.

Breve itinerario de la negociación de paz

De acuerdo con las memorias del proceso de paz de la Oficina del Alto Consejero para la Paz de la Presidencia de la República de Colombia, el 23 de febrero del 2012 se iniciaron los acercamientos exploratorios y el 24 de noviembre del 2016 se firma el Acuerdo de Paz.

Los seis puntos que componen el Acuerdo de Paz son:

1. Política de desarrollo agrario integral
2. Participación política
3. Fin del conflicto
4. Solución al problema de las drogas ilícitas
5. Reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
6. Implementación, verificación y refrendación

De la seguridad/soberanía alimentaria y nutricional a las políticas de alimentación y nutrición en el Acuerdo de Paz

El tema de seguridad alimentaria y nutricional es parte del Acuerdo de Paz firmado en Colombia. Esto está mencionado en su primer punto, "Hacia un nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral". Dicha mención es simbólica para las FARC-EP pues tiene que ver con las raíces del conflicto y con la historia misma de esta agrupación guerrillera (como se recordará, cuando nacieron las FARC en 1964 su propuesta principal de negociación con el gobierno fue precisamente una reforma agraria integral).

El punto uno del Acuerdo de Paz contempla tres grandes bloques temáticos: i) tierras (acceso y uso), formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva; ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); y (iii) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, dentro de los cuales se sitúa el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Lograr que quedara el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación dentro del punto uno no fue una tarea fácil. Debieron pasar desencuentros en la mesa de negociaciones que pusieron en peligro el desarrollo del acuerdo.

Dichos desencuentros tuvieron que ver con las diferencias expresadas por el gobierno sobre el concepto de soberanía alimentaria. Tan grande fue su rechazo que todo el punto de derecho a la alimentación fue sacado de la discusión y enviado al congelador junto con otros asuntos relevantes.

Al revisar el proceso de negociación se puede ver que el concepto de soberanía alimentaria fue propuesto por las FARC-EP como uno de los propósitos dentro del punto dos, "Desarrollo y modernización económica con justicia social" (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018b: 257). Sin embargo, en la "Visión del Gobierno Nacional sobre el Acuerdo de Política de Reforma Rural Integral", dentro de las propuestas del cuarto pilar sobre la seguridad alimentaria y nutricional, se excluyó dicho concepto (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 42).

En estos dos documentos puede evidenciarse el origen de las diferencias en la mesa de negociaciones. Las razones del gobierno para rechazar el concepto de soberanía alimentaria tiene que ver con los inconvenientes que esta generaría para el desarrollo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y la importación de alimentos, teniendo en cuenta que la soberanía alimentaria tiene como fundamentos la autonomía y la protección de la producción de alimentos nacionales.

La exclusión del principio de soberanía alimentaria fue un mal precedente para la negociación, pareciendo que su retiro hubiera sido un consenso entre el gobierno nacional y las FARC-EP. En el documento borrador del 24 de enero del 2013, "Principios para el desarrollo de la discusión del Punto 1", se señalan los "Principios consensuados a propósito de la Política de Desarrollo Agrario Integral y un marco común para delimitar el alcance de la discusión en la Mesa de Conversaciones", donde ya no aparece el concepto en disputa.

Y si bien hasta ese momento parecía que el asunto se había resuelto y que las FARC-EP habían cedido en su pretensión, se encontró otro documento en el que estas insisten en la necesidad de establecer un principio de soberanía alimentaria en la definición de las políticas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial ("Diez propuestas para una política de desarrollo rural y agrario integral con enfoque territorial" del 14 de abril de 2013) [Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 196-200]. Sin embargo, el gobierno recordó que el punto, según se acordó en el Acuerdo General (subpunto seis del punto uno), se denominaría: "Sistema de Seguridad Alimentaria", sin inclusión del término soberanía alimentaria [Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 211-212].

Estas diferencias llevaron a que el tema de soberanía alimentaria entrara al congelador [Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 281-287]. Las memorias del proceso dan cuenta de que el gobierno considero congelar este punto:

10. Soberanía alimentaria: freezer (se puede aceptar con un concepto restrictivo).

- *Sobre este punto hay dos posibilidades de acuerdo: por una parte, una vez se acuerde el*

contenido, el subpunto se puede acordar llamarlo «sistema de seguridad y soberanía alimentaria», en el entendido de que el alcance del concepto lo define lo acordado. Por otra parte, se podría simplemente cambiar el concepto seguridad alimentaria por alimentación y nutrición, o llamar al punto «plan de erradicación del hambre» o «política de alimentación y nutrición». Esta parecería ser la mejor opción [Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 409-413].

Finalmente, el 22 de mayo del 2013 se llega a un acuerdo sobre la denominación del punto, denominándolo: "Políticas alimentarias y nutricionales" [Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018c: 419].

Gracias a este relato pormenorizado nos queda claro que el debate entre la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional fue determinante

Las razones del gobierno para rechazar el concepto de soberanía alimentaria tienen que ver con los inconvenientes que esta generaría para el desarrollo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y la importación de alimentos, teniendo en cuenta que la soberanía alimentaria tiene como fundamentos la autonomía y la protección de la producción de alimentos nacionales. La exclusión del principio de soberanía alimentaria fue un mal precedente para la negociación, pareciendo que su retiro hubiera sido un consenso entre el gobierno nacional y las FARC-EP.

El debate entre la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional fue determinante en el punto de la reforma rural integral, el cual fue inicialmente puesto en entredicho, pero posteriormente determinante para consolidar el concepto de reforma rural integral.

en el punto de la reforma rural integral, el cual fue inicialmente puesto en entredicho pero posteriormente determinante para consolidar el concepto de reforma rural integral.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA: DEL CONGELADOR AL CENTRO DE LA MESA DE NEGOCIACIÓN

Como se dijo anteriormente, en el punto uno del Acuerdo de Paz, en su versión final, no se explicitó el principio de soberanía alimentaria ni tampoco el de seguridad alimentaria, pero se acordó incluir el principio del derecho a la alimentación y el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, los cuales contienen elementos de los dos conceptos no mencionados.

De igual modo, al analizar cada uno de los temas del punto uno, "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral", es posible concluir que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional son el núcleo de esa parte del Acuerdo de Paz. Conclusión que resulta de analizar los distintos componentes de los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria contenidos en el acuerdo. En ese punto uno se despliegan estrategias que permiten materializar el derecho a la alimentación adecuada y se reconocen

los derechos de los productores, de los campesinos, como protagonistas del abastecimiento alimentario, del cuidado y la preservación de los recursos ambientales, y de las tradiciones culturales de los distintos territorios, fundamentos todos de la soberanía alimentaria.

Los componentes de la soberanía alimentaria presentes en el Acuerdo de Paz están relacionados con cinco estrategias:

1. la inclusión del derecho a la alimentación como principio, lo que significa que la política de desarrollo agrario integral debe estar orientada a asegurar progresivamente que todas las personas tengan acceso a una alimentación sana y adecuada, y que los alimentos se produzcan bajo sistemas sostenibles (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018a: 13).
2. El acceso a la tierra. Formalización de los derechos de propiedad sobre la tierra (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018a: 17-23).
3. El fortalecimiento a la producción. En el Acuerdo de Paz se establece la promoción de la agricultura familiar; el fomento de la economía solidaria y el cooperativismo; el fortalecimiento de la producción alimentaria con miras a la autosuficiencia; la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria; el apoyo a la asociatividad solidaria; el acercamiento de los productores y consumidores; el apoyo a las ZRC; medidas para apoyar financieramente las formas de producción de los pequeños productores; y regulación de los transgénicos; así como la protección y promoción de las semillas nativas (esto último exigencia fundamental de la soberanía alimentaria) (Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP, 2018a: 33-34).
4. La transformación y comercialización. Definición de estrategias de compras públicas, lo que facilita la comercialización de los productos que provienen de la economía campesina, familiar y comunitaria.
5. La implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral

(RRI), así como las medidas pertinentes que establece el Acuerdo de Paz en articulación con los planes territoriales existentes. Estos PDET serán un acuerdo conjunto entre las comunidades campesinas, entidades nacionales, territoriales, diversas autoridades y la sociedad en general, lo cual implica un ejercicio de articulación, coordinación, seguimiento y evaluación a la formulación, ejecución, revisión y control del proceso de planificación y gestión que constituye el PDET, con una periodicidad de 10 años, prorrogable por cinco años más.

La alta dependencia de importaciones de alimentos básicos, las condiciones climáticas adversas (sequías e inundaciones), los factores económicos (desempleo e inflación) y, fundamentalmente, el conflicto armado, han incidido en la inseguridad alimentaria en el país. El conflicto armado ha afectado el acceso a la alimentación. Por su causa el 20% de las tierras destinadas a la actividad agropecuaria no han podido ser cultivadas.

Los componentes de la seguridad alimentaria presentes en el Acuerdo de Paz están relacionados con cinco aspectos:

1. La disponibilidad. Promoción y fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria, cuyo eje es la producción de alimentos que directamente mejoraría la disponibilidad de alimentos nacionales. En el Acuerdo de Paz se codifican elementos que favorecen este proceso.
2. El acceso. En el Acuerdo de Paz se codifican elementos referidos a estrategias para la generación de ingresos y para el acercamiento entre

productor y consumidor, así como para subsidios y planes de contingencia para las poblaciones más vulnerables (adultos mayores, mujeres gestantes y lactantes, niños y niñas).

3. El consumo. Los esfuerzos tendientes a garantizar la educación en las zonas rurales y la realización de campañas de educación alimentaria y nutricional, aunado a todas las medidas ya mencionadas, buscan contribuir con el consumo de alimentos nacionales, culturalmente apropiados, en cantidad y calidad suficiente, mediante la promoción del manejo adecuado de los mismos.
4. El aprovechamiento. Inversión en infraestructura para mejorar el saneamiento básico y el acceso a agua potable, así como salud con atención especial en lo materno-infantil.
5. La calidad. Regulación de los transgénicos y la realización de campañas para el manejo adecuado de los alimentos.

CONCLUSIONES

Colombia no ha desarrollado aún su potencial productivo. Incluso ha disminuido su capacidad de influir en el mercado interno. La alta dependencia de importaciones de alimentos básicos, las condiciones climáticas adversas (sequías e inundaciones), los factores económicos (desempleo e inflación) y, fundamentalmente, el conflicto armado, han incidido en la inseguridad alimentaria en el país.

El conflicto armado ha afectado el acceso a la alimentación. Por su causa, el 20% de las tierras destinadas a la actividad agropecuaria no han podido ser cultivadas, por lo que el mercado interno tampoco se ha desarrollado.

Y si bien el Acuerdo de Paz no tuvo como propósito el cambio de modelo económico, ni del régimen jurídico de propiedad privada, ni del modelo de inversión extranjera (esos temas no se consideraron ni se discutieron), se introdujeron reformas para hacer el sistema más equitativo e incluyente, máximo si tenemos en cuenta que el conflicto le restó entre uno y dos puntos porcentuales de crecimiento económico anual al país.

Por otro lado, el Acuerdo de Paz le da un duro golpe al modelo de concentración de la tierra, creándose un gran mercado en este sector: fondo de tierras (con tierras ociosas, recuperación de baldíos, extinción de dominio, subsidios de crédito), titulación (uno de cada cinco predios no lo está, siendo la informalidad de la tierra del 48%), impuesto a tierras improductivas (catastro multipropósito), mejoramiento del uso de la tierra, entre otras acciones. También se fortalecen las Zonas de Reserva Campesinas, donde conviven con las grandes plantaciones de monocultivos y expansión como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres)

De igual modo, se pretende una mayor tasa de crecimiento económico a partir de una reforma rural integral. Para ello, en el Acuerdo de Paz se intenta hacer compatibles los conceptos de mercado, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Asimismo, resolver el conflicto armado impactará en el acceso a la alimentación, con lo que se intentará mejorar la nutrición, el acceso al consumo de alimentos adecuados, a mercados locales y regionales, sin limitar el fomento a la importación de alimentos, granos y hasta café.

Sin duda, incluir en el Acuerdo de Paz elementos de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional como lineamientos dentro de la reforma rural integral, permite avizorar un cambio en la situación rural y agropecuaria colombiana. De igual manera, ha sido fundamental incluir el principio del derecho a la alimentación y el sistema para la garantía progresiva del mismo, así como la inclusión de estrategias que permitan materializar el derecho a la alimentación adecuada. También ha sido relevante en el acuerdo el reconocimiento de los derechos de los productores, de los campesinos, como protagonistas del abastecimiento alimentario, del cuidado y la preservación de los recursos ambientales y de las tradiciones culturales de los distintos territorios, así como su participación decisoria en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), componentes todos del concepto de soberanía alimentaria. Ha sido clave, además, incluir los temas relativos a la seguridad alimentaria y nutricional como el acceso, disponibilidad, consumo de alimentos y calidad (incorporadas a la reforma rural integral), y su impacto en la alimentación, al definirse la reforma rural integral como uno de los propósitos del Acuerdo de Paz.

NOTAS

¹ Las2orillas. 2017. "La paz con las Farc soluciona el tema de armas, pero no del modelo de desarrollo". *las2orillas.co*. [15 de febrero del 2017]. Disponible en: goo.gl/MtBmnP

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP

2018a. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 310 p. Disponible en: goo.gl/hDs9wZ

Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP

2018b. *Tomo I. El inicio del proceso de paz. La Fase Exploratoria y el Camino hacia el Acuerdo General (7 de agosto de 2010 - 17 de octubre de 2012)*. Bogotá: Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 270 p. Disponible en: goo.gl/yMF4sR

Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP

2018c. *Tomo II. Instalación de la Mesa de Conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (18 de octubre de 2012 - 31 de mayo de 2013)*. Bogotá: Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 480 p. Disponible en: goo.gl/gCWWmU

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU). 10 p. Disponible en: goo.gl/mmX45r

Departamento Nacional de Planeación

2015. *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Misión para la Transformación del Campo. 111 p. Disponible en: goo.gl/Qgjq3X

Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin)

2010. *Ministerio de Salud y Protección Social (Min-Salud), Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Universidad Nacional de Colombia*.

Gordillo, Gustavo y Obed Méndez Jerónimo

2013. *Seguridad y soberanías alimentarias*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 37 p. Disponible en: goo.gl/qBrBDV

Las2orillas

2017. "La paz con las Farc soluciona el tema de armas, pero no del modelo de desarrollo". *las2orillas.co*. [15 de febrero del 2017]. Disponible en: goo.gl/MtBmnP

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

2018. *12 claves para una agenda de transformación rural en Colombia*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Vía Campesina Colombia: FEN-SUAGRO - Delegación de la Unión Europea en Colombia. 21 p. Disponible en: goo.gl/meX51V

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

s/f. *Dialogo entre las diversas partes interesadas. Alimentos, seguridad, justicia y paz*. Disponible en: goo.gl/gZsNUs

COMITÉ SSA 2018 - 2020

Président

Claude Auroi

Vice-présidents

Sabine Kradolfer

Aline Helg

Yvette Sánchez

Secrétaire générale

María Liliana Soler-Gómez Lutzelschwab

Trésorier

Alain Vergeylen

Membres

Yasmina Tippenhauer

Yanina Welp

Alexander Brust

Christian Büschges

Sara Sánchez del Olmo

Leonardo Rodríguez

Rodrigo Sáez-Muñoz

Vanessa Boanada

Valeria Wagner

Marc Hufty

Graziela Moraes

Webmaster

Ronald Maldonado

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

NOVIEMBRE 2018 LIMA - PERÚ

