



Perú

15 de junio de 2020

Sobre la seguridad alimentaria en el contexto de la pandemia

Fernando Eguren¹

La pandemia del Covid-19 tiene impactos en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural. Uno de los más críticos es el que tiene que ver con la seguridad alimentaria. “Es altamente probable que la pandemia de COVID-19 repercutirá en un incremento del hambre y la pobreza en América Latina y el Caribe” advierten la FAO y la CELAC².

¿Está asegurada la alimentación de todos los peruanos en lo que resta del año? ¿Cuáles son las proyecciones para el próximo año?

Para intentar una respuesta conviene distinguir los diferentes componentes de la seguridad alimentaria contenidos en la definición aprobada por la Cumbre Mundial de la Alimentación convocada en 1996 por la FAO: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”³

El primer componente –disponibilidad- es que haya suficientes alimentos disponibles para toda la población del país y en todo el territorio. El segundo –acceso-, que *todos* pueden acceder a los alimentos, ya sea comprándolos, produciéndolos o por otros medios. El tercero –uso-, es que los alimentos satisfagan las necesidades nutricionales para una vida sana. El cuarto –estabilidad-, que estos tres componentes sean estables, vigentes todo el tiempo.

a. Disponibilidad ¿Hay alimentos para todos?

Hasta el momento –segunda quincena de mayo- no parece haber un problema en la oferta de alimentos. Los mercados están abastecidos, aunque la información disponible se refiere,

¹ Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

² “Seguridad alimentaria bajo la pandemia de COVID-19”. FAO y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2020). <https://bit.ly/36vAN8k>

³ Según la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996, “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. A este respecto, es necesaria una acción concertada a todos los niveles.”. <https://bit.ly/3gaJKsi>



sobre todo, a las zonas urbanas de Lima y de algunas otras ciudades. Estamos consumiendo los productos que se sembraron antes de la pandemia.

Pero hay algunas informaciones preocupantes. El valor de la producción agrícola, que fue positivo en enero y febrero en comparación con los mismos meses del 2019, dio un resultado negativo (-0.3%) el mes de marzo, primer mes de la pandemia.⁴ El decrecimiento fue aún mayor en la principal fuente de proteínas animales de la población, el pollo: el volumen comercializado en los mercados mayoristas de Lima ha estado bajando: -10% en marzo, -8.9% en abril y -16.7% mayo.⁵ No sabemos si estos datos negativos son un bache o el inicio de una tendencia que se va a prolongar en lo que queda del año. Todavía no se puede llegar a conclusiones firmes, hay que observar qué ocurre en los meses siguientes. Un estudio realizado por el Instituto Apoyo es pesimista, pues prevé que la crisis económica se prolongará y afectará negativamente la segunda campaña agrícola que se iniciaría en el segundo semestre de este año.⁶ Lo que suceda en esa segunda campaña depende mucho de qué es lo que hará el gobierno en estas semanas.

Hasta el momento, el apoyo a los productores agrarios ha sido básicamente la entrega de bonos para suplir en algo la falta o reducción de los ingresos. Pero no se nota mayor esfuerzo del gobierno en apoyar la nueva campaña agrícola con financiamiento y otras medidas de apoyo económico y logístico. La demanda de Conveagro de que se destinen cinco mil millones de soles para un *Fondo de salvataje y reactivación de la agricultura familiar*, que produce las tres cuartas partes de los alimentos que consume el Perú, no ha sido acogida (en contraste con los miles de millones de soles puestos a disposición de las empresas privadas).

Una característica de la agricultura campesina es su capacidad de resiliencia, de resistir situaciones adversas. Una manera de defenderse de las crisis económicas es retraerse de los mercados y aumentar su autoconsumo. No sabemos si esta será una reacción en el contexto de la pandemia, pero si lo fuera, sin duda se reducirá la proporción de la producción que se destina a los mercados urbanos.

También puede afectar la disponibilidad de alimentos el hecho que muchos productores pueden contraer el coronavirus y, por consiguiente, se vean impedidos de continuar con su actividad productiva. Parece que hay un patrón de contagio que se inicia desde los sectores de ingresos medios y altos de las grandes ciudades,⁷ hacia aquellos más pobres de las mismas ciudades, para extenderse luego a ciudades más pequeñas y, finalmente, a las áreas rurales. No sabemos cuánto penetrará el contagio en las áreas rurales. Uno de los factores que contribuirá a ello serán, sin duda, los retornantes que han emigrado desde las ciudades, un número indeterminado de los cuales estaban contagiados y seguramente transmitirán el mal a sus lugares de destino.

⁴ Diario *Gestión*, 17 de mayo 2020. <https://bit.ly/368zv2Y>

⁵ Minagri. Sistema de información de Abastecimiento y Precios (SISAP). 03 de junio 2020.

⁶ Citado en los considerandos del Decreto de Urgencia 041-2020.

⁷ Por ejemplo, lo mismo ocurrió en Arequipa, según informa el diario *El Pueblo*. <https://bit.ly/36fcRGe>



La agroindustria alimentaria es también un importante proveedor de alimentos. Seguramente se verá afectada por los cambios en la demanda producidos por la pandemia, pero al mismo tiempo favorecida por la inclinación de los consumidores de estoquearse con alimentos enlatados no perecibles. Su peso en la economía nacional es significativo: en el año 2017 representó el 4% del PBI nacional, cerca de la mitad de lo que aportó la minería ese año.

A diferencia de los alimentos frescos de origen agrario, cuya producción está distribuida en centenares de miles de familias agricultoras, este sector industrial está muy concentrado: tan solo dos empresas, Alicorp, del grupo Romero, y Gloria, del grupo Rodríguez Banda, centralizan más de la mitad de los ingresos de las 20 empresas de alimentos más importantes del país.⁸ El grupo Romero también controla la mayor empresa productora de aceite de palma. En la industria avícola también hay un alto grado de concentración. Cinco empresas, encabezadas por el grupo San Fernando y Redondos, colocaron en el 2018 el 92% de la oferta total de carne de pollo en Lima Metropolitana y el Callao.⁹ Como veremos más abajo, una parte sustancial de esta agroindustria depende de las importaciones de insumos, principalmente maíz amarillo duro (industria avícola)¹⁰ y trigo (harinas y derivados); en menor medida, también de lácteos.

Las importaciones de alimentos complementan la producción doméstica y son muy importantes para la seguridad alimentaria del país. Anualmente las importaciones agropecuarias giran alrededor de los 7 millones de toneladas (el doble de toda la producción nacional de arroz en 2018, o un tercio más que toda la producción de papa de ese año), y alcanzan un monto aproximado de 2300 millones de dólares anuales. Importamos las tres cuartas partes del maíz amarillo duro, que es el principal insumo de la industria avícola (los pollos –no el pescado– son la principal fuente de proteínas de la población peruana).¹¹ Importamos más del 90% del trigo, con el que se produce harina, fideos y panes. Otros productos importados significativos para la alimentación del país son el arroz (293 mil toneladas), oleaginosas y lácteos y derivados.

El problema con esta crisis global es que los exportadores de alimentos comienzan a restringirlas para proteger su propia seguridad alimentaria (lo que está ocurriendo con cerca de una veintena de países)¹², presionando sobre los precios, como ocurrió en el 2007 y 2008. En esos años el incremento de precios aumentó el número de personas con hambre en el mundo de 840 millones a más de 1000 millones. Los riesgos de depender de las

⁸ Salazar, Elizabeth (15 noviembre 2019). “La poderosa industria que sirve la mesa en Perú”. OjoPúblico. <https://bit.ly/2TOAoci>

⁹ Minagri. *Comercialización de aves en Lima Metropolitana y el Callao*. P. 13 <https://bit.ly/2TNYnrR>

¹⁰ Un estudio realizado por el IICA en 1975, ya alertaba sobre “una riesgosa dependencia para el abastecimiento” de los cereales necesarios para la pujante industria avícola. IICA (noviembre 1975). *Análisis de situación de la agroindustria en el Perú*. (P.174) Después de 45 años, la situación no ha cambiado.

¹¹ La mayor parte de las proteínas provenientes del pescado es exportada en forma de harina para alimento de ganado, siendo China el principal comprador.

¹² *The Economist*. “The world’s food system has so far weathered the challenge of covid-19”. *May 9th 2020 edition*. <https://econ.st/3616kyS>



importaciones de alimentos en situaciones críticas han conducido a que incluso en el Minagri se esté considerando que en el futuro el Perú debe ser menos dependiente de las importaciones. Podemos leer en un reciente documento de dicha institución que: “A medida que se generan problemas en el comercio internacional de alimentos, se considera cada vez más la necesidad de autosatisfacerse, y es esencial que cada país sea en la medida de lo posible capaz de producir independientemente sus alimentos; convirtiéndose en una necesidad existencial.”¹³

No sólo importamos alimentos: también importamos semillas, fertilizantes, maquinarias, tecnologías, *know how*. La oferta de estos bienes tiene un alto grado de concentración a nivel global en corporaciones transnacionales. En los últimos años, varias de estas corporaciones se han fusionado, incrementando el grado de concentración.¹⁴ El grado de autonomía que tiene el Perú respecto a estos productos es sumamente reducido, y los esfuerzos en investigación científica y tecnológica en estos rubros es cercano a cero.

b. El acceso a los alimentos

En segundo lugar, el acceso a los mismos ¿puede acceder toda la población a los alimentos?

La principal razón del hambre es la pobreza. Ya antes de la pandemia una parte importante de la población no podía acceder a los alimentos necesarios para una vida sana. Son los llamados pobres extremos del campo y la ciudad. Esta categoría –pobre extremo- se define como aquella persona cuyos ingresos no cubren la compra de una canasta básica de alimentos. Antes de la pandemia, el 3.7% de la población calificaba como pobres extremos (aproximadamente 1 millón 202 mil personas). Este número debe de haber crecido sustancialmente en los últimos dos meses, seguirá incrementándose en los meses por venir: la CEPAL estima que en un escenario alto, la pobreza extrema podría llegar a ser el 5.1% de la población (1 millón 657 mil personas).¹⁵ Según el INEI, se han perdido 1.2 millones de empleos en los últimos tres meses tan solo en Lima, principalmente afectando a trabajadores informales.¹⁶ El mismo INEI realizó una encuesta en la primera semana de mayo en la que el 14% de hogares declaró no haber podido comprar alimentos proteicos – carnes, pescado, huevos- por carencia de medios económicos, y un 9% declaró lo mismo con relación a la adquisición de alimentos ricos en carbohidratos.¹⁷

Para el conjunto de la población, y a pesar de las mejoras en el orden alimentario ocurridas en los últimos años, todavía en el 2018 el déficit calórico estimado a nivel nacional era de

¹³ Minagri. “Reporte coyuntural del comercio exterior agrario. El coronavirus y la puesta en valor de agricultores y ganaderos”. *Comercio Exterior Agrario*. 28 de abril 2020. <https://bit.ly/2ADkt9I>

¹⁴ Cuatro corporaciones controlan el 67% de la oferta global de semillas; también cuatro corporaciones concentran el 70% de la producción de agroquímicos. ETC Group (2018). *Blocking the chain. Industrial food chain concentration*. <https://bit.ly/2zCJx0s>

¹⁵ CEPAL. *Informe especial Covid-19*, N° 3, 12 de mayo 2020. <https://bit.ly/3cPuU8H>

¹⁶ Diario *El Comercio*, 21 de mayo 2020.

¹⁷ INEI. Citado por Eduardo Zegarra. “De la pandemia a la crisis de alimentos en Perú”. 25 de mayo. <https://bit.ly/2BcK2ih>



36.7%. Más grave era la situación en las áreas rurales, en donde este porcentaje sube a 44.8.¹⁸

Lo mismo debe estar ocurriendo con la desnutrición infantil. En los años de crecimiento económico, la tasa de desnutrición se redujo significativamente, de más del 30% el año 2000, al 28.0% en el 2007 a 12.2% en el 2018 (aunque con importantes diferencias regionales: 21.1% en sierra vs 7.3% en costa en el 2018).¹⁹ Pero es de esperar que esta tasa vuelva a aumentar con la reducción de la actividad productiva en el campo y la ciudad y, por tanto, de los ingresos familiares.

¿Qué ocurre con millones de niños cuyo acceso a una comida principal dependía de los programas de alimentación escolar? Puesto que ya no asisten a las escuelas, y aunque se están haciendo esfuerzos por llevarles los alimentos, varios miles no podrán acceder a ellos en los meses por delante. De todos modos, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma continuará con la distribución de alimentos, aunque no es claro cuál será su alcance: por un lado, la institución informó que este año se distribuirá alimentos a 4 millones de niños²⁰, pero el diario oficial *El Peruano* menciona que serán 3 millones.²¹ La diferencia es lo suficientemente grande como para merecer una aclaración oficial.

Otro problema es el sistema de transporte de alimentos. En varias localidades rurales la población misma, temerosa de contraer la enfermedad, establece controles a la entrada de transportistas. Por otro lado, hay un mayor control oficial de los medios de transporte por razones sanitarias. Las dificultades de llevar mercancías de un lado a otro no sólo son un problema para abastecer los mercados urbanos, sino también para movilizar los insumos necesarios para la producción agropecuaria, y trasladar a los propios productores, lo cual afectará sin duda, también, la producción de los alimentos y los ingresos de los productores.

El cierre temporal de los mercados por razones de salubridad es otro obstáculo para el acceso a los alimentos, pero básicamente para los sectores populares. Las clases medias acuden a los supermercados, que cumplen mejor los protocolos de salubridad, o reciben los alimentos a domicilio por servicios de *delivery*. El Minagri ha ido impulsando los mercados itinerantes como una alternativa temporal. Pero, según fuentes oficiales, “Están participando más de 5,000 productores con casi 5,000 toneladas de productos.”²², cifras francamente irrisorias.

Desde los estudios realizados por Amartya Sen –premio nobel de Economía en 1998– sobre las causas de las hambrunas, sabemos que estas se deben no a la inexistencia de alimentos suficientes, sino a las desigualdades en los mecanismos de distribución de alimentos; por ejemplo, a la imposibilidad de comprarlos por falta de dinero.²³ Es por ello

¹⁸ INEI-ENAH0 (junio 2018). *Condiciones de vida en el Perú*. Trimestre: enero-febrero-marzo 2018. Cuadro 3.3. P. 8. <https://bit.ly/2XayLYo>

¹⁹ OMS/OPS. Perú. Sala de Información y Análisis en Salud, <https://bit.ly/36i1a1y>

²⁰ Midis. “Qali Warma brindará servicio alimentario a escolares durante todo el año”. 14 de mayo 2020. <https://bit.ly/308i8yw>

²¹ Diario oficial *El Peruano*. “Desde mañana Qali Warma distribuirá sus productos almacenados a los padres de familia”. 4 de junio <https://bit.ly/2Y4IoY1>

²² Minagri. “Diálogo sobre desarrollo rural, seguridad alimentaria y agricultura familiar en el contexto de la pandemia”. Presentación PP de la viceministra de Políticas Agrarias, Paula Rosa Carrión Tello. Mayo 18, 2020.

²³ Amartya Sen (1981) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation (Pobreza y hambruna: Un ensayo sobre el derecho y la privación)*. Oxford University Press.



que la distribución de bonos dispuestos por el gobierno es de primera importancia, pero depende de cuánto tiempo más durará esta crisis al mismo tiempo sanitaria y económica. También la falta de información puede contribuir a que haya hambrunas. Hace unos pocos días una funcionaria de la Defensoría del Pueblo relataba que poblaciones nativas amazónicas, particularmente las no contactadas, son totalmente ignoradas por el gobierno nacional y también regionales, en parte porque no reciben información de la situación de estas poblaciones. En términos prácticos, son invisibles en el mapa de las instancias gubernamentales que deciden sobre las ayudas a la población.

Queda claro, pues, que los diferentes niveles de acceso a los alimentos tienen como primera causa las múltiples facetas de la desigualdad, que se reflejará de manera más diferenciada, cruel y dramática a medida que se prolongue la crisis sanitaria y económica.

c. El uso. ¿Cuán nutritivos son?

En tercer lugar, el uso de los alimentos, su calidad nutricional.

Una de las manifestaciones del déficit nutricional –en este caso de minerales- de un importante número de la población en el Perú es la muy alta incidencia de la anemia. La reducción de la anemia no ha seguido los pasos de la importante reducción de la desnutrición infantil. “La anemia infantil afectaba en 2017 al 43.6% de los niños y niñas de 6 a 36 meses de edad”²⁴, lo cual es calificado por la OPS como un problema de salud pública grave. En el 2019 logró disminuir a 40.1%.²⁵ En las zonas rurales alcanza el 53%; y algo más en los niños más pobres, tanto urbanos como rurales (quintil 1). En el departamento de Puno el 75.9% de los niños de 3 años o menos son anémicos, y más del 60% en los departamentos de Loreto y Pasco. Hay una indudable relación entre anemia y pobreza, pero también la hay entre la anemia y el desconocimiento de lo que es una alimentación saludable.²⁶ Pero aún en los quintiles más altos de ingreso, la incidencia de la anemia es elevada, lo que indica una dieta nutricionalmente deficiente, sobre todo en hierro. Es de esperar que con la reducción de los ingresos esta situación se vaya agravando.

Con la reducción de ingresos y la variación de los precios muchas personas modifican la composición de su dieta. La nueva dieta reduce no solo la cantidad sino también la calidad de los alimentos consumidos. La evolución de los precios de los alimentos densamente calóricos y pobres en micronutrientes tiende a bajar, mientras que, al contrario, la de los alimentos sanos tiende a aumentar, alejándose de las posibilidades de ser adquiridos por las poblaciones pobres.²⁷ El consumo regular de la llamada comida chatarra, rica en azúcar, sodio y grasas, conduce al sobrepeso y a la obesidad, y contribuye a la creación de otro problema de salud pública: la multiplicación de enfermedades crónicas no transmisibles: cáncer, diabetes, enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas. En el año 2018,

²⁴ Minsa (abril 2017). *Documento técnico Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil 2017-2021*. <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4189.pdf>

²⁵ Andina. Febrero 2019. <https://bit.ly/36jbLcH>

²⁶ Gobierno del Perú (2018). *Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia*.

²⁷ FAO (2019). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/2ze0Wfs>. P. 65.



el 23% de la población mayor de 15 años era obesa (por lo menos en 4 departamentos superaban el 30%), y el porcentaje se incrementa de año en año²⁸.

d. La estabilidad

El cuarto componente de la seguridad alimentaria es la estabilidad, es decir, el que no haya baches y vacíos en la disponibilidad de alimentos (desastres naturales, sociales o sanitarios), ni en su acceso (reducción de cosechas por causas naturales o socioeconómicas, elevación de los precios...), ni en su calidad nutritiva.

Precisamente este componente de la seguridad alimentaria es el más obviamente impactado por la pandemia pues, como hemos visto, hay incertidumbre sobre la disponibilidad de alimentos y sobre la capacidad de importantes sectores de la población de acceder a los mismos. Se viene a agregar, además, la inestabilidad causada por los efectos del cambio climático sobre el rendimiento de los cultivos, la disponibilidad del agua y la evolución de pestes y enfermedades, todo lo cual contribuye a presionar la elevación de los precios.

Esta inestabilidad se encuentra agravada por la falta de una institucionalidad que asegure que los componentes de la seguridad alimentaria mencionados sean incorporados a las políticas de Estado. Por poner un ejemplo: el proyecto de ley de seguridad alimentaria, cuyo objetivo era la instalación de una arquitectura institucional en los tres niveles de gobierno, fue aprobado por el Congreso en noviembre del 2015 y luego, a las pocas semanas, terminó archivado por el mismo Congreso; es improbable que el Congreso actual lo actualice. La misma Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, supuestamente vigente hasta el año 2021, apenas si se ha implementado. No hay una política de Estado para asegurar la seguridad alimentaria con una visión de mediano y largo plazo. El gobierno nacional no ejerce ningún liderazgo que oriente realmente a los gobiernos regionales y municipales. La única política de Estado orientada a la actividad agropecuaria desde la década de 1990 es, como ya se mencionó, la promoción y el apoyo a la moderna agroindustria exportadora.

En síntesis...

Hay una amenaza real de que la seguridad alimentaria del país en su conjunto se vea seriamente afectada por la pandemia, de que en algún momento no haya alimentos suficientes, que vastos sectores de la población no puedan adquirirlos, y que se reduzca la calidad de la dieta. Cuánto más se prolongue la crisis pandémica en el Perú y el mundo la situación será más grave, en particular para los sectores poblacionales con menos ingresos y oportunidades.

La actual situación permite apreciar que las políticas agrarias que se han seguido por décadas en el Perú son inadecuadas para las necesidades del país. Es ineludible un cambio de prioridades. No puede continuar el privilegio de la gran empresa agroexportadora en desmedro del apoyo a la agricultura familiar, que abastece el mercado interno. En el actual contexto de la pandemia el gobierno podría exigir a estas grandes empresas que destinen un porcentaje del cuarto de millón de hectáreas con riego, o más, que poseen, a la producción de alimentos para el país. En una perspectiva de mediano plazo, el país debe reducir la dependencia de las importaciones, sin pretender, claro está, una imposible e

²⁸ OMS/OPS. Perú. Sala de Información y Análisis en Salud. <https://bit.ly/3bT6Pfi>



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

inconveniente autarquía. Finalmente, el país no puede continuar con un modelo económico que crea poco empleo y profundiza las desigualdades.
