



***Mecanismos para reducir
la Inseguridad Alimentaria:
el rol de la productividad agraria y las mejoras en
disponibilidad, acceso y uso de los alimentos***
Joanna Kámiche Zegarra

Mecanismos para reducir la Inseguridad Alimentaria: el rol de la productividad agraria y las mejoras en disponibilidad, acceso y uso de los alimentos

Joanna Kámiche Zegarra, PhD

En el caso del Perú, un reciente informe sobre el estado de la (in)seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo señala que Perú enfrenta cifras bastante más altas que otros países de la región. Así, el país tuvo un 20.3% de su población con inseguridad alimentaria severa para el periodo 2021-2023, y dicha cifra supera la situación de países vecinos como Chile (3.7%) y Colombia (5.3%), así como al promedio de países de la región (10.0%), y en general, a los países de ingreso medio (17.6%). La Tabla 1 muestra la evolución de algunos indicadores de malnutrición e inseguridad alimentaria, en dos periodos: 2014 – 2016 y 2021-2023.

Un reciente estudio del MIDIS y WFP (2024) permite desagregar la información a nivel departamental y esto permite observar las disparidades regionales. La Figura 2 muestra la distribución por quintiles de los departamentos. Como se observa, los departamentos de Puno, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas y Huancavelica son los 5 departamentos en los que más del 60.3% de su población está en condiciones de inseguridad alimentaria. Por el contrario, los departamentos de Ica, Moquegua, Arequipa, Lima y Loreto son los que tienen porcentajes menores a 48.4%, que es el límite superior para el primer quintil.

Propuesta de Política Pública / Policy brief

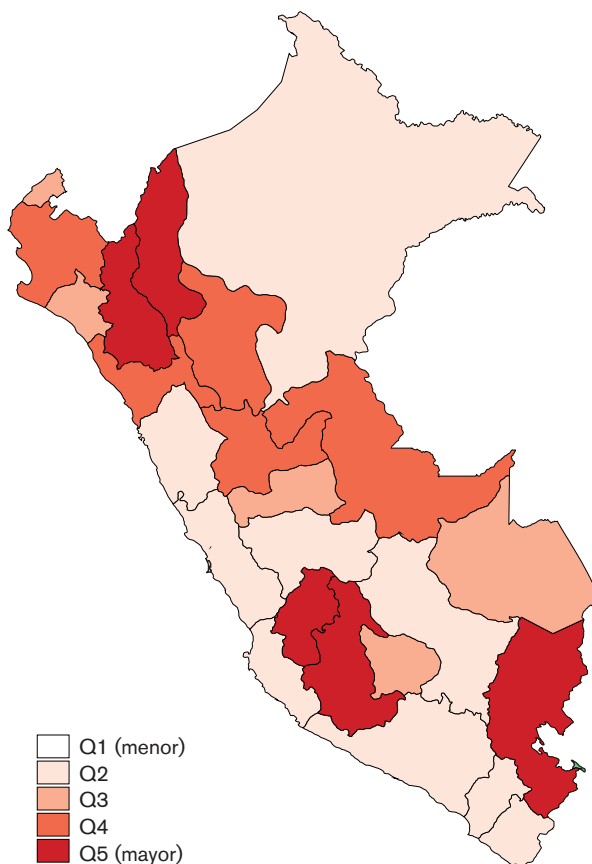
En esta propuesta de política pública, se analizan los pilares que permiten reducir la inseguridad alimentaria: disponibilidad de alimentos, acceso, y el mejor uso de los mismos. En el país, existen falencias en la disponibilidad (p.e., menor productividad agraria, poco aprovechamiento de la biotecnología), el acceso (p.e., programas alimentarios poco focalizados), y uso (p.e. ausencia de condiciones complementarias como agua, energía, entre otros). Es por ello que se proponen mecanismos concretos para promover el uso de semillas certificadas y riego tecnificado (i.e. para lograr mayor productividad agraria), así como el proceso a seguir para promover la investigación en relación con la introducción de organismos vivos genéticamente modificados en el contexto de un país megadiverso; también para la mejora en la focalización de los programas alimentarios, y finalmente, intensificar el trabajo multisectorial en el sector público con la participación del sector privado y de la academia, para lograr que estén disponibles los recursos complementarios vitales para mejorar el uso de los alimentos.

Tabla 1. Prevalencia de inseguridad alimentaria en el Perú, en comparación con otros países del mundo

Indicador	Período	Mundo	Países de ingreso medio	América del Sur	Chile	Colombia	Perú
Prevalencia de malnutrición en toda la población	2004 - 2006	12.0	18.8	8.4	3.0	11.1	17.7
	2021 - 2023	9.1	13.5	5.9	<2.5	4.2	7.0
Prevalencia de inseguridad alimentaria severa en la población total	2014 - 2016	7.6	12.0	4.7	2.9	4.9	13.5
	2021 - 2023	10.9	17.6	10.0	3.7	5.3	20.3
Prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa en la población total	2014 - 2016	21.7	29.8	19.7	10.8	20.0	37.2
	2021 - 2023	29.0	43.1	29.2	17.6	30.7	51.7

Fuente: FAO, FIDA, UNICEF, WFP, WHO (2024).

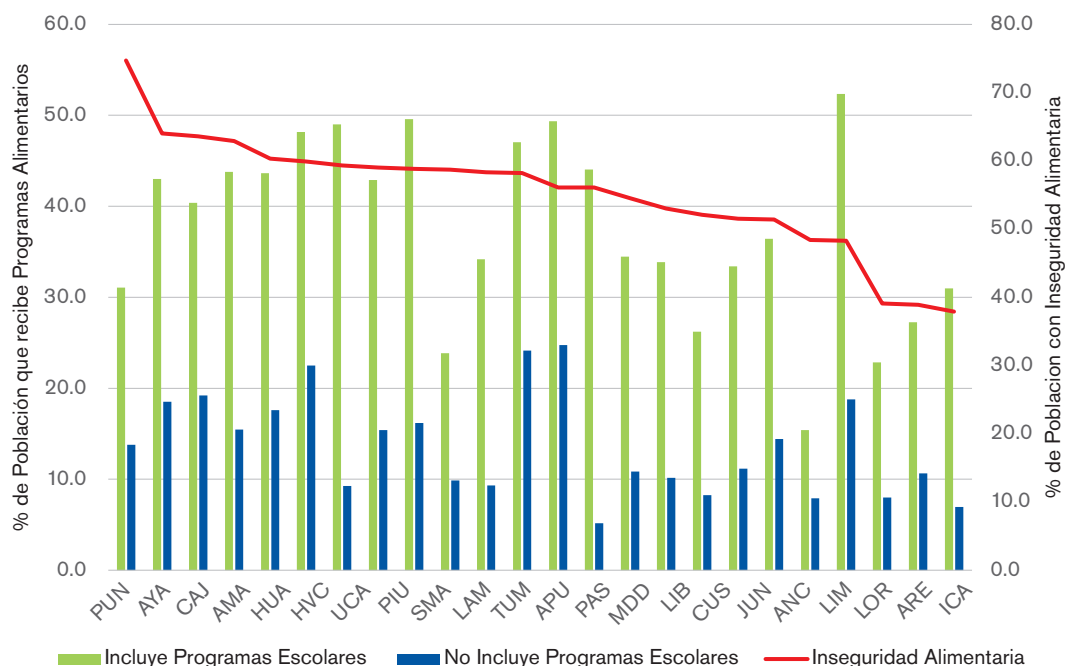
Figura 1. Niveles de inseguridad alimentaria por departamento, en quintiles, 2023



Fuente: MIDIS-WFP (2024)

En la Figura 2 no se observa una relación clara entre los servicios de los programas alimentarios, sea que incluyan los programas alimentarios escolares o no, y la tasa de inseguridad alimentaria en cada región del Perú. Es decir, no se observa una adecuada focalización, en la que en un departamento donde existe un mayor porcentaje de la población en condición de inseguridad alimentaria, esa región tenga una mayor proporción de su población con acceso a los programas alimentarios. Este puede deberse a que la distribución de estos programas no necesariamente toma en cuenta el criterio de inseguridad alimentaria, que es muy específico.

Figura 2. Inseguridad Alimentaria y Programas Alimentarios en el Perú, por región, 2023



Fuente: (MIDIS y WFP, 2024; INEI, 2023).

Finalmente, las condiciones complementarias que facilitan el uso y correcto aprovechamiento de los alimentos, evitando el desperdicio, se muestran a continuación.

Tabla 2. Condiciones para almacenamiento y preparación de alimentos, por dominio geográfico, 2023*

Condiciones para almacenamiento y preparación	Costa Norte	Costa Central	Costa Sur	Sierra Norte	Sierra Central	Sierra Sur	Selva	Lima Metrop.	Total
¿Tiene agua en red pública?	72.6%	67.2%	60.7%	67.8%	67.9%	53.4%	60.9%	66.1%	64.6%
¿Tiene agua todos los días?	73.3%	78.9%	91.3%	80.2%	89.6%	90.3%	86.5%	96.1%	88.1%
Número de horas al día que tiene agua	9.72	12.96	19.15	19.07	20.04	20.25	17.71	21.5	17.82
¿Tiene electricidad?	98.5%	96.7%	97.1%	94.1%	94.0%	94.1%	89.9%	99.4%	96.2%
¿Utiliza gas o electricidad para cocinar?	65.8%	71.3%	64.4%	26.8%	36.1%	42.5%	47.7%	71.7%	56.4%
¿Utiliza cocina a gas o electricidad?	92.6%	96.3%	94.1%	71.2%	85.3%	93.1%	83.5%	97.0%	90.8%
¿Tiene refrigeradora?	68.5%	74.3%	63.0%	17.8%	23.5%	33.6%	46.4%	84.4%	56.3%

*El valor indica el porcentaje de la población que respondió afirmativamente a cada una de las preguntas.

Fuente: (INEI, 2023).

Existen diversas aproximaciones para la estimación del impacto económico de la inseguridad alimentaria y sus consecuencias, como la desnutrición. En el caso del Perú, Alcazar et.al, (2013) encontraron que el costo de la desnutrición infantil para el 2011, significó el 2.2% del PBI de dicho año. Estudios más recientes indican que los cambios pueden significar entre el 2% y el 4% de los PBI de los países, con diferencias sustanciales entre regiones y países (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, 2021). Más aún, un estudio reciente encuentra que por cada dólar invertido en intervenciones para reducir el retraso en el crecimiento (i.e, una consecuencia de la desnutrición), generan ganancias entre US\$ 2 y US\$ 81 anualmente, dependiendo del país (Akseer et.al, 2022).

Propuestas de Política

Considerando todo lo anterior, es posible proponer algunas medidas para contribuir a reducir la inseguridad alimentaria en el Perú. La primera se enfoca en incrementar la disponibilidad de alimentos, la segunda en trabajar los problemas de acceso, y la última, busca mejorar el uso de alimentos. La cuarta intervención lo que busca es promover un enfoque más multisectorial para atacar el problema.

1.1 Incremento en la disponibilidad de alimentos a través de la mayor productividad agraria

El primer paso para mejorar la disponibilidad de alimentos es a través de una mejora en la productividad agraria, lo cual se logra a través de la intervención en los factores que la literatura ha demostrado que contribuyen a incrementar el volumen de producción, dada la cantidad de insumos utilizados, es decir, la productividad.

Dadas las limitaciones mostradas en el diagnóstico, es posible empezar a trabajar en aspectos básicos como:

a. Incremento en el uso de semillas certificadas, para aumentar la productividad.

El bajo uso de semillas certificadas (7.7%), pese a su reconocido impacto en la productividad agraria, es un aspecto que debe ser promovido con mayor intensidad por las autoridades agrarias. Aunque en algunos contextos, el uso de este tipo de semillas puede elevar sustancialmente los costos, las mejoras en productividad pueden superar el costo de su implementación. No obstante, en un inicio, será necesario que el sector público promueva su uso a través de incentivos económicos, como donaciones, o subsidios parciales, que faciliten el conocimiento de las semillas, así como sus beneficios directos en productividad. Adicionalmente, se requerirá incrementar la escala que tiene el INIA para producir semillas certificadas, ya que el acceso a semillas de este tipo, para más de 2 millones de agricultores requiere una inversión importante para lograr producción constante y amplia. Claramente, este tipo de intervenciones, generan costos fiscales para el Estado. No obstante, las ganancias en productividad laboral, reducción de costos en salud, entre otros, en el corto y largo plazo, pueden justificar dichas “inversiones”.

b. Promoción de mecanismos más sofisticados de riego

Las modificaciones en los patrones climáticos que se observan cada día, implican la necesidad de contar con sistemas de riego, que permitan mantener el flujo de agua de acuerdo con la demanda de los cultivos, sin verse afectados por condiciones inusuales de precipitación.

Pero dada justamente esa sensibilidad de los cultivos a la cantidad de agua disponible, es que se requiere realizar el uso más eficiente del agua que se recibe en las parcelas. Para ello, promover sistemas de riego más sofisticados, como el riego por goteo, puede implicar mejoras sustanciales en la producción (p.e., +/- 30%), cuya posterior venta en el mercado, podría contribuir a financiar los costos de instalación de este tipo de sistemas. Dichos costos de instalación también pueden ser financiados inicialmente por el sector público, con el compromiso de reducir el uso futuro de agua, y de esa manera, realizar una gestión ambientalmente más positiva¹, que generará beneficios monetarios para todos.

1.2 Mayor apertura para la discusión sobre el uso de los OVMs en el Perú

Las opiniones respecto al uso de los OVMs están cambiando en el mundo hacia una perspectiva más positiva, ya que se han percibido los beneficios respecto al incremento de la productividad, sin los resultados negativos que se temían, incluso en países megadiversos como Brasil y algunos países en África. Aunque ello no implica dejar sin efecto la moratoria que existe en el Perú para el ingreso y uso de los OVMs hasta el 2035, si sugiere que se debe estudiar los casos que se han desarrollado en otros países, para diseñar, y de ser necesario, construir una institucionalidad sólida respecto al tema (p.e., similar a la Brasil). Más aún, se requiere desarrollar investigación científica específica, para aquellos cultivos para los que potencialmente se podría evaluar el uso de OVMs, considerando, a la vez, la forma de reducir los riesgos para la agrobiodiversidad del Perú, que genera beneficios en sectores conexos como el turismo y la gastronomía. El objetivo debe ser evaluar lo que es mejor para el país, teniendo como prioridad la lucha contra la inseguridad alimentaria.

Es por ello, que se sugiere trabajar en temas como:

1. Sistematizar las experiencias de países megadiversos (p.e., Brasil, Colombia, algunos países de África) sobre la adopción de OVMs, en aspectos como: temporalidad, marco regulatorio, institucionalidad, capacidades técnicas necesarias, relación con el sector privado, entre otros. El objetivo es definir lecciones aprendidas, que permitan diseñar un derrotero sobre cómo proceder para implementarlo en el Perú, sin tener que esperar hasta el fin de la moratoria, para recién discutir el tema. Las acciones deben tomarse en los próximos 10 años que quedan de moratoria.
2. Fortalecer los mecanismos de investigación agraria, en relación con los OVMS, a través no sólo del INIA, sino en coordinación con las universidades y sus centros de investigación. Utilizar los mecanismos que ya aplica PROCENCIA, para distribuir fondos de investigación sobre OVMS, podría permitir avanzar más rápido en la investigación. Algunas universidades tienen profesionales capacitados al más alto nivel, e incluso, se pueden utilizar los recursos asignados para atraer especialistas que estén trabajando el tema en países megadiversos, y así adaptar las estrategias que se están utilizando en ellos. En estas convocatorias, se debe promover la participación del sector privado como socio, para lograr una relación más fluida entre el sector público – académica – sector privado, que permita escalar los resultados, cuando se considere oportuno, y en aquellos cultivos, que no afecten la agrobiodiversidad del país.
3. Identificar algunos pocos cultivos (2 o 3) en los que se podría permitir el ingreso y la producción controlada con OVMS, y a partir de allí desarrollar un protocolo de acción, que podría ser aplicado en otros cultivos. En estos casos, la protección de la

¹ Existen varios casos en los cuales, en la primera fase del proceso, se han otorgado subsidios para pagar los costos de instalación (p.e, las instalaciones de gas natural).

agrobiodiversidad y el cumplimiento del Protocolo de Cartagena son elementos centrales para tomar en cuenta, y se debe garantizar que no se generarán externalidades negativas.

4. Diseñar e implementar una institucionalidad que permita regular, monitorear y sistematizar el proceso seguido para introducir los OVMS en un país megadiverso como el Perú, sin afectar su agrobiodiversidad y condiciones ambientales básicas. Este será el punto más álgido en el derrotero propuesto, dada la debilidad institucional que ostenta el país.

1.3 Programas alimentarios focalizados, autoconsumo y provisión moderna

La provisión de programas alimentarios, sean generales o a través de los servicios escolares, son esquemas clásicos de apoyo a la población de bajos recursos. No obstante, si lo que se busca es luchar contra la inseguridad alimentaria, sería importante que se realice un proceso de focalización más preciso, en el cual la población objetivo sea justamente aquella que está en condiciones de inseguridad severa (en primera instancia) y moderada posteriormente. Para ello, los registros administrativos que se puedan desarrollar a partir de la FIES (Escala de experiencia de Inseguridad Alimentaria), podrían ser un primer paso para focalizar mejor la entrega de programas sociales alimentarios.

Entre los mecanismos modernos para mejorar el acceso a alimentos de calidad, está la promoción de la diversificación de cultivos entre los agricultores, porque eso reduce los costos de los alimentos, a través de la promoción del autoconsumo. La agricultura familiar existente en el país, muestra características de alta diversificación, por lo que programas que promuevan el autoconsumo de los productos que se cosechan, tendrían una parte del esfuerzo ya realizado. Por ejemplo, el programa Haku Wiñay, de FONCODES -MIDIS, es un ejemplo de un programa exitoso para promover los biohuertos entre los agricultores, y así incrementar el consumo de frutas y verduras, además de proteínas.

Adicionalmente, el uso de vales de consumo destinados a la promoción de alimentos más costosos, como frutas, verduras y proteínas, puede ser un mecanismo no sólo para luchar contra la inseguridad alimentaria, sino también para mejorar los ingresos de los productores agropecuarios mediante el incremento de la venta local de este tipo de alimentos.

1.4 Condiciones complementarias y trabajo interinstitucional

Para lograr una mejor utilización de los alimentos, se requieren un conjunto de acciones complementarias, en términos de acceso a agua no contaminada, electricidad de manera regular, y equipamiento mínimo (p.e, cocinas, medios de refrigeración, por lo menos comunitaria).

Estos diferentes elementos complementarios no son responsabilidad de una entidad gubernamental de forma exclusiva, por lo que el trabajo interinstitucional es una condición necesaria para avanzar en este tema. La disponibilidad de servicios básicos (p.e, agua, energía) es responsabilidad de ministerios específicos, con lo que se podría coordinar para intensificar la intervención en zonas donde la inseguridad alimentaria sea más alta. Ya en el país se tienen experiencias como el Plan Multisectorial para la prevención y reducción de la Anemia materno infantil, en la cual distintos sectores aportan desde sus mandatos institucionales para luchar contra la anemia. Recientemente, se ha aprobado la Estrategia Multisectorial para contribuir a la reducción de la pobreza urbana (D.S. 007-2025-MIDIS), con la participación de 18 ministerios. Aunque el costo de coordinación es alto en este contexto, el contar con la participación de los distintos sectores facilita la aplicación del marco normativo específico, pero lo que es muy necesario es que se prioricen las actividades conjuntas y se dispongan del presupuesto necesario para implementarlas. La inseguridad alimentaria, al ser un problema multicausal, requiere soluciones donde participen distintos sectores.

Actualmente, el Presupuesto General de la República representa aproximadamente el 21% del Producto Bruto Interno (PBI). A su vez, el sector educación implica entre el 20% y 22% del presupuesto, mientras que a salud se destina entre 12% y el 15%. Eso quiere decir, que en términos de PBI, significan un total de 6.7% y 7.7%. Esto implica que si se destinan parte de los recursos para financiar las propuestas discutidas previamente, los beneficios que genera la reducción en la inseguridad alimentaria, entre 2% y 4%, según diversos estudios, justificarían ampliamente la inversión. Lo que se requiere es la voluntad política del trabajo multisectorial, y la aprobación operativa del presupuesto conjunto para hacerlo.

En este trabajo interinstitucional, no se debe olvidar contar con la participación del sector privado, quienes pueden apoyar con medidas en el mediano y largo plazo, y quienes se beneficiaran de manera directa de la mayor productividad laboral de los trabajadores en el futuro.

Finalmente, las propuestas aquí realizadas, pueden y deben desarrollarse de forma paralela, aunque con diferentes intensidades. Las propuestas para incrementar la disponibilidad de recursos, se pueden implementar primero, para lograr que los productos agropecuarios estén a disposición de la población, y también porque los agricultores que autoconsumen parte de su producción, pueden incrementar su ingesta de alimentos directamente. Estas propuestas están referidas al mayor uso de insumos de calidad: semillas certificadas y riego tecnificado, además de la asistencia técnica, todas ellas intervenciones que ya está demostrado por la literatura que tienen efectos positivos en la productividad. La discusión sobre el uso de OVMS en el Perú, es una discusión de más largo plazo, pero se puede fortalecer y ampliar el trabajo del INIA, y analizar el tipo de institucionalidad que se requeriría, en caso se defina la implementación de OVMS para el año 2035.

En el caso de las propuestas para mejorar el acceso y el uso, éstas se pueden desarrollar de forma paralela y empezar desde ahora. Una mejor focalización generaría una mejor utilización de los recursos fiscales, y permitiría atacar la inseguridad alimentaria severa, logrando resultados en relativamente un corto plazo.

No obstante, las mejoras de uso que requieren intervenciones complementarias (p.e., agua, electricidad) y el contar con equipos complementarios, necesitan un trabajo coordinado con otros sectores (MVCS, MINEM), que siempre toma mucho más tiempo por los mayores costos de coordinación que implica, no sólo en términos de priorización de áreas geográficas para intervención, sino también en la asignación presupuestal conjunta, que requiere aprobaciones administrativas de mayor nivel. Estas coordinaciones pueden retrasar el inicio de las intervenciones; no obstante, ello no debe detener las coordinaciones, sino más bien, acrecentar los esfuerzos para que los objetivos se alcancen.