

# La revista **AGRARIA**

AÑO 14 N.º 152  
JUNIO de 2013

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

## **¿POR QUÉ ES NECESARIA LA LEY DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE?**

Varios estudios contribuyen a argumentar que la ley está bien concebida.

Págs. 8 y 9

## **CRÍTICAS DESNUTRIDAS Y SIN FUNDAMENTOS A LA LEY**

Voceros de la industria alimentaria están desesperados y utilizan argumentos históricos.

Págs. 6 y 7

## **AMÉRICA LATINA APUESTA POR LEYES DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE**

Perú no es un caso aislado. Otros países también apuestan por la buena alimentación.

Pág. 10

## **PERÚ: ¿«SEGURIDAD» O «SOBERANÍA» ALIMENTARIA?**

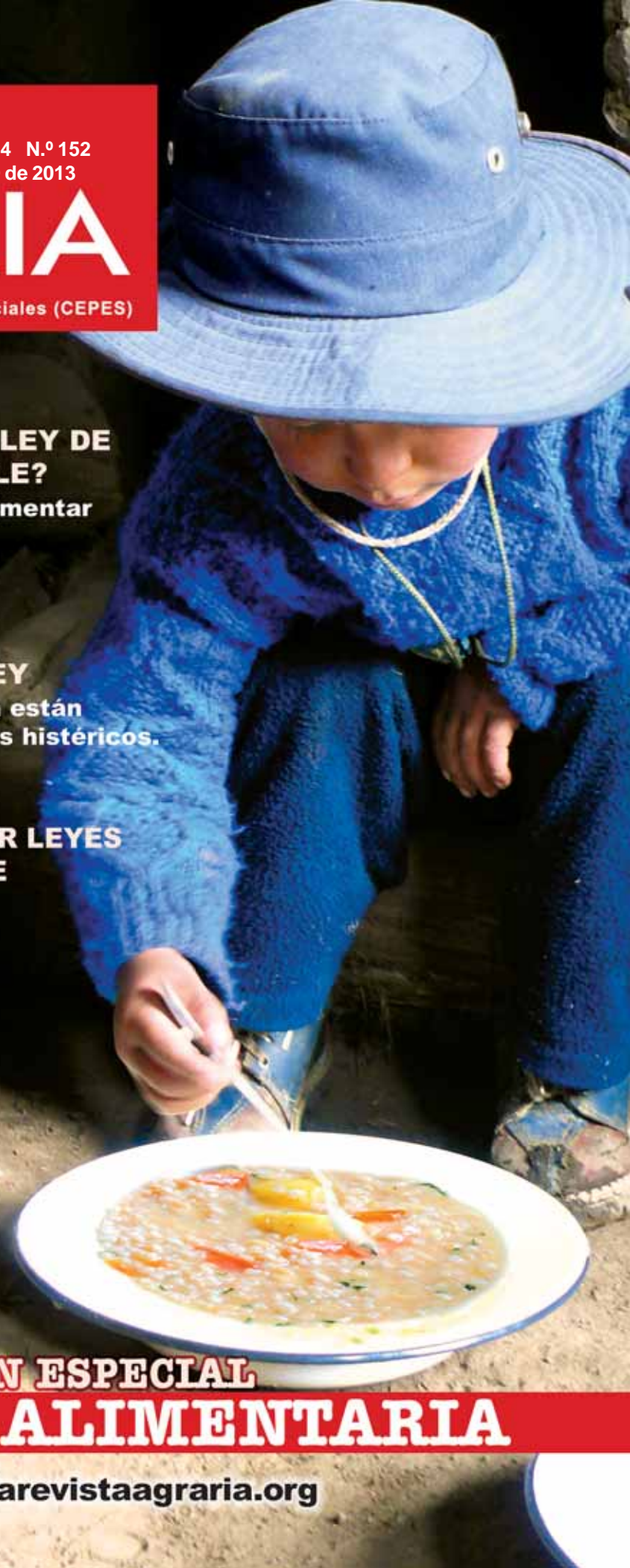
Un tema complejo que requiere atención prioritaria del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

Págs. 4 y 5

**EDICIÓN ESPECIAL**

# **SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Visite: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)



### Las dos caras de la malnutrición peruana: la desnutrición crónica y el exceso de peso<sup>1</sup>

Miguel Ángel Pintado

En los últimos años, diversos esfuerzos públicos y privados han conseguido mitigar las altas tasas de desnutrición crónica en el mundo concentrada, principalmente, en países en desarrollo como el nuestro. No obstante, en la actualidad se ha revelado la otra cara de la malnutrición: el sobrepeso y la obesidad.

Esta nueva versión del problema no solo afecta a los países desarrollados, sino también a los países en desarrollo. El Perú no es la excepción. Como podemos ver en el gráfico 1, además de la ligera caída de la desnutrición crónica (DC), los porcentajes de sobrepeso y obesidad en niños menores de 5 años casi ni se han movido: la prevalencia del sobrepeso ha tenido insignificantes variaciones, mientras que la de la obesidad ha sido constante. Por otro lado, mientras la tendencia de la DC es clara (ver línea turquesa, con inclinación a la baja), las tendencias del sobrepeso y la obesidad son indeterminadas (ver ambas líneas naranjas, sin inclinación). Es decir, hay indicios suficientes para pensar que el exceso de peso es un problema persistente y de futuro indeterminado.

Ahora bien, el factor común entre ambos problemas (la desnutrición y el exceso de peso) es el consumo de alimentos de bajo valor nutricional. No obstante, las razones son distintas y, por tanto, las características de la población, la cual sufre estos problemas, también serán distintas. Para corroborarlo, presentamos los resultados de dos estudios que analizan los problemas de la desnutrición crónica y el exceso de peso en niños menores de 5 años, asociados a algunos factores socioeconómicos relevantes (ver cuadros 1 y 2). En el primer estudio se reportan cinco factores. Primero, existe una diferenciación por género: de todos los niños con desnutrición crónica, los hombres son los más afectados, en relación con las mujeres (31.9%, frente a 26.4%). Segundo, la DC está más concentrada en las áreas rurales que en las urbanas. Tercero, hay una gran brecha en términos monetarios: la diferencia en la incidencia de la DC entre el quintil más pobre y el más rico es abismal. Cuarto, la incidencia de la DC se incrementa a mayor altitud. Por último, el mayor porcentaje de DC se concentra en niños cuyas madres no poseen educación, mientras un menor porcentaje coincide en niños cuyas madres son educadas.

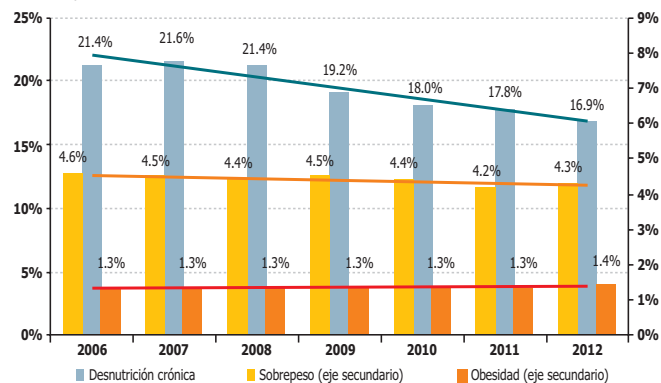
Por su parte, el segundo estudio reporta cuatro factores. Primero, existe también una diferenciación por género, siendo los hombres los más afectados por el exceso de peso (EXP, en adelante). Segundo,

Cuadro 2. Exceso de peso en niños menores de 5 años, 2009-2010

Categoría	Sobrepeso	Obesidad	Exceso de peso
Hombre	7.0%	2.1%	9.1%
Mujer	5.8%	1.5%	7.3%
Área urbana	7.7%	2.3%	10.0%
Área rural	3.8%	0.5%	4.3%
Pobre extremo	2.5%	0.5%	3.0%
Pobre no extremo	5.6%	0.7%	6.3%
No pobre	7.9%	2.7%	10.6%
Costa	7.0%	2.3%	9.3%
Lima Metropolitana	9.7%	3.3%	13.0%
Sierra	5.0%	0.6%	5.6%
Selva	2.5%	0.6%	3.1%

Fuente: Álvarez, Sánchez et al. (2010). Sobrepeso y obesidad: prevalencia y determinantes sociales del exceso de peso en la población peruana. Lima: Minsa.

Gráfico 1. Malnutrición en niños menores de 5 años. Perú, 2006-2012 (patrón de referencia NCHS)



Fuente: INS - Sistema de Información del Estado Nutricional. Elaboración: Cepes.

Cuadro 1. Desnutrición crónica en niños menores de 5 años, 2007

Categoría	DC
Hombre	31.9%
Mujer	26.4%
Área urbana	14.7%
Área rural	44.8%
Quintil más pobre	53.2%
Quintil más rico	5.5%
0-1000 m.s.n.m. (altitud)	19.1%
1000-3000 m.s.n.m. (altitud)	38.1%
3000 a más m.s.n.m. (altitud)	46.0%
Madre sin educación	58.7%
Madre con educación secundaria	20.2%
Madre con educación superior	8.3%

Fuente: Beltrán y Seinfeld (2009). Desnutrición infantil en el Perú: un problema persistente. Lima: UP.

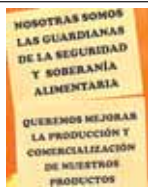
el EXP está mucho más concentrado en las áreas urbanas que en las rurales, lo cual se explica, probablemente, por los cambios en los hábitos de consumo, el mayor acceso a la comida chatarra, la mayor publicidad, el mayor sedentarismo, etc. Tercero, el problema del EXP es más frecuente en hogares no pobres que en aquellos que carecen de ingresos. Por último, existe una localización determinada del EXP: se concentra en las zonas costeras y, sobre todo, en Lima Metropolitana.

En efecto, el problema de la malnutrición en el Perú tiene diversos rasgos. Por un lado, la DC es un problema que ataca con más fuerza a los hogares rurales, pobres, y que está asociado a los bajos niveles educativos de la madre; mientras que el EXP, más bien, se localiza y concentra fundamentalmente en zonas urbanas, en la costa y Lima Metropolitana, y en familias no pobres. Tener en cuenta estos diferentes rasgos asociados a la DC y el EXP permitirá no solo conocer mejor las diferentes caras de la malnutrición en el país, sino también combatir el problema de manera eficaz y focalizada.

#### Nota

<sup>1</sup> El exceso de peso comprende la suma de las cifras de obesidad y sobrepeso. La diferencia entre sobrepeso y obesidad es de intensidad. Para niños, los estándares de la OMS definen obesidad y sobrepeso a partir del cálculo de coeficientes técnicos que pueden ser consultados en <http://www.who.int/childgrowth/standards/es/>

### 4 ¿«Seguridad» o «soberanía» alimentaria?



### 6 Voceros de la industria alimentaria, desesperados ante la Ley de Alimentación Saludable. Críticas desnutridas y sin fundamentos



### 8 ¿Por qué es necesaria la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable?



### 10 América Latina apuesta por leyes de alimentación saludable



## Alimentación saludable: una ley razonable

¿No le parece del todo razonable, estimado lector y lectora, que el Estado se preocupe de la salud pública? ¿No le pareció que era obligación del Estado limitar la publicidad y el consumo del cigarrillo, cuando se sabía fehacientemente que es un producto cancerígeno? ¿No aprobó usted que se prohibiese la venta de bebidas alcohólicas a menores de 18 años? ¿No es entonces lógico que el Estado se preocupe por regular la publicidad dirigida a niños y adolescentes, de alimentos que pueden ser nocivos para la salud, sabiendo que influyen en el origen del sobrepeso y la obesidad y que estos, a su vez, generan enfermedades como la diabetes y la hipertensión?

Precisamente, esto último es lo que hace la Ley 30021, de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, promulgada el 16 de mayo pasado. Dicha ley manda, en resumen, que la publicidad no sea manipuladora y mentirosa. Difícilmente, alguien preocupado por la salud de los niños —y también de los adultos, claro está— puede disentir con este mandato.

Pero esa ley no solo regula —no prohíbe— la publicidad, sino que dice otras cosas tan o más importantes que esa.

En efecto, dispone que el Ministerio de Educación debe promover la enseñanza de la alimentación saludable incorporando «en el diseño curricular nacional de la educación básica regular y de la educación no escolarizada, programas de promoción de hábitos alimentarios que contribuyan a mejorar los niveles de nutrición» (art. 4). El Ministerio de Salud apoyará, además, en extenderlo a los padres de familia. ¿Acaso no es esta una excelente disposición: que se enseñe a los escolares y a sus padres qué es una buena alimentación?

La ley también dispone que los kioscos y los comedores escolares brindarán «exclusivamente alimentos y bebidas saludables» (art. 6). Debería sorprendernos que tal disposición no haya existido desde hace mucho tiempo, cuando ya en otros países era obligatoria.

Asimismo, la ley establece que en todos los niveles de la educación básica regular se promoverá «la práctica de la actividad física de los alumnos» y que los gobiernos locales fomentarán «la implementación de juegos infantiles en parques y espacios públicos» (art. 7).

Y para que todo esto no quede en letra muerta, la ley manda que su cumplimiento sea fiscalizado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) —en lo que concierne a violaciones de la ley por la publicidad— y por el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) —en lo que respecta al incumplimiento de las demás normas—. De manera adicional, se crea un Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y Obesidad, a cargo del Ministerio de Salud, que se encargará de suministrar información y evaluar periódicamente la situación nutricional de la población infantil y la evolución del sobrepeso y obesidad en niños y adolescentes (art. 5).

Aunque no deja de sorprender, provoca malestar que los representantes de las instituciones empresariales que se precian de ser los conductores del desarrollo del país, se opongan a la intervención del Estado en nombre de la libertad de elección e información, subordinando la nutrición y la salud de centenares de miles de peruanos a un afán de lucro.

Fernando Eguren  
Director

## La revista AGRARIA

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales



Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11/ Perú

Tel. (511) 4336610

Email: [agraria@cepes.org.pe](mailto:agraria@cepes.org.pe)

Web: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)

[www.facebook.com/LaRevistaAgraria](https://www.facebook.com/LaRevistaAgraria)

Twitter: @RevistaAgraria

Directora fundadora

Bertha Consiglieri (1950-2007)

Director

Fernando Eguren

Comité editorial

Laureano del Castillo, Javier Alvarado,  
Beatriz Salazar, Ricardo Marapi, Jaime  
Escobedo, Pedro Castillo, Miguel Pintado

Corrección/Diagramación

Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República el  
último miércoles de cada mes.



LICENCIA CREATIVE COMMONS

Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

# ¿«Seguridad» o «soberanía» alimentaria?

Fernando Eguren

En la actualidad, alrededor de mil millones de personas sufren hambre. En el Perú, 19 de cada 100 niños están desnutridos —aunque ha habido mejoras en los últimos años<sup>1</sup>—, pero los promedios nacionales son engañosos, pues la desnutrición continúa siendo un problema social muy grave. Después de diez años de crecimiento económico, todavía, en Huancavelica, alrededor del 60% de los niños menores de 5 años sufren desnutrición crónica; 45% en Cajamarca y 41% en Cusco (patrón de referencia OMS)<sup>2</sup>.

Años atrás, se creía que el hambre era producto de desastres naturales que destruían las cosechas: sequías e inundaciones, así como de pestes y enfermedades de las plantas, temperaturas extremas, etc. Todo ello ocasionaba escasez de alimentos y, por tanto, situaciones de hambruna.

Pero en el siglo pasado se llegó al consenso de que el hambre era causado so-

bre todo por razones políticas y sociales: guerras, pobreza, desigualdad, concentración del poder político y económico. En el logro de este consenso tuvo gran importancia el médico y economista brasileño Josué de Castro (1908-1973), que escribió dos obras que conmovieron al mundo: *Geografía del hambre* y *Geopolítica del hambre*. Su tesis central era que el hambre era causado por el subdesarrollo, resultado a su vez de la mala utilización de los recursos naturales y humanos. Tuvo una gran influencia en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), cuyo consejo ejecutivo presidió.

## ¿Qué es la seguridad alimentaria?

La FAO, reconociendo que el hambre es un problema del cual ningún país se puede sentir liberado, convocó en 1974 a una primera cumbre mundial para anali-

zar la situación del hambre y la desnutrición en el mundo. Años después, en 1996, los países del planeta, reunidos en una nueva cumbre mundial sobre la alimentación, acordaron adoptar por consenso la siguiente definición de *seguridad alimentaria*:

«La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana».

Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son, pues: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante y fundamental del concepto de seguridad alimentaria<sup>3</sup>.

## ¿Qué es la soberanía alimentaria?

Pero, simultáneamente, en 1996, la Vía Campesina —una importante red mundial de organizaciones campesinas— adoptó otra definición del tema, llamándola *soberanía alimentaria*. La definición ha ido evolucionando en el tiempo, siendo la última versión la siguiente:

«La soberanía alimentaria es el derecho fundamental de todos los pueblos, naciones y Estados a controlar sus alimentos y sus sistemas alimentarios y a decidir sus políticas asegurando a cada uno alimentos de calidad, adecuados, accesibles, nutritivos y culturalmente apropiados. Ello incluye el derecho de los pueblos para definir sus formas de producción, uso e intercambio, tanto a nivel local como internacional»<sup>4</sup>.

Mientras que el concepto de *seguridad alimentaria* de la FAO aceptaba plenamente las reglas de juego del comercio internacional (establecidas, básicamente, por la Organización Mundial del Comercio, OMC, fuertemente influenciada por los países más ricos y las empresas transnacionales, y luego por los tratados de libre comercio), el de *soberanía alimentaria* enfatizaba la soberanía nacional en materia alimentaria, por encima

Foto Ricardo Marapi



El concepto de soberanía alimentaria enfatiza el papel central del campesinado y los pequeños productores en el logro de una soberanía nacional en materia alimentaria.

de esas reglas comerciales, así como el papel central del campesinado. Si bien en el tiempo ha habido un cierto acercamiento entre ambas concepciones, es la definición de la FAO la que ha sido oficializada por los gobiernos de la mayoría de países del mundo, incluido el Perú.

### Dilemas del gobierno peruano

A raíz de la crisis alimentaria desatada en 2007-2008 por el alza de los precios de los alimentos, el concepto de soberanía alimentaria ha ido ganando terreno. El gobierno peruano se encuentra en dificultades para evitar el uso del término en la novísima *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional*, que está circulando para comentarios, y en el proyecto de ley sobre el mismo tema, que está en debate en el Congreso. Por el momento, ha optado por hacer una definición *ad hoc* de soberanía alimentaria «dentro de los marcos de los acuerdos internacionales», es decir, de los TLC y los de la OMC suscritos; opción sin salida, pues precisamente estos acuerdos limitan la soberanía alimentaria.

En una reciente publicación, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) informa que en el país hay 734 distritos calificados con «muy alta» y «alta» vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, en donde habitan 4.5 millones de personas, principalmente del sector rural<sup>8</sup>. En síntesis, la alimentación no es segura para toda la población. Es segura para los sectores poblacionales no pobres, para las ciudades y para los territorios bien comunicados; no lo es para las poblaciones pobres, para las áreas rurales y para los territorios con escasas vías de comunicación. La seguridad alimentaria es, pues, un tema amplio y complejo que requiere atención prioritaria y urgente por el Estado, los partidos políticos y las instituciones de la sociedad civil.

### Notas

<sup>1</sup> En este mes de junio, la FAO entregó diplomas a dieciocho países, entre ellos el Perú, por haber alcanzado anticipadamente las metas del Objetivo de Desarrollo del Milenio número uno: reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre para 2015.

<sup>2</sup> INEI/MEF/Usaid. Indicadores de resultado identificados en los programas estratégicos. Endes. Cuadro 2.

<sup>3</sup> FAO. «Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria». Roma, 16-

Foto Ricardo Marapi



## ¿Existe en el Perú seguridad alimentaria?

La respuesta a esta pregunta varía según el componente de la seguridad alimentaria.

1. **¿Hay abastecimiento suficiente?** El Perú depende de las importaciones de un grupo reducido —pero importante— de alimentos: importamos el 87% del trigo que consumimos, el 54% de maíz amarillo, el 96% de la soja y el 41% del azúcar blanca<sup>5</sup>. Podría afirmarse que no estamos en una situación crítica, pero si proyectamos las necesidades de alimentos a un futuro con mayor población, entonces sí puede haber problemas: o nos volvemos más dependientes de las importaciones (pero el mercado internacional de alimentos es cada vez más impredecible y los precios tienden al alza), o se aumentan los rendimientos agrícolas en forma significativa, o hay que ampliar la frontera agrícola (y, además, competir con la producción para la exportación y para agrocombustibles).
2. **¿Hay acceso suficiente?** Mientras haya población pobre y territorios mal comunicados, habrá problemas de acceso de alimentos para *toda* la población, muchos de los cuales dependen de los programas sociales (que seguirán existiendo mientras el Estado tenga los recursos y la voluntad política, y ambas son condiciones que pueden cambiar). Se ha reducido la pobreza, pero todavía, en 2012, el 26% son pobres (en el área rural son más: 53%) y el 6% son extremadamente pobres (en el área rural: 20%).
3. **¿Se usan bien los alimentos?** Sin agua potable no hay buena alimentación (el consumo de agua no potable produce diarreas en los niños), y aún hay 7 millones de personas que no acceden a ella<sup>6</sup>. Se consume de manera creciente la llamada comida chatarra, que es una de las principales causas del sobrepeso y la obesidad. Un alto porcentaje de la población tiene sobrepeso (ver el artículo «¿Por qué es necesaria la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable?» en esta misma edición). Por otro lado, no hay un debido control sobre la inocuidad de los alimentos que consumimos. En el caso de los alimentos de origen agrario, el control sanitario se hace para aquellos que son exportados, pero muy poco o nada para los que se consumen en el país (cultivos regados con aguas contaminadas, tratados con insumos químicos tóxicos, manipulados en condiciones antihigiénicas).
4. **¿Hay estabilidad en mantener la seguridad alimentaria?** Los fenómenos naturales (lluvias, inundaciones, heladas, sequías, temperaturas muy altas o muy bajas) pueden ser causa de interrupción en la producción de alimentos (los eventos climáticos afectaron total o parcialmente los cultivos en 742 mil hectáreas entre los años 2000 y 2010)<sup>7</sup> o en su distribución (destrucción de carreteras y puentes). Además, no hay, realmente, un plan nacional de seguridad alimentaria que ordene la acción coordinada de los diferentes niveles de gobierno y los diferentes sectores, ni políticas preventivas o recursos suficientes para enfrentar eventos mayores.

18 de noviembre de 2009.

<sup>4</sup> VI Conferencia de la Vía Campesina. Yakarta, 9 al 13 de junio de 2013.

<sup>5</sup> Información para 2009, en Minag. Plan estratégico sectorial multiannual 2012-2016. Lima, 2012. Accesible en <<http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resolucionesministeriales/2012/mayo/pesem2012-2016.pdf>>.

<sup>6</sup> Autoridad Nacional del Agua. «Situación

actual y perspectivas en el sector agua y saneamiento en el Perú». Lima, marzo de 2013. <<http://www.camara-alemana.org.pe/downloads/2-130311-ANA.pdf>>.

<sup>7</sup> Minag. «Plan nacional de gestión del riesgo y adaptación a los efectos adversos del cambio climático en el sector agrario para el periodo 2012-2021, Plangracc». Presentación en Power Point.

<sup>8</sup> Mides. Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Lima, 2012. ●

Voceros de la industria alimentaria, desesperados ante la Ley de Alimentación Saludable

# Críticas desnutridas y sin fundamentos

Paola Arica

La reciente promulgación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes originó un gran debate entre la industria de alimentos procesados y los promotores de una buena alimentación para el Perú. Los primeros iniciaron una andanada de críticas hacia la nueva ley, de la mano de los medios de comunicación, que ven amenazados sus millonarios ingresos por publicidad.

Importantes conductores de programas periodísticos televisivos hicieron de lado los ideales de imparcialidad, para criticar ardorosamente, y con argumentos osados, la regulación en los contenidos de publicidad, que ellos consideran como una amenaza.

Llama la atención la falta de cuidado en la elección de los argumentos de los representantes de la industria de alimentos, porque son fácilmente cuestionables. Han servido para desinformar, para figurar en titulares sensacionalistas de medios masivos, pero no para adherir a la opinión pública a sus demandas.

Una encuesta, realizada por Ipsos Apoyo, señala que el 84% de las personas que conocen la ley la consideran buena: el 43% cree que ayudará a proteger la salud, mientras que el 41% afirma que es una buena idea que necesita ser mejorada<sup>1</sup>.

## Negando el problema

«Si queremos realmente ocuparnos de la salud de nuestros niños, ¿qué hacemos sacando una ley contra la obesidad, cuando este problema está en los mayores? ¿Por qué no estamos sacando una legislación para atacar los verdaderos problemas, que son la anemia y la desnutrición crónica?» (Luis Salazar, presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, en conferencia de prensa).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte que los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de padecer, a edades más tempranas, enfermedades no transmi-

Foto internet



bles, como la diabetes y enfermedades cardiovasculares. Por este motivo, recomienda priorizar la prevención de la obesidad en edades tempranas<sup>2</sup>.

Asimismo, tanto la desnutrición crónica, como la anemia, la obesidad y el sobrepeso son resultado de la malnutrición, que es consecuencia de un consumo deficiente o excesivo de macro o micronutrientes. La anemia (hemoglobina por debajo del límite establecido, en muchos casos debido a la falta de hierro) no es un problema exclusivo de los desnutridos: el sobrepeso y la anemia coexisten en los hogares peruanos<sup>3</sup>.

## «Sin publicidad, no hay información»

«Llama la atención el que, a pesar de todas las críticas, la ley se haya promulgado. La norma afecta el derecho a la información del consumidor. En principio, somos defensores de la autorregulación, tanto del consumidor como de los contenidos de la publicidad. Es restrictiva» (Alfredo Ferrero, secretario general de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión)<sup>4</sup>.

La publicidad resalta solo «las bondades de los productos», para incentivar su consumo; no provee información neutral para que el consumidor decida. Ade-

más, la norma no prohíbe la publicidad; solo la regula, para evitar la manipulación de un grupo vulnerable.

Sobre la autorregulación, Crisólogo Cáceres, representante de Aspec—institución defensora del derecho de consumidores y usuarios—, explica que es un mecanismo complementario y que el Estado no podía abdicar de su función de tutelar los intereses de los consumidores y trasladarla a las personas.

## «Los niños no son manipulables»

«Los niños no son tontos; sí entienden. No son monigotes. Tienen la capacidad de elegir y discernir» (Luis Salazar, en el programa *Agenda política*)<sup>5</sup>.

Es evidente que en la actualidad los niños están expuestos a una publicidad generalizada e implacable de alimentos que tienen poco o ningún valor nutricional y alto contenido de grasas, azúcares o sal. Los constantes anuncios publicitarios de «comida chatarra», que se emiten en los diversos medios de comunicación, influyen en las preferencias alimentarias y en las pautas de consumo de los niños, lo que socava los consejos de los padres y profesores sobre los buenos hábitos alimentarios.

Un informe de Concourt<sup>6</sup> señala que, en el horario infantil, el 66% de la publicidad es de comida chatarra (seis minutos por hora). Eso significa que un niño estaría expuesto a estos avisos hasta 22 minutos diarios<sup>7</sup>.

### «¿Hasta los menores de 16 años?»

En un documento de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) y de la Asociación de la Industria de Bebidas Gaseosas del Perú (Asbega), dirigido al presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez, el sector industrial se mostró en contra de incluir en la ley a los adolescentes hasta los 16 años de edad, porque —según señalaron— esto no tiene precedente ni sustento técnico.

La Organización Panamericana de la Salud publicó un documento de recomendaciones sobre la promoción y la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños. La definición de *niños* que hacen los expertos consultados abarca también a menores de 16 años de edad, por varias razones: a) es la edad límite para la educación básica en gran parte de América Latina; b) los adolescentes son muy susceptibles a las opiniones de los demás; y c) los niños más pequeños también están expuestos a la promoción dirigida a niños mayores.

### «La mala alimentación no es culpable de la obesidad»

«Lo que determina el aumento de peso no es la ingesta sino la ingesta-quema de alimentos (...) el sedentarismo es la principal causa de exceso de peso en los menores de edad» (Fernando Cáceres, de Contribuyentes por Respeto).

Efectivamente, la OMS indica que la causa fundamental del sobrepeso y la obesidad infantiles es el desequilibrio entre la ingesta calórica y el gasto calórico; sin embargo, tener una dieta de mala calidad nutritiva influye en esta enfermedad, tanto como el sedentarismo. Se debe, además, a un problema social donde interviene una serie de factores, como el económico y las políticas en materia de agricultura, transportes, planificación urbana, medio ambiente, educación y procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos<sup>8</sup>.

La Ley de Promoción de la Alimentación Saludable afecta claramente los in-

## Frases históricas



«El Mundial de Fútbol de Brasil 2014 no podría ser visto por los peruanos debido a la Ley de Alimentación Saludable. Podría afectar la transmisión de los partidos del mundial. Si hay problemas de colocación de publicidad en los medios, eso podría suceder» (Alfredo Ferrero, exministro de Comercio Exterior y Turismo, en diario Gestión el 17 de mayo).

«Dígame usted si no es perder el tiempo, con tanto que hay que hacer por el país: carreteras, escuelas, postas médicas. Vaya usted a ver si se come la hamburguesa o no. ¿Qué les interesa? Cada uno como lo que le da la gana, y lo que puede. Yo me imagino que si los niños de los pueblos jóvenes tuvieran plata, se lo comerían todito» (Luisa María Cuculiza en *Abre los ojos*).

«Chocar con la publicidad es bajarles la llanta a los medios. Al haber menos publicidad de gaseosas y golosinas, tiene que haber más publicidad estatal» (Beto Ortiz en *Abre los ojos*).

«Todo lo que está allí, suena muy positivo. ¡Qué saludable! Pero no, es muy peligroso» (Cecilia Valenzuela en *Mira quién habla*, 22 de mayo).



«Lo que están diciendo es que nosotros, los padres, no estamos en la capacidad de velar por nuestros hijos (...) cada vez nos van poniendo más de estas regulaciones. La economía del país y los principios de libertad sobre los cuales tiene que moverse no van a resistir» (Alfredo Bullard en entrevista con Cecilia Valenzuela en *Mira quién habla*, 22 de mayo).

«El Estado no debe imponer qué alimentos consumir, pues esa es una labor de tipo educativo que corresponde íntegramente a los padres. No estemos tan preocupados de la salud, del bienestar material. Preocúpate un poco más de la salud espiritual» (Juan Luis Cipriani en *Diálogos de fe*).



tereses económicos de la industria de alimentos procesados. Sin embargo, los empresarios industriales deben entender que la salud pública está por encima de sus negocios y que el rol del Estado es defender los intereses de los ciudadanos, especialmente de los niños y adolescentes, uno de los sectores más influenciados por los anuncios publicitarios de la comida chatarra.

### Notas

- <sup>1</sup> «Ley de comida chatarra: personas informadas sobre norma dicen que esta es buena». El Comercio, 21 de julio de 2013.
- <sup>2</sup> OMS. Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Sobrepeso y obesidad infantiles. <[http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood\\_what/es/index.html](http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_what/es/index.html)>.

<sup>3</sup> Según la IV Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2007, en el Perú coexisten sobrepeso y anemia en hogares, especialmente en hogares con mujeres con sobrepeso y con uno o más niños menores de 5 años con anemia. Dato extraído de la publicación Un gordo problema: sobrepeso y obesidad en el Perú, p. 8.

<sup>4</sup> Nores, Johanna. «Lupa a la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable». Revista de la Sociedad Nacional de Industrias, pp. 23-28.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Consejo Consultivo de Radio y Televisión, órgano autónomo, plural y consultivo cuya finalidad es mejorar la calidad y ética de la radio y televisión en el Perú.

<sup>7</sup> Ministerio de Salud. Un gordo problema: sobrepeso y obesidad en el Perú.

<sup>8</sup> OMS. Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Sobrepeso y obesidad infantiles, op. cit.



## ¿Por qué es necesaria la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable?

Fernando Eguren

En el debate que siguió a la publicación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable se dieron argumentos en contra, de todo tipo (ver el artículo de Paola Arica en esta edición de *LRA*). A continuación, informamos al lector sobre algunos estudios e iniciativas que contribuyen a argumentar que dicha ley era necesaria y que, en general, está bien concebida.

### 1. Está comprobado que hay una relación entre la publicidad y el consumo de alimentos que afectan la salud

Las estrategias comunicacionales del marketing han ido evolucionando desde un énfasis en la venta de productos, en los años cincuenta y sesenta, a un énfasis en los consumidores y sus necesidades, en los años setenta y ochenta; y, finalmente, en el establecimiento de relaciones entre consumidores y las marcas: la «fidelización». Esta última implica un acercamiento comprensivo que combina varias disciplinas comunicacionales, a fin de maximizar el impacto comunicacional.

Un importante informe del Instituto de Medicina (IOM) de Estados Unidos documenta, con evidencias, que la publici-

dad influye en las preferencias, demandas y consumo de alimentos y bebidas de los niños de entre 2 y 11 años de edad. El informe demuestra, también, que hay una asociación entre la publicidad en televisión y la adiposidad de niños y adolescentes de entre 2 y 18 años<sup>1</sup>.

La American Academy of Pediatrics (Academia Americana de Pediatría) afirma que un considerable acervo de investigaciones demuestra que los medios de comunicación contribuyen al desarrollo de la obesidad de niños y adolescentes, y que existe suficiente evidencia para justificar la prohibición de la comida chatarra (*junkfood*)<sup>2</sup>.

### 2. Hay poco conocimiento de los padres acerca de los alimentos que son más convenientes para sus hijos

Los detractores de la ley argumentan que son los padres los que influyen en los hábitos alimenticios de sus hijos y que el Estado no tiene por qué meterse. Es cierto que esa influencia es real; lo dice la observación misma, y lo corroboran distintos estudios: los niños copian las costumbres alimenticias de los padres. Si estas son sanas, lo probable es que los niños también hagan elecciones

saludables, pero igualmente es cierto lo inverso: los malos hábitos alimenticios se trasladan a los hijos<sup>3</sup>.

La pregunta es, por tanto, si los padres comen bien. Para muchos, en el Perú, la respuesta es negativa, como se desprende del hecho de que dentro del rango de padres jóvenes que pueden influir en los hábitos alimenticios de sus hijos, el exceso de peso afecta al 39% en el grupo de 25 a 29 años, y al 45% en el grupo 30 a 39 años<sup>4</sup>. Puesto que el sobrepeso plantea problemas de salud pública, es del todo justificada la intervención del Estado en la impartición de educación nutricional, en la regulación de los alimentos que se consumen en los colegios y en la promoción del ejercicio físico, aspectos que están mencionados de manera explícita en la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

### 3. La buena nutrición es materia de preocupación creciente a nivel global

Diferentes instituciones científicas y alianzas de organizaciones de la sociedad civil promueven la regulación de la publicidad de alimentos. Las empresas mismas han tenido que comenzar a adecuarse y, posiblemente, Estados Unidos,



origen y meca mundial de la comida chatarra, es el país más preocupado por sus efectos indeseables sobre la población.

Entre otras organizaciones, Children's Food and Beverage Advertising Initiative (CFBAI, Iniciativa sobre la Publicidad de Comidas y Bebidas Orientadas a los Niños) es una entidad autorreguladora, diseñada para promover el mercado de alimentos y bebidas más sanas para niños. La CFBAI informó que, desde 2011, cuatro grandes empresas — Coca Cola, Cadbury Adams, Hershey y Mars— se comprometieron a no dirigir su publicidad a menores de 12 años. Otras trece ofrecieron publicitar solo alimentos que respetasen las Dietary Guidelines for Americans (Guías Dietéticas para Americanos) y los estándares de la Food and Drug Administration (FDA). Estos compromisos abarcan todas las plataformas, incluyendo radio, prensa, internet, videos y juegos. La corporación Pepsi Co también se comprometió a no apuntar a los niños de menos de 12 años en sus estrategias de marketing.

La empresa Walt Disney, mundialmente conocida por su influencia en niños y jóvenes, por su lado, ha aceptado ofrecer y comercializar alimentos más nutritivos a niños y jóvenes a través de la autorregulación de los productos que venden.

Otra coalición importante que promueve una alimentación más sana es la Healthy Weight Commitment Foundation, que pretende contribuir a la reducción de la obesidad y el sobrepeso, que incluye a comerciantes minoristas, fabricantes de

alimentos y bebidas, restaurantes, empresas de artículos deportivos y de seguros, asociaciones de comerciantes, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de deportistas profesionales.

Sin embargo, un estudio realizado por una entidad especializada encontró que estos intentos de autorregulación por las empresas permiten, al final de cuentas, continuar con la publicidad de comida chatarra para niños, al aprovechar vacíos en las propias normas regulatorias<sup>5</sup>.

Esa es una de las razones que llevaron al alcalde de Nueva York, Michael R. Bloomberg, a emprender una campaña, el año pasado, que culminó en la prohibición de la venta de gaseosas y otras bebidas azucaradas en envases grandes (mayores a 16 onzas o 543.6 gramos, algo más de medio litro), lo cual ha motivado una fuerte reacción, contraria, de la industria de bebidas no alcohólicas<sup>6</sup>.

Las críticas que se han esgrimido en contra de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable son, en su mayoría, superficiales, interesadas y frívolas, e ignoran, desdeñan o tergiversan estudios científicos y experiencias importantes en otros países —algunas muestras de los cuales hemos presentado—, que justifican plenamente la promulgación de dicha norma legal.



Foto: internet



Tendencia global. El alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, emprendió una campaña para prohibir la venta de gaseosas en envases grandes, mientras que Disney decidió autorregular los alimentos que vende a niños y jóvenes.

## Notas

- <sup>1</sup> IOM (Institute of Medicine). 2013. Challenges and opportunities for change in food marketing to children and youth: Workshop summary. Washington, DC: The National Academies Press.
- <sup>2</sup> Pediatrics. Vol. 128, N.º 1, July 1, 2011, pp. 201-208 (doi: 10.1542/peds. 2011-1066). <<http://pediatrics.aappublications.org/content/128/1/201.full.pdf+html>>.
- <sup>3</sup> Ver, por ejemplo, <[http://www.naturalnews.com/025803\\_food\\_children\\_habits.html#ixzz2WtFri3By](http://www.naturalnews.com/025803_food_children_habits.html#ixzz2WtFri3By)> y <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2901496/>>.
- <sup>4</sup> INEI. Perfil nutricional y pobreza en el Perú. Lima, 2009. <[http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/encu\\_vigi\\_cenan/PerfilnutricionalypobrezaENAO2008.pdf](http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/encu_vigi_cenan/PerfilnutricionalypobrezaENAO2008.pdf)>.
- <sup>5</sup> Ver <<http://news.yale.edu/2013/03/12/industry-self-regulation-permits-junk-food-ads-programming-popular-children>>.
- <sup>6</sup> Más de la mitad de los neoyorkinos adultos tienen sobrepeso o son obesos, y cinco mil mueren anualmente por problemas de salud relacionados con la obesidad. Fuente: New York Times. <[http://www.nytimes.com/2012/09/14/nyregion/health-board-approves-bloombergs-soda-ban.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/09/14/nyregion/health-board-approves-bloombergs-soda-ban.html?_r=0)>. ●

Foto internet



Diversos países han empezado a regular los kioscos escolares

Según un estimado de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de continuar la actual tendencia, en 2020 existirán en el mundo aproximadamente 2,300 millones de adultos con sobrepeso y más de 700 millones con obesidad. Además, se estima que seis de los principales países con mayores problemas de sobrepeso serán latinoamericanos. En ese contexto, son varios los Estados que han reaccionado, a través de su legislación, para intentar revertir esta situación.

### Leyes en varios países

Pese a ciertas críticas que ha recibido en el Perú la promulgación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños y Niñas y Adolescentes —por parte de los representantes de la industria procesadora de alimentos, los medios de comunicación y algunos políticos—, es claro que la obesidad es un problema grave que debe ser atendido. Lo vivido en el Perú, lejos de ser un hecho aislado, ha sido común en otros países donde se ha normado en pro de la buena alimentación de los niños y adolescentes.

Las iniciativas legislativas en la región incluyen a Estados como Chile, Colombia, Uruguay y Costa Rica, ade-

## América Latina apuesta por leyes de alimentación saludable

Gianmarco Cheng

más de la discusión de propuestas en Ecuador y Argentina. Sumado a esto, el Parlamento Latino (Parlatino), del cual somos parte, ha presentado en 2012 una propuesta de ley marco para regular la publicidad de alimentos no saludables dirigidos a niños y adolescentes, que serviría como una guía para los países miembros, interesados en la elaboración de una ley de alimentación saludable.

Las leyes para una alimentación saludable que se han promulgado en diversos lugares de América Latina tienen varios puntos en común, entre ellos: 1) la promoción del ejercicio físico; 2) la regulación de los kioscos en las escuelas; 3) la educación nutricional; 4) la transparencia en la información y el rotulado de los productos; 5) la regulación de la publicidad; y 6) la propuesta de un sistema de monitoreo, como los observatorios. En el cuadro 1 se puede ver cómo atienden los países de la región estos componentes.

### La autorregulación

Frente a las propuestas de regulación, sobre todo en lo referente a la publicidad, las industrias de alimentos intentan plantear como alternativa la autorregulación<sup>1</sup>. Esta significa, por lo general, el compromiso de las empresas a no dirigir la publicidad de alimentos hacia públicos menores de 12 años<sup>2</sup> y a producir alimentos más saludables. La experiencia de México sugiere que esta alternativa puede ser insuficiente para frenar el problema y hasta podría agravarlo<sup>3</sup>.

### ¿Qué esperar para el futuro?

Las leyes para promover una alimentación saludable no son leyes para curar a los que ya se encuentran enfermos, sino para prevenir enfermedades y promover la salud de la población infantil y juvenil, que es la más vulnerable ante influencias externas como la publicidad. Este tipo de leyes no solo prevendrían la obesidad, sino también la anemia, la desnutrición<sup>4</sup> y otras enfermedades crónicas no transmisibles.

Cuadro 1. Resumen del alcance de las leyes en Latinoamérica

Origen de iniciativa	Promoción del ejercicio físico	Regulación de kioscos en escuelas	Educación nutricional	Transparencia en información y rotulado	Regulación publicidad	Observatorio de obesidad
Chile	o	o	o	o	o	x
Colombia	o	o	o	o	o	x
Parlatino	o	o	o	o	o	o
Perú	o	o	o	o	o	o
Uruguay	x	Δ	o	x	x	x
Costa Rica	x	o	x	x	x	x

Elaboración: propia. O = se regula o aplica; Δ se regula parcialmente (con referencia a los otros); X = no se regula o aplica

### Notas

<sup>1</sup> *Compromisos de las empresas por país o región:* <<http://yaleruddcenter.org/marketingpledges/search.aspx>>.

<sup>2</sup> *Considerado como público vulnerable, ya que recién están desarrollando su discernimiento.*

<sup>3</sup> *Con la autorregulación, la publicidad engañosa se ha disparado, señala la UNAM, de México, y la OPS.*

<sup>4</sup> *Actualmente existe la desnutrición con obesidad.*

# A mediados de julio vence el plazo para reglamentar la Ley de Alimentación Saludable

## El reglamento debe respetar el espíritu de la ley

Fernando Eguren

La Ley 30021, de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes<sup>1</sup>, da un plazo de sesenta días calendario para ser reglamentada, es decir, hasta el 17 de julio. Una vez aprobado el reglamento, los «proveedores, propietarios o administradores de kioscos y comedores escolares, así como las empresas de alimentos», deberán adecuarse a él en un plazo máximo de sesenta o, en algunos casos, ciento veinte días calendario. Es decir, la ley deberá estar plenamente aplicada.

Varias voces contrarias a la ley han manifestado que lo que importa es el reglamento, porque ahí se le puede quitar «el filo a la ley». La batalla que se está librando es, pues, por el contenido del reglamento, y las presiones recaen en el Ministerio de Salud (Minsa), encargado de su elaboración.

### ¿Qué debe contener el reglamento?

Consultado sobre el particular, el doctor Enrique Jacoby —uno de los más eminentes especialistas en el tema,

exviceministro de Salud durante este gobierno y actual asesor regional de alimentación saludable en la Organización Panamericana de la Salud (OPS)— considera que el reglamento debería incorporar, entre otras, las siguientes disposiciones:

1. Que la promoción de buena alimentación en las escuelas cuente con normas claras que favorezcan principalmente la *provisión de agua y alimentos naturales o comidas no procesadas*. Ello requiere un compromiso muy activo del Estado, que debe proveer de los recursos necesarios y afirmar la prohibición de productos empaquetados/procesados; asimismo, debe monitorear las acciones que se adopten. Quienes postulan a la administración de los kioscos escolares deben acatar los términos de referencia elaborados para estos efectos.
2. La publicidad de la «comida chatarra» debe ser clara y efectivamente controlada. Esto requiere de defini-

ciones claras sobre qué es «publicidad dirigida a niños» y qué es «producto chatarra». Un grupo en la OPS precisó, en mayo de 2011, todas las definiciones necesarias<sup>2</sup>. En la recomendación 10 se define en forma clara qué es un producto comestible chatarra, usando límites de nutrientes que tienen un reconocido impacto negativo en la salud.

3. El Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y Obesidad, a cargo del Minsa, debe contar con los recursos necesarios, como mayor presupuesto y personal, para el ejercicio de su función.
4. Debería establecerse un mecanismo por el cual los productores locales de alimentos sean los proveedores principales de las escuelas mediante un sistema de acopio, contando para ello con la participación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). En el caso de alimentos perecibles —la mayoría—, es preciso crear infraestructura local de refrigeración, acceso al agua potable y condiciones que garanticen una higiene impecable.

Es importante que en el proceso de elaboración del reglamento se respete el sentido y espíritu de la ley: resguardar la salud pública, específicamente la de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo una buena alimentación y restringiendo el consumo de alimentos dañinos para la salud. Para ello, es necesario que la comisión encargada de su elaboración no solo esté abierta a sugerencias en favor de los consumidores, sino que debe promover la participación de la ciudadanía y no dejarse presionar por el *lobby* de la industria procesadora de alimentos.

### Nota

<sup>1</sup> El nombre completo de la Ley 30021 es Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.

<sup>2</sup> Puede accederse al documento en <[http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=18285&Itemid=>](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=18285&Itemid=>)>.



Un punto fundamental del futuro reglamento de la ley es el papel que tendrán los kioscos escolares, que deberán promover la venta de alimentos saludables y no procesados.

# Radiografía de las políticas de seguridad alimentaria

Ricardo Marapi

Foto Prensa Palacio de Gobierno

En abril, Nadine Heredia participó en la Reunión de Alto Nivel sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición, de la FAO, en Madrid. Para muchos, la primera dama es una de las principales promotoras de las políticas sobre el tema.



¿Por qué razón se ha acelerado el debate y aprobación de varias leyes y políticas relativas a la seguridad alimentaria en este 2013? Durante años, este tema estuvo durmiendo en las gavetas de las oficinas ministeriales; sin embargo, en los últimos meses se ha observado voluntad política en las altas esferas del Poder Ejecutivo para aprobar varias propuestas, aunque, con frecuencia, de manera desarticulada y entrando en conflicto con el Poder Legislativo.

Sin duda, una de las motivaciones reside en consolidar la política de inclusión social, bandera del actual gobierno de Ollanta Humala. Al parecer, el entorno presidencial se ha dado cuenta de que la inclusión social no funcionará si no se vincula a un fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

## El sorprendente bautizo del año 2013

Una de las decisiones más simbólicas fue la de declarar 2013 como el Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria, lo cual significaba oficializar la voluntad política del Poder Ejecutivo.

A fines de 2012, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, mediante su presidente, Federico Arnillas, planteó denominar 2013 como el Año

del Desarrollo Rural Integral. «Se están poniendo las bases para ello y se están alineando los astros a nuestro favor», señalaría Arnillas<sup>1</sup>. Estas «bases» eran el aumento del presupuesto para el sector agrario (de 48% respecto a 2012), pero, principalmente, la implementación del proyecto Mi Riego, que destinaría S/.1,000 millones.

Sin embargo, este bautizo, insólitamente, no fue concertado con las autoridades del Ministerio de Agricultura, como hubiera sido lo lógico. «Confieso que no he sido parte de esa declaración para el año 2013»<sup>2</sup>, revelaría un marginado ministro de Agricultura, Milton von Hesse, evidenciando que la decisión se tomó en las altas esferas del Poder Ejecutivo.

Al bautizo de 2013 se suma otro hecho que también empujó al gobierno de Humala a considerar con seriedad la seguridad alimentaria: la decisión de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de nombrar a la primera dama, Nadine Heredia, como embajadora especial para el Año Internacional de la Quinua. El gobierno, entonces, «se está obligando a sí mismo a acelerar medidas sobre seguridad alimentaria para que el bautizo de 2013 no quede en demagogia», opinan fuentes enteradas del Poder Ejecutivo.

## La rápida aprobación de una ley estratégica

Sin duda, un actor protagónico para la aprobación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable fue el congresista oficialista Jaime Delgado, con experiencia en el tema gracias a su anterior gestión como presidente de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec). Pero la importancia de Delgado no solo residió en su papel como promotor de la ley y vocero de la bancada de Gana Perú, sino también en que forma parte del entorno más cercano de Nadine Heredia y Ollanta Humala, con quienes despacha de manera constante.

Lo que causó mayor sorpresa fue que la norma superó exitosamente los procesos burocráticos del Parlamento y llegó de manera relampagueante al pleno del Congreso, donde el debate y la aprobación de la ley fueron rápidos. El pleno dio luz verde a la nueva norma con 57 votos a favor, 40 en contra y 4 abstenciones. Así, la bancada parlamentaria oficialista se compraba el pleito y se disponía a enfrentar las críticas de los voceros de la poderosa industria procesadora de alimentos, de ciertos medios de comunicación y de las empresas de publicidad. «Jamás he visto una reacción tan virulenta, tan orquestada, de parte de la in-

dustria, con relación a un tema»<sup>3</sup>, se quejaría el congresista Delgado.

### Elaboración de la Ley de Seguridad Alimentaria: tras bambalinas

La cereza en el pastel para el gobierno de Humala será la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria, norma que aún se está debatiendo en varias comisiones del Congreso. Sin embargo, el proyecto de ley está atravesando un tortuoso camino y reflejando que existe un fuerte conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A través de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Poder Ejecutivo está acelerando el paso para aprobar lo más pronto posible una nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), que regiría hasta 2021. Un primer borrador del documento ya está circulando en varias esferas especializadas. No obstante, en el debate del proyecto de ley que se discute en la Comisión Agraria del Congreso, se está considerando una disposición complementaria que dispone la desactivación de la mencionada comisión multisectorial, una vez que entre en vigencia la Ley de Seguridad Alimentaria.

De esta manera, el Congreso desconoce los esfuerzos conjuntos realizados durante meses por la citada comisión multisectorial —liderada por el Ministerio de Agricultura— y dejaría sin piso legal a la elaborada nueva ENSA; es decir, si el proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria se promulgara antes de la aprobación de la nueva ENSA, esta última volvería a fojas cero. «El esfuerzo de uno llevaría a socavar el esfuerzo del otro», opinan algunos especialistas que han seguido el proceso. Este conflicto entre ambos poderes del Estado, acerca del asunto de la seguridad alimentaria, es una evidencia más de la importancia coyuntural que tiene el tema para el actual gobierno, pero, también, de una voluntad política desarticulada.

### Notas

<sup>1</sup> «Plantean denominar al 2013 como el Año del Desarrollo Rural Integral». ANDINA, 26 de diciembre de 2012.

<sup>2</sup> Entrevista al ministro de Agricultura, LRA 147.

<sup>3</sup> «Reacción de los industriales ante la Ley de Alimentación Saludable es virulenta». Diario Gestión, 19 de mayo de 2013. ●

Las políticas deben tomar en cuenta las tendencias mundiales

## Seguridad alimentaria: problema global

*Sin duda, uno de los temas fundamentales que se deben considerar en la elaboración de políticas de seguridad alimentaria es el contexto internacional, en especial, el proceso de globalización, que está muy vinculado a la creciente alza del precio de los alimentos. En LRA destacamos los enriquecedores aportes de cuatro expertos en seguridad alimentaria que participaron en una mesa redonda que realizamos en el anterior número, aportes que por cuestiones de espacio no se pudieron incluir allí. Los expertos también reflexionan sobre los principales ejes que deben ser contemplados por las políticas de seguridad alimentaria.*

«La seguridad alimentaria no se puede desligar de la seguridad nutricional»

Alberto García

*Especialista en temas de seguridad alimentaria y consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)*



¿Cuán vinculado está el problema alimentario peruano al proceso de globalización? Es evidente que estamos muy inmersos en dicho proceso. Lo primero es el alza de precios de los alimentos, que va a continuar, pero también está el hecho de los hábitos de consumo del primer mundo: se avizora que, en quince años, China e India llegarán también a un nivel de sofisticación en el consumo y demandarán productos de aquellos pocos países que tienen una variada oferta alimentaria, como el Perú. Esa es una tendencia mundial, y habría que ver cuán profunda es, con cuánto alcance y en cuánto tiempo. Si hablamos de la globalización, importa ver lo que está pasando en los países andinos o en la Comunidad Andina, pues compartimos muchísimos problemas y características nacionales con Bolivia, Colombia, Ecuador, etc. El proceso de globalización se debe enfrentar como bloque subregional: a pesar de que es difícil y complejo, es muy importante contar con políticas subregionales. Por ejemplo, se debería promover una política común de promoción de la agricultura familiar en todos los países de la región andina. Esa es una manera de enfrentar la globalización: no como un país aislado, sino como países en bloque.

Respecto a los ejes fundamentales para una política de seguridad alimentaria en el Perú, la promoción de los pequeños

agricultores debe ser un eje de largo plazo para garantizar dicha seguridad alimentaria. Es necesario, por ejemplo, promover la asociatividad y la conectividad; este último tema lo ha puesto de relieve, hace poco, Richard Webb. El impacto que tiene la comunicación y la conectividad, para elevar los ingresos y conectar mercados, es un tema crucial. Otro eje fundamental para la seguridad alimentaria está relacionado con el impacto de la variabilidad climática y del cambio climático en la producción de alimentos: es importante tener una política para responder a dicho cambio. Algunos afirman que el cambio climático podría ser una bendición en los Andes y no necesariamente una maldición: la temperatura se eleva y muchos productos pueden empezar a trepar las alturas, lo cual genera un incremento del área cultivable de los productos alimenticios. Otro eje importante es la nutrición: cada vez más, la seguridad alimentaria no se puede desligar de la seguridad nutricional. Los países que componen la FAO aprobaron que tenemos que hablar, siempre, de seguridad alimentaria y de seguridad nutricional, pues no podemos dejar de lado al individuo o a la familia. Si los temas nutricionales no se asocian de una manera más integrada a los temas de la seguridad alimentaria, no vamos a poder dar una respuesta consistente en el largo plazo.

«Usar la tierra para alimentos que se convertirán en energía para el transporte, es una de las tendencias más perversas»

Eduardo Zegarra

*Economista e investigador principal de la ONG Grade*



El problema alimentario está profundamente globalizado; es una tendencia que se ha agudizado en los últimos cuarenta años, con los procesos de integración comercial. En el caso de México, resulta clara la influencia del tratado de libre comercio que firmó con Estados Unidos, con una penetración muy rápida y cada vez más agresiva de la industria alimentaria norteamericana o transnacional. ¿El Perú es un país que depende mucho de las importaciones? Esa es una pregunta que nos hicimos en un estudio, hace un par de años. Calculamos las calorías y las proteínas de origen importado; en ese momento, un 30% de las calorías y un 25% de las proteínas, en general, tenían ese origen; pero en lo que respecta a las calorías que provienen de granos y que usamos, nuestra dependencia subía al 63%.

Es decir, tenemos una alta dependencia en la importación de algunos granos, sobre todo el maíz, lo cual nos coloca en una situación intermedia. Somos un país donde todavía podemos, de alguna forma, protegernos frente a *shocks* externos. Sin embargo, en 2008 y 2009, la subida de precios internacionales sí golpeó a toda la cadena alimentaria en el Perú. En el estudio que hicimos se vio que la subida de precios nacionales de algunos productos fue incluso mucho mayor que la subida de los precios internacionales: por ejemplo, los aceites y los derivados del trigo. Eso quiere decir que, en efecto, sí existe vulnerabilidad a la inestabilidad en los precios.

Hay que estar alertas ante tres tendencias actuales: 1) El uso de

los transgénicos, tendencia muy preocupante, que está ocupando un mayor espacio en la producción mundial de alimentos. Las empresas que los promueven plantean que los alimentos transgénicos son necesarios por razones de seguridad alimentaria, pues permiten producir alimentos baratos, de manera más competitiva y con mayor productividad. Dichas empresas dicen: «Si están en contra de los transgénicos, están en contra de aliviar el hambre de los sectores más pobres de mundo». Se trata de un debate muy importante, que hay que trabajar. En lo personal, pienso que el Perú no debería embarcarse en la producción de transgénicos, pero el debate está abierto. 2) Lo que sucede con los hábitos de consumo en países como China e India, está produciendo un gran cambio en el patrón de consumo en el mundo. Esta tendencia ha generado un aumento de precios porque hay una demanda creciente, sobre todo, de alimentos *commodities*, como, por ejemplo, el maíz y la soya, y eso es algo que se va a mantener y va a seguir creciendo. 3) Por último, preocupa la tendencia de los biocombustibles. Utilizar la tierra agrícola para producir alimentos que se convertirán en energía para el transporte, es una de las tendencias más perversas y preocupantes que existen en el ámbito mundial.

¿Hasta qué punto vamos a tener, en el Perú, tierras agrícolas dedicadas a la producción de biocombustibles? Se trata de un asunto que hay que debatir en el marco de los temas del contexto internacional y de la globalización.

Las políticas de seguridad alimentaria —donde el rol de la agricultura es fundamental como ofertante de alimentos— deben tener tres ejes básicos: 1) La provisión de infraestructura, como carreteras, sistemas de riego, y sistemas de acopio. Indigna que un país con necesidades alimentarias insatisfechas pierda el 30% de su producción, entre la chacra y la mesa de la familia, debido a las mermas. Debemos mejorar la infraestructura para aumentar la producción y poder trasladarla de manera adecuada al lugar de consumo. 2) La innovación es fundamental. El Perú tiene una gran biodiversidad, pero para su aprovechamiento económico en lo alimentario se requiere un trabajo de innovación: por ejemplo, convertir algunos productos en bienes competitivos, para ser ofertados a buenos precios y que no sean alimentos para mesas de lujo o consumidores de altos ingresos. Se requiere innovar, encontrar mejores semillas, encontrar mejores procesos de producción y transformación, a fin de llevar la producción a la mesa de los sectores populares. 3) Debemos promo-

Las crisis alimentarias mundiales nos han mostrado la realidad y la urgencia de la seguridad alimentaria. Si no lo han hecho, estamos muy mal. Hay algunas tendencias globalizantes que son una amenaza. La actual tendencia mundial de la industrialización agrícola está produciendo una nueva forma de comer, que es dependiente de los alimentos procesados. Por el lado de la salud pública, esta invasión de los productos procesados es un serio problema de salud. Los países mejor parados frente al problema son aquellos que tienen una historia o alguna tradición culinaria y que, por lo tanto, han resistido, y no son los países más pobres del mundo. Esta tendencia mundial de un proceso industrial de los alimentos —donde se les agrega combinaciones de sal, grasa y azúcar— es sumamente grave. Existen estudios en Canadá, Reino Unido, México y Chile, que revelan que alrededor del 55% de la compra familiar de alimentos es de origen procesado. Muchos de estos son alimentos



## «La institucionalidad debería ser considerada una dimensión más de la seguridad alimentaria»

Guillermo Rebosio

*Especialista en políticas públicas y desarrollo rural y director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Agricultura*

ver la asociatividad de los pequeños productores. Vivimos en una realidad que no vamos a cambiar, donde predomina el pequeño productor, lo que se ratifica en el último censo agropecuario. En lo relacionado con la asociatividad, se requiere una labor fuerte del Estado, en sus tres niveles de gobierno, y también de las organizaciones agrarias, que deben asumir un enfoque más centrado en la producción y la comercialización. Por ejemplo, en el caso de Qali Warma, se requieren productores que deben organizarse para vender productos al programa, pero hoy se carece de organizaciones sólidas y confiables que puedan ser proveedores. La asociatividad va a permitir que el pequeño productor mejore su producción, su nivel de ingreso y se

articule al mercado de alimentos de manera más competitiva, en beneficio de él y del consumidor nacional.

También preocupan los problemas de ejecución de las políticas de seguridad alimentaria. Puede haber una estrategia bien diseñada, pero el asunto es quién la va a ejecutar en los niveles de oportunidad y calidad necesarios. El tema de las instituciones responsables de las políticas de seguridad alimentaria debe enfocarse con seriedad, pues el aparato del sector público, en los tres niveles de gobierno, todavía arrastra muchas dificultades. Esto lo evidencia una cifra muy simple: en 2012 se hizo un presupuesto, para la función agropecuaria, de S/.4 mil 58 millones, pero al final del ejercicio se dejaron de ejecutar S/.965 millones. Es

decir, el problema ya no es de recursos, sino de ineficiencia en la gestión, lo que implica que la política de seguridad alimentaria requiere el apoyo de una estructura institucional modernizada. Los ciudadanos no deben aceptar que los recursos asignados a una serie de actividades fundamentales para el desarrollo del país y el bienestar de la gente no se gasten por falta de proyectos o por lentitud de la gestión del sector público. Los tres niveles de gobierno son responsables de no usar plenamente los recursos disponibles, es decir, de que haya proyectos sin ejecutar o programas que no llegan a ejecutarse por completo. Se necesita un trabajo de modernización de la gestión del sector público que, es obvio, implica a las instituciones ligadas a la seguridad alimentaria, lo cual plantea que el tema de la institucionalidad —vinculada a la política de seguridad alimentaria— también debería ser una dimensión que agregar a las cuatro dimensiones que existen: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad. La institucionalidad tiene que ser considerada.



## «El avance de la industria procesadora de alimentos está diezmando la cultura tradicional de nuestros países»

Enrique Jacoby

*Exviceministro de Salud, especialista en salud pública y asesor regional de alimentación saludable y vida activa de la OPS y la OMS*

listos para ponerlos en microondas. Es extraordinario lo que ha ganado la industria de alimentos: ha colocado los alimentos procesados y ha desplazado cualquier tradición que pudiera preexistir en cualquiera de estos países. Muchos tienen una estrategia de políticas públicas de control de daños, porque, indudablemente, revertir esta situación es algo muy complejo. En Perú y Colombia también hemos hecho el mismo estudio de compra familiar de alimentos, donde solo el 20% representan productos procesados; es decir, todavía hay poca penetración de alimentos procesados, en comparación con otros países. Se trata de un

tema muy serio, pues la capacidad de los mercados de alimentos procesados industriales es arrolladora. Preocupa el avance de la industria que procesa alimentos que no tienen ningún valor nutricional y que está diezmando la cultura tradicional de nuestros países. Un ejemplo que no quisiéramos seguir es el de México, donde, en menos de veinte años, la industria procesadora de alimentos de gaseosas y *snacks* ha conquistado el mercado mexicano y ha desplazado por completo todas sus tradiciones.

Los retos de la seguridad alimentaria no solo son las dinámicas económicas que están avasallando nuestros alimentos y las

tradiciones de alimentación más saludable, sino también el cambio climático, que, sin lugar a dudas, constituye un reto que nos obliga a pensar con horizontes de 50 o 100 años. Ni por asomo se puede pensar que un gobierno de cuatro o cinco años podrá atenderlo. El Perú está en un lugar excepcional, pues muchas de sus reservas, tanto naturales como culturales, son sumamente fuertes. Tiene un potencial económico que puede hacer factible —con voluntad política— el empleo de esa infraestructura para lograr una buena alimentación. Para ello, se requieren cuerpos de gobernanza intersectoriales y, también, la participación de actores privados que puedan alcanzar un compromiso que dure más allá de un solo gobierno. Aquí están de por medio la salud, la biodiversidad, la agricultura —tan importante— y la cultura nacional. Son elementos que resultan familiares debido a su importancia y contribución a nuestro desarrollo y al éxito de la prosperidad social de la nación.

*La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: reflexiones e implicancias (Nota técnica 1).* Lavell, Allan. Lima: Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático-GIZ/ Flacso, 2013. Este documento tiene cuatro capítulos. El primero desarrolla de manera sintética el concepto de cambio climático y sus principales implicancias; el segundo se centra en el riesgo de desastre en un contexto de cambio climático; el tercero trata de la gestión del riesgo de desastre y la manera en la cual el concepto y sus categorías (gestión prospectiva, correctiva y reactiva) se deberían ajustar frente al cambio climático; y el cuarto presenta las conclusiones, en las que destacan los principales ajustes de la gestión del riesgo frente al cambio climático y la adaptación a este. Puede descargarse de <<http://www.ipacc.pe/doc/Notatecnica1VFi.pdf>>.



*Impacto de las industrias extractivas en los derechos colectivos sobre territorios y bosques de los pueblos y las comunidades.* Arosemena, Tania et al. Bogotá: Asociación Ambiente y Sociedad, 2013. En este trabajo se recopilan y analizan algunos aspectos



del impacto de las industrias extractivas. Se hace énfasis en la minería, dado su aumento en intensidad, cantidad y cobertura en las dos últimas décadas, particularmente sobre territorios de los pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en zonas objeto de las actividades de esta industria. Asimismo, se estudian las repercusiones sobre los bosques naturales. El libro puede descargarse de <[http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/impacto\\_de\\_las\\_industrias\\_extractivas.pdf](http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/impacto_de_las_industrias_extractivas.pdf)>.

*Loreto sostenible al 2021.* Dourojeanni, Marc. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2013. Publicación que tiene como finalidad mostrar que, hasta ahora, la planificación del desarrollo de Loreto ha dejado de incorporar elementos o temas decisivos para su futuro, así como exponer la enorme complejidad del planeamiento regional. En forma paralela, se trata de acumular información que pueda orientar la futura ejecución de una evaluación ambiental estratégica para Loreto. Puede descargarse de <[http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/98\\_lsostenible2021\\_p1.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/98_lsostenible2021_p1.pdf)>.



## Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

### Agricultura

- Por R.Jef. 224-2013-ANA (1 jun.) aprueban el reglamento para el otorgamiento de autorizaciones de vertimiento y reúso de aguas residuales tratadas.
- Mediante R.M. 0196-2013-AG (4 jun.) aprueban el Plan Nacional de Acción de Reducción de Incidencia y Severidad de la «Roya Amarilla del Cafeto», *Hemileia vastatrix*, en el Perú.
- Por R.M. 0200-2013-AG (5 junio) se encarga a la Dirección General de Infraestructura Hidráulica el ejercicio de la rectoría en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria establecida en el D.S. 001-2013-AG.
- La R.M. 0204-2013-AG (12 jun.) aprueba la directiva sectorial: «Normas para la estimación de intenciones de siembra de principales cultivos de interés nacional y regional, campaña agrícola 2013-2014».
- A través de la R.D. 0016-2013-AG-SENASA-DSV (21 jun.) se establecen requisitos fitosanitarios de necesario

cumplimiento en la importación de arroz grano pilado de origen y procedencia de Tailandia.

- Por R.Vicem. 013-2013-EF/15.01 (21 jun.) se establecen precios CIF de referencia para la aplicación del derecho variable adicional o rebaja arancelaria a que se refiere el D.S. 115-2001-EF, a importaciones de maíz, azúcar, arroz y leche entera en polvo.

### Cultura

- La R.M. 155-2013-MC (1 jun.) modifica la R.M. 185-2011-MC, mediante la cual se designó al Comité Administrador del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a que se refiere la Ley 27811.

### Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

- Mediante Resolución 028-2013-OEFA/CD (5 jun.) se aprueban las «Normas que regulan la competencia de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) en los casos de contratos de cesión minera».

### Economía

- Por D.S. 119-2013-EF (8 jun.) se autoriza la utilización de los recursos del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra (Mi Riego) en el marco de la quincuagésima disposición complementaria final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013.
- Mediante D.S. 125-2013-EF (15 jun.) se autoriza la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, a fin de financiar las acciones que lleven a contrarrestar la enfermedad de la roya amarilla del café, y la modificación del anexo 2 del Reglamento Técnico para los Productos Orgánicos, aprobado mediante D.S. 044-2006-AG.

### Superintendencia Nacional de Bienes Estatales

- Por Resoluciones 069 y 070-2013/SBN-DGPE-SDAPE (15 jun.) se dispone la primera inscripción de dominio, a favor del Estado, de terrenos eriazos ubicados en los departamentos de Lima e Ica.

Visite: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)