

## CAPÍTULO 6 GESTIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ

Rosario Gómez Gamarra y Karlos La Serna Studzinski

### INTRODUCCIÓN

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en Roma, del 13 al 17 de noviembre de 1996, comprometió a 182 gobiernos a “...erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”<sup>64</sup>. Lamentablemente, cinco años después fue necesario reconocer que los progresos observados eran insuficientes para cumplir las metas acordadas en la CMA, por lo cual se solicitó a los países realizar cuanto sea necesario para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo de la Declaración del Milenio<sup>65</sup>, “...en particular los relativos a la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015, mejorar y reforzar los indicadores necesarios para medir los progresos y vigilar los progresos con arreglo a su mandato”<sup>66</sup>.

Para el Perú, como suscriptor de los compromisos de la CMA y de la Declaración del Milenio, es fundamental evaluar la gestión pública desarrollada durante los últimos años en materia de lucha contra el hambre y la pobreza. Ello permitirá, en un contexto de recursos muy escasos, corregir errores y fortalecer los esfuerzos más eficientes y de mayor impacto. En ese sentido, el presente documento analiza el marco institucional y las principales acciones (programas y proyectos) que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales para mejorar la situación alimentaria y nutricional, o para reducir la pobreza. Sobre dicha base, se extraen lecciones y se plantean propuestas que contribuyan con la mejora de los esfuerzos que realizan el sector público, la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en materia de lucha contra el hambre, la desnutrición y la pobreza.

El documento se inicia con una sección de alcances y precisiones que presenta el marco teórico y las definiciones usadas a lo largo de la investigación. La segunda sección presenta el estado de la Seguridad Alimentaria (SA) en el país, a través de un diagnóstico de los componentes de la SA, que parte del análisis de la evolución de los principales indicadores nutricionales. En la tercera sección, se realiza una descripción detallada del marco institucional de la SA en el Perú y de las principales organizaciones que ejecutan acciones en materia alimentaria y nutricional. La cuarta, incluye una descripción de los principales programas asistenciales, de infraestructura y de apoyo al sector productivo, que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales. Esta sección ubicará al lector al momento de revisar la quinta sección, donde se analizan las experiencias y las políticas implementadas. Sobre la base de dicho análisis, en la última sección, se introducen algunas recomendaciones para mejorar cada componente de la SA.

### 1. ALCANCES Y PRECISIONES

El estado de la SA en el Perú es el primer tema por analizar en el presente documento. Para ello, se presenta la condición nutricional del país, luego de ello se evalúa la situación de

<sup>64</sup> Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. Disponible en: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

<sup>65</sup> La Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, aprobó la Declaración del Milenio, la cual es un compromiso, dotado de objetivos y metas, para la reducción de la pobreza en el Mundo (Disponible en la red: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>). En dicha Declaración, el objetivo de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre al año 2015 se refleja en la sección sobre “El desarrollo y la erradicación de la pobreza”.

<sup>66</sup> Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Disponible en la red: [http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382\\_147249](http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249)

las cuatro dimensiones o componentes de la SA: (1) disponibilidad de alimentos, (2) acceso a los alimentos, (3) estabilidad en el suministro y acceso a los alimentos y (4) uso o aprovechamiento de los alimentos. El diagnóstico se elabora sobre la base del comportamiento histórico de los principales indicadores recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para monitorear el estado de la nutrición y de la SA (FAO, 2000).

Es necesario aclarar que el estado de la nutrición suele analizarse al momento de estudiar el componente “uso o aprovechamiento” de los alimentos<sup>67</sup>. Sin embargo, la complejidad del tema nutricional ha determinado que algunos autores diferencien entre “Seguridad Alimentaria” y “Seguridad Nutricional”. Esta última noción dependería de la ingesta de alimentos y del estado de la salud de la población<sup>68</sup>. De allí que se haya generado el concepto de “Seguridad Alimentaria y Nutricional” (SAN) para integrar la “Seguridad Alimentaria” y la “Seguridad Nutricional”.

La FAO, por su parte, rescata la preocupación por el estado de la nutrición en su definición de SA: “*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos<sup>69</sup> y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida activa y sana*”<sup>70</sup>. Los alcances de esta definición son asumidos en el presente estudio al momento de plantear las propuestas para contribuir a la mejora de la situación alimentaria y nutricional de la población peruana.

En un intento por abarcar las múltiples definiciones de institución, en el marco institucional analizado, se describen los más importantes acuerdos internacionales en los que participa el Perú en materia de SA. Igualmente, se presentan las principales organizaciones vinculadas a la temática alimentaria y nutricional en el ámbito nacional, así como las leyes, planes y estrategias que regulan su accionar<sup>72</sup>. Asimismo, se evalúa la relación entre la normatividad vigente, las acciones que ejecutan las instituciones que operan en el ámbito nacional y los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno del Perú.

El análisis de las acciones ejecutadas en materia de SA y nutrición se centra en las políticas<sup>73</sup> y programas<sup>74</sup> desarrollados durante el gobierno del Presidente Alejandro Toledo<sup>75</sup>. Sin embargo, en el caso de los programas vigentes que han sido heredados de décadas anteriores, se estudia su gestión desde que fueron implementados.

<sup>67</sup> Así, el análisis de la situación de la Seguridad Alimentaria en el Perú que realizaron Rebosio y Melgar (1999) incorpora la temática nutricional dentro del componente uso de los alimentos; mientras que, en el estudio sobre la pobreza peruana de Rordian, et al. (2002), se considera que el estado nutricional de las personas es la forma más directa de medir el uso de los alimentos.

<sup>68</sup> Para una discusión sobre la diferencia entre “Seguridad Alimentaria” y la “Seguridad Nutricional” véase Gross y Schoeneberger (2003).

<sup>69</sup> Cabe aclarar que los alimentos inocuos son aquellos aptos para el consumo humano, sanos, nutritivos, agradables y que no causan daños al consumidor. El uso de la palabra seguridad como sinónimo de inocuidad no es adecuado por no ser equivalentes. Al traducir del idioma inglés “food safety” se lo hizo como “seguridad de los alimentos” y la realidad es que en inglés “seguridad de los alimentos” es “food security” mientras que inocuidad de los alimentos es “food safety”. (Información disponible en la red: <http://www.panalimentos.org/panalimentos/educacion/educacion1.asp?cd=168&id=75>).

<sup>70</sup> Disponible en la red: <http://www.fao.org/spis/>

<sup>71</sup> Soto y Morandé rescatan las siguientes definiciones de institución: “conjunto de normas consensuales”, “reglas del juego que gobiernan el comportamiento de los agentes económicos”, “organizaciones con funciones objetivo y reglas de decisión propias” y “condiciones de equilibrio para estrategias consistentes”.

<sup>72</sup> Estas organizaciones son parte del sector público, de la cooperación internacional, de las ONGs; o son entidades donde participan representantes de diversos sectores.

<sup>73</sup> Las políticas sociales son las acciones (programas y proyectos) que desde el Estado o con su apoyo son ejecutadas para el logro del desarrollo humano personal y se orientan fundamentalmente hacia la superación de la pobreza. Estas acciones pueden ser clasificadas en (i) políticas asistenciales, fundamentalmente transferencias directas a los pobres, (ii) políticas de previsión social, las que procuran proteger a la población frente a riesgos asociados a las enfermedades, la vejez y la muerte, (iii) servicios sociales, los cuales están destinados a formar capital humano: salud, educación, nutrición, etc. y (iv) políticas de apoyo al sector productivo, como las políticas de ayuda al campesinado o las de fomento de pequeñas y micro empresas (PYMES).

<sup>74</sup> Cabe mencionar que los especialistas diferencian entre “programas sociales” y “proyectos sociales” al momento de estudiar una “política social”. En ese contexto, un “programa” es definido como un grupo de actividades, que puede descomponerse en varios “proyectos” (Agencia Andaluza del Voluntariado, 2002). A su vez, un “proyecto” está conformado por una serie de

Para el análisis de los programas, se acude a los principios del denominado “paradigma emergente”<sup>76</sup> planteado para la reforma del Estado y la implementación de políticas sociales. Según Soto y Morandé, el hilo conductor de este enfoque considera, por un lado, la utilización del mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del Estado como agente subsidiario y regulador. Esta visión surge con posterioridad a la crisis de la deuda de la década de 1980, en pugna con el “paradigma tradicional” vinculado estrechamente al modelo de desarrollo hacia adentro denominado “industrialización con sustitución de importaciones”. Franco (2003) considera que la visión tradicional otorgaba al Estado el monopolio de la política social y de sus diferentes aspectos (financiamiento, diseño, implementación y control). En cambio, el “paradigma emergente” postuló que la capacidad de innovación y de resolución de problemas se encuentra dispersa en toda la sociedad y, por lo mismo, es recomendable establecer mecanismos que contribuyeran a que esa capacidad aflorara. Desde esta perspectiva, el nuevo enfoque promueve una serie de principios<sup>77</sup>, que son resumidos por Parodi (1999):

- El “Estado liberal-regulador”, en oposición al “Estado interventor”.- El Estado debe mantener un rol importante en la dirección de la política social, pero dejar de ejercer poder monopólico sobre la misma, para lo cual debe transferir ciertas etapas de la implementación de las políticas al sector privado<sup>78</sup>. Ello reduce la posibilidad de fracaso de los programas debido a la falta de recursos fiscales o de una burocracia eficiente.
- La “provisión privada con financiamiento público”, en lugar de la “provisión central”.- Se asume aquí que el sector privado es más eficiente que el sector público, por lo que puede participar en la provisión de alguna etapa o de todo el programa. Para que ello funcione, se debe estructurar un esquema de incentivos que compatibilicen la motivación generada por el deseo de lucro con la provisión eficiente del programa social.
- La “descentralización”, en vez de la “centralización”.- Propone transferir responsabilidades desde el gobierno central a instancias locales más cercanas a los beneficiarios y asignar los recursos a proyectos formulados por los interesados. Así, se evita plantear una oferta homogénea de proyectos y servicios sociales a poblaciones con necesidades heterogéneas.
- El “subsidio a la demanda”, en lugar del “subsidio a la oferta”.- Plantea entregar un aporte al beneficiario, a través de cupones o vouchers, para que éste decida libre y soberanamente de quién demandar los beneficios que ofrece el programa o proyecto<sup>79</sup>.
- La “focalización”, en oposición a los programas “universales”.- Focalizar exige identificar, con la mayor precisión posible, a la población-objetivo (beneficiarios potenciales) del programa y diseñar el programa social considerando sus características. Ello evita filtraciones<sup>80</sup>, eleva el impacto per capita y aumenta la eficiencia en el uso de los recursos.

---

componentes que deben contribuir al impacto directo (objetivo central o de impacto) que se pretende alcanzar a través del proyecto (Figuerola, 2000). El presente estudio considera estas distinciones al momento de analizar los programas de SA y nutrición. Así, al encontrar acciones denominadas “programas” que en realidad son “proyectos”, y viceversa, se indicará claramente la verdadera naturaleza a la que corresponde la acción, al margen de la denominación oficial que reciba o el título con el que haya sido bautizada.

<sup>75</sup> Alejandro Toledo Manrique asumió la Presidencia Constitucional de la República del Perú el 28 de julio del año 2001.

<sup>76</sup> El “paradigma emergente” también es conocido como “visión emergente” o “nuevo enfoque”.

<sup>77</sup> Chile fue el primer país de Latinoamérica en introducir estos principios en las políticas sociales durante el Gobierno del General Augusto Pinochet (1973-1990), período en el cual los indicadores tradicionales de desarrollo humano mejoraron pese a la presencia de dos profundas recesiones.

<sup>78</sup> ONGs o instituciones privadas que puedan encargarse del programa o proyecto social.

<sup>79</sup> En el “paradigma tradicional”, el Estado, a través de subsidios a la oferta, transfiere recursos directamente al productor del bien -usualmente una entidad pública- que ofrece los beneficios del programa social gratuitamente o a un precio inferior a su costo, independientemente de quién lo demande.

<sup>80</sup> Beneficiar a quienes no se pretende beneficiar con el programa.

- El “financiamiento compartido”, en lugar del “financiamiento estatal”.- Este principio supone que cada beneficiario debe pagar lo que puede pagar, pues “quien paga exige”. Adicionalmente, para evitar la marginación de quienes realmente no pueden pagar, el Estado debe intervenir a través de subsidios focalizados hacia los beneficiarios más pobres.
- La importancia de la “evaluación del impacto<sup>81</sup>” en vez de la “evaluación del gasto”.- El “paradigma emergente” reconoce la importancia de evaluar los logros obtenidos por los programas y proyectos sociales, en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados sobre los beneficiarios. En ese sentido, quiebra la visión tradicional, la cual consideraba erróneamente que un mayor gasto implicaba mayores resultados.

Adicionalmente, para garantizar el éxito de las políticas guiadas por el “paradigma emergente” se debe integrar la estrategia social y la estrategia económica. Raczynski (1994) señala que el crecimiento económico sostenido, la creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación son componentes esenciales para el logro de las metas de mayor equidad y reducción de la pobreza. No obstante, el buen desempeño económico no es suficiente para combatir la pobreza. Son indispensables políticas específicas focalizadas en sectores pobres y grupos vulnerables. Por su parte, las políticas sociales y de combate a la pobreza, en la medida en que se traducen en inversión social y de capital humano, aportan al crecimiento económico.

En el presente documento, se evalúa el grado en que las acciones implementadas en el Perú satisfacen los principios y exigencias descritas anteriormente. Posteriormente, y luego de estudiar los programas y proyectos, se analiza si es que estas acciones son consistentes con el marco institucional vigente y se intenta determinar si existe una “política social” para la SA y la nutrición.

## **2. ESTADO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PERÚ**

### **Condición nutricional**

El tema alimentario es parte de un problema complejo, por lo cual, antes de analizar el estado los componentes de la SA, conviene explicar la evolución de los principales indicadores nutricionales: niveles de desnutrición infantil y de consumo de micronutrientes (fundamentalmente el yodo, el hierro y la vitamina A). La importancia de estos indicadores radica en que contribuyen a medir los resultados de las políticas alimentarias.

En el Perú, la desnutrición crónica<sup>82</sup> todavía es un grave problema infantil. Los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), obtenidos de las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (ENDES), indican que el grado de desnutrición crónica en niños menores de cinco años se redujo significativamente durante los primeros años de la década de 1990. Ello se debía a la recuperación económica y a los programas sociales, nutricionales y de salud ejecutada en esos años (Departamento de Estudios del Sector Social del BCRP, 1998) sin embargo, desde el año 1996, la desnutrición crónica se ha mantenido y

<sup>81</sup> La evaluación de un programa social exige especificar sus indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad. El indicador de eficiencia se refiere a los efectos o resultados finales logrados en relación a los esfuerzos empleados en términos de dinero, recursos y tiempo, es la relación entre los resultados que pudieran lograrse mediante el empleo de una cantidad específica de recursos y los resultados que pudieran lograrse mediante un gasto mínimo. El indicador de eficacia es la capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos. Finalmente, el indicador de efectividad manifiesta el efecto de la actividad y los resultados finales, consecuencias o beneficios para la población obtenidas en relación con los objetivos establecidos, refleja el grado en que un programa ha logrado su propósito dentro de los límites fijados para alcanzar el objetivo de impacto (PROFAIS, 2004).

<sup>82</sup> Retardo en el crecimiento en la talla del individuo para su edad.

afecta a uno de cada cuatro niños<sup>83</sup>. Tampoco ha variado la tasa de desnutrición aguda<sup>84</sup>, que afectó al 1% de los niños menores de cinco años del país durante la década pasada (Cuadro 1). Cabe destacar que la condición nutricional urbana, en promedio, es mejor que la rural, ámbito donde se concentran los grupos poblacionales más pobres y vulnerables.

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de desnutrición en niños menores de 5 años en el Perú**

	1991/1992	1996	2000
Desnutrición crónica (DC)	36,5	25,8	25,4
DC urbana	25,9	16,2	13,4
DC rural	53,4	40,4	40,2
Desnutrición aguda	1,4	1,1	0,9

Fuente: ENDES 1991/1992, 1996 y 2000. (Elaboración propia).

Diversos factores determinan el nivel de desnutrición, aunque en términos generales, se puede afirmar que la desnutrición es un problema muy asociado a la pobreza. Así, según estimados de Ruggeri<sup>85</sup>, 24 de cada 63,5 pobres sufren de desnutrición crónica (Cuadro 2). Igualmente, el 35% de los niños pertenecientes a hogares en situación de pobreza extrema padecen de desnutrición crónica, en comparación con el 13% de los niños que pertenecen a hogares que no son pobres (Save the Children, 2004). Otra evidencia de la estrecha relación entre desnutrición y pobreza es que los 10 departamentos más pobres del país (al año 2001) presentaron tasas de desnutrición crónica en niños menores de cinco años que estaban por encima del promedio nacional (25,4% en el año 2000). En este conjunto, destacan los tres departamentos más pobres (Huancavelica, Huánuco y Apurímac), cuyas tasas de desnutrición superaban el 40% (Tabla I, Anexos).

**Cuadro 2**  
**Desnutrición y pobreza (%)**

	Sin desnutrición crónica	Con desnutrición crónica	Total
No pobre	30,1	6,4	36,5
Pobre	39,6	24,0	63,5
<b>Total</b>	<b>69,7</b>	<b>30,4</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEI, Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES- e Institut de Recherche pour le Development –IRD- (2001).

Varios estudios señalan que la desnutrición está asociada al bajo nivel de instrucción de la madre<sup>86</sup>. De este modo, la tasa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años alcanzó un valor de 51,6% cuando las madres no tenían educación, mientras que fue 15% en el caso de las madres con al menos un año de educación secundaria (INEI, 2001). Adicionalmente, Cortez (2001) ha encontrado que los niños mayores de tres años son los que comienzan a enfrentar mayores problemas de desnutrición y que el impacto directo de la educación de

<sup>83</sup> La UNICEF (2004) reconoce que cerca de la mitad de los niños que padecen de desnutrición sobreviven y alcanzan la edad adulta, pero se les considera como "sobrevivientes vulnerables", con deficiencias específicas en el desarrollo físico y en el comportamiento.

<sup>84</sup> El peso para la talla es un indicador de desnutrición aguda, que mide el efecto del deterioro en la alimentación del individuo y la presencia de enfermedades en su pasado inmediato.

<sup>85</sup> Presentados por Javier Herrera (INEI, CIES e IRD, 2001).

<sup>86</sup> Cortez y Calvo (1997), USAID (2001) e Instituto Apoyo (2001), entre otros.

ambos padres es significativo sobre la reducción de la desnutrición infantil<sup>87</sup>. De la misma manera, ha determinado que la calidad de la dotación de desagüe de la comunidad tiene una fuerte relación directa con el estado de la nutrición infantil, mientras que el número de metros sobre el nivel del mar, en que se ubica el lugar de residencia, tiene una fuerte relación inversa. Según un estudio de USAID (2001), otros causantes de la desnutrición crónica en niños son las enfermedades originadas por el escaso acceso a servicios y por prácticas deficientes de higiene y salud, el consumo deficiente de calorías y de alimentos de origen animal, la inadecuada alimentación y el bajo peso al nacer, que suele deberse a la mala nutrición materna.

Respecto al estado nutricional de la población adulta, la información es escasa. Los datos disponibles se refieren al peso y talla de mujeres que tuvieron un hijo vivo entre cada ENDES<sup>88</sup>, la última de las cuales<sup>89</sup> muestra que sólo el 1% de las mujeres tienen una masa corporal deficiente y que el IMC promedio es aceptable: 25,4 (INEI, 2001). Asimismo, se encontró que el 13% de madres que está por debajo de 1,45 m de estatura, lo que las caracteriza como un grupo con mayor riesgo de experimentar complicaciones durante el embarazo, así como mortalidad intrauterina, perinatal o infantil.

En el ámbito del consumo de micronutrientes, según el INEI (2001), uno de cada dos niños menores de cinco años y la tercera parte de las madres peruanas de 15 a 49 años padecen algún grado de anemia, enfermedad causada por la deficiencia de hierro y que se ha convertido en uno de los principales problemas nutricionales del Perú<sup>90</sup>. No se han observado diferencias significativas en los niveles de anemia entre el campo y la ciudad, tanto para los niños como para las mujeres (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Prevalencia de la anemia (%), 2000**

	<b>Anemia severa</b>	<b>Anemia moderada</b>	<b>Anemia leve</b>	<b>Sin anemia</b>
Niños menores de 5 años	1,3	24,9	23,4	50,4
<i>Urbana</i>	1,4	22,8	22,5	53,4
<i>Rural</i>	1,2	27,7	24,6	46,6
Mujeres	0,3	5,9	25,4	68,4
<i>Urbana</i>	0,3	5,3	23,6	70,8
<i>Rural</i>	0,4	7,3	29,4	63,0

Fuente: ENDES 2000. (Elaboración propia)

Por otro lado, el MINAG (2002) señala que la deficiencia de vitamina A<sup>91</sup> ha presentado una tendencia decreciente entre los años 1996 y 1999, tanto en niños menores de cinco años (cayó de 55,3% a 11,1%), como en mujeres en edad fértil (bajó de 19,9% a 1,5%).

<sup>87</sup> La mayor educación facilita la adopción de nuevas prácticas de alimentación y hábitos de vida que en su conjunto tienen efectos positivos en la nutrición infantil.

<sup>88</sup> Estos datos son usados para la construcción de indicadores antropométricos, como el Índice de Masa Corporal (IMC) que relaciona el peso con la talla. El IMC calculado por la ENDES utiliza la fórmula de Quetelet, la cual es el cociente que resulta de dividir el peso (expresado en Kg.) entre el cuadrado de la talla (expresado en metros). Este índice permite medir la delgadez o la obesidad, controlando la talla, y provee información acerca de las reservas de energía.

<sup>89</sup> ENDES 2000.

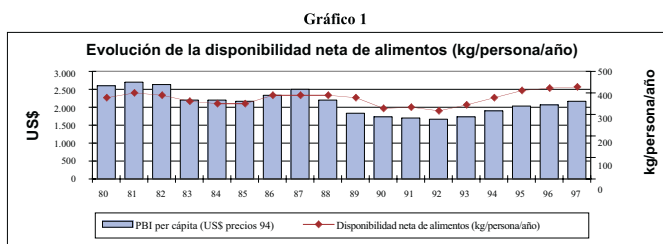
<sup>90</sup> El Instituto Nacional de Salud (INS) señala que la anemia por deficiencia de hierro tiene profundos efectos negativos sobre la salud y el desarrollo. En los niños, algunas de las consecuencias funcionales incluyen retraso en la capacidad cognitiva, retardo en el aprendizaje, problemas en la capacidad intelectual y de concentración; retardo en el desarrollo psicomotor (problemas de coordinación, equilibrio, conductas retraídas y vacilantes que reducen su capacidad de relacionarse con el medio ambiente y conocer su entorno), bajo rendimiento escolar y reducida actividad física (INS, 2003).

<sup>91</sup> Los efectos de la deficiencia de vitamina A están relacionados a problemas oculares como la xerofthalmia y ceguera nocturna; y a mayor incidencia de infecciones, particularmente diarreicas y respiratorias (INS, 2003).

Otro avance ha sido controlar los desórdenes por deficiencia de yodo<sup>92</sup> gracias a un programa de monitoreo de la yodación de sal de consumo humano. La producción de sal yodada pasó de alrededor de 77.000 TM, en 1990, a 106.000 TM, en 1994, con lo cual se comenzó a eliminar la brecha entre oferta y demanda. Cabe mencionar que la desnutrición coexiste con problemas de sobrepeso y obesidad (INEI, 2001). Así, el 34% de las mujeres en edad fértil tendrían sobrepeso y un 13% obesidad para la talla, que equivale a pesos mayores a 65 kilos para las tallas bajas.

### Disponibilidad de alimentos

Múltiples factores afectan la disponibilidad de alimentos. Así, Rordian, et al. (2002) afirman que durante las décadas de 1970 y de 1980, los principales factores que causaron el deficiente desempeño de la disponibilidad alimentaria nacional fueron las sequías, la escasez de divisas, los bajos niveles de productividad agrícola, la violencia rural acompañada del abandono de tierras, y quizás, lo que es más importante, los bajos niveles de demanda efectiva de la población en situación de pobreza. A pesar de ello, en términos generales, puede afirmarse que, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos<sup>93</sup> mejoró, conforme el Producto Bruto Interno (PBI) per capita aumentaba (Gráfico 1), lo cual ha generado un aumento de la oferta de calorías y proteínas.



Fuente: INS (1999) y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico -CIUP- (2004). (Elaboración propia)

La oferta de calorías fue particularmente baja en 1979, al igual que en 1991 y 1992, cuando cayó por debajo de 1.950 calorías por día y por persona. Después de prácticamente cuatro décadas, en 1996, se alcanzó el nivel mínimo de 2.400 calorías que son requeridas por persona y por día (MINAG, 2002). Tal como sucedió con las calorías, durante la mayor parte de los años de las décadas de 1970 y 1980, la oferta nacional de proteínas se ubicó por debajo del mínimo recomendado: 56,8 gramos diarios por persona. Sin embargo, la oferta nacional de proteínas también ha crecido en forma relativamente sostenida a partir de 1990; de modo tal que, en 1998, los niveles de proteína en el país alcanzaron casi unos 65 gramos por persona y por día (Rordian, et al., 2002).

Actualmente, los principales alimentos disponibles son los cereales, así como los tubérculos, los que juntos representan más del 50% del total de la disponibilidad neta (Tabla II, Anexos). Por ello, los suministros calórico y proteico provienen mayoritariamente de los cereales (trigo y arroz fundamentalmente) y sus derivados (harina y fideos principalmente).

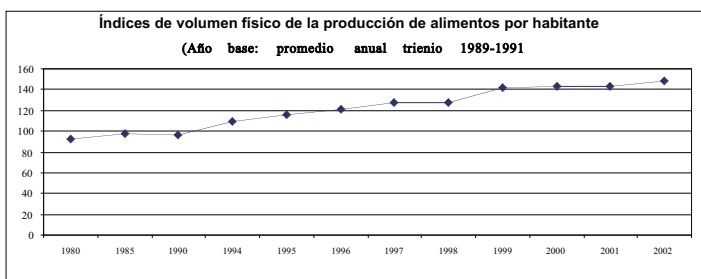
<sup>92</sup> La carencia de yodo produce el bocio, cretinismo, deficiencia mental y defectos neuromotores, además de incrementar la tasa de abortos y mortalidad perinatal, retardo en el crecimiento y maduración infantil comprometiendo la función intelectual. Algunos de estos daños pueden ser irreversibles si la deficiencia se da en la gestación y/o en la lactancia (INS, 2003).

<sup>93</sup> La disponibilidad neta de alimentos permite conocer la magnitud de la oferta total de alimentos de un país, como resultado de la producción, las importaciones, las exportaciones, la variación de las existencias y las donaciones. Considera la porción comestible del producto alimentario que está disponible para el consumo luego de deducir de la oferta total los desperdicios, mermas y lo que no se destina al consumo humano en general.

Otra evidencia de avance en materia de disponibilidad alimentaria es el cambio en la composición de la oferta de calorías, cuya variedad ha mejorado. Así, las frutas y los vegetales proveen un porcentaje mayor de calorías en el país y ha aumentado el porcentaje de proteína de origen animal: del 35%, durante el período 1980/1981, al 39%, durante el período 1997/1998 (Rordian, et al., 2002).

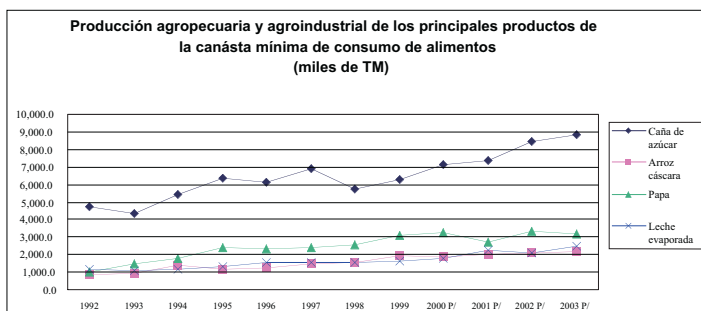
Las mejoras del componente disponibilidad se deben al aumento de la producción interna, que se ha reflejado en un incremento en los índices de producción de alimentos por habitante, tal como se observa en el Gráfico 2. Igualmente, la oferta de los productos que conforman la canasta mínima de consumo de alimentos<sup>94</sup> ha crecido de manera significativa (Gráfico 3). Ello rompe las tendencias de estancamiento y/o contracción de las décadas de 1960, 1970 y 1980.

Gráfico 2



Fuente: CEPAL (2004). (Elaboración propia)

Gráfico 3



Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Según datos del MINAG (2002), la producción interna de alimentos proviene de tres sectores: el agropecuario<sup>95</sup> (55,6%), las industrias alimentarias (38,7%) y el pesquero (5,8%)<sup>96</sup>. Al respecto, Brack y Mendiola recuerdan que el mar peruano es una de las siete

<sup>94</sup> Los productos seleccionados conforman la canasta mínima de consumo de alimentos de la costa urbana con una participación mayor a los 200 gramos por familia al día: azúcar blanca, leche evaporada, frijol canario, arroz corriente, pan francés, papa blanca y camote amarillo. (Información disponible en la red: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0071/ANO3.htm>).

<sup>95</sup> Agrícola y pecuario.

<sup>96</sup> El MINAG aclara que las cifras para estos tres sectores están basadas en la información agregada del PBI. Por ello, la producción agropecuaria incluye productos que se dirigen a la demanda intermedia, pues requieren de un proceso de transformación para ser consumidos.



cuencas pesqueras marinas del mundo, posee la mayor biomasa y la más grande diversidad de recursos hidrobiológicos disponibles. Por ello, preocupa la limitada contribución de la pesca a la oferta alimentaria. Así, del total de recursos pesqueros desembarcados en el año 2004 (Cuadro 4), sólo el 8,5% fue destinado al consumo humano directo.

**Cuadro 4**  
**Desembarque de recursos hidrobiológicos marítimos y continentales según utilización, 2004**

	(miles TM)	%
<b>Consumo Humano directo</b>	<b>792,8</b>	<b>8,44</b>
<i>Enlatado</i>	84,9	0,90
<i>Congelado</i>	284,1	3,02
<i>Curado</i>	52,6	0,56
<i>Fresco</i>	371,2	3,95
<b>Consumo Humano Indirecto</b>	<b>8.606,0</b>	<b>91,56</b>
<i>Anchoveta</i>	8.591,1	91,41
<i>Otras especies</i>	14,9	0,16
<b>Total</b>	<b>9.398,8</b>	<b>100,00</b>

Fuente: PRODUCE. 2005

Por otro lado, a pesar del incremento de la producción agraria interna<sup>97</sup>, diversos factores, identificados por el MINAG (2002), restringen el despegue de la agricultura:

- Los reducidos niveles de rentabilidad de la agricultura, que son causados por la baja productividad de la mano de obra rural<sup>98</sup> y a la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas<sup>99</sup> (Gráfico 4). Otras razones son el inadecuado sistema de información de precios, el deficiente estado de la infraestructura vial, la precaria capacidad instalada para el acopio y el almacenamiento a nivel rural, y la ausencia de mercados mayoristas modernos en las principales ciudades.
- La extrema fragmentación de la propiedad de la tierra, generada por el reducido tamaño de la unidad de producción típica y la dispersión de las parcelas de un mismo propietario. Estos problemas disminuyen la productividad de la agricultura y generan rendimientos inferiores al promedio mundial<sup>100</sup>.
- El uso de tecnologías tradicionales que reducen la productividad de la tierra.
- La escasa articulación de la investigación con las necesidades y demandas de los productores agropecuarios.

De igual modo, se incluye productos no destinados al consumo humano directo, como el maíz amarillo duro. Lo mismo ocurre en el caso de la pesca, que incluye la elaboración de harina y aceite de pescado, productos que no se destinan directamente al consumo humano, pero que son insumos de la industria alimentaria.

<sup>97</sup> Según estimados del INEI, el PBI de agricultura, caza y silvicultura paso de 6.671.588 a 11.713.701 miles de S/, a precios constantes de 1994, entre los años 1991 y 2003.

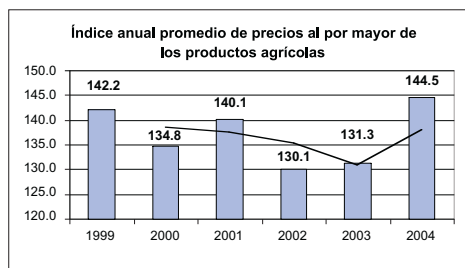
<sup>98</sup> La baja productividad se debe a las condiciones de pobreza en el campo y a los bajos niveles educativos de los agricultores. A esto se suma, la ausencia de cultura empresarial en la mayoría de productores agropecuarios, pues las decisiones de siembra e inversión se toman principalmente sobre la base de la costumbre (sembrar los mismos cultivos cada campaña) y no en función de la demanda del mercado.

<sup>99</sup> Entre los factores que explican la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se encuentran las ineficiencias de la comercialización agropecuaria, la competencia de alimentos importados y la depresión en la capacidad de gasto de las familias causada por la recesión económica. La caída de los precios se revirtió en el año 2004 debido a problemas climáticos que redujeron la oferta agrícola.

<sup>100</sup> Así cuatro cultivos peruanos (arroz, yuca, café, algodón), que estaban entre los 30 primeros productos con mayor producción promedio (en peso) durante el periodo 1991-1999, presentaron rendimientos que fluctuaban entre el 80% y el 60% del rendimiento promedio de los 10 primeros países productores en el mundo; mientras que otros cultivos importantes (plátano, papa, cebada y maíz) presentaron rendimientos inferiores al 40%.

- La ineficaz gestión del agua<sup>101</sup>, que se complica por el deficiente sistema de administración de riego y el bajo nivel de organización de las juntas de usuarios y comités de regantes, así como por la alta morosidad de los pagos.
- La falta de acceso al crédito, pues sólo el 20% de las necesidades de financiamiento del agro son atendidas por la banca comercial y las cajas rurales. Por ello, los agricultores deben acudir a casas comerciales, transportistas, acopiadores, ONG's, agroindustriales y desmotadoras<sup>102</sup>.

Gráfico 4



Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Otra fuente importante de disponibilidad alimentaria son las importaciones, que han aumentado gracias a la apertura de la economía y las reformas estructurales ocurridas durante la década de 1990. Así, el monto importado de alimentos creció de US\$ 698 millones a US\$ 1.171 millones entre 1993 y 1996, período que coincidió con el crecimiento de la producción y los ingresos. Como resultado de ello, se generó un significativo déficit en la balanza comercial agropecuaria durante prácticamente toda la década pasada. La brecha comercial empezó a cerrarse a finales de la década, conforme se fue reduciendo la tasa de crecimiento del PBI y fueron disminuyendo las importaciones (Cuadro 5).

Cuadro 5

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PBI Real (var %)	2,5	6,7	-0,5	0,9	3,1	0,6	5,2
Exportaciones	842	719	658	681	572	646	705
Importaciones	1050	1272	810	683	780	781	830
Balanza comercial	-209	-553	-152	-2	-208	-135	-125

Fuente: Cuanto (2005) y Banco Central de Reserva -BCRP-.

Durante la última década, los principales alimentos importados han sido el trigo, el maíz sorgo, la soya, el arroz, el azúcar, los lácteos y las carnes. De éstos, el trigo, la soya y el maíz<sup>103</sup> mostraron una tendencia creciente en sus valores importados (Gráfico 5). El azúcar, el arroz y los lácteos<sup>104</sup> presentaron tendencias ligeramente decrecientes; mientras que las carnes mostraron un comportamiento relativamente estable.

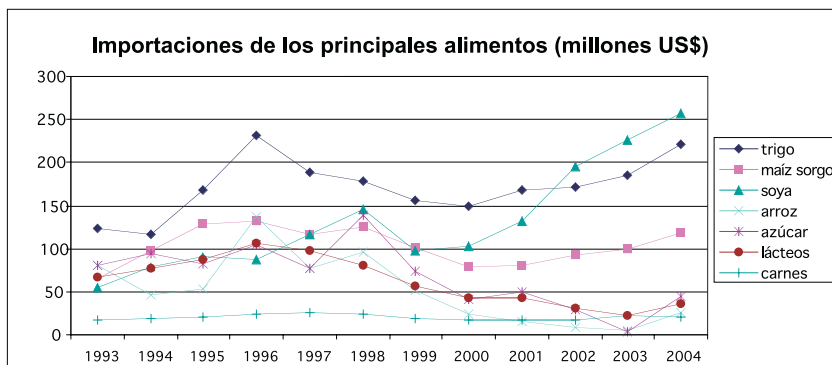
<sup>101</sup> Una de las razones de esta situación son las reducidas tarifas por derechos de agua que pagan los usuarios, las cuales no cubren los costos de operación y de mantenimiento de la infraestructura de riego, y no permiten realizar inversiones en nuevas irrigaciones.

<sup>102</sup> Información de la red: [http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/sectoragroindustrial\\_2001.doc](http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/sectoragroindustrial_2001.doc)

<sup>103</sup> Sin embargo, el maíz mostró con una caída entre los años 1999 y 2001.

<sup>104</sup> Aunque estos tres productos presentaron tendencias crecientes hasta mediados de la década de 1990.

Gráfico 5



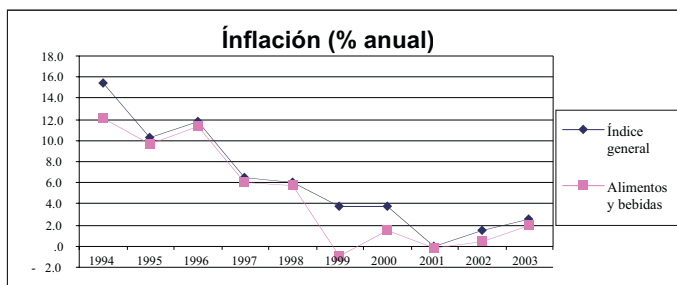
Fuente: BCRP. (Elaboración propia)

Las donaciones constituyen una fuente adicional de disponibilidad de alimentos. Este componente ha promediado un valor de US\$ 80 millones durante la década de 1990, lo cual equivale a menos del 1% del valor de la oferta total de alimentos en el Perú (MINAG, 2002). El nivel de donaciones ha decrecido durante la última década, lo que se debería a la aparente mejora de los indicadores macroeconómicos. Se proyecta que, en el mediano plazo, la política nacional de SA prescindirá de esta contribución.

### Acceso a los alimentos

El acceso a alimentos es limitado fundamentalmente por los precios de estos productos y por los niveles de ingreso de la sociedad. Tal como se mencionó anteriormente, durante los últimos años han caído los precios al por mayor de los principales productos agrícolas, lo cual ha contribuido a que la inflación de alimentos y bebidas haya sido menor que la inflación general de la economía (Gráfico 6).

Gráfico 6

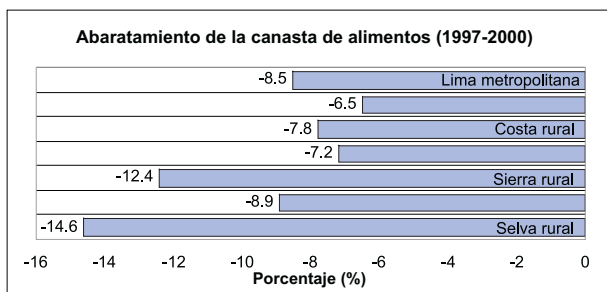


Fuente: INEI. (Elaboración propia)

La reducida inflación de los alimentos y las bebidas ha permitido abaratar la canasta de alimentos (Gráfico 7) y debería haber facilitado el acceso, pero la recesión de fines de la década de 1990 provocó la caída del gasto real de las familias, de modo tal que, entre los años 1997 y 2000, el gasto real de las familias en alimentos se contrajo en 16,4% (MINAG, 2002). Estos fenómenos confirman que el limitado acceso a los alimentos se debe al bajo poder

adquisitivo de la población pobre<sup>105</sup>. En efecto, la pobreza obstaculiza el acceso a servicios de salud, de agua y saneamiento, y de educación. Asimismo, restringe la capacidad de adquirir los volúmenes y la calidad de alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable. El vínculo entre la pobreza y la inseguridad alimentaria es tan estrecho que el consumo de alimentos es usado para definir la pobreza. En ese sentido, se considera que son pobres quienes pueden cubrir sus necesidades alimentarias mínimas, pero no tienen ingresos suficientes para salud, educación, vivienda adecuada, agua y desagüe, etc. Adicionalmente, existe una subcategoría de pobreza que agrupa a las pobres que no pueden cubrir ni siquiera una canasta básica alimentaria: “los pobres extremos”, quienes constituyen uno de los grupos más vulnerables de la sociedad y requieren de acciones urgentes de alivio a su condición.

Gráfico 7



Fuente: MINAG. 2002.

Durante la década pasada, la pobreza prácticamente no ha variado, lo cual ha determinado que, actualmente, el 52% y el 20,7% de la población se encuentre en condición de pobreza y de pobreza extrema, respectivamente (Cuadro 6). Las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHOS) revelan que la pobreza y la pobreza extrema se han concentrado fundamentalmente en las áreas rurales, así como en las regiones Sierra y Selva (Cuadro 7).

Cuadro 6  
Porcentaje de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema<sup>a</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003/2004
<b>No pobres</b>	57,3	57,6	52,5	51,6	45,2	45,7	48,0
<b>Pobreza no extrema</b>	24,5	25,0	29,1	33,4	30,4	30,4	31,3
<b>Pobreza extrema</b>	18,2	17,4	18,4	15,0	24,4	23,9	20,7
<b>Pobreza total</b>	42,7	42,4	47,5	48,4	54,8	54,3	52,0

Información de las ENAHO's del IV trimestre de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 y de abril 2003-mayo 2004.

Fuente: INEI (Elaboración propia)

<sup>105</sup> Entre los documentos que destacan esta causalidad en la economía peruana, se encuentran Rordian, et al. (2002), Reboisio y Melgar (1999) y Comité Organizador del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza (2000). a Las cifras de los años 2001 y 2002 no son estrictamente comparables con la serie 1997-2000, debido a: (i) La ampliación de la muestra alrededor de 20.000 hogares (en años anteriores la muestra fue alrededor de 4.000 hogares) y (ii) La incorporación de un nuevo marco muestral sobre la base del pre-censo de 1999 (anteriormente la referencia era el censo de Población y Vivienda de 1993). Asimismo, ninguna de las cifras mostradas es comparable con las del período 2003/2004.

**Cuadro 7**  
**Población en situación de pobreza y de pobreza extrema según área de residencia y región natural, 2003/2004**

	<b>Pobreza extrema</b>	<b>Pobreza total</b>
Área urbana	8,9	40,3
Área rural	42,5	73,6
Región Costa	6,0	38,1
Región Sierra	38,4	67,6
Región Selva	30,1	63,8

Fuente: INEI. (Elaboración propia)

Los indicadores internacionales clasifican al Perú como un país de ingreso medio, pues su PBI per capita anual supera los US\$ 2.000<sup>106</sup>. Ello revela que el elevado porcentaje de pobreza está vinculado a una economía con una enorme inequidad en la distribución de la renta interna. Tal como se muestra en el Cuadro 8, el 40% de la población más pobre sólo puede acceder al 13% de los ingresos del país, en tanto que el 10% más rico se queda con la tercera parte de la renta nacional.

**Cuadro 8**

<b>Participación en el ingreso total del:</b>				
<b>Año</b>	<b>40% más pobre</b>	<b>30% siguiente</b>	<b>20% anterior al 10% más rico</b>	<b>10% más rico</b>
1997	13,4	24,6	28,7	33,3
1999	13,4	23,1	27,1	36,5
2001	13,4	24,6	28,5	33,5

Fuente: CEPAL (2003). (Elaboración propia)

Sobre la base del análisis de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), se han identificado diversos determinantes de la pobreza en el Perú (INEI, 2002):

- A mayor nivel educativo alcanzado por los padres, la probabilidad de que un hogar sea pobre se reduce.
- Los pobres tienden a vivir en hogares relativamente más numerosos.
- Los hogares pobres están conformados por padres más jóvenes<sup>107</sup>.
- Existe una vinculación entre los factores determinantes de la pobreza y la localización espacial del hogar (urbano o rural)<sup>108</sup>.
- Los hogares que cuentan con activos (capital) físicos, tanto públicos como privados, tienen menores probabilidades de pertenecer a un hogar pobre<sup>109</sup>.
- Los factores externos al hogar también tienen una influencia positiva en reducir la pobreza. Concretamente, la infraestructura vial (caminos y puentes).
- Habitar en una vivienda propia, o una mejora en los servicios básicos de la misma, disminuye la probabilidad de ser pobre.

<sup>106</sup> Para el Banco Mundial, un país de ingreso medio tiene un producto per cápita anual mayor a US\$ 765, pero menor a US\$ 9.386. El nivel de vida en estos países es más alto que en los de ingreso bajo y la población tiene acceso a más bienes y servicios, pero aun así muchas personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente, alrededor de 67 países, con más de 1 millón de habitantes, son considerados de ingreso medio. La población que abarcan estos países supera los 1.500 millones de personas. (Información disponible en la red: <http://www.worldbank.org/depred/spanish/modules/glossary.html#high-income>)

<sup>107</sup> La menor edad de los padres en los hogares pobres determina, por un lado, que tengan una menor capacidad de generación de ingresos y por otro lado, que en el hogar existan menos personas en edad de trabajar, mayor dependencia económica y, por lo tanto, menos perceptores potenciales de ingresos.

<sup>108</sup> Así por ejemplo, si se incrementa en el tamaño de familia, la probabilidad de ser pobre aumenta en un porcentaje mucho más elevado en las zonas rurales que en el medio urbano.

<sup>109</sup> Aquí es destacable el aporte positivo del capital físico privado (activos micro empresariales) de los hogares en la reducción de la pobreza.

Estos determinantes dan luces de la dirección que deben seguir los programas sociales, tanto de alivio como de superación de la pobreza en el Perú.

### Estabilidad en el suministro y acceso a los alimentos

Las sequías y las inundaciones, causadas por factores climáticos como el Fenómeno de El Niño, son responsables de muchas de las caídas de muy corto plazo en la producción interna de alimentos (Rordian, *et al.*, 2002). También es significativa la relación entre la economía y la estabilidad alimentaria. En ese sentido, el índice de volumen físico de producción de alimentos por habitante presentó tasas de crecimiento estables y positivas hasta mediados de la década de 1990, pero se tornó más volátil a causa de la recesión económica de fines de la década<sup>110</sup> (Cuadro 9).

**Cuadro 9**

PBI Real vs índice de volumen físico de la producción de alimentos por habitante							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PBI Real (var %)	2,5	6,7	-0,5	0,9	3,1	0,6	5,2
Índice de volumen físico de la producción de alimentos por habitante (var %)	4,5	5,6	-0,5	11,1	0,9	-0,1	3,7

Fuente: BCRP y CEPAL (2004). (Elaboración propia)

Por otro lado, la importación de alimentos se ha incrementado de modo sustancial. Ello determina cierta dependencia externa<sup>111</sup> y que se mantenga el déficit en la balanza comercial agropecuaria. No obstante, el MINAG sugiere que el nivel de dependencia se ha reducido. Ello se debería al aumento de la producción interna, especialmente la agropecuaria<sup>112</sup>. Sin embargo, existen sectores en los que la dependencia externa es importante (Tabla III, Anexos), tales como los cereales, las oleaginosas y los aceites vegetales (principalmente en el caso de la soya y el girasol).

### Uso o aprovechamiento de los alimentos

El grupo de alimentos a los que se destina un mayor porcentaje del gasto son los vegetales (40,1%), seguido por los alimentos de origen animal (25,1%) y los cereales, los granos y sus derivados (19,7%) (Tabla IV, Anexos). El MINAG señala que el patrón de gasto en alimentos varía en cada región del país. Así, en la Costa, se presenta cierta homogeneidad en el gasto alimenticio y se destina un mayor porcentaje del gasto a los vegetales y a los alimentos de origen animal. En la Sierra se presenta una mayor heterogeneidad en el gasto en alimentos, aunque con una mayor tendencia al gasto en cereales y sus derivados, y un menor gasto en proteínas de origen animal. Finalmente, en la Selva se presenta una alta proporción de gasto en harinas y fideos, menestras, carnes, huevos, arroz y yuca (MINAG, 2002).

Actualmente, preocupan los casos de abandono de los alimentos más nutritivos (generalmente de origen nativo) o la renuncia a formas de preparación más válidas en términos nutricionales, debido a la imitación de dietas foráneas o como efecto de cambios en los precios relativos a favor de los alimentos importados, que incentivan a la sustitución del producto local por el extranjero. Lajo (1986) sostiene que en el Perú la tendencia principal de

<sup>110</sup> Sin embargo, los fenómenos naturales y la inestabilidad económica no han roto la caída de los precios de los alimentos.

<sup>111</sup> La dependencia alimentaria externa se mide a través del porcentaje de alimentos consumidos dentro del país que son importados.

<sup>112</sup> "En los últimos años, los principales productos agropecuarios presentaron, en general, un aumento en sus volúmenes de producción, manteniendo y en algunos casos superando, la tendencia creciente anterior. De estos, los que presentaron una mayor tasa promedio anual de crecimiento durante el periodo 1996-2001 fueron: maíz amarillo duro (13,7%), maíz choclo (12,8%), arroz cáscara (11,5%), café (8,7%), espárrago (8,2%), ovino (9,9%) y ave (8,7%)" (MINAG, 2002).

los patrones de consumo consiste en la sustitución gradual de los alimentos no procesados por los procesados, fenómeno que identifica la expansión continua de la dieta urbana o “moderna”, a costa de la canasta o dieta “tradicional”. Asimismo, llama la atención la escasa aceptación, especialmente entre los consumidores de Lima Metropolitana, de los alimentos andinos tradicionales (la oca, el olluco, la mashua, el tarwi, la kiwicha, la quinua y la cañihua, entre otros). Este desinterés se explica en parte por la idea de que estos alimentos sólo se consumen en hogares con menores ingresos y en comunidades rurales (MINAG, 2002).

En conclusión, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos mejoró, conforme el PBI per capita aumentaba, lo cual ha aumentado la oferta de calorías y proteínas. Sin embargo, el limitado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre, situación que obedece a la falta de condiciones para salir de la pobreza (salud, educación, infraestructura, oportunidades laborales, etc.).

### **3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

#### **Compromisos internacionales**

En el ámbito internacional, el Perú ha asumido compromisos en la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996 y 2002) y en la Declaración del Milenio (ONU, 2000). Asimismo, ha suscrito la Declaración de Quirama (2003) del Consejo Presidencial Andino, que instruye al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que “establezca los lineamientos de una Política de Seguridad Alimentaria Sub Regional”. Por su parte, la FAO ha brindando cooperación técnica al Gobierno del Perú a través del Ministerio de Agricultura en atención de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre Alimentación en el marco del Proyecto “Estrategia e Instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina” (TCP/RLA/2909).

#### **Institucionalidad en el ámbito nacional**

La Carta de Política Social 2001-2006<sup>113</sup>: Este documento estableció los lineamientos básicos de política social para el período 2001-2006<sup>114</sup> e identificó como grupos prioritarios a los niños menores de cinco años, a las madres gestantes y lactantes, a las mujeres en edad fértil, a los niños en edad escolar y a la población de áreas caracterizadas como de extrema pobreza. Respecto a la problemática nutricional, las prioridades de la Carta son mejorar el acceso y la calidad de agua y desagüe en zonas rurales; desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición; integrar, monitorear, mejorar el diseño y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación; incluir en la atención integral de salud acciones de control nutricional y estimulación temprana; asegurar la capacitación de las madres y los escolares para que mejoren sus prácticas de higiene y alimentación; racionalizar el gasto público para poder incrementar el gasto en salud preventiva, estimulación temprana infantil y capacitación para hábitos saludables; y promover la formulación y funcionamiento de una Red de Protección Social dirigida a los más pobres, en función de los programas que transfieren alimentos.

<sup>113</sup> Fue elaborada, en noviembre del año 2001, por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de los sectores sociales. Disponible en la red: <http://www.elperuano.com.pe/edc/01/12/04/act7.htm>

<sup>114</sup> Sobre la base de tres pilares: (1) crear trabajo digno y productivo para todos, (2) garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y (3) crear un estado al servicio de las personas.

*El Acuerdo Nacional*<sup>115</sup>: Este documento, suscrito el 22 de julio de 2002 por el Foro de Gobernabilidad<sup>116</sup>, establece políticas del Estado para alcanzar cuatro grandes objetivos: (1) democracia y estado de derecho, (2) equidad y justicia social, (3) competitividad del país y (4) un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La SA es atendida básicamente por el segundo objetivo, donde se plantean políticas orientadas a la reducción de la pobreza; el acceso al empleo pleno, digno y productivo; la promoción de la SA, la nutrición y la igualdad de oportunidades sin discriminación; el acceso universal a los servicios de salud, a la seguridad social y a una educación pública gratuita y de calidad; entre otras políticas.

*Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza*<sup>117</sup>: Fueron publicadas en febrero de 2004 y definen tres prioridades de la política social: (1) el desarrollo de las capacidades humanas, (2) la promoción del empleo y la generación de oportunidades económicas para los pobres mediante la inversión social productiva y (3) el establecimiento de una Red de Protección Social que proteja a los sectores de mayor vulnerabilidad durante las crisis generalizadas y los desastres naturales.

Las Acciones encargan a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), integrada por los Ministros de Estado, la coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de la Política Social. Asimismo, se creó el Comité Técnico Social Multisectorial, que sería la instancia operativa de la CIAS encargada de coordinar con las instituciones del Gobierno la ejecución de la Política Social<sup>118</sup>. Finalmente, se fusionó en el Comité Técnico Social Multisectorial: (1) el Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria<sup>119</sup>, (2) la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural<sup>120</sup> y (3) la Comisión Ejecutiva de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres<sup>121</sup>.

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006<sup>122</sup>: El Plan fue creado mediante el Decreto Supremo N° 064-2004-PCM en septiembre de 2004<sup>123</sup>. Su objetivo principal es lograr la superación de la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de los grupos vulnerables. Para ello, plantea mejorar significativamente sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo. El Plan reconoce un rol central a los enfoques y criterios de igualdad de oportunidades, a la equidad entre hombres y mujeres sin discriminación, a la interculturalidad, a la gestión social de riesgos y a la territorialidad.

<sup>115</sup> Disponible en la red: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/finalacuerdonacional.pdf>

<sup>116</sup> Réine a representantes de los sectores público y privado del país, así como a diversas agrupaciones políticas.

<sup>117</sup> Fueron aprobadas mediante Decreto Supremo N° 009-2004-PCM. Disponibles en la red: [http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/documentos/trans\\_20040514\\_DS\\_20040206.pdf](http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/documentos/trans_20040514_DS_20040206.pdf)

<sup>118</sup> Otras funciones del Comité Técnico Social Multisectorial son facilitar la articulación y consistencia de los planes estratégicos y operativos y sus respectivos presupuestos, así como orientarlos en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la agenda social. También debe coordinar con la Comisión Intersectorial de Empleo (CIE) y con las demás comisiones de carácter multisectorial que tengan a su cargo temas específicos relacionados con la Política Social.

<sup>119</sup> La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria fue creada, el 14 de noviembre de 2002, mediante Decreto Supremo N° 118-2002-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 139-2002-PCM. Se le encargó coordinar, articular, evaluar y priorizar las políticas y las medidas sectoriales orientadas a garantizar la SA de la población y, en particular, de los grupos vulnerables y aquellos en extrema pobreza. Asimismo, fue la instancia responsable de formular, de manera concertada y participativa, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria de mediano y largo plazo. <sup>120</sup> Creada por Resolución Ministerial N° 080-2003-PCM.

<sup>121</sup> Creada mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 057-2003-PCM.

<sup>122</sup> Disponible en la red: [http://www.pcm.gob.pe/Proyectos/CIAS/PNSP\\_064-2004\\_Inc\\_FE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/Proyectos/CIAS/PNSP_064-2004_Inc_FE.pdf)

<sup>123</sup> Su punto de partida fueron las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres, que se aprobaron mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM del 2 de enero de 2003. Las bases plantearon la necesidad de una profunda racionalización de programas y proyectos; instituir una gerencia social, para lograr resultados eficaces y costo efectivos; ligar el crecimiento económico con la superación de la pobreza; descentralizar y entregar capacidades de decisión; invertir en la capacidad de organización de los pobres; y una estrecha articulación de esfuerzos en aspectos de SA.



Para operativizar el Plan se propone (i) la elaboración e implementación de planes sectoriales para la superación de la pobreza, (ii) la implementación y el funcionamiento efectivo de un sistema de seguimiento y evaluación de programas sociales y (iii) el fortalecimiento de la oferta de servicios e inversiones públicas sobre la base de su coordinación y articulación.

*Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015*<sup>124</sup>: La Estrategia fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 066-2004-PCM en setiembre de 2004, luego de un proceso de varios años de trabajo, en el cual participaron diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en el país. El objetivo principal de la Estrategia es prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales y reducir los niveles de malnutrición, en especial en las familias con niños y niñas menores de cinco años y gestantes, y en aquellas en situación de mayor vulnerabilidad; promoviendo prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurando una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional<sup>125</sup>. Para ello, se han planteado cuatro Ejes Estratégicos:

1. Protección social de los grupos vulnerables.
2. Competitividad de la oferta alimentaria nacional.
3. Fortalecimiento de capacidades para el manejo de riesgos en Seguridad Alimentaria a nivel local, regional y nacional.
4. Marco Institucional a nivel local, regional y nacional para modernizar la gestión en Seguridad Alimentaria.

*Ministerios e instituciones públicas:* Actualmente, los programas del Estado en materia de SA y nutrición dependen fundamentalmente del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)<sup>126</sup>, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), del Ministerio de Salud (MINSA) y del MINAG.

El Viceministerio de Desarrollo Social del MIMDES es responsable de dirigir y supervisar tres grandes Unidades Ejecutoras: el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y la Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP). Por su parte, al Viceministerio de la Mujer del MIMDES le corresponde dirigir y supervisar al Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)<sup>127</sup> y al Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW). El INABIF y el PNWW ofrecen atención integral a grupos específicos; mientras que FONCODES y COOPOP financian proyectos de infraestructura y desarrollo productivo. Por su parte, el PRONAA<sup>128</sup> busca contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, a través de programas dirigidos prioritariamente a grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional<sup>129</sup>.

El MINAG es responsable de diversas actividades orientadas al desarrollo rural y al fomento de la actividad agropecuaria: el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT),

<sup>124</sup> Disponible en la red: <http://www.pcm.gob.pe/Proyectos/CIAS/ENSA-066-2004.pdf>

<sup>125</sup> Las metas del objetivo principal son la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25% a 15%, cerrando las brechas urbano-rural, y la reducción de la deficiencia de micronutrientes prioritariamente anemia en niños menores de 36 meses y en mujeres gestantes de 68% y 50% respectivamente, a menos del 20% en ambos grupos.

<sup>126</sup> Antes Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH).

<sup>127</sup> Que se constituye como una Unidad Ejecutora.

<sup>128</sup> El PRONAA fue creado por Decreto Supremo N° 020-92-PCM el 03 de Febrero de 1992, sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD).

<sup>129</sup> El PRONAA desarrolla programas de asistencia al niño y al adolescente: Comedores Infantiles, el Programa de Desayunos Escolares (PDE), el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo (PANFAR), el Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono (PROMARN), entre otros. El PRONAA también ejecuta programas de promoción y asistencia social: Alimentos por Trabajo, el Programa Comedores, el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia (PANTBC), así como otros programas dirigidos a grupos en riesgo.

el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (PROABONOS), entre otros. Por otra parte, el MINSA ha ejecutado el Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB) y es responsable del Instituto Nacional de Salud (INS), Organismo Técnico que dirige las actividades del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN). El MTPE es responsable del Programa A Trabajar Urbano. Finalmente, el MTC ejecuta el Programa de Caminos Rurales. En la Tabla V (Anexos), se presentan las principales leyes, planes y estrategias relacionadas con la SA elaboradas por el Gobierno Peruano desde inicios de la década de 1990.

La cooperación internacional: El aporte de la cooperación internacional a la SA ha sido históricamente significativo, aunque desde hace algunos años su participación se ha reducido relativamente por el incremento de los programas ejecutados con fondos públicos. Así, hacia 1998 el 12% de los recursos gastados en apoyo alimentario provenían de la cooperación internacional (MINAG, 2002). La cooperación externa está conformada por una variedad de actores (bilaterales como multilaterales), modalidades de cooperación, énfasis estratégicos y zonas de intervención. Entre las principales fuentes cooperantes destacan la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, la Unión Europea y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Las acciones de la FAO, en especial desde la década de 1990<sup>130</sup>, pretenden contribuir a la erradicación de la pobreza y la disminución de la desnutrición a través de planes y programas de apoyo a la agricultura campesina, a la mujer del ámbito rural y a la protección del medio ambiente. Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado para el manejo de la ayuda alimentaria<sup>131</sup>. Desde el año 1997, la estrategia de este organismo prioriza la intervención a favor de los grupos vulnerables en momentos críticos de sus vidas, por lo cual se promueve una atención preferente a las mujeres y los niños.

La actual estrategia de apoyo a la SA de la Unión Europea reconoce la estrecha relación entre la pobreza y el estancamiento agrario inducido por la competencia de los alimentos donados<sup>132</sup>. Por ello, se creó el Fondo de Contravalor Perú-Unión Europea (FCPUE), que promovía la monetización de las donaciones y el uso de dichos recursos en proyectos de desarrollo rural encargados a ONG's y a organizaciones sociales. A partir de 1997, el FCPUE fue reemplazado por el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) que se concentró en la cooperación con el sector público. Finalmente, el USAID utiliza los fondos asignados para la compra de productos agrícolas excedentes en los Estados Unidos y luego dona estos productos a agencias voluntarias sin fines de lucro, con el fin de realizar programas multianuales de asistencia alimentaria denominados "PL 480 – Título II" (MINAG, 2002).

*Las ONG's:* Durante la última década, las ONG's mantuvieron una respetable capacidad para generar espacios de debate y de participación en las políticas de SA. Estas instituciones promocionaron la superación de los antiguos esquemas de donación de alimentos importados por acciones alternativas destinadas a la generación de empleo, al combate de los efectos de la pobreza y a la mejora de la producción de alimentos. Son diversas las ONG's que ejecutan programas y proyectos de SA: Cáritas del Perú; Fomento de la Vida (FOVIDA);

<sup>130</sup> Durante las décadas de 1970 y 1980, la FAO brindó asesoramiento y asistencia técnica al gobierno en proyectos de inversión. Asimismo, promovió proyectos de información y capacitación, gestión, manejo y educación forestal, desarrollo agroindustrial, manejo postcosecha y planificación rural, entre otros.

<sup>131</sup> En el Perú, inició sus labores en el año 1964 a través de acciones dirigidas a apoyar programas ejecutados por el sector público.

<sup>132</sup> Durante la década de 1960, los países europeos priorizaron el asistencialismo mediante ayuda alimentaria directa (MINAG, 2002).

Americana de Remesas al Exterior (CARE); el Proyecto en Informática, Salud, Medicina y Agricultura (PRISMA); la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA); Alternativa -Centro de Investigación Social y Educación Popular-; el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME), entre otras.

En suma, el Perú ha asumido los compromisos internacionales más importantes en materia de nutrición, alimentación y lucha contra la pobreza. Asimismo, cuenta con documentos que guían los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza y de SA y nutrición: el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Sin embargo, preocupa el descalce entre un plan para superar la pobreza de tres años y una estrategia de SA de 12 años.

#### **4. PROGRAMAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN**

A continuación se describen los principales programas asistenciales, de infraestructura y de apoyo al sector productivo, que actualmente ejecutan el Gobierno Central o los Gobiernos Locales para mejorar la situación alimentaria y nutricional o para reducir la pobreza.

##### **Programas asistenciales**

*Comedores Infantiles.* - El objetivo de este programa es mejorar el estado nutricional de la población menor de seis años, a través de asistencia alimentaria y de capacitación a madres, a profesores y a promotores o animadores. Ofrece a los niños beneficiados, durante 312 días al año, una ración diaria de 237 grs. de alimentos, que se distribuyen entre el desayuno y el almuerzo<sup>133</sup>.

*Programa de Desayunos Escolares (PDE)*<sup>134</sup>. - Pretende mejorar la nutrición de la población escolar de 4 a 13 años de edad, de los niveles de educación inicial, especial y primaria, que residan en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y de extrema pobreza<sup>135</sup>. Para ello, los beneficiarios reciben raciones diarias tipo desayuno durante 138 días al año<sup>136</sup>.

*Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PACFO)*<sup>137</sup>. - Su objetivo es prevenir la desnutrición en niños entre los 6 a 36 meses de edad de los departamentos con mayores niveles de pobreza. Para ello entrega, durante 216 días al año, raciones diarias de 90 gramos de alimentos<sup>138</sup>.

*Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo (PANFAR)*<sup>139</sup>. - Su objetivo principal es mejorar la salud y la nutrición de niños menores de 36 meses y de sus madres residentes en zonas de extrema pobreza. Sus líneas de trabajo se centran en el apoyo

<sup>133</sup>Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>134</sup>Este programa fue administrado por FONCODES hasta el año 2000, luego pasó a ser administrado por el INS, hasta que, en el año 2002, fue transferido al PRONAA.

<sup>135</sup>El PDE plantea entre sus objetivos principales contribuir a mejorar la nutrición, la capacidad de aprendizaje y las tasas de asistencia escolar, así como promover el uso de productos locales, colaborando con el desarrollo productivo y la generación de empleo local (MINSa y PRISMA, 2001).

<sup>136</sup>Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>137</sup>Este programa fue transferido al PRONAA en el año 2002. Anteriormente era administrado por el INS.

<sup>138</sup>Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>139</sup>Se inició en 1998 y era coejecutado por el INS y la ONG PRISMA, instituciones que recibían el financiamiento de USAID. En el año 2002, fue transferido al INS.

alimentario, la atención integral en salud y la educación en nutrición y salud. Este programa entrega diariamente raciones familiares crudas de 674 grs. de alimentos<sup>140</sup>.

*Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono (PROMARN).*- Entrega subsidios tipo almuerzo<sup>141</sup>, con el objetivo de mejorar la dieta alimentaria de niños y adolescentes que estudian o trabajan y que se encuentran en situación de abandono, de riesgo moral o de riesgo de salud. El subsidio ofrece, durante 312 días al año, una ración de 190 grs. que cubre el 35% de los requerimientos calóricos y el 69% de requerimientos de proteínas<sup>142</sup>.

*Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia (PANTBC).*- Este programa se inició en 1989<sup>143</sup> y fue financiado con fondos de la cooperación internacional, pero a partir de 1995 opera únicamente con fondos del Tesoro Público. Su misión es brindar atención alimentaria a la población que vive en zonas de extrema pobreza y que es afectada por tuberculosis.

*Programa Comedores (Comedores Populares).*- Este programa posee dos componentes:

- Atención a comedores.- El cual busca mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de grupos vulnerables en alto riesgo nutricional que habitan en sectores urbanos marginales y rurales del país. Para ello, apoya a comedores organizados por la comunidad con productos perecibles destinados a la preparación de las raciones diarias en el ámbito nacional<sup>144</sup>.
- Subsidio a comedores.- Componente que proporciona apoyo económico, específicamente dinero, únicamente a comedores que pertenecen al ámbito de Lima y Callao, para la compra de los productos perecibles destinados a la preparación de las raciones diarias<sup>145</sup>.

*Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW).*- Fue creado en 1993 y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de este programa es brindar atención integral a la infancia temprana, lo cual permite responder a la necesidad de cuidado diurno para niñas y niños menores de cuatro años, particularmente para aquéllos en situación de riesgo y en condición de pobreza o pobreza extrema. En la actualidad, a través de 4.600 Wawa Wasis<sup>146</sup>, el programa atiende a cerca de 40 mil niños en todo el país, quienes reciben atención alimentaria, promoción nutricional, aprendizaje infantil temprano y salud infantil preventivo-promocional<sup>147</sup>.

*Programa del Vaso de Leche (PVL).*- Es financiado por el MEF y ejecutado por las organizaciones de mujeres<sup>148</sup> en coordinación con las municipalidades provinciales y distritales (gobiernos locales)<sup>149</sup>. El PVL persigue combatir la malnutrición entre los grupos de alto riesgo, promover la lactancia de pecho y fortalecer las capacidades, las organizaciones comunales y los gobiernos locales. Su población objetivo son los niños menores de siete años y las mujeres embarazadas y en período de lactancia. En la medida que se atienda a estos

<sup>140</sup> Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>141</sup> Los subsidios se entregan a hogares, albergues o centros de rehabilitación.

<sup>142</sup> Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>143</sup> Fue administrado por el INS, hasta el año 2002, cuando fue transferido al INS.

<sup>144</sup> El PRONAA solo entrega el 30% de los alimentos consumidos por lo beneficiarios del comedor.

<sup>145</sup> Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>146</sup> Que son supervisados por 33 sedes descentralizadas.

<sup>147</sup> Información disponible en la red: <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/servicios.htm>.

<sup>148</sup> Una particularidad de este programa es su fuerte base social, de modo que, a diferencia de otros programas, cuyos mecanismos de organización y distribución implican una fuerte carga administrativa, con los costos asociados a ella, las transferencias de recursos del MEF a las municipalidades solo cubren la compra del producto, transporte y almacenamiento, mientras que todos los otros aspectos son cubiertos por medio de la participación de los beneficiarios que van a recibir dicho subsidio (Suárez, 2003).

<sup>149</sup> Las organizaciones de mujeres se encargan de empadronar a la población a ser atendida con la distribución diaria de las raciones de avena o leche preparada, al mismo tiempo que realizan las coordinaciones necesarias con el municipio para el abastecimiento del producto. Estas organizaciones de base, u organizaciones comunales, resultan del trabajo coordinado de los diferentes comités, siendo que cada comité equivale a una cuadra o conjunto de cuadras o manzanas de acuerdo a la extensión de beneficiarios (Suárez, 2003).

grupos, se extienden los beneficios del programa a los escolares hasta los 13 años, los pacientes con tuberculosis y los ancianos.

*Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB).*- Este programa ha sido ejecutado por el MINSA con fondos del Banco Mundial y del Gobierno Norteamericano. Su población objetivo se concentró en niños menores de 3 años y mujeres en edad fértil. El programa fue concebido para mejorar el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria, a través del incremento en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y la promoción de mejores prácticas en salud y nutrición. Las líneas de trabajo se concentraron en la promoción de los servicios básicos de salud y de atención preventiva, la información y educación en salud y nutrición, la dotación de equipos e insumos médicos y la mejora de la atención integral en salud que brindan los recursos humanos.

### **Programas de infraestructura y apoyo al sector productivo**

*Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).*- La misión de esta unidad del MIMDES<sup>150</sup> es mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atender las necesidades básicas de la población, generar empleo y promover la participación de la población pobre en la gestión de su propio desarrollo. Para ello, el programa financia (en zonas rurales, altoandinas y de la selva) obras de salud, educación, saneamiento e infraestructura básica, así como proyectos productivos<sup>151</sup>. Opera a través de Núcleos Ejecutores, es decir, entes representativos de cada comunidad beneficiada y organizada, que asumen la administración de los recursos entregados<sup>152</sup>.

*Alimentos por Trabajo.*- Este programa del PRONAA beneficia a familias rurales y peri urbanas, mediante la entrega alimentos en compensación por el aporte de mano de obra no calificada que participa en la construcción de obras destinadas a beneficiar a la comunidad<sup>153</sup>.

*Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS).*- Este programa se remonta al año 1981<sup>154</sup>. En 1991<sup>155</sup>, se le otorgó carácter nacional y autonomía técnica, administrativa y de gestión. Su misión es promover acciones para el manejo sostenible de los recursos agua, suelo y vegetación, en forma participativa y con enfoque de cuencas, con el objetivo de mejorar la capacidad productiva y las condiciones de vida del poblador altoandino. Su ámbito de intervención es la Región Sierra del país (sobre los 2.500 m.s.n.m.) y su población objetivo son los pequeños agricultores en situación de pobreza y extrema pobreza. Las líneas de trabajo de PRONAMACHCS incluyen la conservación de suelos, la reforestación, la infraestructura de riego, el apoyo a la producción agropecuaria, y el acondicionamiento territorial y obras de infraestructura rural.

*Programa de Caminos Rurales.*- Ha sido ejecutado por el MTC, y tiene por objeto mejorar la accesibilidad de las poblaciones rurales, que viven en condiciones de pobreza y de

<sup>150</sup>Fue creada el 15 de agosto de 1991 mediante Decreto Legislativo No. 657. Desde julio del 2002, está adscrita al MIMDES.

<sup>151</sup>Uno de los programas más importantes que administra FONCODES es A Trabajar Rural.

<sup>152</sup>Información disponible en la red: <http://www.foncodes.gob.pe/>

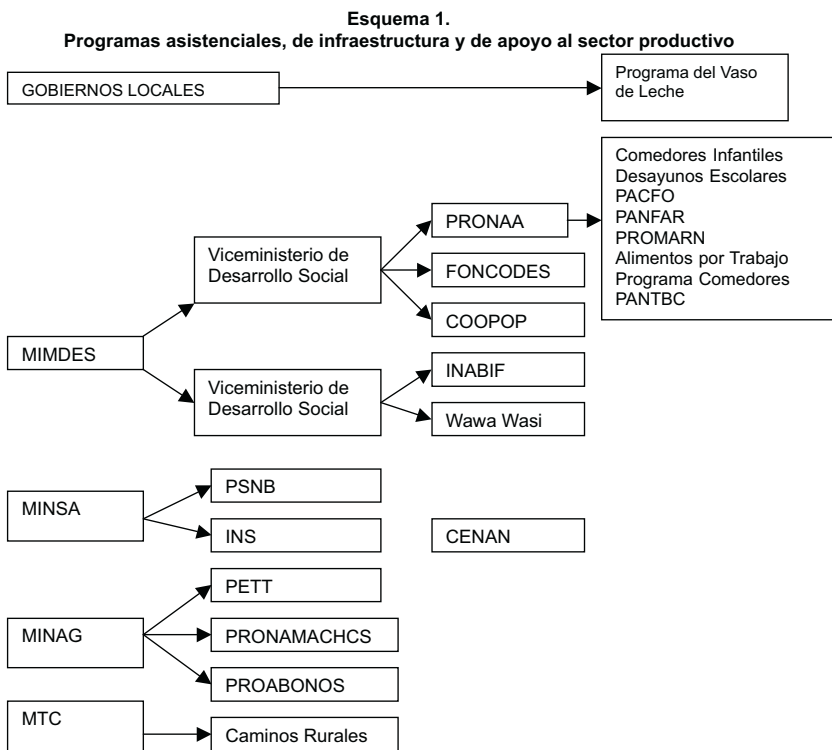
<sup>153</sup>Información disponible en la red: <http://www.pronaa.gob.pe/>

<sup>154</sup>En agosto de 1981, el Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y en virtud al convenio con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), creó el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas (PNCACH), a fin de llevar a cabo acciones de conservación de suelos en las partes altas de las cuencas de la Sierra del país. Posteriormente, en enero de 1988, mediante Decreto Supremo N° 002-88-AG, se creó el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), como un Proyecto Especial del Ministerio de Agricultura, adscrito a la ex-Dirección General de Aguas y Suelos. (Información disponible en la red: <http://www.pronamachcs.gob.pe/pnprincipal.asp>)

<sup>155</sup>A fin de adecuarse a la Ley de Regionalización, se le denominó "Proyecto" Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Sin embargo, en el año 2001, el Decreto Supremo N° 016-2001-AG cambió su denominación oficial por la de "Programa" Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). Información disponible en la red: <http://www.pronamachcs.gob.pe/pnprincipal.asp>

pobreza extrema, a servicios sociales y económicos básicos y a actividades generadoras de ingresos. El programa se inició, en 1995, bajo el nombre de Proyecto de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales. La inversión total acumulada del programa a diciembre del 2000 fue de US\$ 262 millones y sus fuentes de financiamiento fueron el BID, el Banco Mundial y el Gobierno Central.

En síntesis, los programas y proyectos no son articulados por una sola entidad y la mayoría han sido heredados por el Gobierno del Presidente Toledo de la década de 1990 y de décadas anteriores (ver el esquema 1). Además, una característica de los programas heredados del gobierno de la década de 1990 es la articulación de los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza con el desarrollo de obras de infraestructura.



## 5. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS EXISTENTES EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

A cuatro años de la administración del Presidente Alejandro Toledo, pueden extraerse varias lecciones de las experiencias existentes en materia de SA y nutrición:

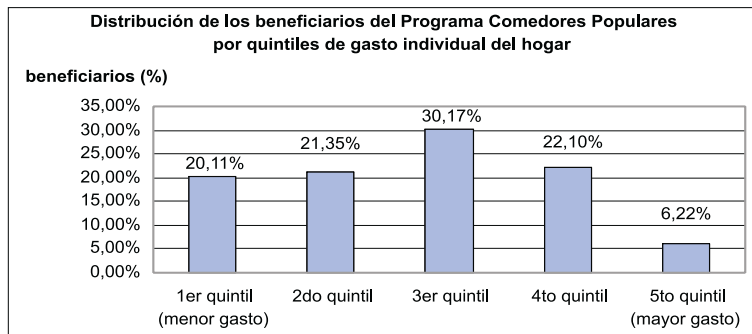
## Inequidad

El gasto social, si bien se ha incrementado (Tabla VI, Anexos), sigue concentrando en Lima y Callao (Vásquez, 2004)<sup>156</sup>. Por ejemplo, el gasto en salud infantil per cápita en Junín o Ucayali<sup>157</sup>, equivale a sólo dos tercios del gasto por niño residente en Lima<sup>158</sup>. El mismo problema se presenta en el PVL (INS, 2003a), ya que el monto per cápita transferido, por niño entre seis meses y seis años, muestra marcadas diferencias entre Lima Metropolitana (S/ 10), el ámbito rural (S/ 7,4) y el resto urbano (S/ 5,4).

La inequidad también se observa en el acceso a los programas asistenciales. El MINAG (2002) cita estudios, de la década de 1990, en los cuales se encontró que la mayor parte de la población atendida por los programas de asistencia alimentaria no pertenece a los grupos más pobres, especialmente en las ciudades. Así, estimaciones realizadas a partir de la ENAHO 1998 indicaban que sólo entre 15% y 22% de los beneficiarios urbanos de los programas de asistencia alimentaria eran pobres extremos (Tabla VII, Anexos).

La inequidad en el acceso observada durante la década de 1990 parece no haber sido solucionada. Al respecto, Vásquez (2004) encontró que en el año 2003 el 58% de los beneficiarios del Programa Comedores Populares pertenecía a los tres quintiles superiores de gasto individual, a pesar de que el programa está dirigido a las personas más pobres (Gráfico 8); asimismo, calculó que 1.018.979 de los beneficiarios del PVL, es decir, el 31% de las personas atendidas por el programa, no son pobres. La inequidad en el acceso está vinculada a problemas de filtración y de subcobertura en los programas.

Gráfico 8



Fuente: Vásquez (2004).

## Problemas de filtración y subcobertura

El paradigma emergente de las políticas sociales promueve la focalización de los programas sociales. Sin embargo, existe evidencia de que un porcentaje importante del gasto social en asistencia alimentaria beneficia a personas que cuentan con los recursos para proveerse de alimentos (filtración o error tipo II). Por ejemplo, durante el año 2000, los

<sup>156</sup>Sin embargo, el incremento del gasto social no ha sido la prioridad del actual Gobierno. Así, dentro de la estructura del Presupuesto General de la República 2005, los recursos para el gasto social aumentaron menos que otras partidas. Por ejemplo, el aumento del gasto social (8,2%) es menor que el de personal (10,3%) y el de servicio de deuda (19%).

<sup>157</sup>Donde las tasas de pobreza son de 57,3% y de 63,9%, respectivamente (datos del INEI, medición mayo 2003 - abril 2004, disponibles en la red: <http://www.inei.gob.pe/>).

<sup>158</sup>Donde la tasa de pobreza es de 35,7% (datos del INEI, medición mayo 2003 - abril 2004, disponibles en la red: <http://www.inei.gob.pe/>).

programas Desayunos Escolares, Vaso de Leche<sup>159</sup> y Comedores Populares presentaron filtraciones cercanas al 29%, 30% y 38%, respectivamente (Tabla 10). La filtración determina que los grupos más vulnerables reciban mucho menos de los ya limitados recursos que se planifican en el Presupuesto General de la República.

Otro problema que enfrentan los programas de asistencia alimentaria es la elevada subcobertura, es decir, el programa excluye a parte de su población objetivo (error tipo I). Por ejemplo, durante el año 2000, el Programa de Comedores Populares fue el de peor cobertura, sobre todo en la Región Selva, donde prácticamente no atendió a su población objetivo. Los niveles de subcobertura del PDE y del PVL fueron significativamente altos, pues no atendieron a casi el 70% de sus poblaciones objetivo (Cuadro 10).

**Cuadro 10**

Filtración y subcobertura en los programas alimentarios 2000*						
PROGRAMA	Desayunos Escolares		Vaso de Leche <sup>a/</sup>		Comedores populares <sup>b/</sup>	
Población objetivo	2.583.699		2.953.301		2.953.301	
	Filtración (%)	Subcobertura (%)	Filtración (%)	Subcobertura (%)	Filtración (%)	Subcobertura (%)
Lima	33,8	72,5	35,6	71,9	0,0	98,7
Costa	29,9	69,0	30,7	69,9	22,3	98,5
Sierra	26,3	62,8	26,9	64,8	50,0	98,9
Selva	27,5	68,5	27,8	71,3	66,7	99,6
Total	28,6	67,1	29,6	68,5	37,8	98,9

<sup>a/</sup> y <sup>b/</sup> Solo se mide el componente orientado a niños pobres menores a 7 años.

\* Estimaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida (ENNIV) 2000.

Fuente: Cortez (2001).

Al analizar la información recogida en las ENAHOS 2001, 2002 y 2003, Vásquez (2004) comprueba que la filtración y la subcobertura persisten. En el año 2003, la filtración del PDE fue 44%, lo cual revela una falta de acción por parte del Estado para eliminar esta ineficacia (Cuadro 11).

**Cuadro 11**

Filtración y subcobertura a nivel nacional en los programas sociales						
	2001		2002		2003	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Vaso de leche <sup>a/</sup>	28,60%	70,03%	24,00%	71,00%	26,2%	66,9%
Desayunos Escolares	34,30%	69,93%	47,00%	59,00%	43,6%	79,7%
Comedores Infantiles	42,17%	98,65%	-	-	33,9%	98,2%

<sup>a/</sup> Para los grupos de 0 a 14 años

Fuente: Vásquez (2004). (Elaboración propia).

Cortez (2001) señala que, debido a los problemas de filtración y subcobertura, el PVL no tiene un efecto significativo en las condiciones de nutrición de los niños que forman parte del grupo objetivo. Sin embargo, advierte que su eliminación tendría un efecto negativo y aumentaría la proporción de niños con índices de desnutrición. Por otro lado, Vásquez (2004)

<sup>159</sup> Para estos dos primeros programas solo se considera el componente orientado a niños pobres menores a siete años.



calcula que US\$ 76.251.154 se perdieron en el año 2003 debido a la ineficacia en la ejecución de los programas sociales<sup>160</sup>.

### **Escaso impacto nutricional**

Según el Ministerio de Agricultura del Perú (MINAG, 2002), la aplicación de políticas de lucha contra la desnutrición infantil en el período 1995-2000 no logró paliar de manera eficiente este problema. Asimismo, Cuba, et al. (2002), afirman que, durante los últimos años de la década de 1990, la ejecución de planes, programas y proyectos se caracterizó por una marcada tendencia a priorizar acciones de asistencia alimentaria como solución a los problemas de nutrición. Lamentablemente estas acciones no resaltan el componente educativo y pretenden reducir la desnutrición sólo en virtud de la ayuda alimentaria<sup>161</sup>.

A pesar de los problemas identificados a fines de la década de 1990, los avances en materia de impacto nutricional han sido limitados durante el Gobierno del Presidente Toledo. Así, la atención a los programas complementarios de salud y educación es aún insuficiente (Rordian, et al., 2002), a pesar que el gasto social no ha dejado de elevarse desde 1997 (Tabla VI, Anexos). Por otro lado, Suárez (2003) ha encontrado que la ración del PVL no tiene la suficiente densidad calórica o proteica como para representar una transferencia de recursos que efectivamente contribuya a controlar la inseguridad alimentaria. A esto hay que sumar el hecho que la ración que recibe la población objetivo es menor a la que entrega el programa. El PVL es un ejemplo típico, pues como encuentran Alcázar, et. al., (2003), el beneficiario objetivo recibe solo el 40% de su ración, ya que ésta se distribuye entre más miembros del hogar.

### **Administración interna ineficiente y descoordinación entre los programas**

La administración interna de los programas es ineficiente. En el caso del PDE, se ha detectado que la organización y normatividad del programa afectan los costos de las raciones. Al respecto, las principales debilidades identificadas fueron el gran número de proveedores<sup>162</sup>, los ciclos de pedidos-entregas<sup>163</sup> y la asignación no racional de puntos de distribución a los proveedores<sup>164</sup> (MINSA y PRISMA, 2001). De modo similar, en el PVL existen dificultades en prácticamente todos los procesos logísticos desde la programación, selección/adquisición, almacenamiento y distribución (Suárez, 2003).

Por otro lado, el suministro de servicios sociales en el Perú presenta un gran número de ejecutores<sup>165</sup>, a diferencia de lo que ocurre en otros países. Además, varios ejecutores se encargan de múltiples programas sociales. La mayoría de programas funciona de forma autónoma y la coordinación entre los ejecutores es ineficiente (Rordian, et al., 2002). Tampoco existe una coordinación estrecha con entidades que, por su naturaleza, deberían involucrarse en la ejecución de algunos programas. Por ejemplo, al evaluar el PDE, se detectó

<sup>160</sup>Para este cálculo, se usaron los costos anuales de cada ración, los que fueron multiplicados por el número de beneficiarios filtrados en los programas Comedor Infantil, Almuerzo Escolar, Desayunos Escolares, Comedores Populares, Vaso de Leche y Seguro Integral de Salud. Ello arrojó un estimado de S/ 266.879.037 perdidos por dejar de combatir las filtraciones. Este monto se ha convertido a US\$, para lo cual se consideró un tipo de cambio de S/ 3,5 por US\$.

<sup>161</sup>Se debe considerar que los alimentos que recibe el beneficiario de los programas deben ser usados adecuadamente para tener impacto nutricional, por lo cual es imperativo promover mejores prácticas de salud y nutrición, además de contar con efectivos servicios de salud.

<sup>162</sup>El número de proveedores ha ido creciendo a través de los años de ejecución del programa. Como el programa no ha aumentado el número de raciones, esto conlleva a una atomización de las plantas productoras, lo cual aleja la oportunidad de alcanzar economías de escala y genera capacidad ociosa.

<sup>163</sup>El ciclo de pedido-entrega se inicia cada mes y los mecanismos de control obligan a un tiempo bastante corto para organizar y ejecutar la entrega física de los alimentos. Los pedidos obligan a contratar personal por tiempos cortos y realizar gastos de distribución todos los meses. Debido a la brevedad del ciclo de pedido-entrega aumenta el riesgo de demoras en la entrega.

<sup>164</sup>La orientación de asignar equitativamente puntos de entrega lejanos entre los proveedores incrementa los costos de transporte, ya que más de un proveedor debe llegar a puntos lejanos de una misma zona.

<sup>165</sup>ONG's, instituciones públicas, agencias de cooperación internacional, etc.

que la participación del Ministerio de Educación, tanto a nivel central como local, resultaba débil, a pesar de que este programa se desarrollaba en los centros educativos que maneja este sector. Asimismo, se determinó que el manejo de los alimentos y del programa en general no estaban adecuadamente integrados a las actividades educativas, lo que generaba una carga adicional para los docentes y reducía el tiempo destinado a clases (MINSA y PRISMA, 2001).

Adicionalmente, se presentan considerables desfases y duplicidad de esfuerzos (superposición) entre los programas. Ello resulta especialmente claro en el área de asistencia alimentaria, donde la mayoría de los programas están enfocados hacia cuatro grupos de beneficiarios: (1) Las madres gestantes y lactantes, (2) los niños menores de cinco años de edad, (3) los niños en edad escolar, y (4) los hogares pobres en términos más generales (Rordian, et al., 2002). Específicamente, el Vaso de Leche es el programa con mayor presencia de superposición en todo el país<sup>166</sup> (Tabla VIII, Anexos). Tampoco se han realizado esfuerzos para fusionar los programas. Así, el PRONAA no ha fusionado los programas de asistencia alimentaria que le han sido transferidos, a pesar de haberse establecido las bases para dicha fusión.

### Pagos indebidos

Vásquez (2004) señala que gran parte de los receptores de los programas alimentarios revela haber pagado dinero por recibir las raciones. Por ejemplo, en el caso del PVL la cifra es muy cercana al 60%. Los pagos también son importantes en los programas alimentarios del PRONAA (Cuadro 12). Esta proporción preocupa, debido a que los beneficios deberían ser gratuitos, ya que se dirigen a la población con menor capacidad de pago.

Cuadro 12

¿Pagó Ud. por la recepción de los programas sociales?				
PROGRAMA	Vaso de Leche	Comedor Infantil	Desayuno Escolar	Almuerzo Escolar
Sí, pagó en dinero	59,5	43,4	25,2	37,4
Sí, pagó realizando alguna labor	1,2	3,5	6,2	12,5
Sí, pagó en especie	0,6	2,3	0,8	6,2
No pagó	38,7	50,8	67,8	43,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Vásquez (2004).

Síntomas de una aparente corrupción, o al menos ineficiencia, también se presentan en el PVL, programa en el cual dos tercios de los municipios de Lima prefieren comprar leche evaporada (más cara pero fácilmente comercializable). Asimismo, se ha identificado municipios que compran la leche a precios que exceden en 50% el precio al que se vende en cualquier mercado, a pesar de ser compras en grandes cantidades (Alcázar, et al., 2003).

### Insatisfacción de los beneficiarios

Los problemas de gestión se reflejan en la insatisfacción del cliente. Así, el 53,4% de los beneficiarios percibe como regular el servicio brindado por los programas del PRONAA; mientras que el 36% y el 10,6%, lo perciben como bueno y malo, respectivamente. Vásquez (2004) señala que esta percepción no tan positiva de los receptores puede estar relacionada con la pérdida de tiempo o el gasto en transporte que se emplea para poder recibir las raciones de alimentos. En este sentido, el 64,3% de los beneficiarios de los programas sociales

<sup>166</sup>Este problema se presenta con el PDE, cuya población objetivo incluye a los escolares de 4 a 13 años de edad, ya que el PVL también atiende a niños de 7 a 13 años (INS, 2003a).

afirmaron que el trámite les hizo perder tiempo o incurrir en significativos gastos en transporte u otros.

### **Desarticulación entre la demanda y la oferta**

Preocupa la desarticulación de la demanda de insumos de los programas con la oferta nacional de alimentos. Por ejemplo, una meta del PDE era usar un mínimo del 75% de insumos de origen nacional. Sin embargo, en el año 2001, se calculó que el programa utilizaba 56% de insumos nacionales. Esto se debía a la naturaleza de las raciones y a la falta de una oferta nacional y/o local suficiente y oportuna. Es necesario considerar que la escasa producción nacional procede de miles de productores, cuya oferta no está organizada y, por lo tanto, no está en condiciones de ofrecer el volumen necesario, ni las certificaciones solicitadas (MINSA y PRISMA, 2001). Por su parte, Suárez (2003) destaca la limitada participación en las adquisiciones PVL de los productos andinos y la leche fresca o evaporada<sup>167</sup>.

### **Excesivo asistencialismo y falta de incentivos para garantizar la inversión social**

Los grandes volúmenes de asistencia alimentaria han contribuido a incrementar la oferta alimentaria, pero degeneraron en el clima de asistencialismo que se desarrolla en el Perú (Rordian, et al., 2002). No obstante, se ha comprobado que algunos programas asistenciales contribuyen a la inversión social<sup>168</sup>, pero el Gobierno no ha enfatizado la estructuración de esquemas de incentivos para garantizar la formación de capital humano a través de las acciones asistenciales, como, por ejemplo, condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud<sup>169</sup> y educación<sup>170</sup>.

### **Descentralización incompleta**

Se debe reconocer que se han realizado avances en la descentralización de los programas. De este modo se ha iniciado la transferencia de los programas del PRONAA a los gobiernos locales. Ello incrementa el terreno ganado por programas cuya ejecución está parcialmente descentralizada como el PVL y FONCODES. No obstante, estos avances son aún insuficientes y no han sido acompañados de una amplia capacitación para las entidades que han recibido los programas. Mientras esto no ocurra la descentralización será incompleta y los gobiernos locales no necesariamente serán los mejores administradores de los programas transferidos<sup>171</sup>. En ese sentido, Alcázar, *etal.* (2003) plantean que probablemente las municipalidades no cuentan con los recursos y las capacidades para manejar y controlar eficazmente el PVL<sup>172</sup>.

<sup>167</sup>En consecuencia, recomienda reforzar la acción del programa en dos niveles: productores pecuarios y productores de cultivos andinos.

<sup>168</sup>Por ejemplo, el PDE reduce la tasa de deserción escolar en zonas rurales pobres (Cueto, 2001).

<sup>169</sup>Este logro se podría medir a través del cumplimiento de las vacunaciones que debe recibir el niño.

<sup>170</sup>Logro que se podría medir a través del rendimiento académico del escolar.

<sup>171</sup>Suárez (2003) encuentra informes de Contraloría General de la República, donde se indica que las Municipalidades Distritales, si bien constituyen los entes de gobierno local más próximos a la población, no tienen un desarrollo homogéneo. Gran parte de las municipalidades, particularmente aquellas ubicadas en zonas de menor desarrollo, alejadas de la capital provincial y de condición rural, no tienen una adecuada dotación de recursos humanos y materiales, ni capacidad para generar los ingresos propios que les permitan destinarlos a los fines de la operación del PVL, lo cual afecta las acciones de programación, supervisión y evaluación, además de los trabajos de promoción y capacitación con las organizaciones sociales de base. En tal sentido, la carencia de personal idóneo en las municipalidades repercute negativamente en los procesos de compras, almacenamiento, distribución y en la rendición de cuentas.

<sup>172</sup>Alcázar, et. al. (2003) también señalan, desde la perspectiva del PVL, que un programa social con un diseño deficiente y un presunto alto grado de participación de los líderes comunitarios agrupados en forma de comité, puede ser ineficaz (ya sea voluntariamente o involuntariamente) y complica la rendición de cuentas, tanto para sus agentes (beneficiarios) como para su actor principal (autoridades municipales), con lo que se pierde el objetivo o intención original del programa.

## **Carencia de efectivos sistemas de monitoreo, de evaluación y de rendición de cuentas**

La Carta de Política Social 2001-2006 priorizaba integrar, monitorear, mejorar el diseño y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación, entre otras propuestas. Sin embargo, la mayor parte de los problemas presentados anteriormente reflejan la carencia de esfuerzos de parte del actual gobierno para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de los programas, así como la falta de esquemas de rendición de cuentas que se puedan aplicar a los ejecutores. Por ejemplo, en la actualidad, el PVL no posee un sistema formal de monitoreo y evaluación permanente que pueda controlar sus actividades, a pesar de ser el programa asistencial que posee el mayor número de beneficiarios (INS, 2003a)<sup>173</sup>. Tampoco ha sido prioridad del Gobierno desarrollar esquemas de financiamiento compartido o evaluar rigurosamente a los beneficiarios de los programas, de modo tal que se puedan aplicar sistemas de subsidio a la demanda.

## **Inconsistencia entre las estrategias y planes del marco institucional vigente con las acciones promovidas**

En las Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza, se identifican como prioridades el desarrollar las capacidades humanas, promover el empleo y la generación de oportunidades económicas para los pobres mediante la inversión social productiva y el establecimiento de una Red de Protección Social que proteja a los sectores de mayor vulnerabilidad durante las crisis generalizadas y los desastres naturales. Por su parte, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 plantea mejorar significativamente los activos y el acceso de los pobres a servicios sociales básicos de calidad, aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y elevar las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo. Ninguno de estos lineamientos especifica ni alude a subsidios directos para las familias más pobres del país. Por ello, sorprendió la propuesta planteada por el Presidente Alejandro Toledo en febrero de 2005, que propone ejecutar este tipo de transferencias por medio de un programa denominado PROPERU<sup>174</sup>.

## **Inadecuada asignación del gasto social para la SA y política social desarticulada**

Luego de encontrar que subsiste una inadecuada asignación del gasto social del Estado<sup>175</sup>, Vásquez (2004) concluye que “el gobierno del Presidente Toledo no ha aprendido de los errores del pasado”. También llama la atención la desarticulación del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, cuyo horizonte temporal se reduce a tres años, con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, cuyo horizonte se extiende a 12 años. Es claro que la pobreza no podrá superarse en tres años y que la Estrategia Nacional de SA debe responder al Plan Nacional para la Superación de Pobreza. Por ello, y por el resto de problemas descritos anteriormente, no es posible considerar que actualmente exista una política social para la SA y la nutrición que responda a un esfuerzo consistente en construir una red de programas sociales y que se articule a un modelo de desarrollo coherente.

<sup>173</sup>La Contraloría, refiere que es recomendable la existencia, además del sistema, de una entidad que se encargue de monitorear y evaluar la gestión municipal respecto a la ejecución de este programa.

<sup>174</sup>PROPERU consistiría en la entrega de un subsidio equivalente a US\$ 30 mensuales a las familias en situación de extrema pobreza, previamente empadronadas. Según el MEF, este programa tendría un costo máximo equivalente al 0,2% del PBI nacional (aproximadamente US\$ 120 millones anuales).

<sup>175</sup>Llega a esa conclusión luego de encontrar que persisten tres males en la asignación del gasto social del Estado: (1) Altos niveles de subcobertura y filtración de los programas sociales, (2) centralización del gasto social en Lima y Callao en desmedro de las regiones más pobres e (3) inequidad en la asignación del gasto público en detrimento de las niñas y niños más pobres de las zonas socialmente excluidas.

## **6. PROPUESTAS PARA CONTRIBUIR A LA MEJORA DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN PERUANA**

Sobre la base de las experiencias analizadas y del diagnóstico realizado, en esta sección se presentan propuestas para contribuir a la mejora de la SA y la nutrición de la población peruana<sup>176</sup>. Para ello se exponen una serie de recomendaciones para fortalecer cada componente de la SA. Todo ello con miras a que en el año 2015 se haya logrado reducir los niveles de desnutrición y prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales, en especial de las familias con niños menores de cinco años y gestantes, así como de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad. Además, se pretende fortalecer la inversión social, promover prácticas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurar una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional.

Los objetivos planteados sólo podrán ser alcanzados si se implementa una política nacional para la SA decidida a erradicar la inseguridad alimentaria en el país. Para implementar con éxito esta política es fundamental mejorar significativamente la gestión los programas sociales, lo cual exige garantizar la calidad de los recursos humanos del sector público.

### ***Propuestas para el componente disponibilidad***

El objetivo general de las propuestas para este componente es garantizar una disponibilidad suficiente y oportuna de alimentos sanos, nutritivos y asequibles para la población, mediante acciones que aumenten sosteniblemente la competitividad de las cadenas productivas y orienten la producción a la demanda. Ello se pretende alcanzar a través de la consolidación de cadenas productivas eficientes e insertadas en mercados competitivos que provean de alimentos suficientes, sanos, nutritivos y oportunos para la población más vulnerable.

Acciones recomendadas en materia de productividad de los productores agropecuarios y agroindustriales:

- Coordinar los programas y proyectos de capacitación, asistencia técnica y desarrollo empresarial rural que realizan el gobierno central y diversas ONG's.
- El Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA) deberá realizar y difundir investigaciones en variedades de cultivos más productivos y con potencial de encontrar mercado, tanto en el ámbito local como en el extranjero.

Acciones recomendadas en materia de acceso a servicios financieros y no financieros oportunos:

- Brindar acceso oportuno a una oferta de servicios financieros y no financieros para la producción, poscosecha, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, a través del Banco Agropecuario. Para ello, se deben implementar sistemas de difusión electrónica de los servicios y, donde no sea posible, usar la difusión radial.
- Impulsar la creación del Fondo de Garantías Agropecuarias e introducir el Seguro Agropecuario, con Fondos del Tesoro Público y de la cooperación internacional, como forma de incentivar la oferta de crédito y el acceso a los pequeños productores al mercado con tasas de interés competitivas.

<sup>176</sup>Las propuestas recogen los aportes de diversos autores, instituciones y foros que durante los últimos años han planteado recomendaciones para afrontar la inseguridad alimentaria nacional. Entre estos se debe reconocer los trabajos de Cueto, S., de la USAID (2001), de Suárez, M (2003), del INS (2003 y 2003a), de Cuba, B., et al. (2002), de Rordian, J., et al. (2002), de Alcázar, L., et al. (2003), del Banco Mundial (2001), de MINSA y PRISMA (2001), de Save the Children (2004) y del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza (2000), entre otros.

Acciones recomendadas en materia de manejo racional los recursos:

- Desarrollar la capacidad de gestión de las juntas de regantes, a través de programas de gestión empresarial que permitan el manejo adecuado del agua.
- Reglamentar los procesos de clarificación de derechos de propiedad del agua y de definición del régimen de tarifas de uso del agua.

### ***Propuestas para el componente acceso***

El objetivo general de las propuestas para este componente es generar medios de acceso para los individuos, familias y comunidades en situación de extrema pobreza y/o de mayor vulnerabilidad (especialmente niños y madres gestantes y lactantes), que faciliten el ejercicio de los derechos básicos, especialmente el derecho a la alimentación. Ello se pretende alcanzar a través del desarrollo del capital humano en los grupos vulnerables.

Acciones recomendadas en materia de políticas de alivio a la pobreza:

- Establecer sistemas de vigilancia ciudadana de los programas de asistencia alimentaria, para así reducir los niveles de filtración. Asimismo, se recomienda la aplicación de sistemas de incentivos en la gestión de dichos programas (premios y castigos en función de metas).
- Exigir la rendición de cuentas a los funcionarios encargados de la ejecución de los programas sociales.
- Fusionar los diversos programas transferidos al PRONAA para evitar la duplicidad de funciones y concentrarse en la reducción de la filtración y la subcobertura, así como en la mejora de la calidad nutricional de los alimentos.
- Continuar con el proceso de compras locales (adquisiciones directas de productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales) que realiza el PRONAA. A la vez, garantizar que dicha política no genere distorsiones en los mercados de bienes finales ni de factores de producción. Para ello, se debe usar mecanismos como la bolsa de productos, lo cual
- impedirá que se sobrevalúen los precios de los alimentos comprados, y garantizar que los concursos para la selección de proveedores permitan la competencia por precios. Difundir información relevante sobre comportamiento de los precios de alimentos y de los mercados alimenticios a través de medios masivos de comunicación con amplia cobertura entre los sectores más empobrecidos de la economía.

Acciones recomendadas en materia de políticas de superación de la pobreza:

- Difundir los deberes y derechos básicos entre la población objetivo a través de los programas de asistencia alimentaria. Ello implica articular la educación con la asistencia alimentaria.
- Desarrollar programas y proyectos para jóvenes y adolescentes, que combinen capacitación técnica con formación empresarial. En esencia, se debe centralizar los múltiples proyectos de las ONG's, a fin de evitar duplicación innecesaria de labores y el uso ineficiente de los recursos.
- Priorizar la inversión pública en capital físico en los "corredores económicos" con altos índices de pobreza y con elevado potencial económico. Concentrarla en vías de comunicación y en los servicios de agua, desagüe y energía eléctrica.
- Consolidar el proceso de titulación y registro de predios rurales, con especial énfasis en la Selva y en la Sierra, a fin de dotar de garantías que faciliten el acceso al crédito para los sectores menos favorecidos.

Acciones recomendadas en materia de fomento de PYMES y de la inversión privada:

- Revisar cuidadosamente la actual incidencia y composición de los tributos, con miras a su reestructuración y simplificación. Se debe procurar mantener el nivel de recaudación, pero con un menor sesgo a las actividades intensivas en mano de obra. Ello no sólo disminuiría el incentivo a economizar mano de obra, sino que también haría más atractiva la formalización de las actividades informales, lo cual a su vez facilitaría reducir las PYMES informales, ampliaría la base tributaria y permitiría rebajar las altas tasas impositivas.
- Permitir que el Banco de la Nación brinde préstamos, a tasas de interés de mercado, a las PYMES que sean económicamente viables, pero que no tienen acceso a créditos del sistema financiero comercial ni a los préstamos de las Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYMES).
- Priorizar las vías troncales y rutas de acceso que unan las áreas potenciales con los mercados al momento de tomar decisiones de inversión pública en infraestructura productiva.
- En los “corredores económicos” de mayor potencial de desarrollo, ampliar el uso de concesiones y licitaciones para el desarrollo de las obras de infraestructura.
- Promover a través de la Comisión para la Promoción de las Exportaciones (PROMPEX) vínculos entre las empresas pequeñas y medianas, y entre las medianas con las grandes empresas, especialmente las exportadoras. Para ello, PROMPEX deberá difundir información sobre demandas internacionales y promover la creación de consorcios de exportación.
- Introducir incentivos económicos (reducciones tributarias) y mejorar los sistemas administrativos, de modo tal que el aprovechamiento de los recursos forestales, del agua y de la tierra, sea más atractivo a la inversión productiva.
- Incorporar mecanismos alternativos para la solución de disputas en los contratos comerciales. Promover y facilitar, en ese sentido, el desarrollo de centros de arbitraje que aceleren la resolución de conflictos entre los inversionistas.

### ***Propuestas para el componente estabilidad***

El objetivo general de las propuestas para este componente es lograr una oferta nacional de alimentos de crecimiento estable a lo largo del tiempo, de modo tal que sea capaz de sustituir de manera competitiva a los alimentos importados. Ello se alcanzará a través de la articulación de los pequeños productores agropecuarios con los mercados internacionales. De este modo, se propone:

- Promover la conformación de cadenas productivas especializadas en las diversas ramas agroindustriales azúcar, algodón, maíz, arroz, oleaginosas y lácteos. En dichas cadenas, deberán participar las empresas productoras, los proveedores de insumos, maquinaria y servicios, las ONG’s y las universidades especializadas en la materia, y ciertas dependencias gubernamentales (gobiernos regionales y municipalidades).
- Además de las acciones recomendadas en el componente de disponibilidad, es necesario potenciar el uso de Internet y las tecnologías de la información para difundir masivamente información estadística sobre mercados, oportunidades comerciales, clima, pronósticos de cosechas, etc. El gobierno debe reconocer la labor que realizan diversas instituciones privadas especializadas y algunas ONG’s en la materia y brindarles el respaldo que merecen.

### ***Propuestas para el componente uso o aprovechamiento***

El objetivo general de las propuestas para este componente es reducir significativamente los índices de desnutrición a nivel nacional, asegurando así el crecimiento y el desarrollo óptimo de los niños peruanos, para lo cual se fortalecerá la educación, salud y nutrición de los grupos vulnerables.

Acciones recomendadas en materia de educación e investigación nutricional:

- Desarrollar campañas de promoción para impulsar el consumo del pescado y de los cultivos tradicionales andinos, a través del Viceministerio de Pesquería y del Ministerio de Agricultura, respectivamente.
- Promover investigaciones en el Instituto Nacional de Salud (INS), en alianza con las Facultades de Nutrición del país, en temas de cuidado de la salud y mejora de la nutrición, así como de evaluación nutricional de los programas de asistencia alimentaria.
- Desarrollar campañas de educación nutricional desde el MIMDES dirigidas a los padres de familia. Dar mayor énfasis a programas destinados a corregir las prácticas de atención materno-infantil e higiene.

Acciones recomendadas en materia de fortalecimiento de programas nutricionales:

- Fortalecer el elemento nutricional en todos los programas de apoyo alimentario. En ese sentido, es necesario capacitar a los beneficiarios en cuanto al uso de sus recursos para incrementar su acceso a dietas adecuadas de alta calidad, a través de decisiones de compra más eficientes o una mejor preparación de los alimentos en casa.
- Condicionar la ayuda alimentaria que brindan los programas del MIMDES y el PVL a la asistencia de ambos padres a capacitaciones en educación nutricional y uso de los recursos en compras más eficientes y preparación de los alimentos.
- Los programas de asistencia alimentaria también deberían usarse para contribuir a cambios de comportamiento y la adopción de conductas de consumo saludables, a través de la introducción de alimentos nutritivos de origen andino en las raciones que ofrecen.
- Facilitar el acceso a suplementos de micronutrientes a través de los programas de apoyo alimentario. Priorizar los suplementos que contienen nutrientes encontrados en alimentos de origen animal: el hierro (folatos), el zinc y la vitamina B12.
- En la medida de lo posible deberá variarse la ración del PVL de modo que facilite una mayor focalización en la población infantil (por ejemplo, usar papilla) para incrementar su densidad calórica y evitar su dilución intrafamiliar.

Acciones recomendadas en materia de uso del sistema de salud para realizar acciones a favor de la nutrición:

- Proporcionar atención preventiva y terapéutica, así como cuidados prenatales, incluyendo suplementos específicos de alimentos y micronutrientes, a través del sistema de salud. En este caso, las acciones deben ser responsabilidad del MINSA.
- Prevenir el bajo peso al nacer mediante campañas de salud realizadas por el MINSA, que deberán ser selectivamente orientadas a las madres gestantes. Asimismo, se debe tratar las anemias y otras deficiencias de micronutrientes mediante el mejoramiento de las dietas y la entrega de suplementos de micronutrientes múltiples a las madres gestantes y lactantes.
- Facilitar servicios de atención de salud prenatal y postnatal de calidad para identificar embarazos de alto riesgo.
- Realizar a través del MINSA tratamientos intensivos contra las infecciones parasitarias, en áreas consideradas endémicas.

### ***Propuestas para el componente institucional***

A mediano plazo, el objetivo general de las propuestas es desarrollar las capacidades de los recursos humanos de los Gobiernos e Instituciones Locales, de modo tal que se puedan aprovechar los liderazgos nacionales para descentralizar eficientemente los esfuerzos en materia de SA, así como coordinar y monitorear eficientemente el desarrollo de la política nacional para la Seguridad Alimentaria en los diferentes ámbitos del país. En suma, se plantea construir una institucionalidad líder, moderna y participativa. Para ello, se recomienda:



- Transferir la ejecución de los programas para la SA a los Gobiernos e Instituciones Locales y centralizar los esfuerzos de capacitación y monitoreo de los programas para la SA en una institución líder que impulse la política nacional para la Seguridad Alimentaria. Dicha institución debería depender directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y trabajar de manera coordinada con el MINSA, el MIMDES, además de otros ministerios que ejecutan actualmente proyectos de inversión social, así como programas de infraestructura y apoyo al sector productivo.
- La institución encargada de impulsar la política nacional para la SA y de descentralizar los programas de SA deberá:
  - (1) Asignar recursos a los Gobiernos e Instituciones Locales para la ejecución de los programas.
  - (2) Establecer normas y procedimientos generales para los programas.
  - (3) Crear sistemas que garanticen la aplicación de los programas y sanciones para los casos de incumplimiento de las normas.
  - (4) Coordinar la asistencia técnica y la capacitación para la administración, el monitoreo y la evaluación de los programas que ejecuten los Gobiernos Locales.
  - (5) Coordinar estudios de investigación y la evaluación de los programas.
- La institución encargada de impulsar la política nacional para la SA deberá agrupar profesionales eficientes, de corte eminentemente técnico de las áreas de nutrición, salud, educación políticas públicas, entre otras. Para garantizar una gestión eficiente se deberá usar indicadores de desempeño de los recursos humanos, como el cumplimiento de objetivos, y deberá ser fiscalizada a través de mecanismos de rendición de cuentas.
- Se debe descentralizar las acciones a favor de la SA y la nutrición, a través de comités locales o comités de bases comunales articulados con los Gobiernos Locales. Los comités pueden garantizar que los servicios sean habilitados de manera equitativa y que los proveedores sean sensibles a las necesidades de la comunidad. Los comités también pueden contribuir en el recojo de la opinión de los beneficiados por los programas de SA.
- Una condición previa a la transferencia es garantizar la capacitación de las entidades (comités o Gobiernos Locales) a las cuales se transferirán responsabilidades.

En el corto plazo, se debe garantizar la fusión de los diversos programas de apoyo alimentario que han sido transferidos al PRONAA y evaluar una posible fusión de los mismos con el PVL para evitar la duplicación de funciones y la exclusión de beneficiarios. Se pretende generar mecanismos para reducir los problemas de filtración, de subcobertura, de pagos indebidos, de inequidad en el acceso de falta de coordinación y de desarticulación entre oferta y demanda. Asimismo, se promoverá la inversión social a través del condicionamiento de la ayuda alimentaria a logros en salud y educación. Para alcanzar estos objetivos, se recomienda:

- Condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud y educación por parte del beneficiario, así como a la asistencia a programas de educación en planificación familiar.
- Exigir la coordinación estrecha entre el MINSA, el MIMDES y el Ministerio de Educación en los programas que los relacionan. La entidad responsable de promover dicha coordinación debe ser la PCM, de modo tal que se garantice que programas como el PDE no reducen el tiempo de aprendizaje de los estudiantes.
- Concentrar los esfuerzos de los programas asistenciales en sus respectivas poblaciones objetivo. Por ejemplo, se debe continuar con programas como el PDE, pero focalizado en aquellos centros educativos que presentan mayores tasas de escolares con déficit nutricional, para lo cual se debe usar la información que proveen los Censos de Talla que ha realizado por el Ministerio de Educación.

- Es necesario generar mecanismos de rendición de cuentas que sean de aplicación inmediata que impliquen sanciones severas para los funcionarios encargados de la ejecución de los programas.
- Se debe mejorar los sistemas de control de los programas. Es prioritario comenzar por los programas más grandes como el PVL y orientar los mecanismos de control sobre las municipalidades y las organizaciones de base. Para ello, se debe establecer un registro adecuado de los beneficiarios, crear reglas estrictas sobre los procesos de compra y distribución de los productos que ofrece el PVL, capacitar y difundir información referida a las nuevas reglas y realizar auditorías sorpresa a las municipalidades y las organizaciones de base.

## **7. CONCLUSIONES**

La desnutrición es un problema muy asociado a la pobreza y a los bajos niveles de educación de los padres. Así, a mediados de la década de 1990, se redujo la tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años debido a la recuperación económica y a los programas sociales, nutricionales y de salud ejecutados en esos años. Sin embargo, la recesión y la crisis económica estancaron la caída de la desnutrición a fines de la década pasada. Otros problemas nutricionales importantes que aquejan a la población peruana son la deficiencia de hierro y de vitamina A.

Las fuentes más importantes de alimentos son la producción interna y las importaciones. En términos generales, puede afirmarse que, durante la década de 1990, la disponibilidad neta de alimentos mejoró, conforme el PBI per capita aumentaba, lo cual ha aumentado la oferta de calorías y proteínas. Lamentablemente, la falta de despegue del sector agropecuario limita la oferta interna y es causado fundamentalmente por la fragmentación de la tierra, el limitado acceso al crédito, la ineficaz gestión del agua y la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas. La oferta alimentaria también es perjudicada por problemas climáticos, como el Fenómenos del Niño.

El limitado acceso a los alimentos, a pesar de la caída de los precios al por mayor de los productos agrícolas, se debe al bajo poder adquisitivo de la población pobre. En ese sentido, es preocupante que el 52% y 21% de los peruanos se encuentren, respectivamente, en situación de pobreza y de pobreza extrema. Esta situación nace de la falta de condiciones para salir de la pobreza (salud, educación, infraestructura, oportunidades laborales, etc.).

En cuanto a las prácticas de consumo, actualmente, es notorio el abandono de los alimentos más nutritivos (generalmente de origen nativo) o la renuncia a formas de preparación más válidas en términos nutricionales, debido a la imitación de dietas foráneas o como efecto de cambios en los precios relativos a favor de los alimentos importados, que incentivan la sustitución del producto local por el extranjero.

En el ámbito institucional, el Perú ha asumido compromisos en la Conferencia Internacional de Nutrición (1991), en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, 1996 y 2002) y en la Declaración del Milenio (ONU, 2000). Por su parte, los documentos que guían los esfuerzos en materia de lucha contra la pobreza y de SA y nutrición son, respectivamente, el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Preocupa el descalce entre un plan para superar la pobreza de tres años y una estrategia de SA de 12 años.

El análisis realizado ha permitido determinar que la ejecución de los programas para la SA está desarticulada, de modo tal que hay dos ejecutores importantes: los Gobiernos Locales en el caso del PVL y el MIMDES que es responsable del PRONAA, del PNWW y de

FONCODES. Otro ejecutor importante es el MINAG, ministerio responsable de diversas actividades orientadas al desarrollo rural y al fomento de la actividad agropecuaria, como el PETT y el PRONAMACHCS.

Un problema substancial de la política alimentaria es que la ejecución de planes, programas y proyectos se ha caracterizado por una marcada tendencia a priorizar acciones de asistencia alimentaria como solución a los problemas de nutrición. Estas acciones no resaltan el componente educativo y pretenden reducir la desnutrición sólo en virtud de la ayuda alimentaria. También preocupa la desarticulación de la demanda de insumos de los programas con la oferta nacional de alimentos, así como la falta de esquemas de incentivos que garanticen la formación de capital humano a través de las acciones asistenciales como, por ejemplo, condicionar la ayuda alimentaria a logros en salud y educación.

Adicionalmente, se observa una importante inequidad en la asignación del gasto social, el cual sigue concentrando en Lima y Callao. La inequidad también se presenta en el acceso a los programas sociales y está vinculada a la falta de esfuerzos por combatir los problemas de filtración y de subcobertura en los programas. Los programas también se caracterizan por la ineficiencia de los ejecutores y la falta de una coordinación estrecha entre entidades que, por su naturaleza, deberían involucrarse en la implementación de algunos programas. Asimismo, se han encontrado síntomas de una aparente corrupción, como pagos indebidos por parte de los beneficiarios y adquisiciones de insumos a precios superiores al mercado. Estos problemas se reflejan en una insatisfacción de parte de los usuarios y se deben a la carencia de efectivos sistemas de monitoreo, de evaluación y de rendición de cuentas

Por otro lado, se han realizado importantes avances en materia de descentralización de los programas, pero no han sido acompañados de una amplia capacitación para las entidades que han recibido las responsabilidades, por lo cual los gobiernos locales no necesariamente son los mejores administradores de los programas transferidos. Por ello, y por el resto de problemas descritos anteriormente, no es posible considerar que actualmente exista una política social para la SA y la nutrición que responda a un esfuerzo consistente en construir una red de programas sociales y que se articule a un modelo de desarrollo coherente.

Sobre la base de las experiencias analizadas y del diagnóstico realizado, se recomienda fortalecer los distintos componentes de la SA, con miras a que en el año 2015 se haya logrado reducir los niveles de desnutrición y prevenir los riesgos de deficiencias nutricionales, en especial de las familias con niños menores de cinco años y gestantes, así como de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

Además, se pretende fortalecer la inversión social, promover prácticas saludables de consumo alimentario e higiene y asegurar una oferta sostenible y competitiva de alimentos de origen nacional. Las recomendaciones planteadas pretenden consolidar eficientes cadenas productivas de alimentos e insertarlas en mercados competitivos. Asimismo, se recomienda el fortalecimiento de los programas nutricionales y se introducen las recomendaciones del “paradigma emergente” para la mejora de los programas sociales de alivio y de superación de la pobreza: focalización, descentralización, evaluación de impacto, etc.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agencia Andaluza del Voluntariado**, 2002. Manual de proyectos. Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. 85 pp. Disponible en la red: <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/com/bin/portal/Voluntariado/ContenidosEspecificos/PlanFormacion2003/manualdeproyectos.pdf>
- Alcázar, et al.** 2003. Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, vaso de leche y sector educación. Instituto Apoyo. Lima. 170 pp. Disponible en la red: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas%20en%20el%20camino.pdf>
- Brack, A. y Mendiola, C.** El Mar Frío de la Corriente Peruana. Disponible en la red: [http://www.peruecologico.com.pe/lib\\_c4\\_t01.htm](http://www.peruecologico.com.pe/lib_c4_t01.htm)
- Departamento de Estudios del Sector Social del BCRP.** 1998. Pobreza y bienestar social: evolución en los últimos años. 5 pp. Disponible en la red: <http://www.bcrp.gob.pe/Espanol/WPublicaciones/Revista/RevAbr98/PobBien.pdf>
- CEPAL.** 2003. Panorama Social de América Latina: 2002 - 2003. Disponible en la red: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- CEPAL.** 2004. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Disponible en la red: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14820/P14820.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Comité Organizador del II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza.** 2000. II Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza: Nutrición, salud, educación, agua y saneamiento, y acceso a la justicia. Lima. 156 pp.
- Cortez, R.** 2001. El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil. CIUP. Lima. 91 pp.
- Cortez, R. y Calvo, C.** 1997. Nutrición infantil en el Perú: un análisis empírico basado en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994. Documento de Trabajo No. 30. CIUP. Lima. 80 pp.
- Cuanto.** 2005. Perú en Números 2004. Lima. 1178 pp.
- Cuba, B., et al.** 2002. Mejora efectiva y a bajo costo de los programas de apoyo alimentario. Universidad Católica de Santa María /CICA. Arequipa. 114 pp. Informe final del proyecto presentado por la Universidad Católica de Santa María / CICA a la convocatoria de proyectos breves CIES 2001. Disponible en la red: <http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/PB0107.pdf>
- Cueto, S.** 2001. Los Programas de Desayunos Escolares. Su impacto en el rendimiento académico. En: *Análisis & Propuestas* N° 3. Lima. Junio. Disponible en la red: <http://www.grade.org.pe/boletin/03/art01.htm>
- FAO.** 2000. Suggested core indicators for monitoring food security status. Roma. 8 pp.
- Figuroa, C.** 2000. El marco lógico y la matriz de planificación de proyectos. En: Vásquez, E., et al. 2000. *Gerencia social: diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales*. Lima. 151-157 pp.
- Franco, R.** 2003. Descentralización, participación y competencia en la gestión social. 13 pp. Documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. Disponible en la red: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047517.pdf>
- Gross, R. y Schoeneberger, H.** 2003. Las cuatro dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: definiciones y conceptos. En: *AB PRISMA. Seguridad Alimentaria ... un paradigma virtual?*. Lima. 1-18 pp.

- INEI.** 1992. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1991/1992. Lima. 347 pp.
- INEI.** 1997. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1996. Lima. 350 pp.
- INEI.** 2001. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000. Lima. 364 pp.
- INEI.** 2001a. Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000. Resumen ejecutivo. Lima. 32 pp.
- INEI.** 2002. Características y Factores Determinantes de la Pobreza en el Perú. Disponible en la red: <http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/est/lib0384/libro.htm>
- INEI, CIES e IRD.** 2001. Nuevas estimaciones de pobreza en el Perú, 1997-2000. Lima. 60 pp.
- INS.** 2003. Evaluación de Impacto del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo. 229 pp. Disponible en la red: <http://www.ins.gov.pe/downloads/InformesT%C3%A9cnicosVignut/IMPACTO%20PACFO.pdf>
- INS.** 2003a. Evaluación de Impacto del Programa Vaso de Leche. 414 pp.
- Instituto Apoyo.** 2001. *Política nacional para la reducción de la desnutrición crónica en el Perú.* 63 pp. Disponible en la red: [http://www.prisma.org.pe/download/Estudio\\_Complementario.pdf](http://www.prisma.org.pe/download/Estudio_Complementario.pdf)
- Lajo, M.** 1986. La reforma agroalimentaria: Antecedentes, estrategia y contenido. Centro de Estudios Rurales Andinos “Bartolomé de Las Casas”. Cusco. 171 pp.
- MINAG.** 2002. Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú. Lima. 146 pp.
- MINSA y PRISMA.** 2001. Evaluación de impacto del Programa de Desayunos Escolares sobre la educación y nutrición de los escolares. 388 pp. Disponible en la red: <http://www.ins.gov.pe/downloads/InformesT%C3%A9cnicosVignut/IMPACTO%20PDE%202001.pdf>
- Parodi, C.** 1999. Economía de las políticas sociales. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 366 pp.
- PRODUCE.** 2005. Boletín estadístico mensual: diciembre 2004. Lima. 228 pp.
- PROFAIS.** 2004. Guía para la Presentación de Programas. Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social en el Distrito Federal. Disponible en la red: <http://www.sds.df.gob.mx/sector/documentos/guiaPROFAIS.pdf>
- Raczynski, D.** 1994. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos. En: Colección de Estudios CIEPLAN N° 39. Junio de 1994. 9-73 pp.
- Rebosio, G. y Melgar, Y.** 1999. Perú: Hacia una estrategia de seguridad alimentaria para el nuevo milenio. CIED. Lima. 160 pp.

**Rordian, J., et al.** 2002. El ataque a la pobreza: Un enfoque de mercado. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Lima. 251 pp.

**Save the Children.** 2004. ¿Los niños...primero? Volumen II: Cuánto invirtió el Estado Peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003. Lima. 177 pp.

**Soto, R. y Morandé, F.** Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional. 92 pp. Disponible en la red: [http://www.uahurtado.cl/docum/economia/doc\\_inv/inv121.pdf](http://www.uahurtado.cl/docum/economia/doc_inv/inv121.pdf)

**Suárez, M.** 2003. Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima. 138 pp. Disponible en la red: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/caracvaso.pdf>

**UNICEF.** 2004. El estado de la niñez en el Perú. 84 pp. Disponible en la red: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/archivos/08recuadro/2unicef\\_peru2004.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/archivos/08recuadro/2unicef_peru2004.pdf)

**USAID.** 2001. Reducción de la desnutrición crónica en el Perú: Propuesta para una estrategia nacional. Lima. 47 pp.

**Vásquez, E.** 2004. Presupuesto público y gasto social: La urgencia del monitoreo y evaluación. Save the Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 42 pp.

**Vásquez, E., et al.** 2000. Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima. 292 pp.

ANEXO

Tabla I

Desnutrición crónica en niños menores de 5 años en los 10 departamentos más pobres del Perú		
Departamento	% pobreza (2001)	% desnutrición crónica (2000)
Huancavelica	88,5	53,4
Huánuco	79,5	42,8
Apurímac	78,4	43,0
Puno	78,2	29,7
Cajamarca	78,0	42,8
Cusco	75,4	43,2
Amazonas	74,9	36,0
Ayacucho	73,1	33,6
Ucayali	71,0	33,6
Loreto	70,2	32,4

Fuente: INEI y ENDES 2000. (Elaboración propia)

Tabla II

Disponibilidad neta per capita de principales alimentos y productos, 1998			
Grupo de alimentos	Kg/año	Productos	Kg/año
Cereales y derivados	111,0	Papa	68,6
Tubérculos y raíces	108,2	Arroz pilado	47,9
Frutas	72,6	Plátano	31,7
Hortalizas	38,0	Yuca	25,0
Azúcares	35,4	Leche de vaca	21,7
Leche y derivados	32,6	Pan	19,7
Carnes y preparados	23,7	Carne de aves	11,7
Menestras y legumbres	12,7	Cebolla	9,1
Aceites y grasas	11,2	Fideos	8,1
Pescados y mariscos	8,3	Maíz amiláceo	7,9
Huevos	5,3	Trigo	7,7
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>438,9</b>	Carne y menudencia de vacuno	6,1

Fuente: MINAG (2002).

Tabla III

Hoja de Balance alimentos, 2001 (miles de Tm)						
Productos	Producción	Importaciones	Existencias	Exportaciones	Suministro interno	Dependencia externa
Cereales	3.088	2.447	-20	58	5.457	44,8%
Raíces y tubérculos	4.144	87	0	4	4.227	2,1%
Cosechas azucareras	8.000	0	0	0	8.000	0,0%
Azúcar y dulcificantes	798	211	-196	48	765	27,6%
Tubérculos	168	54	0	14	208	26,0%
Nueces	8	0	0	4	4	0,0%
Oleaginosas	154	135	-12	8	269	50,2%
Aceites Vegetales	74	236	-2	10	298	79,2%
Hortalizas	1.993	2	0	179	1.816	0,1%
Frutas	3.440	94	2	71	3.465	2,7%
Estimulantes	192	6	5	163	40	15,0%
Espicias	6	3	0	11	-2	-150,0%
Bebidas	979	17	0	5	991	1,7%
Espicias	6	3	0	11	-2	-150,0%
Bebidas alcohólicas	979	17	0	5	991	1,7%
Carne	925	10	0	0	935	1,1%

Fuente: FAO. (Elaboración propia)

**Tabla IV**

<b>Distribución del gasto de alimentos, 2000</b>			
<b>Grupo de alimentos</b>	<b>Alimentos</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Subtotal</b>
<i>Verdetales</i>	Verduras	34,8%	40,1%
	Frutas	3,9%	
	Raíces y tubérculos	1,4%	
<i>Cereales, granos y derivados</i>	Pan y pastelería	9,3%	19,7%
	Harinas y fideos	4,9%	
	Arroz	3,5%	
	Menestras	2,0%	
<i>Alimentos de origen animal</i>	Leche y derivados	8,8%	25,1%
	Carnes	7,7%	
	Huevo	6,5%	
	Pescados y mariscos	2,1%	
<i>Grasas y azúcares</i>	Aceites y grasas	3,9%	4,9%
	Azúcar	1,0%	
<i>Otros</i>		10,1%	10,1%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: MINAG (2002).

**Tabla V**

<b>Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Contenido</b>
Decreto Supremo N° 020-92-PCM	1992	Creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y del Programa de Asistencia Directa (PAD).
Decreto Legislativo N° 866	1996	Estableció que el PRONAA es un Organismo Público Descentralizado dependiente del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH).
Decreto Supremo N° 029-98-PCM	1998	Aprobó el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000: Nutrición al Alcance de Todos elaborado por la Comisión Técnica de Coordinación de Política Nutricional.
Ley N° 27060	1999	Se autorizó al PRONAA a adquirir directamente productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, sin los requisitos establecidos por la Ley N° 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.
	2001	Se elaboró la Carta de Política Social 2001-2006.
Decreto Supremo N° 034-2002-PCM	2002	Fusionó bajo la administración del PRONAA al Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo de Desnutrición (PANFAR), con el Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC), con el Programa de Alimentación y Nutrición del Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN) y con el Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO).
Ley Orgánica N° 27779	2002	Creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) a partir del PROMUDEH.
Decreto Supremo N° 068-2002-PCM	2002	Adscribió FONCODES al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
	2002	Se suscribe el Acuerdo Nacional.
Decreto Supremo N° 118-2002-PCM	2002	Creó la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.



**...Continuación Tabla V**

Decreto Supremo N° 139-2002-PCM	2002	Estableció la conformación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.
Decreto Supremo N° 002-2003-PCM	2003	Aprobó las Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres.
Decreto Supremo N° 009-2004-PCM	2004	Aprobó las Acciones para el Fortalecimiento de los Programas y Proyectos Sociales y de la Ejecución de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza.
Decreto Supremo N° 064-2004-PCM	2004	Aprobó el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.
Decreto Supremo N° 066-2004-PCM	2004	Aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.

(Elaboración propia)

**Tabla VI**

Evolución del gasto social por sectores (Millones de nuevos soles corrientes)							
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>a/</sup>
<b>Total del Gasto Social Corriente</b>	<b>10.701</b>	<b>11.386</b>	<b>14.172</b>	<b>15.002</b>	<b>14.833</b>	<b>16.098</b>	<b>16.842</b>
<b>I. Educación/Salud</b>	<b>6.732</b>	<b>7.424</b>	<b>8.378</b>	<b>8.804</b>	<b>9.121</b>	<b>10.046</b>	<b>10.802</b>
Educación	4.968	5.365	6.110	6.409	6.717	7.399	8.016
Salud	1.764	2.059	2.268	2.395	2.404	2.646	2.786
<b>II. Extrema Pobreza</b>	<b>2.893</b>	<b>2.637</b>	<b>3.257</b>	<b>3.043</b>	<b>2.986</b>	<b>2.840</b>	<b>2.988</b>
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	626	496	758	469	350	331	285
Educación	124	210	377	315	163	170	179
Salud	78	97	126	136	205	225	371
Agricultura	316	240	317	293	416	360	232
PRONAA	209	180	237	258	221	208	402
Prog. Apoyo Repoblación y Desarrollo Zona de Emergencia	33	19	22	29	21	16	16
Economía y Finanzas <sup>b/</sup>	307	297	338	350	357	370	20
Energía y Minas	37	42	77	96	108	29	153
Transporte y Comunicaciones	206	195	190	112	59	78	141
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	162	201	102	336	312	183	130
COOPOP - Proyectos Multisectoriales	21	4	8	6	12	1	1
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud (INFES)	207	120	77	50	38	34	37
Comisión de Formalización de la Prop. Informal	15	25	86	76	49	53	50
MIMDES	13	49	70	84	68	30	36
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	0	0	0	0	0	113	157
Consejo Nacional de Descentralización	0	0	0	0	0	0	356
Gasto Social Básico	539	462	472	433	607	638	420
<b>III. Otros Gastos Sociales</b>	<b>1.076</b>	<b>1.325</b>	<b>2.537</b>	<b>3.155</b>	<b>2.726</b>	<b>3.212</b>	<b>3.052</b>

<sup>a/</sup>Incluye transferencias de recursos financieros entre entidades del Sector Público.

<sup>b/</sup> Incluye Vaso de Leche (Gobiernos Locales). Los montos exactos destinados a este rubro son 265, 285, 305, 325, 332 y 343 millones de Nuevos Soles para los años 1997 - 2002, respectivamente. Fuente: MEF - Dirección General de Presupuesto Público

**Tabla VII**  
**Niveles de focalización de los programas de asistencia alimentaria\***

Programa	Beneficiarios	Total	Pobres (%)			No pobres (%)
			Extremos	No extremos	Total pobres	
<b>TOTAL</b>						
Desayunos	2.972.859	100	51,1	18,7	69,8	30,2
Escolares						
Vaso de Leche	2.283.919	100	40,1	24,1	64,2	35,8
Comedores	746.134	100	40,2	14,5	54,7	45,3
Populares						
<b>Urbano</b>						
Desayunos	1.000.349	100	21,3	34,5	55,9	44,1
Escolares						
Vaso de Leche	1.104.018	100	15,7	34,6	50,2	49,8
Comedores	363.769	100	18,3	18,6	36,9	63,1
Populares						
<b>Rural</b>						
Desayunos	1.972.510	100	66,2	10,7	76,9	23,1
Escolares						
Vaso de Leche	1.179.901	100	63,0	14,2	77,2	22,8
Comedores	382.365	100	61,1	10,6	71,7	28,3
Populares						

\* Estimaciones realizadas a partir de la ENAHO 1998.

Fuente: MINAG (2002).

**Tabla VIII**

<b>Superposición del Programa del Vaso de Leche con los Programas Desayunos Escolares y Comedores Populares por Departamentos, 2002</b>				
DEPARTAMENTO	Superposición con Desayunos Escolares*		Superposición con Comedores Populares	
	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios
Amazonas	55,47	3.031	0,00	51.723
Ancash	45,69	15.625	1,58	108.103
Apurímac	54,45	5.624	5,25	50.858
Arequipa	30,78	15.477	2,00	87.437
Ayacucho	37,00	12.203	2,39	65.526
Cajamarca	33,92	35.876	5,45	159.077
Callao	12,78	23.198	22,94	44.476
Cusco	38,16	15.459	0,54	103.939
Huancavelica	59,84	4.876	2,49	74.299
Huanuco	54,98	9.879	0,73	112.617
La Libertad	21,66	41.684	1,76	137.860
Lima	0,29	307.182	12,68	657.666
Loreto	33,84	32.905	1,22	87.383
Madre de Dios	33,88	1.293	0,00	4.188
Pasco	35,09	8.981	2,31	30.734
Puno	60,66	11.370	0,88	136.310
San Martín	27,20	16.544	1,55	55.378
Tumbes	31,87	6.090	26,70	14.636

\*Considera solo la población de 7 a 13 años de edad.

Fuente: INS (2003a).